

REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO

Señores Miembros del Tribunal
Señores alumnos
muy buenas tardes

Un agradecimiento y una reflexión.

-A los señores miembros del Tribunal, gracias por vuestra aceptación. El prestigio de todos ustedes, nos legitima

-A los alumnos: Asistimos a un hecho relevante de la universidad pública: Concursos de oposición y antecedentes: No somos, en consecuencia, la decisión caprichosa y arbitraria de un Decano o de un funcionario, sino que nos sometemos voluntariamente a un concurso de antecedentes en la que somos evaluados por nuestros propios pares para asumir la responsabilidad en la titularidad de una cátedra. Son mecanismos de transparencia que colaboran con la calidad de la enseñanza en la Universidad pública.

Dicho esto, vamos a ingresar en el análisis durante 30' sobre el tema sorteado antes de ahora: EL REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO.

Dos acotaciones previa al Tribunal:

Primera acotación:

Les he entregado:

- un ejemplar de la Constitución Nacional conjuntamente con las leyes que en su consecuencia ha dictado el Congreso y que forman parte del Derecho Constitucional Material;
- un "Case book", un libro de casos, en la que todos los años transcribo los precedentes judiciales que vamos a desarrollar. Entre los precedentes sugeridos en la UNIDAD 8 de los "Temas Relevantes", pueden visualizar algunos de los fallos que hoy vamos a analizar dentro del tema propuesto;
- una guía de la exposición

Segunda acotación:

REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO se dicta en la última unidad tanto del programa oficial de la materia como en los llamados "temas relevantes" que han sido propuestos para el año 2014. Ello significa que el alumno al introducirse en su estudio, ha completado un primer trimestre en la cual ha estudiado gran parte de la norma constitucional, la supremacía, los controles de constitucional y convencionalidad, el Poder Constituyente originario y derivado, el procedimiento para la reforma de la constitución tanto en el ámbito federal como provincial, la

importancia de los precedentes judiciales, tanto de nuestra CSJN como de la Corte Interamericana, sus carácter vinculante, la importancia de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, el Derecho Constitucional del Poder, los órganos de control, el sistema federal y dentro de su desarrollo, la autonomía de las provincias, las facultades delegadas, propias y concurrentes...

De tal forma que, cuando abordamos REGIMEN MUNICIPAL, presumimos que todos esos temas han sido abordados, evaluados en trabajos prácticos, con evaluaciones parciales, en la comunión que mantenemos con los alumnos a lo largo del año.

Es importante señalar lo expuesto. La presunción cabe, sobre todo si debemos sintetizar en 30' nada menos que el REGIMEN MUNICIPAL ARGENTINO.

AL TEMA...

1.- INTRODUCCIÓN

La disposición, en 1853, contenía un mandato a las provincias: Enviar la constitución local al Congreso de la Nación, antes de ponerla en ejercicio, a fin de que revisase sus normas y estableciese si se ajustaba o no a la Constitución Nacional.

La obligación y el consecuente control político de las constituciones provinciales desaparecieron en 1860.

Néstor Sagües en su "Manual de Derecho Constitucional", menciona que la idea de Alberdi era la conformación de un "**Municipio-Cabildo**", estructurado con poder provincial autónomo, con funciones técnicas más que políticas pero que en la composición federal y fundamentalmente en la interpretación de la CSJN en torno a la naturaleza del municipio, hasta 1989, se consolidó el llamado "**Municipio Arrinconado**" que actúa por delegación y en la cual las constituciones provinciales le asignan sus competencias y estructuras de modo absolutamente discrecional.

Ello significó el desplazamiento del "Municipio-Estado" en la que la doctrina entiende que los municipios no nacen por voluntad de las provincias, sino por imperativos constitucionales. El municipio así imaginado, detenta un gobierno autónomo y político, con tres poderes con más el Poder Constituyente Municipal que tiene la atribución de dictar la carta de cada población y que por ello recibe la denominación de "Municipio de Convención".

Hasta 1994, **LAS PROVINCIAS** debían, conforme al artículo 5º y el entonces artículo 106 (hoy artículo 123 primera parte) **dictar una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegurase su administración de justicia, SU REGIMEN MUNICIPAL y la educación primaria.**

El REGIMEN MUNICIPAL QUE ASEGURABAN , sus estructuras y organización legal o por convención o el alcance de sus atribuciones municipales **VARIABA** según lo dispusieran las respectivas constituciones o las leyes orgánicas de las municipalidades sancionadas por las legislaturas provinciales.

¿Y esto porqué?

El artículo 5º de la CN en su escueta referencia, no calificaba el régimen municipal ni le imponía características específicas; en consecuencia, se debatía en torno al **CARACTER AUTARQUICO O AUTONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS**

La autonomía era entendida como la capacidad de darse su propia ley, mientras la autarquía parecía referirse a la administración por sí mismo.

En la doctrina administrativista, era frecuente la distinción entre una "autonomía" reservada a las provincias y "autarquía territorial" para aludir a los municipios y comunas.

Los partidarios de la autarquía señalaban que se trataba de una autarquía territorial con órganos representativos elegidos por sufragio universal.

En cambio, los que le otorgaban a los municipios la naturaleza autónoma, reconocían una autonomía relativa por ser de segundo grado respecto de la provincia.

También la jurisprudencia del Superior Tribunal fue zigzagueante.

Sin perjuicio que a partir de 1917, las constituciones provinciales fueron incorporando el sistema representativo para la designación de las autoridades de los municipios, la CSJN sostenía, tradicionalmente, que **LOS MUNICIPIOS ERAN ENTES DELEGADOS DE LOS PODERES PROVINCIALES**, siguiendo los lineamientos de la doctrina administrativista sobre la autarquía territorial (**DOROTEO GARCIA C/ PROVINCIA DE SANTA FE- Fallos IX-278**).

De parecida manera, en "**MUNICIPALIDAD DE LA PLATA C/ FERROCARRIL SUD** (Fallos 114:282) que data del año 1911, la CSJN sostuvo que "**LOS MUNICIPIOS CONSTITUYEN ENTES AUTARQUICOS TERRITORIALES DE LAS PROVINCIAS Y ERAN DELEGACIONES DE LOS MISMOS PODERES PROVINCIALES, CIRCUNSCRIPTOS A FINES Y LIMITES ADMINISTRATIVOS QUE LA CONSTITUCIÓN HA PREVISTO COMO ENTIDADES DEL REGIMEN PROVINCIAL Y SUJETAS A SU PROPIA LEGISLACION...**"

Sin embargo, en "**MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDON C/ SOCIEDAD JOCKEY CLUB MAR DEL PLATA**", en 1929, la CSJN expresamente agrega que "**Las Municipalidades constituyen organismos de gobierno que la Constitución ha tenido en cuenta como entidades esenciales para el régimen constitucional establecido en la República (artículo 5º)**.

Se completa ese aporte en "**SEBASTIAN CARTAGENOVA**" (Fallos 156:323), en 1930, donde se reconoce que **el Municipio tiene un ámbito propio para administrar y que debe estar munido de atribuciones suficientes para regular la vida vecinal, que le permitan establecer los detalles reglamentarios que hacen al gobierno de propios**"

Se produce un retroceso en "**AMBROS-PALMEGANI S.A. Y GENNARO Y FERNANDEZ S.A. EMPRESAS ASOCIADAS**" (Fallos 308:403) porque se vuelve a decir que las municipalidades no son mas que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la constitución ha

previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación"

El retorno a la legalidad institucional en 1983 inspiró un gran impulso reformador en las provincias. Trece textos constitucionales fueron modificados antes de la reforma nacional de 1994, de los cuales doce reconocen la autonomía municipal.

En el pizarrón he consignado las 13 provincias argentinas que reforman sus constituciones sin que modificaciones en el orden nacional así se lo impusieran.

En ese contexto de discrepancias doctrinarias y fluctuaciones jurisprudenciales, la CSJN aporta tres fallos claves:

A.- "RIVADEMAR, Ángela C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO"(Fallos 312:326) 21/03/89

A partir de 1989, la CSJN modificó dicho criterio en el precedente "**RIVADEMAR, Ángela C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO**"(Fallos 312:326). En el caso se discutían las atribuciones de la Municipalidad de Rosario, para revisar el nombramiento del personal efectuados por un gobierno provincial de facto y ratificada posteriormente por ley de iure también provincial. La CSJN no utiliza la palabra "autonomía" para calificar a los municipios, **queda claro que no son meras autárquicas ni delegaciones de los poderes provinciales-**

La CSJN manifestó que "**MAL SE AVIENE CON EL CONCEPTO DE AUTARQUÍA**":

1.- SU ORIGEN CONSTITUCIONAL FRENTE AL MERAMENTE LEGAL DE LAS ENTIDADES AUTARQUICAS;

2.- LA EXISTENCIA DE UNA BASE SOCIOLOGICA CONSTITUIDA POR LA POBLACION DE LA COMUNA, AUSENTE EN LAS AUTARQUICAS:

3.- LA IMPOSIBILIDAD DE SU SUPRESION O DESAPARICION, DADO QUE LA CONSTITUCION ASEGURA SU EXISTENCIA, LO QUE NO OCURRE CON LOS ENTES AUTARQUICOS

4.- EL CARACTER DE LEGISLACION LOCAL DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES FRENTE AL DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS AUTARQUICAS;

5.- EL CARACTER DE PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO Y DEL CARACTER NECESARIO DE LOS MUNICIPIOS, FRENTE AL CARACTER POSIBLE O CONTINGENTE DE LOS ENTES AUTARQUICOS;

6.- EL ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES QUE COMPRENDE A TODOS LOS HABITANTES DE SU CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL Y NO SOLO A LAS PERSONAS VINCULADAS, COMO EN LAS ENTIDADES AUTARQUICAS;

7.- LA POSIBILIDAD DE CREACION DE ENTIDADES AUTARQUICAS EN LOS MUNICIPIOS YA QUE NO PARECE POSIBLE QUE UNA ENTIDAD AUTARQUICA CREE A OTRA ENTIDAD AUTARQUICA DEPENDIENTE DE ELLA;

8.- LA ELECCION POPULAR DE SUS AUTORIDADES, INCONCEBIBLE EN LAS ENTIDADES AUTARQUICAS;

B.- PROMENADE SRL C/ MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO- ED 135-643 (24/08/89)

Se afirma que las ordenanzas municipales son actos normativos de sustancia legislativa y al emanar de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular son, como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada. Se reafirma "Rivademar" en lo que respecta al carácter de legislación local de las ordenanzas municipales.

C.- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO C. PROVINCIA DE SANTA FE (Fallos 314:497) 04/06/1991

Se debate en torno a la constitucionalidad de normas provinciales que crean en el ámbito provincial el "Fondo de Asistencia Educativa" y que afecta fondos municipales. La CSJN falla en forma dividida:

Los Dres. Levene, Cavagna Martínez, Barra, Nazareno y Moliné O Connor, por la mayoría, dicen:

1) En "Rivademar", esta Corte dijo que el Art. 5 de la CN impone la existencia de un régimen municipal: Por ende las leyes provinciales **deben** establecer los municipios, y **no pueden privarlos** de sus atribuciones mínimas para desempeñar sus cometidos.

2) El **alcance y límites de las facultades municipales**: surgen de la Constitución y leyes provinciales.

*La C.N. ordena el "establecimiento del régimen municipal" (requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las Provincias- Art. 5)

*Pero la C.N. **no ha prefijado** un sistema económico y financiero al cual deba ajustarse la organización municipal, pues ello se encuentra dentro del ámbito de las **facultades propias locales**.

3) Debe invocarse y probarse qué normas provinciales atacadas comprometen efectivamente la existencia misma del Municipio (afectado por el accionar de la provincia).

4) No es suficiente la simple manifestación de que el gobierno provincial mediante esas leyes, ponga en peligro la subsistencia del Municipio.

*El que persigue que una norma se declare inconstitucional: debe demostrar de qué manera es contraria a la C.N., causándolo un gravamen, y debe probar que ese gravamen se produce en el caso concreto.

5) No se probó el gravamen concreto.

*Se plantea la interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, como **amenaza futura** de avances que podrían desarticular autonomía gubernamental.

***Pero no invoca ni demuestra que la aplicación actual de normas provinciales constituya un impedimento para subsistir como unidad política autónoma.**

6) El Art. 107 de la Constitución de Santa Fe establece que los ingresos que corresponden a los Municipios deben ser organizados por la ley, sobre la base de determinados requisitos, es decir la ley los debe proveer de recursos financieros suficientes.

7) También la Constitución de Santa Fe dice que Municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios (tasas, contribuciones) que establezcan, y se les asegura la participación en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del 50% del producido del Impuesto Inmobiliario.

8) En consecuencia, **las normas legales provinciales atacadas aparecen emitidas por la Legislatura local, con base en la norma habilitante contenida en la Constitución provincial (no tachada de inconstitucional por la actora)**

Los Dres. Fayt, Belluscio y Petracchi, en disidencia, por su parte, sostienen:

- a) En "Rivademar", la CSJN abandono su criterio anterior que definía a las municipalidades como entes autárquicos territoriales de las provincias.
- b) Les atribuyó la condición de autónomos (por ser más adecuada a su naturaleza).
- c) Esta conclusión es aplicable a cualquiera que sea la categoría conceptual en que ubique a la Municipalidad (autónoma o autárquica): no podrán estar desprovistas del poder de elegir y remover a sus empleados, y por ende la ley provincial que les imponía admitir con carácter permanente a personal que era contratado, era inconstitucional (en pugna con Art. 5 C.N.).
- d) En consecuencia:
- e) Municipio no puede disponer libremente de sus partidas asignadas al F.A.E.
- f) Ello implica que la Provincia asuma funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales (elaboración del presupuesto, destino de sus recursos)
- g) Se lesiona la personalidad y atribuciones de los municipios. Se pone en riesgo su subsistencia
- h) **Hay que preservar el derecho de usar todos los medios que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos, definidos por leyes y constituciones provinciales, porque de lo contrario el Art. 5 de la C.N. es un postulado teórico**
- i) **Tampoco se puede admitir considerar el grado o medida de la injerencia (diciendo que la entidad del aporte al F.A.E es mínimo), pues se estaría autorizando paulatinamente y de modo peligroso, el cercenamiento de las atribuciones.**

Los Ministros, en minoría, declaran la inconstitucionalidad de las normas provinciales impugnadas

Finalmente, en 1994, la Convención Constituyente agregó en el hoy artículo 123, a las obligaciones de las provincias impuestas en el artículo 5º:

ASEGURAR LA AUTONOMIA PROVINCIAL REGLANDO SU ALCANCE Y CONTENIDO EN EL ORDEN INSTITUCIONAL, POLITICO, ADMINISTRATIVO, ECONOMICO Y FINANCIERO.

De esta manera excluye definitivamente la "autarquía" y permite zanjar la discusión doctrinaria en torno a la naturaleza del régimen municipal.

(Daniel Sabsay ha sostenido que ante la imposibilidad de modificar la parte dogmática de la Norma Fundamental por imperio del artículo 7º de la Ley 24.309, el convencional debió incluir la cláusula en el artículo 123 de la CN y no en el artículo 5º donde hubiera correspondido en una adecuada técnica legislativa)

El miembro co-informante del despacho mayoritario en la Convención Constituyente de 1994, enunciaba los niveles de autonomía:

a) INSTITUCIONAL: Implica que cada provincia debe contemplar sus particularidades para que las municipalidades accedan al grado mayor de autonomía que es el "Municipio de Convención", lo que incluye el dictado de sus propias instituciones;

b) POLITICA: Los municipios tienen que elegir sus propias autoridades

c) ECONOMICA Y FINANCIERA Calificada como de importancia superlativa determina que los municipios argentinos generen sus propias rentas, esto es, recaudar para invertir y controlar sus propios recursos, manejados independientemente de otro poder (Diario de Sesiones- pag. 3190/3191 - Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994. T.VI p. 5379 y 5380)

La CN impone a las provincias, desde 1994, el **ASEGURAMIENTO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL** en sus respectivas constituciones, **PERO NO LAS OBLIGA A ADOPTAR UN UNICO MODELO DE AUTONOMIA.**

El artículo 5º refiere a asegurar el "Régimen Municipal" y el 123º a asegurar la "autonomía provincial".

María Angélica Gelli sostiene que la técnica legislativa adoptada implica que pueden existir en una misma provincia, municipios de convención con atribuciones para dictar sus propias cartas autonómicas y municipios reglados por leyes

orgánicas de las municipalidades, sancionadas, dichas leyes, por las legislaturas provinciales.

En línea con lo expuesto, la CSJN resuelve el caso **"MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/ INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 9111 (Fallos:325:1249)**

En el caso, La Municipalidad de La Plata acciona contra la Provincia de Buenos Aires impugnando la atribución legal que a la demandada le permitía retener fondos que la provincia debía transferir a la municipalidad de La Plata a fin de pagar las tarifas a una Sociedad del Estado que se ocupaba de los residuos(basura).

El Municipio alegó que el sistema por el que se lo obligaba a disponer de sus residuos era más oneroso que el que podía implementar por sí mismo.

La CSJN consideró:

A) que LA MUNICIPALIDAD DE LA PLATA NO HABIA DEMOSTRADO QUE LA NORMA CUESTIONADA COMPROMETÍA SU EXISTENCIA PATRIMONIAL;

B) EL SISTEMA CREADO POR LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES NO LUCIA DESPROPORCIONADO NI IRRAZONABLE;

C) LA CONSTITUCION NACIONAL OBLIGABA A ESTABLECER LA AUTONOMIA MUNICIPAL PERO DEJANDO EL "ALCANCE Y CONTENIDO" DE ELLA A LA REGLAMENTACION QUE SANCIONARAN LAS PROVINCIAS

Especial tratamiento merece el caso **"PONCE, CARLOS ALBERTO C/ PROVINCIA DE SAN LUIS" (C.S.P.95 XXXIX)**

En los autos de referencia la CSJN ha sostenido **"QUE LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES, NO PUEDEN, BAJO LA APARIENCIA DE REGLAMENTAR TAL AUTONOMIA, TRANSPONER LOS LIMITES DE LO RACIONAL Y RAZONABLE PARA LA VIGENCIA EFECTIVA DE LOS MUNICIPIOS".**

La CSJN analiza la presunta lesión a la autonomía política del municipio por parte de una Provincia.

La Legislatura de la Provincia de San Luís sancionó una ley a fin de someter a la consideración del electorado de la Provincia, la incorporación de una cláusula transitoria a la constitución local, en la que se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales y se habilitaba al Poder Ejecutivo de la Provincia, por única vez, a convocar a elecciones para elegir a los nuevos representantes. El decreto, dictado en su consecuencia, convocada a elecciones para elegir intendentes municipales y ratificar la enmienda constitucional.

Presentada una acción declarativa de certeza ante la CSJN, peticionando la inconstitucionalidad de ambas normas, el tribunal consideró habilitada su competencia originaria y exclusiva. A tal efecto, el Procurador General sostuvo que la consagración de la

autonomía municipal en la constitución reformada de 1994 REQUIERE UN AMBITO DE PROTECCION QUE EXCEDA EL LOCAL Y TRASCIENDA AL FEDERAL.

Los miembros que votan mayoritariamente (Petracchi, Belluscio, Maqueda, Highton de Nolasco, Lorenzetti- por su voto- comparten los argumentos del procurador y sostienen la inconstitucionalidad de las normas atacadas como asimismo los actos que se fundaron en ellas por haber contribuido a desarticular las bases de la organización funcional del municipio.

Los principales argumentos son:

1.- Las disposiciones cuestionadas constituyen la asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los ejecutivos municipales- convocar a elecciones dentro de ese ámbito- afectando seriamente la autonomía municipal;

2.- Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial

3.- El precepto constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación provincial que produzca la caducidad de los mandatos municipales

En las consideraciones de Lorenzetti, la autonomía municipal debe ser interpretada como un compromiso que asumieron las provincias de asegurar su régimen municipal, lo que importa no solo el reconocimiento del estatuto municipal autónomo sino de las facultades mínimas y necesarias para no desarticular su funcionamiento.

La disidencia parcial de Fayt se refiere a la autonomía municipal entendiéndose que las disposiciones atacadas no resultan violatorias de la autonomía reconocida en los artículos 5º y 123º, puesto que LA FACULTAD PROVINCIAL NO DELEGADA DE REGULAR LAS INSTITUCIONES LOCALES Y REGIRSE POR ELLAS- EN EL CASO COM ORGANO ENCARGADO DE CONVOCAR AL ACTO ELECCIONARIO MUNICIPAL- NO SE HA AGOTADO EN UN UNICO EJERCICIO QUE VEDE SU ULTERIOR MODIFICACION O REFORMA.

Argibay por su parte, sostenía que EXISTE CUESTION ABSTRACTA TANTO RESPECTO A LOS DERECHOS ELECTORALES DE PONCE COMO EN CUANTO A LA INTENTADA AFECTACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL AUNQUE RECONOCE EL INTERES GENERICO DE REAFIRMAR EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO CONSTITUCIONALMENTE PRIMORDIAL PARA LA VIDA DEMOCRATICA Y REPUBLICANA

La CSJN en otro proceso contra la misma provincia y vinculado a los hechos relatados(Causa "Barbeito,Juan"), dictó una medida cautelar a fin de que el Estado Provincial suspendiera toda acción con

el fin de alterar el período de vigencia de los mandatos electorales de los legisladores provinciales y de los concejales ya electos y en ejercicio de la representación política

LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL SISTEMA FEDERAL:

El reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Nacional supone la incorporación expresa de un orden de gobierno autónomo que se agrega a la Nación, a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se suma la presencia de un actor en la relación federal, tradicionalmente entendida como dual entre Nación y Provincias.

Sin embargo, los municipios no se insertan como sujetos directos de la relación federal sino lo hacen a través de las provincias que necesariamente deben configurar su autonomía en sus respectivas constituciones.

Las relaciones entre los tres órdenes surgidos de la descentralización: Nación, Provincias, Municipio, se integran a través de una identidad de fines.

Los distintos fines nacionales, provinciales y municipales no se confunden pero todos ellos concurren a la satisfacción del bien general de la Nación en el que convergen los diferentes intereses.

Es importante destacar, que la previsión introducida en la reforma nacional, **NO CONVIERTE A LOS MUNICIPIOS EN SUJETOS PLENOS DE LA RELACION FEDERAL. LOS MUNICIPIOS DE PROVINCIA NO SON SUJETOS "DE" LA RELACION FEDERAL SINO "EN" LA RELACION FEDERAL; PARTICIPAN EN ÉSTAS, NO COMO PARTE DE ELLAS, SINO A TRAVES DE ELLAS.**

LA CSJN HA MANTENIDO, AL RESPECTO, DECISIONES CONTRADICTORIAS:

EN PRINCIPIO, EXCLUYE DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA, LAS DEMANDAS ENTABLADAS POR O EN CONTRA DE LOS MUNICIPIOS (Administración de Puertos c/Chubut-Fallo 312:1457; Risso Patrón, Silvana c/ Buenos Aires-Fallos 314:405).

SIN EMBARGO, HEMOS OBSERVADO EN EL ANALISIS QUE HICIMOS EN: Barbeito c/ San Luís".Fallos 326:248; "Ponce, Carlos Alberto c/ San Luís"-Fallos 328:175; "Municipalidad de San Luís c/ San Luís"- Fallos 330:3126), **QUE ACEPTO LA COMPETENCIA ORIGINARIA**

Las Provincias no son federaciones de municipios; no representan o intermedian a éstos con la Nación, ni surgen por transferencia ascendente de poderes delegados por los mismos

Así, en la Constitución Nacional, aparecen delimitadas con claridad las autonomías provinciales, su contenido, su naturaleza política y sus facultades normativas, pudiendo dictar normas

legales sobre las materias reservadas o concurrentes.

LOS MUNICIPIOS, en cambio, quedan remitidos a la regulación de las constituciones provinciales que deben contemplar normas referentes a su autonomía institucional, política, administrativa, económica o financiera.

SE TRATA DE UNA AUTONOMIA RELATIVA O DE SEGUNDO GRADO ("Municipalidad de La Plata c/ Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Dec. 9111).

Es decir:

Mientras las relaciones federales entre provincias y Nación van desde aquellas hasta ésta; delegando unas competencias y reservando otras; las articulaciones entre provincias y municipios partes de un reconocimiento o delegación de competencia desde las primeras hacia éstos.

ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION NACIONAL:

"CADA PROVINCIA DICTA SU PROPIA CONSTITUCIÓN, CONFORME LO DISPUESTO POR EL ART.5º ASEGURANDO LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y REGLANDO SU ALCANCE Y CONTENIDO EN EL ORDEN INSTITUCIONAL, POLITICO, ADMINISTRATIVO, ECONOMICO Y FINANCIERO"

En la doctrina, los alcances sobre las adjetivaciones de la autonomía municipal provoca diferentes interpretaciones.

Hemos extraído, de todas ellas, para ejemplificar los diversos criterios que genera el alcance de la adjetivación de la autonomía municipal, la opinión de dos de nuestros distinguidos profesores que integran el tribunal en el presente concurso:

PARA EL DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ:

La autonomía institucional es la posibilidad de un municipio de dictar su carta orgánica; la autonomía política es la organización y gobierno de base popular, electiva y democrática; la autonomía administrativa es la posibilidad de prestar los servicios públicos y de más actos de la administración local sin interferencia de otros niveles de gobierno y la financiera es la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y los fines de bien común de la sociedad local;

PARA EL DR. HORACIO ROSATTI:

Un municipio es autónomo cuando cuenta con autonormatividad constituyente con capacidad para dictar su carta orgánica; autocefalía o capacidad de elegir sus propias autoridades; autarcía o autarquía como autosatisfacción económica, financiera, derivada de la posesión de recursos propios y la posibilidad de disponer de ellos; materia propia sobre la que cuenta con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; y autodeterminación política como exclusión de controles políticos de otros niveles de gobierno.

PREVISION NOMINAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES

Si se analizan las constituciones provinciales, SE ADVIERTE QUE NO TODAS CONTIENEN LA EXPRESION AUTONOMIA MUNICIPAL Y, CUANDO LA EMPLEAN, NO ES CON EL MISMO ALCANCE.

MENCIONAN LA AUTONOMIA PROVINCIAL EXPRESAMENTE:

Catamarca, Córdoba, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luís

ALGUNA DE ELLAS LA CALIFICAN ADEMAS COMO ADMINISTRATIVA, POLITICA, ECONOMICA E INSTITUCIONAL: Córdoba, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro y Salta

OTRAS IDENTIFICAN ADEMAS LA AUTONOMIA INSTITUCIONAL COMO LA FACULTAD DE DICTAR CARTAS ORGANICAS:

Chubut, Río Negro, San Luís, Santa Cruz y Tierra del Fuego

EN RELACION CON LA FACULTAD PARA EL DICTADO DE LA CARTA ORGANICA, ALGUNAS CONSTITUCIONES DISPONEN QUE NO TODOS LOS MUNICIPIOS AUTONOMOS PUEDEN SANCIONARLA DADO QUE LO CONDICIONA A LA CANTIDAD DE HABITANTES O CATEGORIA DEL MUNICIPIO:

Misiones, Neuquén, San Juan, Santiago del Estero, Corrientes, Chubut, Jujuy, Salta, San Luís y Tierra del Fuego.

En Córdoba depende de que sean reconocidas como ciudades por la ley provincial.

CONSTITUCIONES QUE HABILITAN A SANCIONAR LA CARTA ORGANICA PERO NO CALIFICAN AL MUNICIPIO DE AUTONOMO:

Corrientes, Chaco, Formosa y San Juan

CONSTITUCIONES QUE NO DENOMINAN A LOS MUNICIPIOS COMO AUTONOMOS NI AUTORIZAN A DICTAR CARTAS ORGANICAS:

Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe

LOS MUNICIPIOS NOS ESTAN PRESENTES EN LOS ORGANOS DE GOBIERNO PROVINCIALES, NI EN LA CONFORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO PROVINCIAL, SALVO EN ALGUNAS CONSTITUCIONES(SALTA, SAN LUIS, CATAMARCA Y CORDOBA)QUE PREVEEN LEGISLATURAS BICAMERALES CON REPRESENTACION DE LOS MUNICIPIOS EN LAS CAMARAS DE SENADORES.

Algunas constituciones como la de Salta(artículo 174) y Neuquén(artículo 276), exigen la aprobación de todo o parte de sus contenidos por la legislatura.

Al respecto, el Dr. Hernández sostiene en un trabajo publicado por La Ley, "**que la constitucionalidad de la carta orgánica solo debe ser revisada por el**

tribunal superior de cada provincia y no por el Poder Legislativo como auténtica condición de autonomía"

En Santa Fe, la Constitución en su sección Séptima y dentro de un Capitulo Único, establece el Régimen Municipal en sus artículos 106,107 y 108, organizados por imperio de una ley provincial.

El municipio no puede establecer libremente su régimen político e institucional, administrativo, económico o financiero sino que deben remitirse a los que sobre el particular disponga la norma provincial.

En Santa Fe del artículo 123 requiere que el legislador provincial actúe reconociendo la capacidad de autogestión, de representación, de gobierno, que asegure la existencia integral del municipio, el goce de sus instituciones, el pleno ejercicio de sus competencias y un sustrato territorial.

Al respecto, esto último NO IMPLICA UN RECONOCIMIENTO DE DOMINIO SOBRE EL TERRITORIO AL MODO DE DOMINIO REGULADO POR EL CODIGO CIVIL, SINO UN DERECHO A LA JURISDICCION, UN AMBITO ESPACIAL EN EL QUE EJERCE SUS COMPETENCIAS.

POR ESTA RAZON, LOS LIMITES MUNICIPALES SON FIJADOS POR LAS LEGISLATURAS Y PUEDEN SER MODIFICADOS POR ELLAS

Nº

Rosario, 12 de mayo de 2014.-
SENTENCIA DE FECHA 12/05/2014

AUTOS: "MAIORANA, Darío P. s/ Acción mere declarativa (expte. 407/14)"

JUZGADO: Primera Instancia de Distrito en lo Civil y comercial de la 9ª Nominación de Rosario

HECHOS:

El Dr. Darío Pascual Maiorana demandó la declaración de certeza sobre su derecho de pertenecer y vivir en una ciudad descentralizada del Gobierno central de la Provincia y efectivamente autónoma, y solicitó -además- que la declaración se establezca respecto de toda la clase de ciudadanos de la Provincia de Santa Fe y que -a la vez- se declare la inconstitucionalidad parcial de la ley de municipalidades vigente y sus concordantes, en cuanto impidan la existencia de los Estados Municipales autónomos y descentralizados.

CONSIDERANDOS DEL TRIBUNAL

La demanda es improponible. La omisión de quienes ejercieron y ejercen el poder político a nivel provincial en modificar o dictar una nueva ley organizada de municipalidades y la omisión de quienes ejercen el poder político en la Municipalidad de Rosario de reclamarlo con la suficiente energía, se encuentra en el marco de una decisión política y -como tal- es, al menos en principio, insusceptible de ser revisada judicialmente. La única excepción admisible a esta afirmación es el supuesto de que la decisión política vulnere derechos constitucionalmente protegidos. Y éste no es el caso.

Efectivamente, la Municipalidad de Rosario tiene capacidad de actuar en forma autónoma. La propia C.S.J.N. así lo reconoció cuando convalidó lo actuado por ésta en el caso "Rivademar", fundado -precisamente- en que la actuación de la Municipalidad de Rosario en aquella oportunidad era legítima por ser una consecuencia de su autonomía. Esto fue reconocido durante la vigencia de la ley orgánica de municipalidades que en esta causa se cuestiona y aún antes de que la Constitución Nacional expresamente lo previera. En otras palabras, si la ley 2756 permitía a la municipalidad actuar en forma autónoma antes de la sanción del art. 123 C.N., con más razón lo permite hoy.- Distinta es la cuestión del alcance de esta autonomía, que

puede ser mayor o menor, pero que debe estar determinada por la ley por mandato expreso del mentado art. 123 C.N. Tal vez el peticionante no esté de acuerdo con el alcance que le da la ley 2756, pero no expresó en su demanda cuál disposición sería -a su juicio- inconstitucional, por qué y que perjuicio concreto le causa. Por lo tanto, no se pudo ingresar en el análisis de constitucionalidad genérico. Para ello, la proposición debe ser expresa y clara; y no lo es.- Por otro lado, caber recordar una vez más, que si un ciudadano está en desacuerdo con la actuación de los representantes políticos (gobernador, senadores, diputados, intendentes, concejales, etc. ...), periódicamente tiene la oportunidad de cambiarlos a través de su voto. Son las reglas de la democracia, que si bien es un sistema que dista de ser perfecto, por ahora, es el mejor que hay.- En consecuencia, corresponde rechazar la demanda.-

RESOLUCION:
Rechazo la demanda.-