

## **Autonomía municipal. Un problema con amplia gama de repercusiones\***

Por Mauro Justel<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la problemática de la autonomía municipal en Argentina, lo cual es realmente un desafío. La primera aclaración que debemos hacer es el enfoque jurídico que intentaremos darle. Creemos que es válida esta reserva previa, porque el derecho no tiene el monopolio en las definiciones. Un concepto múltiple, y de textura abierta como la autonomía municipal resulta así captado y modelado por diversos discursos, siendo el jurídico uno más.

En un país como el nuestro, que se proclama federal desde su consolidación como nación, pero que aún en nuestros días lucha por lograr un federalismo real, nos resulta desafiante repensar y rediscutir aspectos que están directamente relacionados con él.

Alberdi planteaba que “las constituciones deben ser adecuadas al país que las recibe”. Este destacado jurista, ideólogo de nuestra constitución originaria, propuso un sistema mixto, que “abraza y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación”<sup>2</sup>.

Nuestro país, está configurado por un Estado central y gobiernos locales –gobiernos de provincia–, formando en su conjunto, dice Sagüés, “las autoridades de la Nación”<sup>3</sup>.

Esta conformación, le da a nuestro país, su rasgo de “país federal”. El denominador común de todo sistema federal es que los ciudadanos se encuentran sujetos, al menos, a dos jurisdicciones, pudiendo ser tres.

Al decir de Sagüés, las ecuaciones de poder entre el gobierno federal y los provinciales se concretan, además, con un reparto de competencias<sup>4</sup>. La configuración es clara e indiscutible. Nos definimos un país federal y lo somos desde la perspectiva legal-formal. Ahora nos preguntamos, ¿lo somos realmente en la práctica? ¿Cómo está distribuida esta “ecuación” de reparto de competencias?

Al respecto, este autor, nos dice que “*el sistema federal originariamente planeado por la Constitución de 1853-1860 ha sufrido grandes desequilibrios, en favor del Gobierno federal y en desmedro de los provinciales*”<sup>5</sup>. Las causas que menciona son variadas, entre ellas: la evolución natural de muchas federaciones, donde él más

---

\* [Bibliografía recomendada.](#)

<sup>1</sup> Ganador del Concurso de Ensayos Jurídicos de la UNR.

<sup>2</sup> Sagüés, Néstor P., *Elementos de derecho constitucional*, 3ª ed., Bs. As., Astrea, 1999, t. 1, p. 342, con cita a Alberdi, Juan B., “Bases”.

<sup>3</sup> Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, p. 342.

<sup>4</sup> Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, p. 343.

<sup>5</sup> Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, p. 343.

fuerte se impone sobre el más débil, restringiendo así facultades que le corresponde delegar, concentrando poder; la falta de vocación federalista por parte de la dirigencia política; el cesarismo presidencial, muy marcado en nuestro país; la obsecuencia de los poderes provincianos; el uso arbitrario de intervenciones federales. En fin, las causas son vastas, lo concreto es que nuestro país adolece de un federalismo débil, sostenido por la legalidad, la idealidad, y la formalidad, pero totalmente desnaturalizado en la práctica y con tintes cada vez más unitarios y centralistas.

Entendemos esta problemática desde esa óptica, la relación del municipio con el Estado, por ello es que creo que éste, es un tema de suma importancia, ya que entiendo a los municipios como entes indispensables para la organización política nacional. Pero su carácter de indispensable y esencial pasa a un segundo plano cuando vemos como se le recortan facultades y prerrogativas en desmedro de su cometido. Para cumplir con su misión de ente con real poder político, creo fuertemente en la importancia que implica que las municipalidades tengan autonomía y que con ella venga a colación una efectiva y real descentralización del poder.

El tema que decidimos investigar, lejos de ser sencillo, nos torna imposible su total abordaje. Sería un engaño decir en estas líneas introductorias que trataremos de abarcar con este trabajo toda la problemática que acecha a las autonomías municipales. Sí intentaremos, con el mayor esfuerzo y rigurosidad abordar algunas de las repercusiones que el tema ocasiona.

## **2. Marco histórico**

En este apartado desarrollaremos la vida jurídica del municipio en Argentina a lo largo de la historia. Comenzando por la figura del cabildo indiano, recorriendo la etapa de nuestra primera Constitución y el siglo XX, hasta llegar a la reforma de 1994, para luego concluir con el desarrollo actual de la temática.

### **a. La importancia de la figura del cabildo**

El estudio de la figura del cabildo nos resulta de singular importancia debido a la cantidad de aristas susceptibles de análisis que presenta. No sólo por la trascendencia y gravitación que tuvo en la era independentista de Argentina, sino como antecedente de gobierno propio y representativo, y por qué no, como antecedente mismo del federalismo.

España, a diferencia de otras naciones colonizadoras, llevaba adelante sus conquistas mediante la fundación de ciudades. Su signo fundamental y característico de individualismo les da a las conquistas españolas ese rasgo regional. Toda su expansión colonizadora, heredada de los romanos, se vislumbra en la constante fundación de ciudades, ciudades cuya principal institución era el cabildo. Sus vastas funciones lo dotaban de esta nuclear importancia: facultades de policía, justicia y administración; así como trazado de veredas, calles, establecimiento de caballerizas y resolución general de problemas con piratas e indios.

Como nos dice López Rosas, “los cabildos constituían el gobierno de la ciudad, en ellos están radicadas embrionariamente las ponderables virtudes de la comuna inglesa o el municipio romano.

Y si bien en la práctica se cercenaban no pocas libertades, en el ejercicio de esta institución estaban los atributos esenciales del *self-government*. Comparando aquellos con las municipalidades actuales, podemos colegir que los primeros ejercían una jurisdicción y competencia notablemente más amplia”<sup>6</sup>.

Este autor agrega que los cabildos fueron un antecedente del gobierno representativo como así también del federalismo.

En primer lugar, nos dice que más allá de la falta de espíritu democrático por la que se caracterizó el cabildo colonial, “*el cabildo fue el receptáculo de opinión, donde el pueblo hizo escuchar sus aspiraciones o hizo valer sus derechos. El gobierno comunal representó sus intereses y cuando los pueblos interpretaron que su tácito mandato había sido violado o incumplido, depusieron por la fuerza a gobernadores y cabildantes para asegurar de esta manera sus libertades esenciales*”<sup>7</sup>. Más allá de su dudosa representación política, el autor citado, sostiene que la institución es una de las fuentes más legítimas del federalismo argentino. Al respecto dice: “*el federalismo fue una consecuencia lógica y natural de la ordenación de la política y de la estructura económica y social de aquellas ciudades diseminadas a lo largo del desierto argentino. Y así, cuando en la época independiente estas luchas por sus libertades, por sus intereses, por darse su gobierno y regirse por sus instituciones, van conformando, sin saberlo, un federalismo de hecho que años más tarde, será efectiva doctrina de derecho*”<sup>8</sup>.

Con la reforma de los Borbones, quienes ejercieron una política indiscutiblemente más absolutista que la de los Austrias, estos reflexionaron acerca del poder que giraba en torno a los Cabildos y su real autonomía. Comprendieron que era el organismo más fuerte y consolidado a través de más de dos siglos. Y en mira a ello decidieron cercenar sus atribuciones, oponiéndose en esto a la tradicional política de los Austrias que siempre les dejaron obrar libremente. Con la creación de la Junta Superior de Real Hacienda, los Cabildos pasaron a ser dependientes de este órgano, perdiendo su autonomía económica y financiera.

Esta primera etapa de la vida municipal, Sagüés<sup>9</sup>, la caracteriza como la etapa del *Municipio cabildo*, en base a la posición de Alberdi, quien elaboró las bases fundamentales de nuestra Constitución originaria, aunque sin participar de la convención constituyente. Él pensaba en dos grandes polos políticos, nación y municipio. Desechaba un poco el poder provincial. Sostenía que los entes municipales debían contar con amplias competencias, similares de las que estaban dotados los cabildos en el régimen colonial. Nos dice Sagüés que Alberdi pensaba en un “municipio estructurado como poder provincial autónomo, poseedor de una parte de la soberanía popular, electos sus cabildantes y con funciones técnicas y también judiciales”.

<sup>6</sup> López Rosas, José R., *Historia constitucional argentina*, Bs. As., Astrea, 5ª ed., 1996, p. 23.

<sup>7</sup> López Rosas, *Historia constitucional argentina*, p. 32.

<sup>8</sup> López Rosas, *Historia constitucional argentina*, p. 34.

<sup>9</sup> Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, t. 2, p. 248.

En un pasaje de sus “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, Alberdi nos dice: era tal la descentralización de poder propuesta por España en la América a través de los cabildos que nunca los esfuerzos ulteriores de descentralización pudieron destruir el germen de libertad e independencia locales depositados en las costumbres de los pueblos españoles por las antiguas instituciones de libertad municipal<sup>10</sup>. De un modo hasta poético y apocalíptico, nos echa luz en el camino de como pensaba sobre el poder municipal.

A su tiempo, Bidegain nos dice que los cabildos fueron el origen de la descentralización del poder español. Poco a poco fueron perdiendo autoridad y desaparecieron entre 1820 y 1837. En la época de Rosas no hubo ningún régimen municipal, ocupándose las autoridades provinciales del gobierno de la ciudad, pero los pensadores políticos del periodo de la organización nacional –entre los que se encuentran Sarmiento, Echeverría, Mitre y el propio Alberdi– mantuvieron vivo el deseo de restablecer ese régimen y fue recogido en el art. 5° de la Constitución, imponiendo a las provincias una obligación que no figura en el modelo norteamericano<sup>11</sup>.

Es por eso que nos resulta imprescindible hablar de los cabildos y su íntima relación con la figura del municipio actual.

## **b. Etapas de la evolución jurídica del municipio argentino**

Con la sanción de la Constitución primogénita, en 1853, el art. 5° trajo las primeras discusiones sobre la naturaleza y el grado de competencia del municipio. Este artículo, que al día de hoy se mantiene, establece entre otras cosas que las provincias deben asegurar el “régimen municipal”.

Una primera postura, defendida entre otros, por Bidart Campos y Antonio Hernández, sostiene que la Constitución incorpora la realidad municipal en forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados federados. En esta idea, se entiende que el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, sino como un poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución nacional.

Una segunda posición, sostenida por Rafael Bielsa con aportes de Marienhoff y un elenco de la doctrina administrativista, sostiene que el art. 5° no ha establecido la autonomía, sino que lo que se estableció fue un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial.

A esta etapa, que comienza su derrotero desde la sanción de la Constitución originaria, Sagüés la denominó del *Municipio arrinconado*. Ya que la postura triunfante fue la del municipio como ente autárquico. El art. 5° de la Const. nacional reconoce el poder constituyente provincial con cinco requisitos básicos que le son exigidos entre los que se encuentra, expresamente en el texto constitucional el de asegurar el régimen municipal. Hasta aquí, pocas respuestas. Entendemos que la elección de regular

<sup>10</sup> Alberdi, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.

<sup>11</sup> Bidegain, Carlos M., *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Bs. As., Abeledo Perrot, 1980, t. 3, p. 45.

a sus municipios como entes autónomos o autárquicos fue puesta a discreción del poder provinciano y así fue como estos actuaron. Aunque la norma mencionada anteriormente deje al arbitrio de la provincia el destino de sus municipalidades, no obsta para nada a que algunas leyes provinciales hayan concedido a sus municipios la facultad de darse su propia organización; Bidegain lo denomina un sistema de autonomía imperfecta porque dicha carta organizativa debía someterse a la aprobación de la legislatura provincial, como es el caso de las provincias de Santiago del Estero, Río Negro, Chubut, Formosa, Neuquén, y Misiones. Las demás provincias optaron por un régimen de autarquía y como colofón, la Corte Suprema de la Nación en diversos fallos fue gestando un andamiaje jurisprudencial en donde ratificó que el municipio era un mero ente administrativo del poder provinciano.

El basto período de *municipio arrinconado o de delegación*, tiene a los municipios como vasallos de las provincias. Su estructura y sus competencias serán asignadas por ella de un modo absolutamente discrecional. No es considerado siquiera una entidad política, sino esencialmente administrativa y técnica, sin contar con real poder político. Bidegain sostiene que la función que cumplían los entes municipales era de “docencia política”, abriendo cause a la formación de personas que se sienten atraídas por el servicio del bien común. Lejos de lograr una buena y feliz descentralización del poder.

Esta etapa llegó a un límite cuando la Corte Suprema de Justicia se pronunció en el caso “Rivademar”, en el año 1989. Este célebre fallo fue un avance significativo en el camino del reconocimiento de la autonomía municipal. Fue, sin duda, un hito fundamental en la lucha por la autonomía municipal, marcando, al decir de Hernández, un rumbo incuestionable en la doctrina municipalista.

### **c. Fallo “Rivademar” como punto de inflexión**

Como el subtítulo adelanta, creemos que este fallo de la Corte Suprema de la Nación fue un punto de inflexión en el reconocimiento de las autonomías municipales. Pasaremos, a renglón seguido, a explicar por qué tenemos esta consideración.

El fallo es del año 1989. Y opera como un punto de inflexión porque justamente viene a darle una dirección al tema de la autonomía municipal que se había tomado ya en varias constituciones locales a partir sobre todo del año 1957 en adelante donde varias provincias habían establecido “municipios autónomos de primera categoría”, es decir, con atribuciones para dictar sus propias cartas orgánicas, por ejemplo: Córdoba, Santiago del Estero, San Luis, San Juan, Jujuy, Salta y La Rioja.

Ángela D. B. Martínez Galván de Rivademar era una pianista profesional contratada por el gobierno de facto en la municipalidad de Rosario. Recuperada la democracia, el intendente rosarino dispone su cesantía.

Comienza el pleito con Rivademar pidiendo su reincorporación argumentando que la municipalidad no tenía la facultad para expulsarla. El fallo llega a la Corte Santafesina y ésta anula la resolución del intendente y ordena su reincorporación, cargando a la municipalidad de Rosario con salarios impagos más intereses. El municipio, ante ello, interpuso el recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de la Nación.

Aquí es dable destacar la actuación de la Corte, donde expresamente cambia su criterio y entiende a los municipios como entes autónomos. Distinguiendo entre autonomía plena y semiplena. En otro pasaje de los considerandos vertidos, el Tribunal nos dice que “tampoco pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”. Resalta también que “las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial y resulta inconcebible que ese gobierno, bien que se ejerza en un ámbito territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados”<sup>12</sup>.

Precisamente lo que la Corte sostuvo fue que mal se aviene al concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios tales como: 1) su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; 2) la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; 3) la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; 4) el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las entidades autárquicas; 5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y del carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; 6) el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como entidades autárquicas; 7) 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 8) la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas<sup>13</sup>.

Con estos argumentos la Suprema Corte revocó la sentencia recurrida. Inclinando la balanza claramente a favor de los municipios en cuestión de su autonomía. Creemos que fue un célebre fallo. Un verdadero cambio de directriz interpretativa con respecto a esta problemática.

Cinco años más tarde, la reforma de la Constitución nacional de 1994 incorporaría al cuerpo de la Carta Magna el nuevo art. 123, que toma como piedra basal el núcleo de fundamentos vertidos en el fallo “Rivademar”.

En resumen, lo que tenemos hasta aquí es que Alberdi ideó un país donde habitaban dos grandes polos de poder. En sus Bases, él pensaba en dos grandes polos políticos: nación y municipio. Sostenía que los entes municipales debían contar con amplias competencias, similares de las que estaban dotados los cabildos en el régimen colonial.

La consagración del art. 5° de nuestra Constitución originaria establece a las provincias la facultad de regir en materia municipal. La gran mayoría de ellas optó por un régimen de autarquía y como colofón, la Corte Suprema de la Nación en diversos fallos fue gestando un andamiaje jurisprudencial en donde ratificó que el municipio era un mero ente administrativo del poder provinciano.

---

<sup>12</sup> CJSN, 21/3/89, “Rivademar c/Municipalidad de Rosario s/Contencioso administrativo”, *Fallos*, 312:326.

<sup>13</sup> CJSN, 21/3/89, “Rivademar c/Municipalidad de Rosario s/Contencioso administrativo”, *Fallos* 312:326, consid. 8.

En el año 1989 el fallo “Rivademar”<sup>14</sup>, vino a marcar un punto de inflexión en esta tendencia de municipio arrinconado. El máximo tribunal nos dice que “no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”. Resalta también que “las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial y resulta inconcebible que ese gobierno, bien que se ejerza en un ámbito territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados”<sup>15</sup>.

Este precedente, como hemos visto, significó un verdadero cambio de directriz interpretativa con respecto a esta problemática.

Así las cosas, llegamos al año 1994, donde se produce la reforma constitucional y nos trae, entre otras cosas el nuevo art. 123 que al decir de Gelli *agrega a las obligaciones provinciales dispuestas en el art. 5° la de asegurar la autonomía municipal*<sup>16</sup>.

#### **d. Lo que nos trajo la reforma constitucional de 1994 en materia municipal**

Como esbozamos anteriormente el fallo “Rivademar”, funcionó como punto de inflexión en la dinámica interpretativa de los municipios. Se abandonó una postura de municipio arrinconado, o municipio vasallo de provincia, para reconocer su autonomía.

El núcleo de los fundamentos esbozados en Rivademar, dan a luz al nuevo art. 123 de la Const. nacional, fruto de la reforma de 1994. Este artículo nos viene a decir que serán las provincias las que definirán el alcance y contenido de la autonomía municipal y es un deber para ellas asegurar la autonomía municipal.

Antes de introducirnos en el análisis del mencionado artículo, cabe hacer una mención sucinta de lo que significa para un ente ser autónomo. Como bien sabemos, podemos clasificar a los entes estatales por su grado de competencia dentro de un ordenamiento jurídico. Por un lado, “*tenemos la soberanía como la capacidad máxima del ente, sin estar sometido a ningún otro ente superior ni mucho menos depender de un ordenamiento jurídico que lo someta. En esta línea encontramos a la autonomía, en el escalón de abajo, caracterizado por la facultad de darse su propia organización, aunque limitado por un ordenamiento superior*”<sup>17</sup>. Como nos dice Bidegain, “*la autonomía constituye un poder constituyente condicionado y susceptible de gradaciones, según el número y calidad de restricciones impuestas a su ejercicio*”<sup>18</sup>. Es decir, la propia organización del ente autónomo debe encuadrar en la normativa del ente superior, quien limita y condiciona. *Y por último encontramos a la autarquía, en donde el*

<sup>14</sup> CJSN, 21/3/89, “Rivademar c/Municipalidad de Rosario s/Contencioso administrativo”, *Fallos*, 312:326.

<sup>15</sup> CJSN, 21/3/89, “Rivademar c/Municipalidad de Rosario s/Contencioso administrativo”, *Fallos*, 312:326.

<sup>16</sup> Gelli, Ma. Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 4ª ed., t. II, p. 605, La Ley, 2008; reimpresso en 2014.

<sup>17</sup> Toricelli, Maximiliano, *Organización constitucional del poder*, t. 2, Bs. As., Astrea, 2010, p. 355.

<sup>18</sup> Bidegain, *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, t. 3, p. 46.

*ente sólo se administra por su cuenta, pero bajo un régimen que le es impuesto por otro ente superior*<sup>19</sup>. Es un ente meramente administrativo, subordinado.

Ahora bien, resta agregar detalles y especificaciones sobre aquella breve introducción sobre el art. 123. Éste además de su exigencia, nos indica cinco grados de autonomías posibles que la provincia puede otorgarle mediante su constitución local a los municipios. Los niveles de autonomía que la constitución enuncia son: *institucional*, que implica la facultad del municipio de sancionar su propia carta orgánica, es decir, una mini-constitución que regirá en su territorio y sobre sus habitantes; *política*, que implica la capacidad del municipio de elegir y remover sus propias autoridades; *administrativa*, referida a la capacidad del ente de autogestionarse, se discute si es realmente un grado de autonomía porque en principio hasta todos los entes autárquicos cuentan con esta facultad, y por último el nivel *económico-financiero*, referido justamente a reconocerle al ente municipal la posibilidad de gestionar sus ingresos y gastos, conjuntamente con elaborar su propio presupuesto, ejecutarlo y controlarlo. Nivel –este último– que creemos plenamente necesario para una feliz, efectiva y real autonomía.

Habrá que distinguir entonces, llegado el caso, con qué tipo de autonomía goza un municipio de acuerdo a lo establecido en la constitución provincial correspondiente. Debemos decir que si el ente goza de todos los niveles de autonomía mencionados anteriormente estamos frente a un municipio con autonomía plena. De lo contrario, si solo disfruta de algunos de los niveles, será un municipio con autonomía semi-plena o hasta en ciertas ocasiones, sin autonomía directamente. Entendemos que, si sólo goza de la potestad de administrarse por sí mismo, no se constituiría en una especie de autonomía semi-plena, si no que directamente estaríamos frente a un municipio de carácter autárquico, ya que como mencionamos, es una facultad que tienen todos los entes de este tipo la de poder autogestionarse por sí solos. Basta aclarar que, como bien apunta Toricelli, “todo ente que cuenta con autonomía trae implícitas facultades autárquicas (dado que, si puede organizarse, mucho más puede autoadministrarse)”<sup>20</sup>. Como bien sabemos en Derecho, un viejo adagio nos reza que quien puede lo más puede lo menos.

Puede pensarse que la autonomía plena es aquella que se logra cuando el municipio puede darse su propia carta orgánica, y semi-plena cuando no tienen tal atribución, ya que es éste el criterio que se utilizó en Rivademar para hacer tal distinción. Consideramos que tener la facultad de organizarse no es la clave para que un municipio se considere autónomo. No siempre una carta orgánica municipal puede garantizar altos grados de autonomía efectiva ya que pueden existir limitaciones de toda índole que no le permitan a ese municipio efectivizar en los hechos su capacidad autonómica más allá de contar con su propia carta organizativa, pero a los efectos de clasificar, entendemos que un ente es plenamente autónomo cuando cuenta efectivamente con la prerrogativa de elegir como organizarse. La autonomía, en definitiva, otorga la libertad de elegir la forma de organización.

Por lo expuesto, a la normativa del art. 5° que ya nos rige de la Constitución de 1953, se agrega como manda constitucional el art. 123 en donde la Constitución nacional le confiere al ente municipal la autonomía. Ahora bien, ¿se la confiere

<sup>19</sup> Toricelli, *Organización constitucional del poder*, p. 355.

<sup>20</sup> Toricelli, *Organización constitucional del poder*, t. 2, p. 357.

realmente? ¿Puede la Nación otorgarles directamente la autonomía a todos los municipios del territorio argentino? ¿Es operativa esta nueva norma? Estos interrogantes los abordaremos en el siguiente título.

### 3. Planteo general del problema y algunos fallos determinantes

La reforma constitucional de 1994 se hace eco de este célebre fallo incorporando el art. 123. En primer lugar, cuando nos preguntamos si se confiere realmente la autonomía municipal a partir de la inclusión del nuevo art. 123 de la Const. nacional, debemos responder cuidadosamente de no confundir algunos aspectos.

Como primera medida es cierto que la Constitución Nacional busca o, de hecho, sienta como norma ritual, que los municipios deben ser autónomos. Pero esa autonomía no es directamente puesta en cabeza de los poderes municipales por el Estado central, esa autonomía ofrecida tal y como está tiene un intermediario que son las provincias, y con esto quiero decir que los entes municipales no pueden, a nuestro entender, hacer operativa la autonomía que este les reconoce la Constitución Nacional; si no que deben alcanzarla mediante los poderes provinciales respectivos. Esta afirmación tiene asidero en el propio art. 5° de la Constitución Nacional.

Para ser precisos, lo que la norma constitucional hace es ordenar a las provincias, que en sus constituciones aseguren la autonomía de sus municipios, reglando su alcance y contenido.

Como consecuencia de esta conclusión, arribamos a la respuesta de un segundo interrogante planteado: ¿tiene potestad la Nación para otorgarle directamente la autonomía a los municipios? O bien, formulado de otro modo ¿son autónomos todos los municipios argentinos desde la sanción del art. 123? La conclusión es que no. Definitivamente, el art. 123 de la Constitución no resulta operativo, y es respetuoso del propio art. 5°. Es decir, que el límite está dado por el art. 5°, es facultad de las provincias encargarse de su régimen municipal y asegurarlo. Los constituyentes de 1994 no quisieron pasar por encima de ello y así lo expusieron en las sesiones de la Convención: “la autonomía municipal no podría ser reglamentada en detalle por la propia Constitución porque así se avanzaría de un modo incorrecto e imprudente sobre las autonomías provinciales” (Convencional Prieto, Diario de Sesiones)<sup>21</sup>.

El ente municipal no puede efectivizar esta cláusula. La respuesta es contundente y como bien apunta Toricelli, “*la norma constitucional no le otorga tal autonomía directamente a los municipios, sino que fija las líneas directrices para que sean las propias provincias las que definan el régimen*”<sup>22</sup>.

Insistimos sobre la idea, no puede entenderse a través de esta norma que los municipios argentinos sean autónomos. Para gozar de la misma deberán obtener la respectiva regulación de su poder provincial. Si bien es cierto que como apunta Sa-güés, “*ahora los municipios cuentan con el derecho de ser autónomos fundado en la propia Constitución nacional. Esos poderes autonómicos pueden ser reglados en su*

<sup>21</sup> Toricelli, *Organización constitucional del poder*, t. 2, p. 354, con cita en “Diario de Sesiones”; p. 3191 y siguientes.

<sup>22</sup> Toricelli, *Organización constitucional del poder*, t. 2, p. 356 y 357.

*alcance y contenido por las provincias (aunque sin desnaturalizarlos)*<sup>23</sup>. Este reconocimiento tiene un tinte más que positivo; implica, que las provincias ya no podrán retroceder sobre lo ya reconocido a las municipalidades y ello tiene una importancia relevante. Porque si bien no todas las provincias argentinas han sido obedientes a la manda constitucional, poner un límite al retroceso desde luego que es una buena noticia, sobre todo teniendo en cuenta que la experiencia histórica parece susurrarnos al oído que los ejecutivos provincianos no son muy afines a soltar sus prerrogativas.

De todos modos, aunque nos alegramos por la meta alcanzada en la reforma de 1994, es hora de que dejemos de conformarnos con pequeños reconocimientos y comencemos un proceso prudente tanto normativo como jurisprudencial hacia una Argentina donde todas las provincias tengan reconocidas las autonomías municipales y doten, en el marco de sus competencias con real poder político a los municipios.

Saldado el intento de responder los interrogantes planteados, me enfocaré en los efectos que trajo aparejada la reforma en estos últimos años.

En primer lugar, el efecto de esta norma fue positivo en lineamientos generales ya que la mayoría de las provincias aggiornó sus constituciones locales a la norma constitucional imperante. Algunas hasta llegaron a reconocer la posibilidad de sus municipios de regirse por sus propias normas como es el caso de las provincias de Río Negro y La Rioja. El inconveniente constitucional claramente no lo tienen estas provincias obedientes a la norma, si no por el contrario, se encuentran en situación de desventaja jurídica aquellas que no adaptaron sus constituciones locales a lo que ordena el art. 123 de la Const. nacional; como es el caso de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Estas últimas al no adaptar su Constitución local a lo que ordena la Carta Magna se encuentran incumpliendo deliberadamente la Constitución Nacional. Esta actitud pasiva ante el incumplimiento de una norma constitucional deja inmersas a sus constituciones locales en una inconstitucionalidad por omisión.

Nos basta echar luz sobre cómo se comportó la Corte luego de este cambio normativo provocado por la reforma de 1994. A decir verdad, no se embarcó en una empresa “pro municipalista”, al contrario, aplicó el derecho vigente en la materia en cuanto no hizo expresos reconocimientos por encima de lo que las provincias tenían reconocido internamente. No hizo operativo el art. 123, si no que respetó la competencia provincial en la materia. Así lo hizo en los fallos “Telefónica Argentina c/Municipalidad de Luján”<sup>24</sup> y “Cablevisión c/Municipalidad de Pilar”<sup>25</sup>, donde sostuvo que “las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias, a las que pertenecen”; es claro el hincapié que hace la Corte Suprema inclinando la balanza hacia los entes provinciales como “pertenecedores de las prerrogativas”.

Pero con el correr de los años han llegado algunos fallos en donde la Corte mostró piedad hacia los municipios y comenzó a reconocer levemente su derecho a ser autónomos por orden constitucional. Un fallo que cabe mencionar es

<sup>23</sup> Sagüés, Néstor P., *Manual de derecho constitucional*, Bs. As., Astrea, 2012, p. 510.

<sup>24</sup> CSJN, “Telefónica Argentina SA c/Mun. de Luján s/acción declarativa”, LL, 1997-E-114; DJ, 1997-3-532.

<sup>25</sup> CSJN, 4/4/06, “Cablevisión c/Municipalidad de Pilar s/acción de amparo - medida cautelar”, SJA, 7/6/06, JA, 2006-II-511.

“Municipalidad de la Plata”<sup>26</sup> donde si bien dijo que el alcance y contenido de la autonomía municipal debe ser reglado por la provincia correspondiente, agregó que “debe darse el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación del mencionado art. 123”. A esta postura, el máximo tribunal agregó en el fallo “Ponce”<sup>27</sup> que siempre debe darse el mayor grado de autonomía hacia los municipios “dentro de lo razonable”. Así, estoy en condiciones de afirmar que, en materia jurisprudencial, esto es lo que tenemos.

El panorama no es para nada alentador, sabemos de las limitaciones con las que cuentan los municipios para obtener prerrogativas ya que en la lucha ficticia que planteamos entre poder provincial y poder municipal, este último se configura como el más débil. Los municipios a los que sus provincias respectivas les han brindado autonomía no tienen el inconveniente desde lo legal, tal vez tengan que lidiar con otras problemáticas, pero al menos en las Constituciones locales de sus provincias y en la mismísima Carta Magna tienen reconocida su autonomía.

El mayor inconveniente lo tienen aquellos municipios donde sus poderes provinciales no han sido obedientes con la Constitución Nacional; caso que hemos mencionado de Mendoza, Buenos Aires y Santa Fe.

#### **4. Costumbres argentinas: incumplir la Constitución**

En nuestro país anómico, vemos constantemente la formulación y el pedido de “reformas” por parte de sectores sociales. Estas solicitudes al poder político sin duda que tienen como fundamentos los visibles desajustes que sufre nuestro sistema democrático, quedando este en muchas ocasiones, considerablemente expuesto y con visibles fracturas ante la sociedad toda.

Enumerar las fallas “del sistema”, no es la misión de este trabajo y basta con remitirnos a las noticias diarias de la actualidad política Argentina. Ahora bien, es lógico que la sociedad, en respuesta a estas claras fracturas del sistema, responda con pedidos de reforma. Ahora bien, ante esto nos preguntamos: ¿de dónde viene esa costumbre tan argentina de reformar lo que no hemos cumplido en lugar de cumplir lo que hemos reformado?

Ante este punto, el análisis que hacemos va un poco más allá de ese pedido social de que “las cosas no funcionan y por eso deben cambiar”. Entendemos que la cuestión en estos temas pasa, y en definitiva lo que la sociedad reclama, por el cumplimiento de la Constitución.

Estos incumplimientos vienen dados desde la reforma misma de la Carta Magna e involucran a todos los actores e instituciones políticas. Desde los albores de la Constitución reformada de 1994 que nos exponemos a los desmedidos incumplimientos que van desde la no sanción de leyes reglamentarias por parte del Congreso, hasta la no designación de nuevos funcionarios como el Defensor del Pueblo.

---

<sup>26</sup> CSJN, 28/5/02, “Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”, *Fallos*, 325:1245.

<sup>27</sup> CSJN, 24/2/05, “Ponce, Carlos Alberto c/San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza”, *Fallos*, 328:175.

Enumerar a todos aquí, excede por completo la misión de esta investigación<sup>28</sup>. También observamos que los motivos son variados y responden en algunos casos a ausencia de reglamentación legislativa, en otros a falta –tal vez– de voluntad política, y por supuesto, una general falta de cultura democrática que responde a nuestra historia misma y a la que al calor de los años nos vamos educando.

Por lo tanto, lo que queremos marcar es que incumplir la Constitución, se nos presenta como algo no menos que habitual y cohabita en todos los actores sociales y políticos de nuestro país. En el tema que nos convoca y en miras a fortalecer el federalismo que impregnó la reforma de 1994, vemos como los tópicos aprobados en este sentido fueron logrados y plasmados en el texto constitucional, aunque diste de haber sido conseguido en la práctica. Las regiones interprovinciales no florecieron; la autonomía de los municipios es deuda en tres provincias; el reconocimiento del *status* específico de la Ciudad de Buenos Aires no es todavía pleno y la Ley de Coparticipación Federal de impuestos prevista por la Constitución no ha sido sancionada<sup>29</sup>.

De esta manera vemos como las provincias no quedan exentas a los incumplimientos referidos y mucho menos, en materia de autonomía municipal y especialmente con respecto al incumplimiento del art. 123<sup>30</sup>.

## 5. Reflexionar hoy acerca de los “atributos mínimos” que señala el fallo Rivademar

Claramente el fallo Rivademar ha sido el comienzo de un camino hacia la autonomía municipal que se terminó consagrando en la reforma de 1994. Este fallo, que operó como una punta de lanza para el posterior desarrollo de esta problemática, aun hoy nos sigue repercutiendo.

A la hora de investigar y desarrollar el tema nos preguntamos ¿es hora de abandonar lo que predica el fallo Rivademar e ir por más? o ¿sigue teniendo vigencia esto de los contenidos o atributos mínimos que el fallo remarca?

La respuesta no es sencilla. Por un lado, como vemos la mayor parte de las provincias han optado por reconocer la autonomía municipal en sus constituciones locales y por lo tanto, para ellas, a priori pareciera ser que en estas provincias este concepto de los atributos mínimos ya no tiene sentido porque la autonomía como tal ha sido reconocida por el poder provinciano acatando la Carta Magna.

Sin embargo, esto que reza el fallo Rivademar, tiene plena vigencia para las provincias que aún no hay reconocido la autonomía. En este escenario de desacato a la Constitución Nacional, este fallo sostiene plena vigencia. Al respecto la doctora Ábalos nos señalaba: *Creo que esos presupuestos mínimos de Rivademar siguen vigentes en relación a las provincias que todavía no cumplen con la autonomía. Si hoy*

<sup>28</sup> Para más información puede consultarse: Hernandez, Antonio M., *A 25 años de la reforma: incumplimientos y tareas pendientes*, La Ley, “Suplemento Especial: A veinticinco años de la reforma constitucional”, nov. 2019, p. 23.

<sup>29</sup> Ver en tal sentido: Rosatti, Horacio, “*A veinticinco años de la reforma de la Constitución. Balance de un constituyente*”, La Ley, “Suplemento Especial: A veinticinco años de la reforma constitucional”, p. 3.

<sup>30</sup> Al respecto señala Gelli que el incumplimiento de esta cláusula, por ser de carácter federal, es revisable por la Corte Suprema de Justicia. Ver en Gelli, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, p. 605.

*tuviéramos las veintitrés provincias con su autonomía municipal bien definida, acompañada con recursos; te diría: ya está. No tenemos por qué seguir hablando de estas atribuciones mínimas. Pero desgraciadamente, la realidad de las tres provincias que están incumpliendo, sigue teniendo vigencia el mandato que en ese fallo se plasma*<sup>31</sup>.

## 6. Naturaleza jurídica de los municipios y descentralización del poder

Las discusiones sobre la naturaleza jurídica del ente municipal siempre han rondado en si hablamos de un ente autárquico o autónomo. La histórica discusión que dividía administrativistas y constitucionalistas. Marienhoff, enrolado en los primeros, definía a los entes autárquicos como aquellos que tienen atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que les es impuesta<sup>32</sup>. También agrega este autor que son personas jurídicas públicas estatales, con amplitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos.

Dromi, por su parte, señala que “los entes autárquicos son personas jurídicas públicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o en gestión de servicios públicos”<sup>33</sup>.

Por otro lado, al definir la autonomía, podemos aproximarnos diciendo que tal carácter denota siempre un poder de legislación, que debe ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. Dana Montaña agrega al concepto de autonomía que *es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones por su capacidad de gobierno propia y con más precisión por la facultad de organizarse, siempre en las condiciones de la ley fundamental y luego de ello, darse sus instituciones y gobernarse por ellas mismas con prescindencia de todo otro poder*<sup>34</sup>.

Vemos en este razonamiento, que el carácter de autónomo refleja la posibilidad de autoorganizarse con libertad de formas –lo que muestra en materia de derecho municipal es dictar su propia carta orgánica– y por supuesto, autogobernarse bajo esos parámetros.

Siguiendo esta lógica, nos parece adecuado plasmar una definición de autonomía municipal a la cual adherimos. Salvador Dana Montaña nos dice que *“es la facultad que tiene el municipio de autodeterminarse, de autoorganizarse y de auto conducirse, con prescindencia del Estado a que pertenece el municipio o en cuya jurisdicción se encuentra, dentro de los límites de la ley fundamental de ese Estado, porque es natural que, por razón de ser el Estado con respecto al municipio de mayor autoridad y con fines más amplios, el municipio quede subordinado en cierto modo al Estado”*<sup>35</sup>.

Bajo este concepto, no hay dudas que el municipio puede dictar su propia carta orgánica municipal, en el ejercicio del denominado poder constituyente de tercer grado.

<sup>31</sup> Entrevista con la doctora Gabriela Ábalos, Juez del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.

<sup>32</sup> Marienhoff, Miguel S., “*Tratado de derecho administrativo*”, t. 1, Bs. As., Abeledo Perrot.

<sup>33</sup> Dromi, Roberto, *Tratado de derecho administrativo económico*, t. 1, p. 242.

<sup>34</sup> Dana Montaña, Salvador, *La autonomía municipal*, “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia”, Maracaibo, Venezuela, n° 3, 1961, p. 45 y siguientes.

<sup>35</sup> Dana Montaña, *La autonomía municipal*, p. 45 y siguientes.

Esta discusión de la naturaleza jurídica del municipio vemos que tiene algún punto de contacto con la discusión de centralización y descentralización del poder. En algún pasaje de este trabajo hemos sostenido que el problema de la autonomía municipal se relaciona con el de las distintas relaciones que el municipio tiene con el Estado provincial. Y al observar esas relaciones vemos el desempeño de las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras. Nos enseña Maurice Hauriou que la “*centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado*”<sup>36</sup>.

En este orden de ideas, el municipio se sitúa ante el Estado de diversos modos constituyendo un abanico de posibilidades y de maneras de relacionarse con el Estado. En este espectro vemos que los municipios van desde la dependiente centralización –constituyéndose como entes autárquicos– hasta la máxima descentralización que es la autonomía.

El problema se presenta con los municipios que no tienen facultad de dictar su propia carta orgánica. Aunque sí tengan reconocida otros requisitos que hacen a la idea de gobierno propio como, por ejemplo, la facultad de elegir popularmente sus autoridades, administrar libremente sus rentas y hacer lo propio con la prestación de servicios públicos. Nos preguntamos si a esos municipios ¿se los debe considerar autónomos o autárquicos? O bien, ¿son una especie de anfibios? De ser así, ¿de qué están más cerca? ¿Autonomía o autarquía?

Consideramos que el municipio, sin posibilidad de darse su propia carta orgánica, pero siempre que tenga las potestades de elegir sus autoridades, invertir sus rentas libremente y prestar sus servicios, está más cerca de la autonomía que de la autarquía, tal es el caso santafesino donde, como veremos en el siguiente capítulo, la vida democrática y política de las municipalidades y comunas es mucho más avanzada que las que pertenecen a la provincia de Buenos Aires y Mendoza.

Está claro que lo que nuestra Constitución manda, más allá de la naturaleza jurídica, es la autonomía, ya no existen dudas al respecto desde la incorporación del art. 123 en 1994. Ahora bien, también es cierto que en nuestro país tenemos diversos ordenamientos provinciales que no todos responden a este orden.

## 7. Las provincias desobedientes

Tenemos tres provincias que no tienen reconocida en su Constitución local la autonomía municipal. De allí surge denominarlas “provincias desobedientes”, haciendo alusión a que están en una situación de incumplimiento para con la manda constitucional en la materia<sup>37</sup>.

Las tres provincias que denominamos desobedientes son Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires. Ninguna de ellas tiene reconocida en su constitución local la autonomía municipal, lo que significa un incumpliendo ineludible y a esta altura es inaceptable.

<sup>36</sup> Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, París, 1933, p. 71, citado por Hernández, Antonio M., “Derecho municipal”, t. 1, 2ª ed., Bs. As., Depalma, 1997.

<sup>37</sup> Ver Justel, Mauro, *Autonomía municipal. Las provincias desobedientes*, “Revista Rueda”, n° 10, 2019, p. 17.

Pasando revista de las situaciones que viven cada una de ellas. Por un lado, tenemos la Constitución de Mendoza que data de 1916, y nunca en su historia tuvo reconocida la autonomía municipal. Otra realidad es la que vive Santa Fe, que en 1921 tuvo una Constitución que sí reconocía autonomía a los municipios, una total avanzada en la época. Luego se reformó en 1962, quitando esta cláusula, y es esta, la actual Constitución santafesina.

El caso de Buenos Aires es distinto, los bonaerenses sí reformaron su Constitución local, y lo hicieron meses después de la reforma a nivel nacional de 1994. Su última modificación data de septiembre de ese año. Sin embargo, desoyeron la manda del art. 123 y no reconocieron ni mucho menos aseguraron la autonomía para sus municipios.

La diferencia que encontramos entre estas 3 provincias radica en su régimen municipal. Es decir, la forma en que tienen organizado su esquema municipal y como repercute esto en la vida democrática de los municipios.

En cuanto al régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, vemos que está muy lejos de ser moderno y atrasa desde el punto de vista de la gobernabilidad. Buenos Aires, tiene un régimen municipio-partido, se elige un intendente por partido y dentro del partido existen distintos pueblos o comunidades que están territorialmente separados de la ciudad cabecera y sin embargo no cuentan con comuna o municipalidad propia, si no que dependen de la ciudad principal. Por ejemplo, el partido de San Nicolás, que está compuesto por siete comunidades. Una es la cabecera, donde radica la municipalidad, que es la ciudad de San Nicolás de los Arroyos. Y otros seis asentamientos que son, La Emilia, Conesa, Campos Selles, Erézcano, General Rojo y Villa Esperanza, donde actúa como autoridad local un delegado de la municipalidad de San Nicolás.

Todos los habitantes del partido eligen al intendente del partido y éste designa a los delegados en las distintas comunidades. Un régimen similar es el que rige en la provincia de Mendoza, con un régimen denominado municipio-departamento.

Distinto es Santa Fe, donde más allá que la provincia está dividida en departamentos (precisamente en 19), y estos cuentan con una ciudad cabecera, pero a diferencia de las provincias mencionadas anteriormente, todas las comunidades y los asentamientos eligen a su intendente de municipio por elección popular, en caso de que sean comunidades con más de 10.000 habitantes –ciudades–, y comisiones comunales para el caso de los pueblos que tienen menos de 10.000 habitantes, siendo éstas de 3 miembros para aquellas localidades de menos de 5.000 habitantes y de 5 miembros para las que cuenten con entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Con esto se intenta demostrar, que más allá de que Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza incumplan la Constitución Nacional y no reconozcan la autonomía para sus municipios, dentro de ese incumplimiento general cabe efectuar distinciones. Es claro que el sistema de gobierno y elección de autoridades que tiene Santa Fe está muy por encima, al menos desde el punto de vista político-democrático, que el de sus pares incumplidoras.

Sobre esto se expidió la doctora Ábalos, cuando le preguntamos al respecto de la gobernanza en las “provincias desobedientes”. Ella nos señalaba que: “En Santa Fe hay un modelo mucho más moderno. Es mucho más moderno con esta referencia

de comunas y ciudades, que tienen dentro del ámbito comunal la soberanía popular con la posibilidad de elegir sus autoridades. A diferencia del modelo municipio-partido de la provincia de Buenos Aires o municipio-departamento en Mendoza, donde nuestros distritos que serían sus comunas, no tenemos ni en Buenos Aires ni en Mendoza, elección popular. En los distritos eligen a las autoridades que van a gobernar en la ciudad cabecera del partido o del departamento, de forma tal que hay una elección indirecta, el vecino de un distrito elige a quien lo va a gobernar desde una ciudad distinta del pueblo donde vive. Entonces el modelo atrasa mucho más que el santafesino. A Santa Fe le falta el detalle de la autonomía institucional, pero avanza y son más avanzados que en Mendoza y Buenos Aires y de alguna manera la calidad municipal de Santa Fe es mejor, porque es mucho más democrática<sup>38</sup>.

### a. Algunas soluciones a estos inconvenientes

El camino no es fácil. Aportar una solución a esta encrucijada jurídica planteada de esta manera no es para nada sencillo. ¿Cómo podemos lograr, o –mejor dicho– cómo pueden lograr los municipios huérfanos de autonomía, que sus provincias se la reconozcan?

En principio hay que decir que el camino no es uno sólo. Encuentro y creo que son tres los modos posibles para que los entes municipales arriben al puerto de la autonomía que merecen. El primero y el más lógico, es una *reforma constitucional local* que reconozca y regule de manera clara y sin oscuros la autonomía de sus municipalidades. Afirmo que esta sería la forma más lógica porque, de esta manera, las provincias tienen la posibilidad de sanear su inconstitucionalidad por omisión antes mencionada.

Atento a la dificultad que esto trae aparejada, considerando que reformar una constitución no es para nada sencillo, la segunda opción que estimo preciso mencionar como viable, es que mediante una *ley de la legislatura provincial* se reconozca la autonomía. Esta vía –que a priori parece ser un buen atajo para arribar a buen puerto– presenta un conflicto entre la ley dictada y la propia constitución local no reformada.

La ley pecaría de inconstitucional en lo que respecta al ámbito provincial ya que se enmarca jerárquicamente por debajo de una constitución local y tanto ley como constitución se enfrentan a una posible tensión por normar dos cosas de manera opuesta. La constitución no reconoce la autonomía, y tiene jerarquía superior a la ley que sí reconocería la autonomía para los municipios. Precisamente para el caso de Santa Fe, el art. 55 de la Constitución local establece en su inc. 5, que le corresponde a la legislatura “organizar el régimen municipal y comunal según las bases establecidas por esta Constitución”. La contradicción es notoria y la posibilidad una tensión es inevitable, aunque para los fines federales es una buena salida. De hecho, la provincia de Santa Fe parece avanzar en ese camino. También es cierto que, en términos políticos, el consenso que se requiere para la sanción de una ley de estas características es mucho menor al necesario para una reforma constitucional<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Entrevista con la doctora Gabriela Ábalos.

<sup>39</sup> En el caso de la provincia de Santa Fe, se baraja esta posibilidad de una ley que reconozca a los municipios como autónomos siempre que el tema de la autonomía se pone en agenda. La realidad es que, las veces que se ha intentado reformar la Constitución local, la discusión central aparece en

Al respecto de esta salida, Gelli sostiene que *“las provincias que no contienen la autonomía institucional de los municipios, departamentos o partidos en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato de la Constitución federal se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las municipalidades para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos en el art. 123”*<sup>40</sup>.

La última de las vías posibles para lograr el cometido de que nuestros municipios gocen de autonomía, es la *vía judicial*; caso en el cual, un municipio, dotado de legitimación activa para reclamar tal derecho deberá presentar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de inconstitucionalidad por omisión en la que está inmersa su provincia por no adaptar su respectiva constitución local.

Sin lugar a dudas, este camino sería el menos viable a los efectos prácticos. En una sucinta aproximación puede decirse que los resultados que traería aparejado serían varios, destacándose los siguientes: en primer lugar, de ser rechazado el planteo generaría un precedente jurisprudencial difícil de derribar en miras al futuro; en segundo lugar, si el camino corre con buena fortuna y el máximo tribunal reconoce la inconstitucionalidad por omisión de la provincia, éste –como órgano supremo del poder judicial- no podrá modificar la constitución provincial per se, deberá en todo caso ordenar a que a las autoridades a que modifiquen la constitución local y aquí retomáramos la primer vía de auxilio mencionada previamente.

De todas maneras, sostengo que esta última solución mencionada y compartida también por parte de la doctrina, lo que hace es, de algún modo, poner en cabeza de la Corte, una facultad propia de los poderes políticos, fundamentalmente de los poderes provincianos. De hecho, la Corte ha venido fallando a favor de la autonomía municipal -retomando si se quiere, la “buena doctrina” de Rivademar-en los casos concretos que han llegado a sus estrados<sup>41</sup>, pero insisto en que no es el máximo tribunal quien deba dar solución de fondo a esta problemática. Por ello es que concluyo en que no es una vía con grandes expectativas de viabilidad, pero sí posible desde el plano jurídico.

Atentos a este panorama, y para delinear la situación actual jurídico-política de aquellos municipios a los que no se les reconoció autonomía: El art. 123 de la Carta Magna brinda una amplia autonomía, con los topes impuestos por la Corte Suprema, la que, como ya he mencionado, no se embarcado en fallar a favor de los municipios cuando ha tenido la posibilidad.

Será el máximo tribunal de Justicia de nuestro país el que irá delineando la situación de los entes municipales a quien su propia provincia tiene en una especie de abandono legal.

---

otros temas como por ejemplo la reelección del gobernador y se termina diluyendo el tópico de la autonomía de los municipios.

<sup>40</sup> Gelli, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, t. II, p. 606.

<sup>41</sup> El último fue “Asoc. Pers. Munic. las Colonias c/Fed. Sind. Trab. Munic. Festram y otros s/ acción de amparo” (*Fallos*, 343:1389) del 29 de octubre de 2020 en donde se discutió si los municipios de la provincia de Santa Fe tienen la facultad de negociar colectivamente como empleadores con sus trabajadores, y la CSJN exhortando a la provincia a que cumpla con el estándar del art. 123 de la Const. nacional, que le reconoce tal potestad a los municipios santafesinos.

## b. Otra salida posible

Ahora bien, hechas las sumas y las restas, vemos que esto no deja de ser un problema. Reconocer la autonomía municipal, sin dotar a los municipios de atribuciones para un efectivo ejercicio de ella, sería caer en el vicio de gatopardismo (es decir, decir que) cambiamos, para no cambiar nada, en definitiva. ¿Por qué digo esto?, básicamente porque, si bien, desde lo formal, las provincias que no tienen reconocida la autonomía estarían, a priori, saldando su deuda constitucional, no es la formalidad exclusiva lo que motiva las discusiones en la materia. Si bien reconocemos que sería un avance por parte de la provincia de reconocer autonomía a sus municipalidades, el debate no debe agotarse allí. No deseamos de ningún modo una constitución local que en la materia regule con letra muerta la problemática. Más bien, nuestra búsqueda tiene que ver con un reconocimiento pleno de la autonomía municipal, de manera que sea efectiva y que, en definitiva, cambie positivamente la vida tanto de los entes municipales como de los ciudadanos que habitan en ellos.

Es por eso que vamos más allá en el debate y buscamos una salida a esta encrucijada que previamente planteamos. Una de las posibilidades es la regionalización a nivel municipal. En diálogo con la doctora Ábalos, cuando le preguntamos acerca de una salida viable para este problema, ella nos planteaba la idea de ir camino hacia una regionalización. Así lo expresaba: “existe una posibilidad de integración de municipios. La regionalización municipal. Integrar comunidades locales en prestación de obras y servicios, contribuyendo cada una de ellas, en una contribución de recursos. Una micro región municipal. Si la autonomía económico-financiera es la que le da sustento a la real y efectiva autonomía y los recursos son escasos y no pueden inventarse, la opción mejor debería ser caminar en base a la regionalización. De forma tal que la misma provincia, a la hora de reconocer su autonomía municipal, dote a los municipios de herramientas jurídicas y económicas para fomentar y favorecer la integración regional. La autonomía municipal a secas, sin recursos, ya sabemos el resultado. No hemos explotado bien este tema. Debemos, creo, plantear en Santa Fe una autonomía municipal de base integrada. Un ejemplo: ley de coparticipación provincia Santa Fe, mayor porcentaje de coparticipación a los municipios que se integren. Debe estar armando el entramado jurídico de manera que esos pactos intermunicipales puedan servir para que la provincia le conceda una mayor coparticipación a la micro región. La provincia puede favorecer y alentar a la integración otorgando mayores porcentajes de coparticipación. En una reforma constitucional en la provincia debería incorporarse una pauta para abonar el camino hacia la regionalización de los municipios”<sup>42</sup>.

Sin duda que es una variante más que interesante. El camino deberá comenzarse con una reforma constitucional local donde, primero, se reconozca la autonomía municipal. En esa misma reforma, para avanzar en esta salida, debería incluirse una cláusula que posibilite esta integración. Con este primer paso, la provincia de Santa Fe, no solo que cumple con su deuda pendiente, sino que cuenta con las herramientas para iniciar el camino a una regionalización que bien instrumentada, pueda serle de mucha utilidad a las municipalidades de la provincia.

---

<sup>42</sup> Entrevista con la doctora Gabriela Ábalos.

El rumbo de la integración no es fácil, necesita de amplio consenso, solidaridad y objetivos comunes, cuestiones que, por momentos en Argentina nos cuesta observar en el campo político. Sin embargo, desde lo jurídico, en principio es viable plenamente. Habrá que analizar muchos aspectos, sobre todo el económico, que a esta altura de las circunstancias vemos como el más influyente en la temática desarrollada.

A modo enunciativo, cabe mencionar algunas de las finalidades estructurales que tiene iniciar el camino de la regionalización municipal. *En principio, evitar la desaparición de municipios, aumentar el volumen operativo, diversificar servicios, disminuir costos, optimizar recursos, incrementar la capacidad de negociación, acceder a insumos y prestar servicios en mejores condiciones, integrar procesos productivos, lograr escala comercial, conseguir financiamiento con mayor facilidad, mejorar el rendimiento y la efectividad en los servicios, racionalizar la gestión de los recursos, etcétera*<sup>43</sup>.

De lograrlo, no nos resulta descabellado pensar en un régimen municipal que pueda economizar y optimizar recursos públicos y, mediante esos ahorros de costos, poder efectivizar el desarrollo y las prestaciones de servicios y en definitiva, paliar las desigualdades que suelen presentarse entre los municipios de una misma provincia<sup>44</sup>.

### **c. Necesidad de ampliar el espectro de provincias que incumplen**

A medida que avanzamos en el trabajo, nos preguntamos si son solo tres provincias que desoyen la manda constitucional del art. 123. A una simple vista pareciera ser que sí, que solo Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires son las únicas tres provincias que incumplen con el mandato constitucional. Sin embargo, nuestro análisis buscó ir más allá y concluimos en que es necesario ampliar el margen de provincias incumplidoras.

Vemos, claro está y de esto no hay dudas que las principales incumplidoras son las que en este trabajo y en otro hemos denominado las provincias desobedientes. Es notorio que, si se quiere, las más incumplidoras son estas tres, Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires, quienes hasta la fecha no han adaptado sus respectivas constituciones locales asegurando la autonomía. Pero al continuar en el análisis, vemos que esta triada, viene acompañada de una serie de provincias que si bien aggiornaron sus textos locales, no garantizan una efectiva autonomía a los entes municipales.

Un primer ejemplo es la situación en que se encuentra la provincia de Salta, donde los autores hablan de una “autonomía condicionada”, ¿por qué?, porque amén de que, en la constitución salteña, los municipios gozan de autonomía, es la legislatura provincial la que debe aprobar la carta orgánica municipal del ente que pretenda autorregularse.

Otro ejemplo, es el caso de Tucumán. A nuestro modo de ver, aún más grave que el salteño. Porque es la provincia, a través de una de una ley, la que debe

<sup>43</sup> Ábalos, Ma. Gabriela, *Autonomía municipal e integración asociativa local*, “Suplemento de Derecho Constitucional”, La Ley, mayo de 2010.

<sup>44</sup> En el caso de Santa Fe, para más información al respecto de las desigualdades entre los municipios y comunas, ver el informe de la Consultora P&G “Autonomía municipal y equidad entre provincianos”, [https://drive.google.com/file/d/11cRyFw0QhmXTJQNBK\\_efR\\_82F-oVBjKp/view](https://drive.google.com/file/d/11cRyFw0QhmXTJQNBK_efR_82F-oVBjKp/view).

convocar a convención constituyente para los municipios. Desde el año 2006 que esta ley nunca se dictó. Por eso aquí también vemos, que, si bien el texto de la constitución local reconoce la autonomía municipal, esa autonomía aun no puede ser alcanzada por los municipios tucumanos, a la espera de la ley provincial que convoque a al poder constituyente municipal.

Vemos con estos ejemplos, que existen provincias que, si bien dieron un paso adelante en el camino hacia la autonomía municipal, aún no han logrado efectivizarla, haciendo que sus constituciones locales prevean solo en el papel un régimen autonómico de municipios, cuando en realidad, no está plasmado ni mucho menos, es efectivo.

Ahondando más en la discusión sobre la autonomía consagrada y las prerrogativas otorgadas realmente a las municipalidades, tenemos como muestra el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2018 “Municipalidad de la Ciudad de la Banda c/Santiago del Estero”<sup>45</sup>, allí se discutió sobre la autonomía económica-financiera de los municipios y la Corte se inclinó a favor de la municipalidad.

La municipalidad santiagueña reclamó ante la justicia porque la provincia no actualizaba los índices de reparto de coparticipación desde el año 1998, lo que le generaba un perjuicio económico al municipio que acarreaba imposibilidades de cumplimiento de sus fines. En un análisis a nuestro entender correcto de la CSJN, el Tribunal se expidió marcando una clara directriz en favor de la importancia de la figura del municipio en el esquema federal argentino y recalcando la autonomía económica y financiera de los entes municipales.

En tal sentido se recalcó que amén de que la Constitución local de Santiago del Estero predisponía un régimen municipal de carácter autónomo, este incumplimiento por parte de la provincia implicaba un menoscabo a la autonomía reconocida a los municipios.

Al respecto, cuando le consultamos a la doctora Ábalos sobre esto, ella nos decía que *“tenemos a su vez constituciones provinciales que plasmaron solo en el papel la autonomía, pero que nunca la hicieron efectiva. O sea, que habría que ampliar el ámbito de provincias incumplidoras, no solamente a las que formalmente no la introducen si no a quienes lo hacen, pero sin efectivizarlo realmente... El diagnostico demuestra que en Argentina hay más de tres provincias que está desobedeciendo el texto constitucional”*<sup>46</sup>.

Acorde a las situaciones jurídicas planteadas en las provincias de Salta y Tucumán, donde la legislatura tiene una especie de control político sobre las autonomías municipales, Gelli sostiene la constitucionalidad de esta práctica: “la autonomía municipal puede estar sujeta a la aprobación que al respecto acuerde o deniegue la legislatura local, empleando un tipo de control político de constitucionalidad similar al que ejerció el Congreso de la Nación sobre las constituciones provinciales hasta 1860”<sup>47</sup>. No comparto el criterio. Sostengo que amén de que las provincias siguen siendo las competentes de establecer su régimen municipal, la obligación impuesta por el art.

<sup>45</sup> CSJN, 23/8/18, “Municipalidad de la Ciudad de la Banda c/Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos”.

<sup>46</sup> Entrevista con la doctora Gabriela Ábalos.

<sup>47</sup> Gelli, Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, t. II, p. 606.

123 no permite este tipo de restricciones locales. Retener la competencia en la materia no puede implicar someter a las municipalidades a un control de constitucionalidad político por parte de la legislatura provincial, considero que estaríamos inmersos en un abuso de competencias para quitar y delimitar al máximo las autonomías municipales. Considero, además, que reglar el alcance y contenido no tiene que ver con controlar políticamente la autonomía, entiendo que lo más acorde para estos casos es dictar desde la legislatura provincial una ley de régimen municipal clara y detallada, estableciendo las reglas de antemano para que las municipalidades puedan moverse en ese marco normativo, siempre –claro está– asegurando la autonomía municipal.

Por eso hablamos de la necesidad de ampliar el espectro de provincias incumplidoras, sin olvidar que claramente las que tiene un mayor grado de *incumplimiento* son las que conforman la tríada inicial (Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza), pero por debajo de ellas, se encolumnan una serie de provincias con idénticos problemas reales de autonomía municipal y que, en definitiva, no están cumpliendo con lo ordenado por el art. 123, asegurar la autonomía municipal.

Estas provincias mencionadas, también deben repensar la idea de un municipio autónomo que se condiga con los parámetros constitucionales.

El siguiente capítulo tiene que ver con el poder tributario municipal y los problemas que allí se enquistan.

## 8. Municipios y cuestión tributaria. ¿Otro problema?

En este capítulo nos interesa abordar la problemática de los municipios en relación a su poder tributario. Las discusiones son de las más variadas, pero nos centraremos sobre todo en la cuestión del poder tributario propio de los entes municipales, los límites que este sufre y cómo juega la cuestión de la autonomía del ente en ese sentido.

Comenzaremos definiendo al poder tributario como aquella facultad inherente al Estado para exigir tributos a través de su poder de *imperium*, dentro de los límites establecidos por los parámetros constitucionales y que sólo puede manifestarse a través de ley –principio de legalidad tributaria–.

Lo primero que hay que señalar es que el debate en cuestión está directamente vinculado con el carácter que se le reconozca al municipio. Aquí habrán de diferenciarse las posturas que sostienen la naturaleza autárquica del municipio con aquello que sostenemos y defendemos su postura autonómica. Quienes sostenemos la autonomía municipal, ya sea en su grado más absoluto o bien algo restringida o relativa, estamos convencidos que debe reconocérsele a la institución municipal las facultades tributarias.

Esto tiene su apoyatura en el mismísimo art. 123 de la Const. nacional en cuanto refiere a la autonomía económico-financiera como elemento que integra la autonomía municipal, y el cual creemos suficiente para zanjar el debate doctrinario de antaño.

En primer lugar, nos resulta más que interesante aclarar, que este es un tema central a la hora de discutir la autonomía de los municipios. Los mayores detractores de sostienen que debido a la poca capacidad de recaudación con la que cuenta el

municipio, nunca podrán desprenderse del yugo provincial. Por otro lado, también se debe hacer hincapié en que el ahogo económico financiero que azota a las municipalidades y comunas, al no ser resuelto por la provincia o la Nación, ha generado la necesidad de brindar una respuesta sobre la base de la recaudación genuina local. Y es allí donde han abundado las más ingeniosas fórmulas tendientes a obtener una recaudación que la tradicional distinción entre tasa e impuesto no permite<sup>48</sup>.

Nos enseña Spisso, que una de las premisas que llevaba consigo la reforma de 1994 era contribuir al “Fortalecimiento del Régimen Federal”. Por lo tanto, la reforma constitucional trajo consigo normas que siguen esta idea e impuso, además, que las leyes que en su consecuencia se dicten, no se aparten de este objetivo. El fortalecimiento del federalismo debe atender, conforme a las previsiones constitucionales, al deber de proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio<sup>49</sup>.

Creemos que el art. 123 viene dado con este sentido. Que la Constitución Nacional ordene de manera categórica a las provincias a reconocer autonomía a los municipios es una clara muestra de un intento buscado por el constituyente de fortalecer el régimen federal.

Ábalos, por su parte, con cita en el fallo “Intendente de la Municipalidad de La Rioja”, nos dice que el federalismo no es una herramienta constitucional que se agote en sus aspectos instrumentales, por el contrario, es la fórmula básica de la convivencia republicana y su vigencia constituye un imperativo que está más allá de la conveniencia episódica de los gobiernos. El proceso federal marcha conjuntamente a la evolución de la comunidad, es un proceso de crecimiento intercomunitario donde la descentralización local es clave<sup>50</sup>.

Estas ideas de federalismo y crecimiento, como vemos, van de la mano. Así lo entendemos, compartiendo el criterio de Ábalos y la Corte Suprema en el fallo anteriormente citado. Ahora bien, la discusión vuelve a darse cuando a la idea de federalismo y crecimiento, se le agrega la descentralización del poder y el consecuente desprendimiento de los recursos para que estas ideas, por ahora dispersas, puedan efectivizarse.

En materia de recursos, es menester discutir el poder tributario con el que cuentan los municipios. Sin embargo, compartimos con Zuccherino en que vemos la necesidad de implementar una auténtica y definitiva autonomía económico-financiera que al menos cuente con dos pilares fundamentales: la existencia de un fuerte patrimonio propio del municipio y la implementación de una sólida estructura tributaria, la que sin caer en los censurables supuestos de doble imposición, permita al instituto municipal manejarse con recursos propios<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Pulvirenti, Orlando D., *Poder tributario municipal y autonomía*, “Revista Argentina de Derecho Municipal”, n° 6, septiembre 2020.

<sup>49</sup> Spisso, Rodolfo R., *Ideas para una propuesta de ley de coparticipación tributaria*, LL, 2016-C, año LXXX n° 90.

<sup>50</sup> Ábalos, Ma. Gabriela, *Autonomía municipal y coparticipación impositiva en el diseño federal*, LL, 2018-E-219.

<sup>51</sup> Zuccherino, Ricardo M., *La problemática municipal tributaria*, “Revista de Derecho Público”, 2004-2, Derecho Municipal, p. 60.

**a. Poder tributario originario. ¿Quién concede esta potestad y quién la limita?**

*“El federalismo, es federalismo fiscal o no es federalismo”*

En el contexto del federalismo argentino, los municipios constituyen una realidad estadual de no menor importancia que la de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De ahí que ostentan poder tributario originario, como atribución propia y esencial, radicando la diferencia en el ámbito competencial de cada uno. Ello, sostiene Ábalos, está reconocido en el texto constitucional a partir de la reforma de 1994 que introduce en el art. 123 la autonomía municipal en el ámbito “económico-financiero”, reafirmado con el inc. 30 del art. 75 que preserva las facultades de imposición municipales<sup>52</sup>.

La autonomía económico-financiera implica reconocer a los municipios poder tributario propio, aunque dentro de los límites impuestos por el ordenamiento provincial y nacional al que pertenecen.

Este poder tributario originario, no es ilimitado y se lo ve claramente circunvalado, recortado por el propio sistema de coparticipación que rige en nuestro país, así como también por las legislaturas provinciales. Ábalos sostiene en este sentido “*estas potestades tributarias locales se encuentran fuertemente limitadas, tanto en forma directa por las normas constitucionales que se refieren a la distribución de poderes tributarios entre los distintos órdenes de gobierno y las que versan sobre el plexo de derechos, como indirectamente a través del derecho intrafederal es decir, las leyes convenios, suscriptas por las provincias y la Nación*”<sup>53</sup>. Podemos mencionar algunas leyes que conforman este plexo normativo al que hacemos referencia, la ley 23.548 de Coparticipación Federal, el Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977, el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993, hasta el reciente Consenso Fiscal de noviembre de 2017.

Tal es así que en la práctica se advierte que el poder impositivo ha sido contractualmente inhibido en virtud de las prohibiciones que dejan interdictas la creación de gravámenes locales análogos, de tal suerte es que “*no quedan terrenos baldíos al margen de la acción impositiva del Estado*” (Fallos, 320:619; 321:1052), y el poder tributario municipal se encuentra menguado o lo que es peor, completamente esterilizado por la prohibición de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados y es por ello que se advierten como fuente municipal de relevancia las tasas retributivas de servicios, ya que pocos tributos locales logran pasar la tacha de analogía<sup>54</sup>.

Esta normativa denominada *derecho intrafederal*, surge como una forma de evitar la superposición de tributos en un país federal, buscando coordinar adecuadamente las facultades tributarias entre Nación, provincias y municipios.

<sup>52</sup> Zuccherino, *La problemática municipal tributaria*, p. 60.

<sup>53</sup> Ábalos, *El poder tributario municipal y sus límites. ¿Impuestos con ropajes de tasas?*, LL, 2018-B-405.

<sup>54</sup> Rodríguez, Ma. José, *La inherencia de la potestad tributaria municipal. Alcance y fuentes efectivamente disponibles por los municipios*, “Revista de Derecho Público”, 2004-2, Derecho Municipal, p. 97.

Mencionado el fin que buscan estas leyes, integrantes de nuestro sistema impositivo federal, vemos como el poder tributario municipal encuentra su primera enclavada y tiene que ver con un límite harto razonable.

La Corte Suprema en este sentido, tiene dicho el fallo *Laboratorios Raffo*<sup>55</sup> lo que nos da la pauta que no les resulta constitucional a las municipalidades, crear impuestos que graven hechos impositivos ya gravados, amén que, a primera vista, su armado jurídico de la impresión de ser una tasa retributiva de servicio. Similar razonamiento se puede observar en el fallo “*Western Union Financial Services Argentina SRL*”<sup>56</sup>.

El segundo gran límite que encuentra el poder tributario son las propias constituciones provinciales. Y aquí no pasa la discusión por si las municipalidades gozan o no de autonomía. Veremos como una serie de provincias que reconocen a sus municipios como autónomos, limitan directamente su poder tributario.

Por ejemplo, la Constitución del Neuquén, reformada en el año 2006, establece la facultad de imposición como exclusiva del gobierno local respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del fisco provincial o nacional cuando no fueren incompatibles (art. 273, inc. b).

En similar sentido, las Constituciones de Santa Cruz (art. 152) y del Chaco (art. 196) reconocen la exclusiva facultad de imposición respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal, pero se ejercerán conforme a la ley orgánica y con las limitaciones que ella establezca respecto de sus bases o para impedir que se sancionen gravámenes incompatibles con los nacionales o provinciales.

El art. 188 de la Constitución de Córdoba contempla lo referido a los recursos: 1. Impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.

El art. 231 de la Constitución de Río Negro dispone que la facultad de los municipios de crear y de recaudar impuestos es complementaria de la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial. A tales fines la provincia y los municipios celebran convenios que establecen: 1. Tributos concurrentes. 2. Forma y proporción de coparticipación y redistribución de los impuestos directamente percibidos por los municipios. 3. Forma y proporción de coparticipación de los impuestos nacionales y provinciales e ingreso por regalías que perciba la provincia.

El art. 179 de la Constitución de Tierra del Fuego también reconoce la composición del tesoro municipal con lo recaudado en concepto de impuestos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras, multas y tributos necesarios para el cumplimiento de los fines y actividades propias, que respeten los principios

---

<sup>55</sup> CSJN, “Recurso de Hecho - *Laboratorios Raffo SA c/Municipalidad de Córdoba*”, *Fallos*, 332:1053.

<sup>56</sup> CSJN, 28/6/19, “*Western Union Financial Services Argentina SRL c/Municipalidad de Merlo s/R.C.A.*”.

constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal, prohibiéndose la doble imposición.

El art. 229 de la Constitución de Corrientes, con la reforma del año 2007, dispone en que son recursos municipales propios, sin perjuicio de otros establecidos por ley o por convenio, los siguientes: 1) Tasas por servicios, impuestos, derechos, patentes, licencias, contribuciones por mejoras, multas y recargos por contravenciones, y todo ingreso originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio, respetando la armonización con los regímenes provincial y nacional.

El inc. 2° del art. 221 de la Constitución de Santiago del Estero, tras la reforma del año 2005, expresamente contempla como recurso municipal “los impuestos, tasas, contribuciones y demás tributos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo federal y provincial”.

El art. 135 de la Constitución de Tucumán, reformada en el año 2006, contempla lo referido a los recursos municipales, indicando que: 1) Los tributos que se fijen según criterios de equidad, proporcionalidad y progresividad aplicada en armonía con el régimen impositivo provincial y federal.

En definitiva, el municipio, autónomo o no, cuenta con un poder tributario originario, que le permite crear tributos. Pero este poder de imperio que tiene el ente se ve, ampliamente limitado. Los límites vienen dados por el sistema impositivo, por las propias provincias en uso de la competencia que les da el art. 5° de la Carta Magna y cuando estas barreras son extralimitadas, es la propia Corte Suprema quien les ha puesto el coto a estas situaciones.

Y si a esto le sumamos que nuestro país adolece de un desequilibrio fiscal vertical. Es uno de los países más descentralizado en términos de gasto público, dado que aproximadamente el 47% se realiza a nivel provincial y municipal. Y no ocurre lo mismo con los recursos, ya que las provincias y los municipios solo generan un 24% de los recursos totales<sup>57</sup>. El problema de recursos y su relación con la vida municipal, parece encontrarse en una encerrona de difícil salida.

Dicho esto, seguimos sosteniendo una postura pro autonómica. No nos parece adecuado que las tres provincias que no avanzan en pos de cumplir con los mandatos constitucionales se escuden en que los entes municipales no tienen la recaudación suficiente o bien, no cuentan con los recursos económicos necesarios.

Compartimos la postura de Ábalos en cuanto marca que la autonomía en lo *económico-financiero* implica organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin contralor de otro poder<sup>58</sup>. No vemos que este grado de autonomía, así entendida, sea incompatible con los razonables límites que sufre el poder tributario de los municipios, de lo contrario, caemos en la cuenta de que los municipios tienen poder tributario en la medida que ello no sea prohibido, es decir, hablaríamos de una capacidad residual del ente.

---

<sup>57</sup> Spisso, *Ideas para una propuesta de ley de coparticipación tributaria*.

<sup>58</sup> Ábalos, *El poder tributario municipal y sus límites. ¿Impuestos con ropajes de tasas?*, LL, 2018-B-405.

Insistimos en que los municipios cuentan, en nuestra opinión, con un poder tributario originario<sup>59</sup>, inherente a su naturaleza autónoma, ello no excluye a los límites válidos provenientes de órdenes jurídicos superiores, lo cual es una consecuencia lógica de la adopción de una forma de Estado Federal.

## 9. Conclusiones

En definitiva, dotar de poder a los entes municipales es el gran inicio de un largo camino que transitamos desde que nos empezamos a organizar como país y es el camino –sinuoso y difícil– de una mayor descentralización del poder.

A lo largo de la historia argentina se repite el fenómeno de la centralización del poder como fuerte tendencia. Así como la Nación muchas veces no respeta el régimen federal y busca siempre transformar en unitario lo que debe ser federal, también las provincias hacen lo propio con los municipios en una situación totalmente trasladable desde la similitud. No veo para nada positivo esta costumbre argentina en donde el más grande –y más fuerte– siempre intenta devorarse al más pequeño –y más débil– confiamos en que en algún momento dado de la historia argentina este fenómeno de “*ley de la selva*” nos abandone y el tiempo –y la educación y la formación– nos permitan vivir tiempos de madurez política y cultural.

Entendemos también que el reconocimiento de la autonomía es imposible sin el desprendimiento de los recursos necesarios para su efectivización; de muy poco serviría el reconocimiento de la autonomía a los entes municipales sin el traslado de los recursos para que ellos cuenten con el poder político necesario para hacerla valer en la práctica diaria.

Por otro lado, en clave de federalismo, sostiene Ricardo Eduardo Paso que “*no está demás reiterarlo, somos un país federal, y debemos pensar y funcionar como tal. En definitiva, ello implica que el municipio de ninguna manera puede ser excluido como parte del proceso federal, pues las provincias se encuentran compelidas constitucionalmente a asegurar su existencia autonómica. Máxime si se tiene presente que la reforma tenía como objetivo, en lo que hace a la vida institucional local, el de fortalecer y modernizar las instituciones públicas municipales, a fin de que desarrollen capacidades que les permitan alcanzar por sí los cometidos del preámbulo de nuestra Constitución Nacional: “promover el bienestar general”<sup>60</sup>. Adherimos plenamente y hacemos nuestra esta visión.*

Por su parte, entendemos que es de plena necesidad el reconocimiento en las constituciones locales de la autonomía municipal, esto debe ser uniforme en todo el territorio nacional. Como un primer paso, creemos que todas las provincias reconozcan la autonomía de sus municipios es fundamental, al día de hoy lo adeudan tres provincias, las cuales deberán avanzar en ese sentido lo más pronto posible. Pero,

<sup>59</sup> En el caso de la Constitución de Santa Fe se puede observar en el art. 107, inc. 3 que establece: “*Los municipios son organizados por la ley... con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción*”.

<sup>60</sup> Paso, Ricardo E., *Autonomía. Alcance de la autonomía municipal*, “Revista Argentina de Derecho Municipal”, n° 5, mayo 2020.

sin embargo, y como dejamos demostrado, algunas de las provincias que reconocen en el plano de lo formal la autonomía municipal en sus constituciones locales, se encargaron de regularlas en desmedro de dicha autonomía, estableciendo limitaciones completamente ilegítimas que atentan contra el fin buscado por los constituyentes en 1994. **La mera proclamación no basta, eso está claro y demostrado. La constitución local debe establecer un régimen municipal autonómico con una regulación completa, sin dejar a merced de la legislatura provincial facultades o rasgos que puedan ser limitadas por ley.**

No olvidemos que el municipio es la “patria chica”, es el poder político más cercano al vecino; lo que lo enviste de una particularidad que los demás poderes –Nación y Provincia– no tienen, la posibilidad de resolver los problemas de la población de una manera más directa. Para ello hay que dotarlos de poder, para que el Estado, entendido como un todo, llegue a las casas de todos y todas de una manera más inmediata y eficaz. Tarea que resulta imposible si los municipios son meros entes autárquicos que deben pedir limosnas a las provincias y el grado de dependencia es tal, que la inmediatez y la eficacia con la que debería actuar convierte en inviable su misión. Lo mismo cabe para aquellos municipios que si bien lograron el reconocimiento de su autonomía, tienen por otro lado un recorte significativo de sus prerrogativas o bien al contar con ellas, no cuentan con los recursos necesarios para hacerlas efectivas. Y, para cerrar, en lugar de pedir reformas constitucionales a los cuatro vientos, comencemos por cumplir la Constitución que ya tenemos.

© Editorial Astrea, 2022. Todos los derechos reservados.