

## ARGENTINA ALGUNOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL\*

María Candelaria LÓPEZ GHIO

SUMARIO: I. *Evolución histórica*. II. *La cuestión de la autonomía municipal en la Argentina*. III. *Régimen actual del municipio*. IV. *Régimen jurídico de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. V. *Retos del municipio en el siglo XXI*. VI. *Fuentes de consulta*.

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El régimen municipal actual es producto de diversas circunstancias históricas que han influido de manera decisiva en la formación del gobierno local en la Argentina.

Durante la época de la Colonia (1776-1816) el gobierno local estaba a cargo de los cabildos. La fundación de las ciudades que el rey autorizaba en las Indias traía aparejada la designación de los integrantes del cabildo por parte de sus propios fundadores, a quienes el monarca confiaba expresamente esa facultad.<sup>1</sup> De esta manera, se constituía el primer cabildo de la ciudad, encabezado por dos alcaldes e integrado por un conjunto de funcionarios a los que se denominaba “regidores”, quienes ejercían sus funciones por el término de un año. Su número era variable, según la importancia de la ciudad de la que se tratara —por lo

\* La autora agradece cumplidamente a Julieta Morales Sánchez, abogada mexicana, la gentil dedicación para poner al día la información jurídica del presente estudio. Una versión previa se publicó como “Algunos aspectos del régimen municipal en la República Argentina”, en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, Editora Laguna-Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2003, pp. 151-177.

<sup>1</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1997, vol. I, p. 124.

general, entre seis y doce—, y sus cargos no eran remunerados. Asimismo, existían otros cargos en el gobierno de la ciudad, como el alguacil mayor —quien tenía a su cargo la policía—, el alférez real —que se desempeñaba resguardando los intereses del rey—, el tesorero —encargado del erario municipal—, el síndico —que representaba a la ciudad ante el cabildo— y el escribano —que levantaba las actas de las sesiones—, entre otros. Para acceder al puesto de cabildante, las Leyes de Indias requerían la condición de vecino de la ciudad, cualidad que sólo se reconocía a aquellos jefes de familia españoles, poseedores de bienes inmuebles.<sup>2</sup>

El cabildo tenía a su cargo una amplia gama de atribuciones. Se ocupaba no sólo de tareas de fomento, sanidad, servicios públicos locales y enseñanza primaria, sino que además se encargaba de administrar justicia en primera instancia, en todos los juicios civiles y criminales que no fueran de competencia de otros tribunales. Asimismo, poseía funciones de regimiento, encaminadas a regular la vida de la comunidad, mediante poderes de policía. De ahí que su denominación exacta fuera “Cabildo, Justicia y Regimiento”.<sup>3</sup> Su jurisdicción se extendía al tramado urbano y a la zona rural. Esta última era encomendada por el cabildo a los alcaldes de hermandad, quienes poseían funciones de policía de seguridad.

Con el movimiento de emancipación de 1810, los cabildos asumieron una importancia política vital en la nación, que superaba sus atribuciones de gobierno local. En este sentido, cabe destacar el relevante papel del cabildo abierto de Buenos Aires, reunido durante la invasión inglesa de 1806, en el que se suspende al virrey marqués de Sobremonte y se encomienda la reconquista de la ciudad a Santiago de Liniers. De la misma manera, se advierte también la notable influencia del cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, en el que se designa por primera vez una junta de gobierno patrio.<sup>4</sup> Es así como puede advertirse la creciente influencia del cabildo en la vida institucional, a tal punto que esta institución —que evidenciaba ya entonces cierta descentralización política<sup>5</sup>— fue recogida

<sup>2</sup> Recopilación de Leyes de Indias, ley 6, título 10, libro IV.

<sup>3</sup> Bernard, Tomás D., *Régimen municipal argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1976, pp. 5 y ss.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

en numerosos proyectos de Constitución nacional que sucesivamente se fueron gestando.<sup>6</sup>

En 1821, durante el gobierno de Martín Rodríguez, los cabildos fueron suprimidos por ley en la provincia de Buenos Aires, por influencia de Bernardino Rivadavia,<sup>7</sup> quien impulsaba una definida política centralista y unitaria.<sup>8</sup> Los cabildos fueron reemplazados por juntas de representantes y salas de capitulares, y sus funciones fueron encomendadas a distintas instituciones, entre las que se encontraba la justicia de primera instancia, la justicia de paz y la policía, dependientes del poder administrador provincial. A partir de este antecedente, otras provincias argentinas fueron suprimiendo también sus cabildos, dejando atrás el sistema descentralizado de gobierno local, heredado del derecho hispano. De esa forma, hacia 1833 el municipio había sido reemplazado en el país por autoridades provinciales.

No fue sino hasta la sanción de la Constitución nacional de 1853 cuando se restableció el régimen municipal en la Argentina.<sup>9</sup> En efecto, en su artículo 5o., la Constitución nacional establece la necesidad de que las provincias argentinas aseguren el régimen municipal como uno de los requisitos para el goce de su autonomía. En cumplimiento de esa manda constitucional, todas las provincias argentinas han regulado, aunque en forma disímil, el régimen municipal en sus respectivas Constituciones, y sus principios fundamentales se han desarrollado en las leyes orgánicas municipales.

Consideramos que los constituyentes de 1853 entendieron al municipio como un ente natural, toda vez que la referida disposición no impone a las provincias la creación o el establecimiento del régimen municipal, sino que coloca a cargo de éstas la obligación de asegurarlo.

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, podemos mencionar: Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de La Plata de 1812, cap. XXII; Estatuto Provisional de 1815; Reglamento Provisorio de 1817; Constitución de 1819, citados por Hernández, Antonio M. (h), *Derecho..., cit.*, nota 1, pp. 129 y ss.

<sup>7</sup> En ese momento, Martín Rodríguez estaba al frente de la gobernación de la provincia de Buenos Aires, y Bernardino Rivadavia se desempeñaba como su ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores.

<sup>8</sup> El artículo 2o. de la Ley del 24 de diciembre de 1821, sancionada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, establece: “Quedan suprimidos los cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades”.

<sup>9</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho..., cit.*, nota 1, p. 133.

La realidad política del país, teñida por la repetida irrupción de gobiernos de facto que obstaculizaron los procesos democráticos, centralizando el poder, condujo a un régimen municipal con principios débiles, de aplicación inconstante.

La recuperación de la democracia en 1983 trajo aparejado el ejercicio del poder constituyente, con lo cual se posibilitó la modernización de las instituciones en todos los órdenes de gobierno. A partir de 1986 comenzaron a reformarse las Constituciones provinciales, con una marcada tendencia al reconocimiento de la autonomía municipal.<sup>10</sup>

Posteriormente, la reforma de la Constitución nacional de 1994 siguió esa línea, al establecerse la autonomía municipal en forma expresa en su artículo 123.<sup>11</sup> De esta forma, el juego de esta última disposición y del artículo 5 del mismo cuerpo legal permiten considerar la existencia en la Argentina de un municipio necesario y autónomo, que debe seguir el régimen representativo y republicano.<sup>12</sup>

## II. LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA ARGENTINA

La historia del gobierno municipal en el país ha estado signada por una ardua pendencia en torno al reconocimiento de su autonomía. Dicha cuestión aparece ligada a las distintas relaciones que se dan entre el municipio y los demás órdenes de gobierno, en un país federal como la Argentina. En efecto, el federalismo, como forma de Estado, supone la coexistencia de diversas vinculaciones entre la nación, las provincias y los municipios, impulsadas por fuerzas centrífugas y centrípetas, según centralicen o descentralicen el poder.<sup>13</sup> Precisamente, es en el reparto de competencias entre los diversos órdenes de gobierno enunciados donde entra en juego el concepto de autonomía y la idea de participación.

<sup>10</sup> Constituciones de Catamarca (1988), Córdoba (1987), Jujuy (1986), La Rioja (1986), Río Negro (1988), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987), Santiago del Estero (1986), Tierra de Fuego (1991), Tucumán (1990), entre otras.

<sup>11</sup> El artículo 123 de la Constitución Nacional de la República Argentina expresa: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto por el artículo 5o. asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

<sup>12</sup> Korn Villafañe, Adolfo, *Derecho público político. La República representativa municipal*, La Plata, 1941, pp. 50 y ss.

<sup>13</sup> Castorina de Tarquini, María C., "El federalismo", en Pérez Guilhou y otros, *Derecho público provincial*, Mendoza, Depalma, 1990, t. I, pp. 157 y ss.

En el caso argentino, el gobierno municipal aparece ubicado de diversas maneras, configurando una amplia gama de situaciones disímiles, que van desde la centralización hasta la máxima descentralización, que implica la autonomía plena. Debido a ello, el régimen aplicable a un municipio depende de la naturaleza jurídica que se le asigne y, consecuentemente, se dan distintas relaciones entre el gobierno municipal y el Estado.<sup>14</sup>

En este desarrollo, es importante reiterar que el artículo 5o. de la Constitución de 1853 señala que las provincias deben asegurar, entre otras condiciones, el “régimen municipal” para que el Estado nacional les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones. Dicha expresión fue objeto de dispares interpretaciones, que dieron motivo a arduas controversias en la doctrina y la jurisprudencia argentinas.

De esta manera, un amplio grupo de juristas —entre los que podemos mencionar a Germán Bidart Campos,<sup>15</sup> Tomás Diego Bernard,<sup>16</sup> Antonio Hernández,<sup>17</sup> Adolfo Korn Villafañe<sup>18</sup> y Carlos Mouchet<sup>19</sup>—, se inclinan por un gobierno municipal autónomo, basados en la forma de “régimen” que la Constitución nacional atribuye al municipio. Ello implica dotarlo de un ordenamiento local con independencia y autonomía, que de ningún modo supone la creación del gobierno local por medio de las provincias, a través de una delegación de las competencias que a éstas les corresponden. Así, un municipio autónomo se da sus propias leyes fundamentales.

Algunos autores<sup>20</sup> distinguen entre municipios con autonomía plena o absoluta y semiplena o relativa. El primer supuesto corresponde a los gobiernos locales, en los que existe autonomía en sus distintas fases; esto es: institucional, política, administrativa, económica y financiera, dándose estos municipios, en virtud del primer aspecto señalado, su propia carta orgánica. En cambio, los municipios con autonomía semiplena o re-

<sup>14</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, cit., nota 1, pp. 348 y 349.

<sup>15</sup> Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1964, t. I, p. 544.

<sup>16</sup> Bernard, Tomas D., *Régimen...*, cit., nota 3, pp. 10 y ss.

<sup>17</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, cit., nota 1, p. 402.

<sup>18</sup> Korn Villafañe, Adolfo, *Derecho público político. La República...*, cit., nota 12, pp. 50 y ss.

<sup>19</sup> Mouchet, Carlos, *Las ideas de Echeverría, de Alberdi y de los constituyentes de 1853 sobre el régimen municipal*, pp. 84-640 y ss.

<sup>20</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, cit., p. 402, y Zuccherino, Ricardo, *Tratado de derecho federal, estadual y municipal*, Depalma, 1992, t. III, pp. 115 y 116.

lativa carecen de ella en el plano institucional, lo que se traduce en la falta de ejercicio del poder constituyente de tercer grado.

Por otro lado, la idea de que la expresión “régimen municipal” debe entenderse como gobierno local autárquico ha predominado en los administrativistas como Rafael Bielsa,<sup>21</sup> Miguel S. Marienhoff,<sup>22</sup> Juan Carlos Cassagne<sup>23</sup> y Pedro Altamira,<sup>24</sup> entre otros. En este caso, la autonomía implica la capacidad de autogobernarse o autoadministrarse con base en normas emanadas de un poder superior.

Las convenciones constituyentes de Santa Fe (1921) y de Córdoba (1923) marcan un precedente valiosísimo al tratar en sus sesiones la posibilidad del ejercicio de un poder constituyente de tercer grado por parte del municipio, que le permite darse su propia carta orgánica.

El ciclo de reforma de las Constituciones provinciales iniciado en 1986 muestra una marcada tendencia a afirmar la autonomía municipal. En este sentido, cabe señalar que la provincia de Buenos Aires, en su última reforma de 1994, ha dejado pasar la posibilidad de adecuarse a la corriente mayoritaria, al no tratar los temas municipales.<sup>25</sup>

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación con el tema que tratamos, no ha sido uniforme en el tiempo.

En efecto, en un primer momento, el alto tribunal se inclinó por la autonomía municipal, apoyándose en la tradición colonial y en la soberanía popular como atributo del gobierno local.<sup>26</sup>

A partir de 1911, en el caso “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación respalda la idea de autarquía, al expresar que los municipios “no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos”.<sup>27</sup> De esta manera, el alto tribunal concibe al gobierno local

<sup>21</sup> Bielsa, Rafael, *Estudios de derecho público*, Buenos Aires, Depalma, 1952, t. III, p. 58.

<sup>22</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1975, t. II, pp. 504 y ss.

<sup>23</sup> Cassagne, Juan C., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983, p. 513.

<sup>24</sup> Altamira, Pedro G., *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1971, p. 138.

<sup>25</sup> Zuccherino, Ricardo M., “El municipio argentino en las Constituciones federal y bonaerense de 1994”, *Función Pública*, La Plata, año IX, núm. 101/102, 1996, p. 27.

<sup>26</sup> *Fallos* 7:387.

<sup>27</sup> *Fallos* 114:282, considerando 7o., sentencia del 1o. de junio de 1911.

como una entidad autárquica en un fallo que se caracteriza por un acentuado dogmatismo, toda vez que no se observa en él una demostración de la afirmación que realiza.<sup>28</sup> Esta línea jurisprudencial fue reiterada por la Corte en varias oportunidades.<sup>29</sup>

Posteriormente, la influencia de la doctrina y de las Constituciones provinciales reformadas se ve reflejada en los fallos de este tribunal, que modifica su criterio y vuelve a defender, en forma explícita, la autonomía municipal a partir del caso “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de, c/ Municipalidad de Rosario”, en 1989. De esta manera, el alto tribunal de justicia revierte por unanimidad su jurisprudencia, al establecer que

aún prescindiendo de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas, la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios, (Art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha por Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.<sup>30</sup>

Además de establecer las diferencias entre el municipio y las entidades autárquicas, el fallo reconoce al gobierno local la capacidad de dictarse sus propias normas, lo que se traduce en la posibilidad de ejercer el poder

<sup>28</sup> Bianchi, Alberto B., “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”. Nota al fallo Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario, *L.L.*, t. 1989-C., pp. 47 y ss.

<sup>29</sup> Entre otros, pueden citarse: *Fallos* 123:313; 156:232 y 192:17.

<sup>30</sup> *L.L.*, t. 1989-C-47 con nota de Alberto B. Bianchi.

constituyente de tercer grado, facultad que hasta ese momento únicamente había sido contemplada en algunas Constituciones provinciales.<sup>31</sup>

La cuestión parece cerrarse con la reforma de la Constitución nacional de 1994. Ésta recoge la posición predominante en la doctrina y la jurisprudencia argentinas, en su artículo 123, al consagrar la autonomía municipal. De esa manera, la mencionada disposición completa el artículo 5 de la ley fundamental, debiendo entonces las provincias asegurar el régimen municipal autónomo como condición para gozar de la autonomía que el Estado nacional a éstas les garantiza.<sup>32</sup>

En el caso Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza, de 2005, se defiende la autonomía municipal frente a la intromisión provincial, al establecer que

...toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente a los titulares de los departamentos ejecutivos municipales... afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño constitucional. 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... aún por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales (*Fallos*: 314:495, disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Petracchi, considerando 5o.). Por otra parte, la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (*Fallos*: 314:1163), no es aplicable cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123).

De cualquier forma, son las provincias, en virtud de su propia autonomía, las encargadas de reglar el régimen municipal autónomo que la

<sup>31</sup> *Vgr.* Constitución de la provincia de San Juan (art. 247) para los municipios de primera categoría, con más de 30,000 habitantes (que a la letra dice: “Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera, a todos los municipios. Los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional...”) y Constitución de la Provincia de Salta (art. 168).

<sup>32</sup> López Calderón, Javier y Facio, Rodolfo, “La autonomía de los municipios en un reciente pronunciamiento de la Corte Suprema (a propósito del caso «Municipalidad de La Plata»)”, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis-Depalma, año 14, 2002, p. 821; Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 417; Zuccherino, Ricardo, *El municipio argentino en las...*, *cit.*, nota 25, p. 23, entre muchos otros.



Constitución nacional confiere al municipio, en el aspecto institucional, político, administrativo, económico y financiero.<sup>33</sup> Para ello, los gobiernos estadales toman en consideración la dimensión territorial, la cantidad de población y los recursos económico-financieros del municipio.<sup>34</sup> Estas circunstancias han llevado a la existencia de un régimen municipal heterogéneo en la Argentina.

### III. RÉGIMEN ACTUAL DEL MUNICIPIO

Como ya señalamos *supra*, los estados provinciales regulan con criterios diversos la autonomía municipal consagrada en la Constitución nacional, presentando cada provincia particularidades en lo que respecta al régimen del municipio en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Con relación al aspecto institucional, cada provincia determina si éste corresponde a todos los municipios o sólo a un grupo de ellos, con lo cual se permite en ese caso, distinguir a los gobiernos locales en categorías al atribuirlo según corresponda, autonomía plena o semiplena.

Comúnmente los municipios se clasifican en relación con el número de habitantes, en pequeños, medianos y grandes. De esta manera, en varias provincias argentinas la base poblacional permite distinguir municipios de primera, segunda y tercera categoría,<sup>35</sup> otorgándoles sólo a los primeros o, en su caso, sólo a éstos y a los segundos, la posibilidad de dictar su propia carta orgánica.

Algunos autores<sup>36</sup> distinguen entre municipios de convención y municipios de delegación. Los primeros son aquellos que tienen la facultad de dictarse su propia carta orgánica, al ejercer el poder constituyente de tercer grado, exteriorizando una plena autonomía. Por su parte, los municipios de delegación reciben su carta orgánica del Poder Legislativo provincial.

<sup>33</sup> Sagües, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1997, t. II, p. 208.

<sup>34</sup> Montí, Laura, "La descentralización territorial en la Argentina", *ED*, suplemento de derecho administrativo, núm. 10.744, año XLI, 30 de abril de 2003, p. 3.

<sup>35</sup> Como ejemplo pueden citarse las Constituciones de las provincias de Corrientes (art. 157), Entre Ríos (art. 181) y Chaco (art. 183), entre otros.

<sup>36</sup> Zuccherino, Ricardo, *Derecho público provincial y municipal*, La Plata, Lex, 1983, t. II, pp. 211 y ss.

Con respecto al orden político, las provincias establecen la forma de gobierno que adoptan sus municipios, en los que se utiliza mayoritariamente el sistema de intendente-concejo deliberante y el de comisiones vecinales, como se detallará *infra*. Lo importante en relación con la existencia de la autonomía en esta órbita, es que el municipio posea la facultad de organizar y desarrollar la vida pública en el orden local.

Con relación al aspecto administrativo de la autonomía municipal, los estados provinciales se encargan de regular el marco de las materias relacionadas con los servicios públicos, la organización administrativa y el poder de policía, entre otras cuestiones.

Asimismo, el orden económico y financiero de la autonomía del municipio es delimitado en su alcance y contenido por las provincias en lo que concierne a la materia tributaria, al gasto público y al desarrollo económico,<sup>37</sup> e implica la suficiencia del gobierno local en materia de recursos y erogaciones.

### 1. *Formas de gobierno*

Las formas de gobierno municipal adoptadas por las Constituciones provinciales en relación con el aspecto político que concierne a la autonomía local tampoco escapan a la disimilitud de criterios que caracterizan al régimen del municipio argentino.

Sin perjuicio de ello, podemos afirmar que en la mayor parte de las provincias se opta por el sistema ejecutivista, a cargo de un intendente y un concejo deliberante.<sup>38</sup> Asimismo, algunos estados provinciales siguen este sistema para sus municipios de segunda categoría<sup>39</sup> y para los que no tienen su carta orgánica.<sup>40</sup> De esta manera, se reproduce en el ámbito local el criterio dominante en el plano provincial y nacional, para las ciudades más grandes y para la mayoría de los municipios de mediana dimensión.

Otra de las formas de gobierno local establecida para los municipios más pequeños o para entidades menores, como las comunas o los municipios rurales, es el sistema colegiado de *comisiones vecinales o juntas*

<sup>37</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 421.

<sup>38</sup> Por ejemplo, Buenos Aires (art. 190), Mendoza (art. 198), La Rioja (art. 155).

<sup>39</sup> Es el caso de la Constitución Provincial de Neuquén (art. 189).

<sup>40</sup> Por ejemplo, Tierra del Fuego (art. 180), Río Negro (art. 233).

*de fomento*. Estos órganos, con funciones ejecutivas y deliberativas, garantizan representatividad y ejecutividad.<sup>41</sup>

A su vez, un pequeño grupo de provincias establecen el sistema de *delegaciones municipales*, que se asientan en los centros rurales y dependen del municipio más cercano.<sup>42</sup>

Por su parte, en el caso de la provincia de Córdoba,<sup>43</sup> se deja librada a la ley orgánica municipal o a las cartas orgánicas municipales la elección de la forma de gobierno a adoptar para el gobierno local, opción más acorde a nuestro entender, con el ejercicio de su autonomía. Lo mismo sucede en las provincias de Río Negro<sup>44</sup> y Neuquén<sup>45</sup> para los municipios que pueden dictarse sus cartas orgánicas. De esta forma, el sistema permite adoptar otras formas de gobierno distintas de la tradicional, como la de comisión o la de comisión gerente.<sup>46</sup>

## 2. Integración

Considerando la forma de gobierno más difundida en el país, que consiste —como dijimos— en poner el gobierno municipal a cargo de un intendente y un concejo deliberante,<sup>47</sup> pasamos ahora a desarrollar lo referente a su integración.

### A. Departamento legislativo

El Departamento Legislativo se encuentra a cargo de un cuerpo o concejo municipal denominado concejo deliberante. Éste es un órgano colegiado, compuesto por un grupo de personas que reciben el nombre de “concejales”. El número de concejales varía según la legislación provincial aplicable. Así, por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Buenos

41 Rosatti, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, 2a. ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, t. IV, p. 25.

42 Es el caso de San Luis (art. 252), Salta (art. 164) y Chaco (art. 186).

43 Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 183, inc. 2, y 184.

44 Constitución de la Provincia de Río Negro, art. 228, inc. 2.

45 Constitución de la Provincia de Neuquén, art. 186.

46 Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, pp. 561 y 562.

47 Comadira, Julio, quien indica que en algunos supuestos existe también una justicia administrativa local (Comadira, Julio, “La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región”, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, p. 291).

Aires establece que el número de los miembros del departamento deliberativo se fija con relación a la población de cada distrito, y no puede ser menor de seis ni mayor de veinticuatro. De la misma manera, la Constitución de la Provincia de Corrientes establece el número de concejales en relación con la cantidad de habitantes del municipio, y agrega que los mismos serán designados siempre en número impar. Asimismo, distingue la cantidad de miembros según las distintas categorías de municipios (no pueden exceder de nueve en los municipios de segunda categoría, y de cinco en los de tercera). Los concejales duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos; el cuerpo se renueva por mitades cada dos años.<sup>48</sup> De carácter permanente, este órgano sesiona durante todo el año y dicta su propio reglamento.

Siguiendo a destacado doctrinario, diremos que en el sistema argentino los concejales ofrecen representación político-partidaria y pluralista, dado que los sistemas electorales aplicables prevén la representación de las minorías.<sup>49</sup>

El concejo está encabezado por un presidente, quien representa al órgano y tiene a su cargo las dirección del proceso de formación de las ordenanzas. La presidencia es ejercida por uno de los concejales, elegido por el mismo cuerpo, o por el viceintendente, en los casos en que así se haya previsto. El presidente del concejo municipal reemplaza al intendente en caso de ausencia, muerte, destitución, inhabilidad o renuncia de este último.

Para el estudio de los diversos temas a tratar, el Concejo se divide en comisiones permanentes, integradas por un número reducido de concejales, que se especializan en una materia determinada. En las mismas, y a través de dictámenes fundados, se fija el criterio a seguir en el plenario sobre el tema que es objeto de tratamiento en la comisión. Asimismo, está prevista en los distintos reglamentos la posibilidad de crear comisiones especiales para analizar algún tema que resulte importante.

A su vez, los reglamentos internos de los concejos municipales asignan funciones a los bloques parlamentarios, en los que se agrupan los concejales teniendo en cuenta sus ideas políticas. Así, por ejemplo, es usual que participen en la preparación de los puntos a tratar por el Concejo en pleno.

<sup>48</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 190, 191.1; Decreto-ley 6769/58, art. 3.

<sup>49</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de derecho...*, cit., nota 41, p. 25.

### *B. Departamento Ejecutivo*

El Departamento Ejecutivo se estructura como un órgano unipersonal denominado comúnmente intendente o presidente de la municipalidad. Éste tiene a su cargo la administración general del municipio, y es quien lo representa frente a los poderes públicos y a terceros.

Es elegido en forma directa por el pueblo, a simple pluralidad de votos. Su mandato es establecido por cuatro años, y puede ser reelecto.

Las provincias confieren al intendente las siguientes atribuciones: promulgar, publicar y hacer cumplir las ordenanzas municipales y reglamentar las mismas en caso de que sea necesario; ejercer el derecho de veto, total o parcial, dentro de un plazo de diez días hábiles desde su notificación, convocar a elecciones municipales y a sesiones extraordinarias al concejo deliberante; brindar al concejo los informes que éste le solicite y concurrir personalmente o por medio de secretarios a sus sesiones cuando lo considere oportuno. Asimismo, tiene la facultad de proponer las bases y condiciones para las licitaciones y aprobar o desechar propuestas; nombrar y disponer la cesantía de los empleados municipales y aplicar a éstos las medidas disciplinarias pertinentes; representar, por sí o por terceros, al municipio ante los tribunales en defensa de los derechos que correspondan. También se ocupa de proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos para remitirlo a concejo en forma anual para su aprobación; organizar y prestar los servicios públicos municipales en forma directa o indirecta; fijar las tarifas del transporte público de pasajeros con la posterior aprobación del departamento deliberativo; administrar los bienes del municipio y proteger y promover la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo. Sumado a ello, el intendente tiene a su cargo el ejercicio del poder de policía municipal con facultades de aplicar multas y sanciones, clausuras, desalojos de locales, demolición de construcciones, decomiso y destrucción de mercaderías y demás sanciones fijadas por ordenanzas municipales, salvo los casos en que éstas hayan sido atribuidas a los tribunales de faltas, entre otras.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Decreto-ley 6769/58 de la Provincia de Buenos Aires, art. 107/109 ; Ley Orgánica de Municipios de Córdoba, art. 34 y 49; Ley Orgánica de Municipios de Chaco, art. 74 y Ley Orgánica de Municipios de Catamarca, art. 43.

### 3. Creación

En lo referente a la creación del municipio, el elemento población es la pauta más utilizada en las Constituciones provinciales para el reconocimiento del gobierno local.<sup>51</sup> De esta manera, en un amplio grupo de provincias argentinas se fija un número mínimo de habitantes para dar origen al municipio.<sup>52</sup> Por su parte, otras provincias dejan librado el establecimiento de esa cifra a sus respectivas leyes orgánicas municipales.<sup>53</sup> En el caso de las provincias de Santa Fe<sup>54</sup> y Jujuy,<sup>55</sup> no se exige una cifra mínima de habitantes, pero se señala que, a los fines de la constitución del municipio, debe existir una “comunidad con vida propia”. Finalmente, unas pocas legislaciones provinciales guardan silencio en esta cuestión, omisión que revela su opción por el sistema de municipio-partido, como se indicará *infra*.<sup>56</sup>

### 4. Competencias

Las Constituciones de las provincias argentinas tampoco son unánimes en lo que se refiere a la determinación de las competencias municipales, al emplear diversos sistemas. Es así que la mayor parte de las provincias utilizan un sistema mixto, que consiste en una enumeración concreta efectuada por ley, a la que se suma una cláusula general, que permite ampliar la competencia del municipio en cuestión.<sup>57</sup> Por otro lado, un pequeño grupo sigue el sistema de la enumeración concreta, en el que sólo se atribuyen al gobierno municipal las competencias expresamente señaladas en la ley.<sup>58</sup> Por último, se dan sólo dos —las provincias de La Rioja y Formosa—, en los que se establece el sistema de cláusula general, según el cual se reconocen al municipio amplias competencias.<sup>59</sup>

<sup>51</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 264.

<sup>52</sup> *Vgr.* la Constitución provincial de Córdoba requiere un mínimo de 2,000 habitantes (art. 181), al igual que la de Tierra del Fuego (art. 170); la Constitución provincial de Corrientes exige 500 habitantes (art. 156).

<sup>53</sup> Es el caso de la Constitución provincial de Tucumán (art. 111) y la de Misiones (art. 162).

<sup>54</sup> Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 106.

<sup>55</sup> Constitución de la Provincia de Jujuy, art. 179.

<sup>56</sup> Éstas son las provincias de Buenos Aires, Mendoza y La Rioja.

<sup>57</sup> Podemos citar el caso de las constituciones provinciales de San Juan (art. 251), San Luis (art. 258 y 261) y Tucumán (art. 113), entre otros.

<sup>58</sup> *Vgr.*, Misiones (art. 171) y Corrientes (art. 163).

<sup>59</sup> Constituciones de las provincias de La Rioja (art. 157) y de Formosa (art. 179).

Con relación a la competencia material, puede afirmarse, también, que las atribuciones de los gobiernos locales varían de acuerdo con la legislación provincial aplicable. En general, se incluyen en el aspecto político, la convocatoria a elecciones de quienes se desempeñan como funcionarios en los órganos locales, las facultades disciplinarias del consejo deliberante sobre sus miembros y la posibilidad de éste de juzgar al intendente por mal desempeño del cargo, el dictado de su carta orgánica y la propuesta de ternas para la designación de los jueces de paz. Además, el gobierno local se ocupa del nombramiento y remoción de los empleados municipales, de prestar los servicios públicos esenciales por sí o mediante contratos celebrados con particulares y de administrar los bienes municipales. En el campo económico y financiero, éste puede establecer impuestos, tasas y contribuciones, elaborar el presupuesto municipal, contraer empréstitos, disponer de sus bienes, entre otras atribuciones. En lo concerniente al plano social, compete al municipio establecer hospitales y centros de salud, instituciones de educación primaria, museos, bibliotecas y asilos, así como también el fomento de espectáculos públicos, culturales y deportivos. Con relación al campo urbanístico, el gobierno local está encargado básicamente de confeccionar planes de urbanismo y zonificación, de la conservación de las calles y espacios públicos y de regular el tránsito y el transporte públicos. A su vez, regula los cementerios y asegura el saneamiento ambiental. Asimismo, el municipio tiene a su cargo los tribunales de faltas, y es quien ejerce el poder de policía en asuntos de competencia local, como se indicará *infra*.

Cabe resaltar que en el régimen municipal argentino no ha existido un gran avance en el desarrollo de las relaciones interadministrativas. Ello se debe, fundamentalmente, a la ausencia de una política de descentralización que fomente la creación de entidades autárquicas y empresas o sociedades del gobierno local.

Respecto a la competencia territorial, varias de las provincias del país se inclinan por el sistema de ejido urbano o de villa.<sup>60</sup> En éste, la competencia municipal se extiende solamente al ámbito urbano. Por otro lado, las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Mendoza han adoptado el sistema de condado, departamento o distrito,<sup>61</sup> a través del cual la com-

<sup>60</sup> Es el caso de las provincias de Entre Ríos (art. 180), de Catamarca (art. 244) y de Formosa (art. 174), entre otros.

<sup>61</sup> Se trata de las provincias de Mendoza (art. 197) y La Rioja (art. 157).

petencia del gobierno local alcanza las áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio de la provincia queda sometido a la competencia municipal.

Finalmente, en el caso de las provincias de Río Negro<sup>62</sup> y de Corrientes,<sup>63</sup> se ha establecido un sistema “especial”, en el que, partiendo del sistema de ejido urbano, va ampliándose la competencia municipal a medida que se van desarrollando las ciudades o se amplía la red de prestaciones de servicios públicos locales.<sup>64</sup>

### 5. *Hacienda municipal*

El municipio, como orden de gobierno necesario en nuestro sistema federal, necesita recursos para el cumplimiento de sus fines. Aquéllos pueden originarse en la misma jurisdicción municipal o en otras jurisdicciones. En el primer caso, se incluyen los recursos procedentes de la potestad tributaria del gobierno local o de la renta producida por bienes municipales, ya sean muebles o inmuebles, y de actividades empresariales. Asimismo, se encuadran en esta categoría los que derivan del crédito público, del reintegro o amortización de créditos y de la venta de activos. Por otro lado, constituyen recursos surgidos en otras jurisdicciones los originados en la coparticipación federal y en la participación estadual.

En lo que respecta a los recursos coparticipables, la mayoría de las normas supremas de las provincias establecen disposiciones en torno a la coparticipación obligatoria en materia impositiva tanto federal como provincial.<sup>65</sup>

Con relación a las finanzas, los distintos niveles de gobierno existentes poseen facultades tributarias, dado que el poder de establecer y recaudar contribuciones es inherente al Estado en cualquiera de sus manifestaciones. Se trata de un poder de la misma naturaleza, siendo la jurisdicción que a cada uno de ellos se asigna uno de los rasgos distintivos.

En el proceso de organización de la República, siendo las provincias entidades preexistentes, éstas confirieron al Estado nacional sólo deter-

<sup>62</sup> Art. 227 de la Constitución de la provincia de Río Negro.

<sup>63</sup> Art. 156 de la Constitución de la provincia de Corrientes.

<sup>64</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, pp. 446 y 463.

<sup>65</sup> *Vgr.*, Constituciones provinciales de Córdoba (art. 188, inc. 3), Santiago del Estero (art. 220, inc.10), Tucumán (art. 114, inc. 2), Catamarca (art. 253, inc. 5), Neuquén (art. 205), entre otras.



minadas facultades, reservándose para sí todo el poder que no hubieran delegado expresamente. De ello se desprende que las provincias posean un amplio poder para aplicar contribuciones, mientras que el que pertenece al gobierno nacional y a los municipios está restringido a sus funciones respectivas.<sup>66</sup>

Las Constituciones provinciales coinciden en la posibilidad del municipio de cobrar tasas y contribuciones de mejoras, administrar sus rentas y usar del crédito.<sup>67</sup>

En cambio, en materia de impuestos no se da tal conformidad, toda vez que podemos distinguir en las cartas magnas provinciales disposiciones diferentes en este tema. Así, la mayor parte de las leyes supremas de las provincias establecen la posibilidad de establecer impuestos locales sobre las competencias a su cargo (es el caso de las Constituciones de Buenos Aires, Santa Cruz y Corrientes, entre muchas otras).<sup>68</sup> Otro grupo de ellas señalan, en cambio, que los municipios se hallan facultados para percibir sólo aquellos impuestos establecidos en la Constitución nacional o en las leyes dictadas por el Poder Legislativo provincial.<sup>69</sup> Por otro lado, sólo en los casos de las leyes fundamentales de unas pocas provincias se deja de reconocer la posibilidad del municipio de cobrar impuestos en forma expresa.<sup>70</sup> Sin embargo, sobre la base de la autonomía reconocida por el artículo 123 de la Constitución nacional, y ante la falta de una disposición expresa que no permita tal percepción, puede inferirse que también en este último grupo de provincias los municipios se hallan facultados para establecer impuestos municipales.

<sup>66</sup> Martínez, Patricia R., “Potestad tributaria de los municipios”, en Pérez Guilhou y otros, *Derecho público...*, *cit.*, nota 13, t. III, p. 541.

<sup>67</sup> Constitución de la provincia de Santiago del Estero (art. 220, inc. 8o.).

<sup>68</sup> *Vgr.*, Buenos Aires (art. 193, inc. 2), Chubut (art. 240), Neuquén (art. 204, inc. 6, y 205), Río Negro (art. 230, inc. 2), Tierra del Fuego (art. 179, inc. 2), San Juan (art. 253, inc. 1), Santa Cruz (art. 152 y 153), Córdoba (art. 188, inc. 1), Corrientes (art. 164, inc. 6), Entre Ríos (art. 187), Misiones (art. 171, inc. 4), Jujuy (art. 192.2) y de Santiago del Estero (art. 220, inc. 8)

<sup>69</sup> Así lo establecen, por ejemplo, las Constituciones provinciales de Mendoza (art. 199, inc. 6), Chaco (art. 197, inc. 1 y 3), Salta (art. 169, incs. 1, 2 y 3), Formosa (art. 178, inc.1) y San Luis (art. 270, inc. 5).

<sup>70</sup> Estas son La Pampa (art. 121), Tucumán (art. 114), Santa Fe (art. 107) y La Rioja (art. 158).

## 6. Poder de policía municipal

Se distingue en doctrina las nociones de “policía” y de “poder de policía” por presentar ambos institutos diferente naturaleza jurídica.<sup>71</sup> Así, con “policía” se alude a la función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, ejercida por el órgano Ejecutivo. En cambio, la expresión “poder de policía” se refiere a la potestad atribuida por la Constitución al Congreso a los fines de reglamentar el ejercicio de los derechos de los habitantes.<sup>72</sup> Estos derechos no son absolutos; por el contrario, pueden ser reglamentados para que su ejercicio no resulte antisocial.<sup>73</sup>

Debe agregarse que la mencionada potestad de regular los derechos constitucionales aparece como un instrumento inherente a todo gobierno<sup>74</sup> y, por ende, al gobierno municipal.

Con relación al municipio, debemos señalar que mediante las Constituciones provinciales o las leyes orgánicas de municipalidades, por ejemplo, se confieren al gobierno local determinadas funciones sobre diversas materias. Los límites a dichas atribuciones son dados por la misma ley que las establece. De esta manera, el poder de policía municipal es legal, apareciendo determinado por la materia, la jurisdicción y el fin de la policía.<sup>75</sup>

En el ámbito local, el poder de policía es ejercido en forma directa por los municipios que gozan de autonomía, en virtud de su poder constituyente de tercer grado. En el caso de los gobiernos municipales carentes de autonomía plena, el poder de policía les es conferido como una atribución delegada por las provincias.<sup>76</sup>

Las nuevas Constituciones provinciales, en general, reconocen a los municipios de primera categoría como autónomos, y establecen determinadas normas referidas al poder de policía municipal sobre seguridad, moralidad, salud pública, asistencia social, tránsito e higiene, entre otras,<sup>77</sup> o

<sup>71</sup> Farrando, Ismael, “Poder de policía y derecho público provincial”, en Pérez Guilhou y otros, *Derecho público provincial, cit.*, nota 13, t. II, p. 306.

<sup>72</sup> González Calderón, *Derecho constitucional argentino, cit.*, nota 13, t. III, p. 464.

<sup>73</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1986, t. I, p. 507.

<sup>74</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, TEA, 1954, t. V, p. 11.

<sup>75</sup> Aramouni, Alberto, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Némesis, 2000, pp. 44 y 45.

<sup>76</sup> Farrando, Ismael, *Poder de policía y...*, *cit.*, nota 71, p. 306.

<sup>77</sup> Por ejemplo, Constitución de la provincia de Santiago del Estero (art. 22o., inc. 1o. a), 3o. d) y 7o.), Constitución de la provincia de Jujuy (art. 189).

con una fórmula más genérica, los faculta a “proveer lo conducente a su prosperidad y bienestar...”.<sup>78</sup>

Con respecto a ello, puede observarse en las nuevas Constituciones provinciales una tendencia a establecer amplias disposiciones vinculadas con la promoción y protección del bienestar general de los habitantes, al concebir un poder de policía con criterio amplio, tanto a nivel provincial como local.<sup>79</sup> Así, en particular, se protege a la familia, la maternidad, la intimidad, la dignidad, los aborígenes, los niños, la juventud, la tercera edad, la educación, el nivel de vida adecuado, la vivienda digna, el ambiente sano, el consumidor, etcétera.

Asimismo, la mayoría de las cartas estadales establecen la posibilidad de los municipios de crear una justicia de faltas municipales y códigos de faltas. Estos últimos regulan las faltas municipales, el procedimiento aplicable para el juzgamiento de las mismas y las eventuales penas a imponer.<sup>80</sup> Generalmente, el juzgamiento de estas faltas está a cargo de juzgados o tribunales de faltas, y en aquellos municipios en los que no se ha creado la justicia de faltas, esa atribución se confiere al intendente.

### 7. Participación ciudadana en la toma de decisiones

Es innegable que la máxima expresión de la participación de los ciudadanos en la política local está dada por la elección popular de las autoridades municipales. De esta manera, los intendentes e integrantes de los concejos deliberantes son elegidos en forma directa por el pueblo, como se expuso *ut supra*.

A partir de la reforma constitucional de 1994, el artículo 38 de la ley fundamental reconoce en forma expresa a los partidos políticos, al concebirlos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”. Asimismo, algunas Constituciones provinciales han reconocido su existencia explícitamente, incluso para el orden municipal.<sup>81</sup> Sumado a ello,

<sup>78</sup> Por ejemplo, Constitución de la provincia de San Juan (art. 251, inc. 17), y Constitución de la provincia de Salta (art. 170).

<sup>79</sup> Farrando, Ismael, *Poder de policía y...*, *cit.*, nota 71, pp. 305 y ss.

<sup>80</sup> Es el caso de Tierra del Fuego (art. 175, inc. 4), San Juan (art. 251, inc. 5) y Neuquén (art. 203, inc. k), entre otras.

<sup>81</sup> Por ejemplo, la Constitución de las provincias de Chaco (art. 188) y Corrientes (art. 162).

varias leyes orgánicas de municipalidades reconocen el papel de los partidos políticos en las representaciones electivas municipales. Es el caso de las leyes orgánicas de municipios de la provincia de Mendoza<sup>82</sup> y de la provincia de Santa Cruz.<sup>83</sup>

Por otro lado, se advierte una clara tendencia a consagrar en el orden municipal institutos de participación ciudadana, con objeto de canalizar las demandas de la sociedad ante el gobierno local, ya sea en forma de reclamo o propuesta, mediante organizaciones consolidadas —como cooperadoras, ONG, sindicatos, etcétera— o por medio de grupos informales.<sup>84</sup> De esta manera, los habitantes participan en la toma de decisiones locales complementando la labor de los órganos institucionales. Esta participación se expresa a través de diversas modalidades, entre las que pueden citarse el ejercicio de formas de democracia directa —como concejos y cabildos abiertos— y semidirecta en relación con la actividad gubernativa; las audiencias públicas, las juntas vecinales y centros comunales, las sesiones públicas de las comisiones del concejo deliberante para la formación de legislación municipal y las cooperativas de servicios públicos, entre otras.

Con respecto a esto último, varias Constituciones provinciales consagran formas de democracia semidirecta para el orden local.<sup>85</sup> Esta tendencia fue seguida por la Constitución nacional, reformada en 1994, en sus artículos 39 y 40. A continuación se detallan sus rasgos principales, sin perjuicio de las particularidades que éstas adoptan en cada municipio.

Una de las formas de participación ciudadana más comunes en el orden municipal es la iniciativa popular. A través de ella los habitantes tienen la posibilidad de presentar un proyecto de ley para ser tratado por el órgano Legislativo. Para que el proceso de formación de una ordenanza municipal pueda iniciarse de esta manera deben darse ciertos requisitos.

<sup>82</sup> Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Mendoza, arts. 39, 40 y 55.

<sup>83</sup> Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Santa Cruz, art. 20. Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, cit., nota 1, p. 484.

<sup>84</sup> Soria, Daniel F., “A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XIX, Suplemento especial núm. 1, Administración local y Derecho, enero de 1997, pp. 1 y 4.

<sup>85</sup> Es el caso de Río Negro (art. 2, 119, 227, 228, inc. 4, y 238, inc. 1) Santa Cruz (art. 80, 145, inc. 4 y 150, inc.11), Neuquén (art. 3, 4, 6, 102, 183, 198, 207 y 300) y Córdoba (art. 31, 32, 110, inc. 8 y 10 y 183, inc. 4), Buenos Aires (art. 67, inc. 1, 2 y 3, 192, inc. b, 195 y 211), entre otras Constituciones provinciales argentinas.

En primer lugar, el proyecto debe reunir un número determinado de firmas de electores, el que varía entre el 1.5% y el 10 % del padrón electoral de la ciudad, de acuerdo con las diversas normas.<sup>86</sup> Sumado a ello, el proyecto debe versar sobre alguno de los temas susceptibles de tratarse por esta vía. Comúnmente, se excluyen la declaración de necesidad de reforma de la carta orgánica, la aprobación de tratados y convenios, las cuestiones vinculadas con el presupuesto e impuestos, la creación de municipios y las ordenanzas que regulan la organización interna del gobierno municipal. Asimismo, las normas que regulan lo atinente a la iniciativa popular en el orden local suelen establecer pautas en relación con la pertenencia territorial de quienes firman el proyecto. Así, en ciertos casos se exige que quienes avalan el proyecto pertenezcan a distintas zonas geográficas de la ciudad con el objetivo de lograr la representación de todas las jurisdicciones de la misma. Por el contrario, en otros supuestos se exige un mínimo de firmas de habitantes que pertenezcan a un mismo barrio. A su vez, las normas que regulan esta forma de participación fijan, en general, un plazo de doce meses para el tratamiento del proyecto originado en la iniciativa popular por parte del órgano Legislativo.<sup>87</sup>

Otra de las formas de participación del electorado en la toma de decisiones es la denominada consulta popular. Ésta consiste en averiguar la voluntad de los ciudadanos en relación con cuestiones sobre las que los órganos Ejecutivo y Legislativo tienen competencia. La consulta popular puede presentarse bajo la modalidad de referéndum o de plebiscito, según sea propiciada para la sanción, modificación o derogación de normas jurídicas o para consultar sobre un asunto de interés general trascendente, respectivamente.<sup>88</sup> En el caso del referéndum, el voto puede ser requerido en forma voluntaria u obligatoria, y su resultado es, en general, vinculante. La convocatoria al referéndum se formula por medio de una ordenanza que sanciona el órgano Legislativo, que no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo local. Con relación a la materia, se excluyen los mismos temas vedados para su planteamiento por iniciativa popular. Una vez adoptada una ordenanza por esta vía, el órgano Ejecutivo no puede vetarla. En el caso del plebiscito, la participación de los electores

<sup>86</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de ..., cit.*, nota 41, t. IV, p. 94.

<sup>87</sup> *Vgr.*, Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 67, inc. 1, y 211) y Constitución de la Provincia de Chaco (arts. 2, 117 y 204).

<sup>88</sup> *Cfr.* Soria, Daniel F., “A propósito de la...”, *cit.*, nota 84, p. 5.

no es obligatoria, y su resultado, en términos generales, no se considera vinculante para el órgano que lo requiere.

La restante de las formas de democracia semidirecta previstas para el orden municipal es la revocatoria popular del mandato de los representantes, también denominada *recall*. Por medio de ella, son los mismos ciudadanos quienes impulsan la destitución de los funcionarios públicos que, habiendo sido electos directamente por el pueblo, no cumplen correctamente con su mandato. En efecto, cuando los mecanismos de corrección de los problemas de representación que se hallan establecidos no son eficaces —por ejemplo, el caso del juicio político a través del cual ciertos representantes elegidos por el pueblo juzgan el desenvolvimiento de otros funcionarios electos—, el pueblo recobra la soberanía que ha confiado a quienes lo representan y destituye a aquellos que no se desempeñen en forma debida en su gestión.<sup>89</sup> La petición de revocatoria debe constar con un número mínimo de electores, que se establece, en general, entre un 2 y un 10% del padrón electoral, y debe ser fundada. Asimismo, la normativa aplicable establece un periodo dentro del cual el representante no pueda ser destituido por medio de la revocatoria, con el fin de garantizarle la posibilidad de mostrar su desempeño en el cargo que ocupa. Con anterioridad a la expresión del electorado mediante el voto, debe darse al funcionario cuestionado la posibilidad de ejercer su descargo. Con relación al procedimiento, cabe destacar que la presentación de la revocatoria se realiza ante la junta electoral municipal, y para su promoción se requiere reunir, en un plazo determinado, la voluntad concordante de un porcentaje de los electores (generalmente fijado entre el 10 y 25% del padrón electoral). La voluntad popular se expresa por la permanencia o destitución del funcionario en el cargo, siendo el voto obligatorio y la decisión, definitiva.<sup>90</sup>

## 8. *Relación con otros niveles administrativos*

El federalismo, adoptado por la Constitución nacional<sup>91</sup> como forma de Estado caracterizada por la descentralización de poder con relación al territorio, no supone únicamente la coexistencia de distintos órdenes de

<sup>89</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de..., cit.*, nota 41, pp. 85 y ss.

<sup>90</sup> Sólo podría contemplarse una revisión en relación con irregularidades del proceso. En la ciudad de Buenos Aires la revocatoria se regula por la Ley 357, de marzo de 2000.

<sup>91</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, art. 1.

derecho. Por el contrario, va mucho más allá de ello, al englobar también la idea de cooperación entre esos órdenes.<sup>92</sup>

Sin embargo, pudo observarse en la Argentina un marcado proceso de desfederalización, caracterizado por la tendencia continua a la centralización del poder en la ciudad de Buenos Aires, contrariando la efectiva aplicación de los principios establecidos en la Constitución nacional de 1853. Paralelamente, se ha producido un proceso de municipalización, en el que el Estado nacional y las provincias se han arrogado competencias de otros órdenes de gobierno, con la consecuente disminución de las que corresponden al municipio. Cabe señalar, empero, que el despojo de las competencias locales no se debe únicamente al apoderamiento de esas atribuciones por parte de los demás niveles de gobierno. En ese sentido, a aquella circunstancia debe sumarse la falta de capacidad de los mismos municipios en el plano político, financiero y técnico.<sup>93</sup>

Finalmente, creemos necesario subrayar que las relaciones entre el gobierno federal, provincial y municipal deben enmarcarse en un ámbito de respeto de las instituciones municipales, en cual se dé particular relevancia a la colaboración interjurisdiccional.

#### IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La ciudad de Buenos Aires reviste actualmente la condición de capital federal de la República. De hecho, a partir de 1860, en que la Provincia de Buenos Aires se incorporó a la Confederación de las Provincias Unidas del Río de la Plata, siempre se han asentado allí las autoridades nacionales.<sup>94</sup>

Lo cierto es que a partir de la reforma constitucional de 1994 esta ciudad ha adquirido un nuevo *status* jurídico, distinto de los existentes, que emerge en forma directa del artículo 129 de la Constitución nacional.<sup>95</sup> En efecto, esta disposición establece que “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el

<sup>92</sup> Con relación a la idea de federalismo como fenómeno de cooperación véase Frías, Pedro, *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980.

<sup>93</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, pp. 454 y ss.

<sup>94</sup> La cuestión de la capitalización puede verse en Bidegain, Carlos María, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001, t. III, pp. 28 y ss.

<sup>95</sup> Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 601.

pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...”.<sup>96</sup>

Al emanar su nuevo *status* jurídico de la misma carta orgánica, la capital del país podría ser trasladada a cualquier otro lugar del territorio argentino por una ley del Congreso nacional, pero el *status* que ha adquirido la ciudad de Buenos Aires y, en general, su régimen político, no podrá ser alterado sin una reforma constitucional.<sup>97</sup>

Con relación a ello, la mayor parte de la doctrina argentina<sup>98</sup> entiende que no corresponde asimilar la ciudad Autónoma de Buenos Aires a una provincia.<sup>99</sup> Ello supondría desconocer el origen histórico de las provincias argentinas y el proceso de organización nacional, dado que éstas han preexistido al Estado federal o han sido creadas con la participación del Congreso de la Nación, conforme lo dispuesto en el artículo 75 de la Constitución argentina. A mayor abundamiento, las disposiciones de la Constitución argentina sobre los gobiernos de provincia (título II) no se aplican al régimen jurídico de esta ciudad.

Por otro lado, la ciudad Autónoma de Buenos Aires tampoco puede asimilarse a un municipio,<sup>100</sup> aunque posea un gobierno autónomo —característica propia del resto de los municipios, según el artículo 123 de la Constitución nacional—. Esta última postura no permitiría visualizar la existencia de cuatro órdenes de gobierno diferentes en el esquema de descentralización política que estructura la última reforma constitucional, a saber: gobierno nacional, provincial, municipal y el de la ciudad de Buenos Aires, como una categoría nueva dentro de nuestro sistema federal argentino.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> La determinación de los intereses del Estado nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surge de la ley especial 24.588, dictada en cumplimiento de la manda constitucional mencionada. Esta cuestión puede verse en Argüello, Jorge, “Autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Aportes para la discusión sobre sus alcances constitucionales”, *L.L.*, Buenos Aires, t. 1995-A, p. 807.

<sup>97</sup> Rosatti, Horacio, *op. cit.*, nota 41, pp. 85 y ss.

<sup>98</sup> Pueden citarse, entre otros autores, a Hernández, Antonio M.; Bidart Campos, Germán; Rosatti, Horacio; Vanossi, Jorge; Natale, Alberto, etcétera.

<sup>99</sup> Esta parece ser la postura sostenida por Otonello, Ricardo Patricio, “La ciudad de Buenos Aires como provincia urbana”, *L.L.*, 1997-B-1075, y por Ekmekdjian, Miguel A., *Manual de la Constitución argentina (adenda)*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 52.

<sup>100</sup> Este es el criterio sostenido por Natale, Alberto, en *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 182 y ss.

<sup>101</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1995, t. VI, p. 537, y Hernández, Antonio M., *Derecho...*, *cit.*, nota 1, p. 602.



Podemos afirmar que la ciudad de Buenos Aires se distingue de los municipios de provincia por contar con representantes en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación, según lo previsto en los artículos 44, 45 y 54 de la Constitución nacional.

Asimismo, la ciudad de Buenos Aires interviene en la coparticipación impositiva con la nación y las provincias y está representada en el organismo fiscal federal, previsto por el artículo 75, inc. 2, de la Constitución nacional.

A su vez, a diferencia de los municipios, existe la posibilidad de que sea intervenida por el Congreso nacional, de acuerdo con lo normado en el artículo 75, inc. 31, y puede integrar regiones en el marco de lo dispuesto por el artículo 124 de la ley fundamental.

Lo cierto es que la doctrina no es unánime en cuanto a la naturaleza jurídica de la ciudad de Buenos Aires.<sup>102</sup> Para algunos autores,<sup>103</sup> se trata de una ciudad-Estado, integrada por los elementos específicos que hacen al Estado —territorio, población y poder—, y dotada de personalidad jurídica pública estatal.

Por su parte, Horacio Rosatti sostiene que se trata de una ciudad constitucional federada.<sup>104</sup> Según este autor, Buenos Aires es “ciudad”, por sus características demográficas y su trayectoria histórica. Es “constitucional”, por ser la única ciudad designada por su nombre en la carta magna, con un esquema organizativo construido directamente de los poderes constituyentes nacional y local. Finalmente, la ciudad Autónoma de Buenos Aires es “federada”, porque integra el sistema federativo argentino, conjuntamente con la nación, las provincias y los municipios y, eventualmente, las regiones.

En cambio, Creo Bay entiende que el nuevo *status* jurídico de la ciudad de Buenos Aires es el de un “distrito autónomo, con una situación intermedia entre un municipio y una provincia”.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Un estudio detallado del tema puede verse en el trabajo de Ábalos de Mosso, María G., en “Derecho constitucional de la reforma de 1994”, en Pérez Guillou y otros, *op. cit.*, nota 13, t. II.

<sup>103</sup> Es la opinión de Hernández, Antonio M. (h), *Derecho...*, *cit.*, nota 1, pp. 600 y ss., de Gauna, Juan Octavio, “Poder central y poder local”, *L.L.*, 1996-D-1500, p. 1599, y de De La Rúa, Jorge, “El nuevo *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *L.L.*, 1994-E-1122.

<sup>104</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de...*, *cit.*, nota 41, pp. 85 y ss.

<sup>105</sup> Creo Bay, Horacio D., “Nuevo régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires”, *L.L.*, t. 1994-E, sección Doctrina, pp. 1027 y ss.

Sin perjuicio de las discrepancias doctrinales, señalamos algunos de los rasgos principales de su régimen jurídico:

A diferencia de las provincias, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución nacional conservan todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal, la ciudad de Buenos Aires posee todas las competencias que le han sido conferidas en forma expresa. Por ello, en caso de conflicto se entiende que aquellas que no han sido expresamente delegadas a la ciudad deben permanecer en la esfera del gobierno nacional.

Su estatuto organizativo establece que el Poder Ejecutivo está a cargo del jefe de gobierno, quien es elegido en forma directa por el pueblo de la ciudad. Éste representa legalmente a la misma en sus relaciones con el gobierno federal, con las provincias y con otros entes públicos, y puede celebrar tratados interjurisdiccionales e internacionales.

A su vez, se instaura una legislatura de la ciudad encargada de la formación de las normas locales.<sup>106</sup>

Asimismo, se constituye un Poder Judicial de la ciudad, con un Tribunal Superior de Justicia, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento.

Una mención especial merece el sistema de descentralización comunal establecido en esta ciudad, con el objetivo de desconcentrar las funciones administrativas y prestacionales. La misma Constitución de la ciudad Autónoma de Buenos Aires define a la comuna como una “unidad de gestión política y administrativa con competencia territorial”. A los efectos de fijar esa competencia, la delimitación territorial es establecida por ley. Ésta debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos económicos, sociales y culturales.<sup>107</sup> En ningún caso estas unidades de gestión pueden crear impuestos, tasas o contribuciones ni endeudarse financieramente.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> La disposición transitoria decimoquinta de la Constitución Nacional establece que hasta tanto no se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen jurídico, el Congreso Nacional ejercerá una legislación exclusiva en su territorio.

<sup>107</sup> Art. 127, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>108</sup> Art. 128, inc. 2, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con la Ley 1.777 Ley Orgánica de Comunas (*BO* 2292), el 1 de septiembre de 2005, se dio cumplimiento al mandato constitucional del artículo 127, de dar un marco regulatorio a las comunas como mecanismo de descentralización política y administrativa del gobierno de la ciudad.

Las comunas están a cargo de un órgano colegiado, al que se denomina “junta comunal”, compuesto por siete miembros, elegidos directamente por los vecinos de la jurisdicción territorial de que se trate. La junta comunal es asesorada por un órgano consultivo compuesto por representantes de organizaciones no gubernamentales argentinas y entidades vecinales.<sup>109</sup>

Con relación a las competencias que se atribuyen exclusivamente a las comunas, coincidimos con la doctrina que distingue:<sup>110</sup> por un lado, funciones de organización, como la administración de su patrimonio, la elaboración del anteproyecto de su presupuesto anual y la ejecución del mismo, una vez que haya sido aprobado. Asimismo, las comunas tienen a su cargo en forma exclusiva funciones prestacionales, como el mantenimiento de los espacios verdes y de las vías secundarias. Finalmente, también se les asignan tareas colegislativas, entre las que podemos citar la iniciativa legislativa y la posibilidad de presentar proyectos de decretos al Poder Ejecutivo de la ciudad. A su vez, las comunas poseen competencias concurrentes con la ciudad; es el caso de la ejecución de obras, el ejercicio del poder de policía y la prestación de servicios.<sup>111</sup>

## V. RETOS DEL MUNICIPIO EN EL SIGLO XXI

El nuevo milenio trae aparejadas varias expectativas en lo concerniente al desarrollo y buen aprovechamiento de las instituciones municipales.

En primer lugar, aparece como necesaria la reforma de las Constituciones provinciales, en las que aún no se garantiza la autonomía absoluta del gobierno local. En efecto, para hacer realidad el principio consagrado en el artículo 123 de la Constitución nacional, consideramos precisa la inclusión en las cartas estaduales, de la autonomía municipal, en todos sus órdenes.<sup>112</sup> Consecuentemente, en los municipios que aún no se han dado su carta orgánica y en aquellos que se hallan insertos en las provincias en las que todavía no se asegura la plena autonomía municipal, debe estimularse un proceso de consolidación de este principio.

<sup>109</sup> Art. 131, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>110</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado de... cit.*, nota 41, pp. 85 y ss.

<sup>111</sup> Art. 128, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>112</sup> Zuccherino, Ricardo, *Tratado de derecho federal, estadual y municipal*, Depalma, 1992, t. III, p. 281, y Hernández, Antonio M. (h), *Derecho... cit.*, nota 1, p. 559.

A su vez, constituye un desafío hacer efectivas las formas de participación ciudadana ya formuladas en la letra de las diversas Constituciones provinciales y normas locales, traspasando así el plano normativo, para arribar al práctico. Es precisamente en el ámbito del gobierno municipal donde puede implementarse una amplia gama de estas formas de participación, presentando el municipio una marcada ventaja en relación con otros órdenes de gobierno, dada por la mayor funcionalidad del mismo para adaptarse, por ejemplo, a los procedimientos establecidos para las formas de democracia semidirecta.<sup>113</sup> De esta manera, la descentralización y la participación de los habitantes en la toma de decisiones del gobierno local aparecen como pilares básicos sobre los que estructurar la solución a los problemas que afectan su capacidad de gestión, entre los que no podemos dejar de mencionar la fragilidad en el aspecto económico y financiero, la falta de flexibilidad de sus organización administrativa y el retraso en el campo tecnológico.<sup>114</sup>

Otro de los aspectos de vital interés en el tema que nos ocupa es la planificación urbanística y la zonificación. La expansión demográfica, con el consecuente crecimiento de los centros urbanos, hace necesario el establecimiento de un plan regulador coherente con los intereses de quienes allí habitan.

Asimismo, el fortalecimiento de las instituciones municipales deviene necesario, toda vez que el avasallamiento de las competencias de los municipios por parte de otros órdenes de gobierno ha significado un reiterado conflicto. Es aquí donde las provincias deben brindar su asistencia a los gobiernos locales a fin de contribuir al afianzamiento del régimen federal.

Finalmente, el estudio del derecho municipal y el fomento de la educación cívica aparecen como cuestiones vitales para la consolidación de los principios inherentes al régimen municipal en la Argentina.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

ÁBALOS DE MOSSO, María Gabriela, *Los órganos del gobierno municipal en el derecho público, provincial y municipal argentino*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Derecho Público Provincial-Depalma, 1993, t. II.

<sup>113</sup> Soria, Daniel F., "A propósito de la...", *cit.*, nota 84, pp. 5 y 19.

<sup>114</sup> *Idem.*

- ARAMOUNI, Alberto, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Némesis, 1999.
- BERNARD, Tomás Diego, *Régimen municipal argentino, origen institucional y su evolución hasta la época actual*, Buenos Aires, Depalma, 1976.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (h), *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma 1997, t. I.
- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Gobierno y administración de la República Argentina*, Buenos Aires, 1959, t. II.
- LOSA, Néstor O., *El derecho municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, Ábaco, 1995.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Derecho público provincial*, Mendoza, Depalma, 1990, t. I.
- ROSATTI, Horacio D., “El municipio argentino y la reforma constitucional”, *Revista de Jurisprudencia Provincial*, Buenos Aires, año 4, núm. 1, febrero de 1994.
- , *Tratado de derecho municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2001, t. IV.
- SABSAY, Daniel A., “La ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional”, *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 09/05/95.
- SORIA, Daniel F., “A propósito de la participación ciudadana mediante las formas de democracia semidirecta en el ámbito municipal”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XIX, suplemento especial núm. 1, Administración local y derecho, enero de 1997.
- ZUCHERINO, Ricardo M., “El municipio argentino en las Constituciones federal y bonaerense de 1994”, *Revista Función Pública*, La Plata, año IX, núm. 101/102, 1996.
- , *Teoría y práctica del derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1986.
- , *Derecho público provincial y municipal, argentino comparado*, La Plata, Lex, 1983, t. II.
- , *Tratado de derecho federal, estadual y municipal, argentino y comparado*, Buenos Aires, Depalma, 1992, t. III.