

DR. RAÚL LAMBERTO

La Constitución Nacional y el Régimen Municipal
Autónomo para Municipios Santafesinos

ROSARIO

CIUDAD AUTÓNOMA



FUNDACIÓN
**ESTEVEZ
BOERO**

www.fundestevezboero.com.ar

ÍNDICE

Introducción	2
Antecedentes	3
La Constitución Provincial de 1962	6
El régimen municipal en la reforma de 1962	7
Reforma constitucional de 1994.....	8
Conceptos vertidos en la convencion de 1994	10
La autonomía y el diagrama institucional argentino.....	11
Materias atribuibles a la autonomía municipal	12
Autonomía por ley. Mensaje de Poder Ejecutivo	15
Autonomía municipal mediante reforma constitucional	16
El artículo 5 de la Constitución Nacional	18
Conclusión	20

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional de 1853 estableció en su art. 5 que las constituciones provinciales debían asegurar el régimen municipal; la Reforma introducida en el año 1994 amplió este mandato en el art. 123, al agregar que las constituciones provinciales debían asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial no fue modificada a los fines de asegurar la autonomía que le reconoce a los municipios la Constitución Nacional y reglar su alcance y contenido. Este incumplimiento, luego de haber transcurrido 16 años desde aquella reforma constitucional, no admite excusa legítima alguna e importa una clara y grave omisión constitucional.

El municipio es el primer eslabón en la cadena del estado y el que en esa cadena tiene mayor contacto con el ciudadano y sus múltiples necesidades. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación, lo cual significa que las normas y decisiones locales sean provocadas y alimentadas por la comunidad a la que van a regir. En este sentido, es indudable que la autonomía asume una importancia decisiva en el proceso de descentralización y desconcentración del poder del estado, provocando como contrapartida la disminución de la burocratización y concentración del poder, acercándolo a los requerimientos y necesidades de la gente.

El origen de los municipios se encuentra en la comunidad “natural” de vecinos, que unidos por lazos de convivencia procuran satisfacer sus necesidades vitales, comunes. Nuestra Constitución Provincial, siguiendo el antecedente de la obra del profesor español Adolfo Posada¹, los define en su art. 106 como una “comunidad con vida propia”; pero más allá de esta expresión que utiliza nuestra constitución caracterizan al municipio aspectos sociológicos (territorio, población, historia local), políticos (autoridades, facultades, distribución de competencias) y jurídicos (personalidad pública y estatal, responsabilidad legal).

En este orden de ideas, hablar de autonomía de estas comunidades con vida propia, jurídicamente significa “el resguardo de competencias que cada nivel gubernativo local posee por haber sido así establecido en la norma fundamental”², comprendiendo: a) en lo institucional la posibilidad de dictar sus cartas orgánicas municipales vale decir diseñar el diagrama de las autoridades por las que desea gobernarse, atribuyéndoles facultades, funciones y deberes; b) en lo político la elección popular de las autoridades que imprimirán un determinado sentido a ese gobierno; c) en lo económico y financiero la determinación, recau-

¹ Posada, Adolfo, “El régimen municipal de la ciudad moderna”

² Losa, Néstor Osvaldo, “El Derecho municipal en la Constitución vigente”, ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, pag. 46/47.

dación e inversión de sus tributos y d) en lo administrativo prestar los servicios públicos sin depender de otros ordenes gubernamentales.

ANTECEDENTES

No es posible hablar de autonomía municipal, sin incluir una mirada sobre ciertos antecedentes históricos que contribuyen a la mejor comprensión de este concepto. Sintéticamente, los antecedentes relevantes que podemos considerar son:

a.- Los cabildos como organización institucional hispano-criolla, con verdaderas atribuciones sobre el vecindario y el medio local. Sus comienzos los podemos ubicar en el siglo XVI, su desenvolvimiento y protagonismo hasta el año 1821 en que se dicta la ley de supresión de los “cabildos” durante el gobierno de Martín Rodríguez. Los cabildos entran en crisis en 1820 y desaparecen totalmente en 1837 pasando los gobernadores y las legislaturas provinciales a ejercer las atribuciones que aquellos tenían. De manera que, en 1853 luego de Caseros, son las Provincias las que acudirán a diseñar la organización nacional.

En Santa Fe, en 1819 el entonces Gobernador de la Provincia Estanislao López, dicta el “Estatuto Provisorio de la Provincia de Santa Fe” estableciendo que la corporación del Cabildo será nombrada por la Provincia permitiendo que el Cabildo asuma el mando de ésta en caso de ausencia del Gobernador.

b.- La Constitución Nacional de 1853 que establece en su art. 5 que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano...” mandando asegurar a través de ellas “su régimen municipal” constituye un importante hito en la historia de la organización municipal.

En Santa Fe se dicta en 1856 la primer constitución provincial posterior a la de 1853. Y en 1872 se dicta la ley orgánica que procuró establecer en las municipalidades y colonias agrícolas de nuestra provincia una relativa autonomía municipal, instituyendo municipalidades en parajes con más de 1500 habitantes, en las cuales los cargos municipales se decidían por el voto de los vecinos que pagaban impuestos locales. En el articulado de la Constitución se establecía que “Las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones administrativas que les son propias (art. 130 inc 1º). Sobre la elección del denominado cuerpo municipal establecía que lo sería directamente por los vecinos del municipio, dividiéndose la institución en dos concejos, uno deliberante y otro ejecutor (art. 130 inc 6º); además establecía que se permitía el voto de los extranjeros.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en 1870 en el caso “Dorotheo García c/ provincia de Santa Fe”, sienta su primer fallo con respecto a la autonomía provincial y municipal. Rescata la tradición autonómica y la vuelca en un fallo de no más de una carilla. Lo curioso, es que durante mucho

tiempo no será posible referirse al tema de la autonomía sin mencionar esta jurisprudencia de la provincia de Santa Fe.

La reforma constitucional de 1883 establece que el poder municipal se compondría de un concejo deliberante y un intendente ejecutor, ambos elegidos por los vecinos de los municipios (art. 130 inc 6º), asimismo la ley orgánica disponía que debían establecerse municipalidades en todo centro urbano que contara por lo menos con 5000 habitantes.

En la reforma constitucional de 1890 se suprime el Intendente electivo pasando el mismo a ser nombrado por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo de la Asamblea Legislativa y el cuerpo deliberante seguiría siendo elegido por los vecinos. Se excluye del ámbito municipal el registro de la propiedad, los juzgados de paz, el registro civil y la instrucción pública, que pasan a depender del Gobierno Provincial y se establece que los municipios debían destinar entre el 10% y el 20% de su presupuesto al fondo escolar de la provincia.

Luego de las reformas de la Constitución Provincial de 1900 y 1907, el régimen municipal se mantiene hasta las modificaciones introducidas en el año 1927, salvo el breve lapso de vigencia de la Constitución de 1921 (entre 1932 y 1935). En 1927 se dicta la ley provincial 2.147 que establecía que habría municipalidades en aquellas localidades que superaran los 8000 habitantes, con un Intendente nombrado por el gobierno provincial con acuerdo de la Legislatura y un concejo o cuerpo deliberativo. En 1913 se había modificado el régimen de las Comisiones de Fomento que pasaron a ser electivas, dejando de ser designadas por el Poder Ejecutivo provincial.

En líneas generales el proceso institucional va siendo impregnado por un debilitamiento cada vez mayor del federalismo, que también contribuye al debilitamiento de las autoridades locales.

La constitución de 1900/1907 es reformada en 1962, siendo esta última reforma constitucional la que formula el diseño municipal y comunal vigente en la provincia hasta nuestros días.

c.- La Constitución Provincial de 1921, que vuelve a posicionarnos como pioneros en materia autonómica a nivel nacional. En su capítulo VII al tratar el Régimen Municipal esta Constitución faculta a los municipios denominados de primera categoría a dictar “sus respectivas Cartas Orgánicas para el propio gobierno sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución” (art. 149). Para los municipios de segunda categoría instituye un Concejo Deliberante y el Intendente, ambos elegidos directamente por el cuerpo electoral. Además contiene importantes novedades en materia de participación ciudadana al reconocer el derecho al voto femenino en el ámbito local, establecer los derechos de iniciativa, referendun y revocación del mandato (art. 145).

Cabe recordar que el nacimiento de esta Constitución de 1921 estuvo signado por innumerables problemas; en efecto, en aquel año la convención

constituyente no pudo agotar el temario que tenía establecido y por tal motivo auto prorrogó su mandato por 60 días a los fines de seguir deliberando. Pero el Gobernador de entonces, Enrique Mosca, resuelve por decreto no reconocer valor alguno a los actos realizados por la Convención con posterioridad a la fecha en que, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la ley provincial 2.003 –declarativa de la necesidad de reforma–, había terminado el mandato. Esta resolución del Gobernador Mosca, dio motivo a la extensa discusión promovida en el Congreso de la Nación, en la doctrina y en la prensa respecto de las facultades del Poder Ejecutivo para desconocer lo sancionado por la Convención Constituyente.

Recién en el año 1932, Luciano Molinas al ser electo Gobernador se compromete a dictar una nueva Ley Suprema y pone nuevamente en vigencia la Constitución de 1921. Esto dio lugar al dictado de las cartas orgánicas de las ciudades de Rosario y Santa Fe.

La Convención Constituyente elegida por los vecinos de Rosario, dictó la carta orgánica de esta Municipalidad el 28 de Agosto de 1933, dándose así su gobierno propio; la misma fue posteriormente aprobada por la Ley 2.352, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de 1921. El Municipio de Santa Fe, en el mismo sentido, a través de la Convención Constituyente municipal elegida por los vecinos, dictó su Carta Orgánica el 18 de septiembre de 1933, la que fue aprobada por la Legislatura como Ley 2.353.

La intervención federal a la provincia del año 1935 termina con el proceso reformador y deroga la Constitución Provincial de 1921.

En efecto, en 1935 la intervención nacional a la provincia declara la inaplicabilidad de la constitución de 1921 por considerarla inexistente legalmente, como consecuencia de esto los municipios de Rosario y Santa Fe y los de segunda categoría fueron intervenidos por el comisionado federal quien designó a los respectivos intendentes, estableciéndose que hasta tanto se dictara la ley orgánica de municipalidades cada municipio se constituiría con un departamento deliberante y uno ejecutivo, ambos nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la legislatura.

En 1938 es dictada una nueva ley orgánica, la cual crea dos categorías de municipios: los de primera categoría de más de 50.000 habitantes y los de segunda categoría de entre 8.000 y 50.000 habitantes. Los Concejos Deliberantes serían elegidos directamente por los vecinos y el Intendente seguía siendo designado por el Poder Ejecutivo Provincial; como novedad el Intendente podía designar secretarios y el gobierno provincial reemplazaba al intendente en caso de vacancia, ausencia o impedimento. Se eleva el mandato del Intendente a 4 años. Se delimitan las facultades de los Concejos Deliberantes, tendiendo a emancipar esas facultades de la dependencia del Gobierno Provincial.

La Constitución de 1949 estableció que los centros urbanos de más de 10.00 habitantes tendrían una dependencia ejecutiva y otra deliberativa

(art. 106) y el Intendente seguiría siendo designado por el Poder Ejecutivo Provincial. En la ciudad de Santa Fe la rama deliberativa sería la propia Legislatura provincial a través del dictado de legislación exclusiva para esa ciudad y en materia expropiatoria las municipalidades podían solicitar a la Legislatura Provincial autorización para expropiar bienes.

d.- Entre otros antecedentes en materia de autonomía municipal podemos mencionar los proyectos presentados por la Liga del Sur en 1910³; por el Diputado Mario Bravo del Partido Socialista⁴; las Constituciones Provinciales de Neuquén⁵ y Misiones.

LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 1962

La actual Constitución Provincial fue sancionada el 14 de abril de 1962. Tiene su origen en el mensaje conteniendo el proyecto de ley que declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución de 1900/1907, que enviara el entonces Gobernador Carlos Sylvestre Begnis a la Legislatura Provincial y que obtuvo sanción por mayoría especial en ambas cámaras

La ley de convocatoria para la elección de los convencionales que se elegirían para reformar la Constitución, contenía una particularidad, que consistía en que una de sus cláusulas otorgaba mayoría de convencionales al partido que había obtenido la mayoría de votos, distribuyéndose el resto de las bancas entre los partidos que no habían alcanzado esa primer minoría, en forma proporcional al número de votos obtenidos por ellos; es decir se elegían 60 convencionales, 36 serían del partido que había ganado las elecciones y los 24 restantes se distribuían proporcionalmente entre los demás partidos. Esta modalidad para asignar las bancas –cláusula de mayoría- rige actualmente para la integración de la Cámara de Diputados de la provincia. En la práctica, esta forma de asignar las bancas de convencionales podía significar que un solo partido se encontraba en condiciones de imponer el contenido de la reforma constitucional.

La Convención se constituyó el 16 de enero de 1962, luego de instalada la misma, el 29 de marzo de 1962 se produjo la destitución del Presidente constitucional de la República, Dr. Arturo Frondizi. Ello implicó continuar deliberando en medio de una realidad institucional muy compleja, de mucha inestabilidad, en la que además la bancada Laborista abandonó definitivamente la convención reformadora. Las deliberaciones de los convencio-

³ Dicho proyecto establecía un programa mínimo en donde los municipios se hacían cargo de la policía local, de la justicia de paz; del registro civil y de la enseñanza primaria.

⁴ Permitía a los Municipios explotar directamente o por concesión los servicios públicos de alumbrado, agua, mercados, transporte de personas y cosas

⁵ Constitución de Neuquén (1957) Artículo 184.- Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones -dentro de la esfera de sus facultades- no pueden ser revocadas por otra autoridad.

nales se limitaron a solo siete sesiones ordinarias, durante las cuales se encontraron apremiados por la inminente intervención del gobierno federal que ya había depuesto al presidente Frondizi; intervención que se concretaría a días de concluido el debate y jurada la nueva Constitución.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA REFORMA DE 1962

Según consta en las versiones taquigráficas de la convención reformadora de 1962, se incorpora el proyecto presentado por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) que disponía en su art 109 inc. 1 (actual art. 107 de la Constitución Provincial), lo siguiente: “los municipios son organizados por las leyes respectivas sobre la base de un gobierno: *de naturaleza puramente administrativa*, sin otras injerencias sobre su conducción o sus actos que lo que establezca esta constitución o la ley” y agrega: “constituido por un *intendente municipal designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura* por un período que coincida con el de aquel y un concejo municipal elegido directamente por el cuerpo electoral del municipio.”

Esto definía a los municipios como entes de naturaleza meramente administrativa otorgándole carácter electivo solo al Concejo Municipal.

Al momento de tratarse el régimen municipal, la comisión redactora de la Convención, dictamina haciendo suyo el texto propuesto por la UCRI, quedando aprobado el mismo dentro del despacho en general como art. 108. Cuando comienza el tratamiento de los artículos en particular, el Presidente a cargo de la Convención, expresa que había recibido propuestas modificatorias al despacho que acababa de aprobarse. En concreto las modificaciones que se proponían al régimen municipal consistían en mantener la naturaleza puramente administrativa de los municipios modificando la forma de elección del intendente y proponiendo que fuera electo directamente por el pueblo. Asimismo, se agregaba una disposición que generaría algunas dudas en los bloques de convencionales de la minoría, pues en la parte final del art. 108 (actual art. 107) establecía: “*Queda facultada la Legislatura para cambiar el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación*”.

Este agregado final del art. 108 (actual art. 107) promovió debates y sobre todo dudas en los convencionales de los bloques de la minoría, que entendían que en el futuro se podría dejar de lado la elección ciudadana del intendente y volver a la designación por el Poder Ejecutivo. Especialmente dos convencionales, Rafael Martínez Raymonda del P.D.P. (Partido Demócrata Progresista) y Aldo Tessio de la U.C.R. (Unión Cívica Radical), sostendrán que debía impedirse la aplicación de este agregado por algunos periodos electorales.

Luego de un cuarto intermedio vuelve a tratarse el Régimen Municipal y se decide eliminar del texto del art. 108 del despacho aprobado en general

(actual 107 de la Constitución Provincial) la frase “de naturaleza puramente administrativa”, ratificándose la elección del intendente “directamente por el pueblo”, pero se incorpora en las disposiciones transitorias que “la legislatura sólo podrá usar de la facultad que le acuerda el último párrafo del art. 107, una vez que se haya cumplido el período completo del mandato electivo del intendente”.

Planteada por los partidos minoritarios, esta cláusula transitoria funcionó como un reaseguro para la elección del intendente por el pueblo, elección que constituyó un avance democrático e institucional garantizado hasta la actualidad (salvo los períodos de facto lógicamente). Los bloques minoritarios quisieron evitar, que una circunstancial mayoría en la legislatura provincial, modificara nuevamente la forma de elección del intendente por una designación, sin por lo menos verificar la experiencia de elegir por el voto del pueblo a los intendentes locales.

La convención reformadora de la Constitución Provincial de 1962, tuvo en cuenta el antecedente la Constitución Italiana de 1947/8, sin embargo se aparta de ella en relación a la autonomía municipal, pues no la incorpora expresamente como lo hace esa Carta Magna italiana.⁶

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

En 1983, con el advenimiento de la democracia se genera en nuestro país un nuevo proceso autonómico, especialmente a raíz del impulso reformador de las constituciones provinciales, que van incorporando la autonomía municipal a la letra de las nuevas cartas constitucionales que se van dictando.⁷

En materia jurisprudencial, cabe destacar el fallo Rivademar c/ Municipalidad de Rosario (21/3/89), que es tal vez la decisión jurisprudencial más importante en favor de la autonomía municipal; en el mismo la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve revisar la doctrina de la autarquía que venía sosteniendo hasta este fallo y establece las notas distintivas que según su juicio existen entre las municipalidades y las entidades autárquicas. Tales notas distintivas que menciona son: origen constitucional y no legal; una base socio-

⁶ El art. 114 de la Constitución Italiana declara que son entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República.

⁷ La constitución de Chubut del año 1994 en su art. 225 establece la autonomía política, administrativa y financiera; la de Córdoba del año 2001 en su art. 18o otorga a los municipios la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional al igual que las constituciones de Tucumán del año 2006 -art. 132- y Corrientes del año 2007 -art. 216-, la constitución de Salta del año 1998 en su art. 170 establece para sus municipios la autonomía política, económica, financiera y administrativa, la constitución de Chaco del año 1994 prevé la autonomía en el art. 182, la de Jujuy del año 1986 en el art. 178, la de La Pampa del año 1994 -art. 115-, La Rioja año 2008 -art.168-, Neuquén año 2006 -art. 271-, Río Negro año 1988 -art. 225-, San Juan año 1986 -art. 247-, Santa Cruz año 1998 -art. 141-, Santiago del Estero año 2005 -art. 204- y Tierra del Fuego año 1991 -art. 169-, entre otras. Las provincias de Chubut y Misiones incorporan la autonomía municipal en sus constituciones hacia finales de la década del 50.

lógica constituida por su población; imposibilidad de supresión; capacidad de dictar legislación local y no solo meras resoluciones administrativas; reconocimiento como personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria; alcance general de sus resoluciones a todos los habitantes de su base orgánica; facultad de crear entidades autárquicas lo que está vedado a éstas; elección popular de sus autoridades. Más allá de la tradicional resistencia a la doctrina de la autonomía, este fallo destaca en sus considerandos la necesidad y permanencia de la existencia de las instituciones locales.

Sin embargo, este criterio favorable al principio autonómico, no fue reiterado por la Corte que con una nueva composición, en los autos: “Municipalidad de la ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe s/ inconstitucionalidad” (4/6/91), conocido como el caso FAE, con un criterio restrictivo y sin fundar el abandono de la doctrina sostenida en el caso Rivademar, rechazó la demanda del municipio volviendo a la tesis anterior.

No puede dejar de mencionarse también, la incidencia de las corrientes políticas que a partir de la Reforma de la Constitución Española de 1978 promovieron un fuerte desarrollo autonómico en aquel país y se extendieron a los países de América Latina. Esta orientación autonómica formará parte de los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia y será sostenida por la F.A.M. (Federación Argentina de Municipios).

Así las cosas, se abre el debate sobre la necesidad de establecer constitucionalmente la autonomía de los municipios que es incorporada entre los temas habilitados para la reforma constitucional de 1994 que toma como base lo dictaminado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia en esta materia.

La ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional de 1994, no habilitó modificaciones en la parte dogmática de la Constitución de 1853 y por lo tanto no se pudo modificar el art. 5 de la Constitución Nacional, que refiere al régimen municipal. Así fue que hubo que incorporar un nuevo artículo, el número 123 para establecer que: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

Esto significó que cada Provincia debía dictar su propia Constitución conforme lo dispuesto en art. 5º y asegurar la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido, es decir determinando qué tipo de autonomía tendrían los gobiernos locales en el orden institucional –por ejemplo para dictar sus cartas orgánicas-, político –para la elección popular de sus autoridades-, financiero –para la libre determinación, recaudación e inversión de los tributos- y administrativo, –para la prestación de servicios públicos sin depender de otros órdenes gubernamentales-.

CONCEPTOS VERTIDOS EN LA CONVENCION DE 1994

Algunas de las opiniones vertidas en la Convención Constituyente de 1994 sostenían lo siguiente:

Definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio nacional —saber qué queremos decir cuando mencionamos la palabra "autonomía"—, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo *status* jurídico.

No obstante hay un dato de la realidad, un común denominador que podemos constatar en nuestra historia y es que el federalismo argentino nació sobre la base del municipio como célula básica de este sistema democrático y es en beneficio de este sistema que debemos comenzar la difícil tarea de lograr su plena vigencia. Debemos recuperar el municipio como ámbito natural de arraigo de las personas, de convivencia, de ejercicio de la solidaridad social y como ámbito primario para el desarrollo económico, con plena autonomía para organizar su propio régimen local y ejercer las competencias propias, suficientes y adecuadas para resolver las necesidades del hombre común en ese primer nivel institucional.

No puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos inherentes a su existencia que la provincia le asigne, o le impedimos ejercer su autonomía institucional.

El artículo propuesto en la Convención Constituyente de 1994, que luego se convirtiera en art. 123 de la Constitución Nacional, se limita a reconocer y asegurar el derecho a la autonomía de los municipios y a expresar la característica genérica que dicha autonomía deberá tener en todo el país, pero remite a las Constituciones provinciales su reglamentación según las realidades territoriales, económicas, históricas y sociológicas de cada una de ellas.

Para el cumplimiento de este mandato constitucional creemos conveniente incorporar el concepto de autonomía municipal a la Constitución Provincial, enumerando los recursos y facultades mínimas que debe gozar para la obtención de sus fines y su desarrollo, puesto que la imprecisión de la Constitución Nacional, ha facilitado que en definitiva la autonomía del municipio quedara supeditada a un poder superior que históricamente limitó su competencia, relegó sus fuentes de recursos, condicionó su acción y la organización de sus servicios públicos.

En definitiva, si bien la idea de autonomía quedó plasmada en el texto de la Constitución Nacional luego de la Reforma del año 1994, en concreto

la efectiva aplicación de misma quedó pendiente, condicionada a la reglamentación de ciertos parámetros, alcances o contenidos, que cada constitución provincial debía determinar.

LA AUTONOMÍA Y EL DIAGRAMA INSTITUCIONAL ARGENTINO

Para hablar sobre autonomía municipal en Santa Fe es conveniente referirse al esquema institucional diagramado por la Constitución Nacional.

La carta magna de 1853 fue una especie de conciliación o equilibrio, reflejado en ese acuerdo o pacto celebrado entre las provincias preexistentes en el que se establece un sistema federal centralizado, a partir de que las provincias fueron delegando las competencias que dieron origen a la organización nacional. En resumidas palabras, en este diagrama institucional, la soberanía la tenía la Nación y las provincias eran autónomas.

Este diagrama se modificó en el año 1994. En efecto, el art. 123 introducido por la reforma constitucional de ese año, estableció: “*cada provincia dicta su constitución conforme a lo dispuesto en el art. 5* (a su vez, este artículo es el que determina que cada provincia dictará su Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y garantizando entre otras cuestiones el régimen municipal) *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”; y el art. 129, lo siguiente: “*La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción (...)*”; de manera que quedan reseñadas en estos dos artículos las principales diferencias con el texto histórico en relación a la materia institucional.

Lo concreto es que con la introducción en la Constitución Nacional del art. 123, surge el reconocimiento de la autonomía municipal y “*cada provincia dicta su Constitución, reglando su alcance y contenido*”. Esto configura una decisión muy concreta introducida al reformar la constitución nacional, es la decisión categórica del constituyente de crear un nuevo estamento institucional autónomo del estado y no un juego de palabras. Al opinar sobre el art. 123 (Const. Nac.) dice Gentile que, con dicho artículo, “se define un tercer nivel estatal que durante mucho tiempo careció de identidad institucional y se indica un nuevo horizonte de descentralización política que es esencial dentro de un modelo de sociedad abierta y participativa.”⁸

Y el otro elemento a considerar es que “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdic-

⁸ Losa, Néstor Osvaldo, ob. cit., pag. 278.

ción (...)”. Vale decir, claramente la reforma introduce un cuarto estamento institucional autónomo, consistente en una ciudad con características de provincia.

En resumen, se puede concluir que según el nuevo diagrama constitucional de la Reforma de 1994 tenemos cuatro instancias estatales institucionales autónomas, de competencias diferenciadas, que son: el Estado Federal, las Provincias Autónomas, los Municipios Autónomos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consecuentemente, no podemos debatir el tema de la autonomía municipal enfocando tan solo las competencias municipales; necesariamente hay que elevar la mirada y llevar el debate hacia una realidad más amplia que comprenda los términos del diagrama institucional en que esa autonomía está inmersa.

La nación argentina se dio un diagrama institucional en la Constitución Nacional de 1853 y en 1994 reestructuró este diagrama, estableciendo nuevas demarcaciones que es preciso cumplir. Hasta ahora, la provincia de Santa Fe no ha cumplido con el mandato constitucional contenido en el art. 123, que encomienda a la Constitución de cada provincia la obligación de reglar el alcance y contenido de la autonomía que por ese mismo artículo reconoce a los municipios; constituyendo ésta la vía constitucional para evitar la confusión de competencias y la tan negativa inseguridad institucional que otra vía podría ocasionar.

MATERIAS ATRIBUIBLES A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Una vez reconocida la autonomía, el debate central deberá girar entorno a las competencias que le serán asignadas a los municipios. En este sentido, los más firmes defensores de la autonomía del municipio sostienen que todo aquello que pueda ser resuelto en el nivel estatal más inferior, es decir, en el nivel más cercano a la gente, debe serle atribuido y no ser transferido a niveles superiores, excepto que sea aconsejable por razones de eficiencia.

Con respecto a las competencias asignadas a los municipios, en líneas generales las constituciones provinciales presentan tres características.

Algunas constituciones determinan el número de materias asignadas a los municipios. Otras, que podríamos denominar mixtas, poseen una enumeración taxativa con más una fórmula general⁹ y por último otras, como las de las provincias de Santa Fe¹⁰ y Formosa solo han asignado una fórmula general para determinar las competencias de sus municipios.

⁹ Las Constituciones de Catamarca (art. 252); Salta (art. 176) y Tucumán (art. 134) son ejemplos de ello, en tanto enumeran las competencias de los Municipios.

¹⁰ El art. 107 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe establece: “Los municipios son organizados por la ley sobre la base:...inc. 3^o Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes”.

Es claro que para que una entidad local asuma competencias alguna otra instancia estatal debe resignar esas mismas competencias (excepto las facultades concurrentes), es por ello que como técnica legislativa sería más conveniente establecer una enumeración de competencias municipales que efectuar una formulación general. En relación a esto veamos cuáles son las competencias más caracterizadas para el municipio autónomo.

En el orden institucional, la facultad de los municipios de dictar sus propias cartas orgánicas mediante una convención constituyente elegida al efecto y por el voto directo de los ciudadanos.

En el orden político, la facultad de los municipios de elegir sus autoridades, definiendo su sistema electoral, fijando además fecha de comicios y modalidad de aquel, etc.

En orden a su progreso y desarrollo, la promoción del avance económico, urbanístico, social y cultural.

En el orden administrativo, resulta imprescindible determinar las competencias de los municipios en ciertos temas como:

Salud pública: se debe definir a cargo de qué estamento estatal se encuentra esta responsabilidad, si es compartida entre el municipio y la provincia o si por ejemplo ciertos aspectos de la salud pueden ser afrontados exclusivamente por los gobiernos locales –por ejemplo la atención primaria-.

Educación: por ejemplo las provincias de Corrientes, Entre Ríos y San Luis delegan las funciones educativas a los gobiernos locales. En este punto, entiendo que no debe desmembrarse lo atinente a la atención del proceso educativo, pero algunos aspectos vinculados al sistema administrativo podrían contar con participación local.

Seguridad: podrían determinarse algunas competencias para el nivel local. En algunas ciudades europeas la policía local de los municipios o comunidades autónomas es competente para delitos menores, dejando los denominados delitos complejos y la investigación bajo la responsabilidad de la policía regional (en nuestro caso provincial).

En lo relativo a las relaciones con la sociedad civil: la participación ciudadana, la descentralización, el derecho a la información de los actos administrativos y de gobierno, el presupuesto participativo, la democracia semidirecta, la responsabilidad de los funcionarios, son materias que deberían incorporarse a la esfera municipal.

La competencia para mantener relaciones intermunicipales constituye otra temática a abordar, por ejemplo en todo lo relativo al transporte, recolección de residuos, medio ambiente; problemáticas que exigen políticas mancomunadas que no pueden quedar reducidas en su alcance a los límites de un municipio y tampoco éstos deben quedar excluidos de intervenir en ellas. Se trata de materias que deben ser abordadas con la seriedad y pro-

yección de futuro que su importancia y naturaleza demandan. El medio ambiente por ejemplo, no reconoce límites o demarcaciones locales, de manera que en esta materia resulta impropio e insuficiente desarrollar políticas o estrategias dirigidas a actuar solo fronteras adentro del municipio ya que generalmente implican mayor extensión territorial.

En cuanto a la posibilidad de establecer el sistema electoral, debemos considerar que el art. 29 de la Constitución Provincial dice que “la legislatura de la Provincia dicta la ley electoral...” Por lo tanto, las modificaciones a implementar, deberían establecer que esta competencia también la puedan ejercer los municipios para los procesos de elección de autoridades locales.

La Justicia vecinal o municipal para asuntos de menor cuantía, podría ser una forma de expandir instancias para la resolución de conflictos en el seno de la sociedad. La misma podría entender también en cuestiones vinculadas al consumidor, a la competencia y a los precios, ejerciendo una función jurisdiccional no meramente administrativa, conformando fueros expeditivos que resuelvan de acuerdo a derecho.

En materia económica y financiera debería establecerse que no puede haber transferencia de servicios sin asignación de recursos y también la distribución de estos en forma directa, automática y en relación a las competencias, servicios y funciones, pues de ello depende el sustento de las políticas autonómicas. En materia de coparticipación a los gobiernos locales, deben establecerse criterios objetivos de reparto y preverse la implementación de leyes convenio, a ser aprobadas por la Legislatura y refrendadas por los concejos municipales, ya que no pueden existir al respecto decisiones unilaterales por parte del gobierno central que modifiquen los recursos coparticipables. Además, deberá estudiarse la conveniencia de que algunos tributos puedan ser percibidos por los municipios en forma directa.

El tema central es buscar en este marco complejo de competencias nacionales, provinciales y municipales, cómo los municipios se aseguran un piso para brindar los servicios fundamentales. Una interesante fuente de consulta en este aspecto lo constituye la Constitución provincial de Córdoba, que reservó para los municipios un porcentaje no inferior al 20% de los recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal (art. 188).

Estas son realidades que deberán debatirse, ya que se trata de todo lo vinculado al sustento de las funciones de los gobiernos locales y “Sin tesoro no hay gobierno, y sin fondos suficientes no existe autonomía efectiva.”¹¹ Pero debemos tener en cuenta que en materia tributaria no puede existir doble imposición, ni tampoco tributos que colisionen con los provinciales.

En definitiva, la decisión que se adopte, sin duda tendrá que venir de la mano de un debate serio y responsable, que garantice que la autonomía

¹¹ Losa, Néstor Osvaldo, ob. cit., pag. 49.

municipal que no solo es necesaria y conveniente, sino que se encuentra reconocida constitucionalmente, sea una experiencia positiva y de progreso en la vida de nuestras localidades.

AUTONOMÍA POR LEY. MENSAJE DE PODER EJECUTIVO

El 23 de diciembre de 2009, el Poder Ejecutivo provincial remite a consideración de la Legislatura, un proyecto de ley conteniendo las bases y principios de la autonomía para los municipios en la Provincia.

En los párrafos finales el mensaje expresa: “Existen determinadas competencias materiales que la Provincia puede reconocer por ley (...) Se está en condiciones de dar cumplimiento a lo que hasta ahora constituye una grave omisión”. Y culmina: “Insistimos en la necesidad de una Reforma de la Constitución Provincial que considere estas cuestiones”.

El proyecto establece que “los núcleos de población urbana reconocidos como municipios podrán organizarse en forma autónoma y gobernar sin injerencia de otros poderes los intereses de su competencia”. O sea, el proyecto prevé la autonomía para los núcleos de población de más de 10.000 habitantes, a los que reconoce como municipios. Estos, “podrán dictar sus Cartas Orgánicas Municipales, con arreglo a la Constitución Nacional y a la Constitución Provincial y gobernarse por ellas”.

Las Cartas Orgánicas “serán dictadas por una Convención Municipal elegida al efecto”. Sin embargo el límite lo dispone el art. 7º al expresar: “Los municipios gobiernan, administran y ejercen jurisdicción sobre los intereses públicos locales teniendo como finalidad el bien común; correspondiéndoles a tal fin, ejercer todas aquellas competencias no reservadas exclusivamente a la Provincia por la Constitución Provincial o a la Nación por la Constitución Nacional”.

Con posterioridad, el día 1º de mayo de 2010, el Sr. Gobernador de la Provincia Dr. Hermes Binner, ante la Asamblea Legislativa, en el mensaje de apertura del período ordinario de sesiones manifestó que enviaría a la Legislatura una iniciativa conteniendo un proyecto de ley para declarar la necesidad de la Reforma de la Constitución Provincial, en el que será materia habilitada –insoslayable– asegurar la autonomía municipal. Esta decisión, constituyó un hecho nuevo trascendente que llevó a diferir el tratamiento de aquel mensaje nº 3700 (Expte. 23.364) en el convencimiento de que por esta nueva vía nos encontraremos en el marco de un mejor salto de calidad institucional y seguridad jurídica, si asegurábamos la autonomía municipal modificando la constitución provincial, regulando su alcance y contenido como lo prevé la Constitución Nacional (art. 123).

AUTONOMÍA MUNICIPAL MEDIANTE REFORMA CONSTITUCIONAL

Volviendo al debate relativo a cuál debe ser la fuente normativa de la autonomía municipal, no podemos dejar de considerar que la atribución por ley de competencias autonómicas no implicaría que las competencias delegadas al municipio fueran irreversiblemente declinadas por las autoridades provinciales (poder ejecutivo o legislativo según corresponda), ya que se trata de facultades atribuidas a estas por la propia Constitución.

Por lo tanto, a pesar de que sean sancionadas Cartas Orgánicas de los gobiernos locales, las atribuciones y competencias correspondientes a la Legislatura provincial quedarían subsistentes y podrían ser ejercidas en el marco de las atribuciones de cada legislador. Tal vez, no para debatir el contenido global de la autonomía, pues existe en la sociedad una generalizada idea a favor de la legitimidad de la autonomía municipal, pero sí para promover legislación particular sobre determinadas materias atribuidas por ley a los municipios que subsistan constitucionalmente en poder de la Legislatura o del Gobernador, sobre todo si consideramos que en la mayoría de los casos estamos no solo ante facultades sino ante verdaderas facultades-deberes vinculadas a responsabilidades que la constitución atribuye a las autoridades provinciales. De manera que esta confusión de facultades podría llegar periódicamente a producir conflictos de competencias e inseguridad jurídica.

Por ejemplo, hace poco fue presentado en la Legislatura provincial un proyecto de ley tendiente a que los Directores de Distrito del Municipio de Rosario sean elegidos por el voto ciudadano. Veamos, hay un diagrama institucional del Municipio de Rosario, según el cual los directores de distrito son parte del Ejecutivo Municipal, cuya máxima autoridad es el Intendente. Es decir, el Intendente ha definido ejercer la administración de la Municipalidad de Rosario a través de Directores de Distrito, en forma descentralizada. Pero para definir otro criterio, ese debate debería darse en el marco de la autonomía municipal, es decir, debe ser decisión de los propios rosarinos. En otras palabras, es la ciudad la que debería definir qué tipo de diagrama institucional prefiere o necesita y, en su caso, cuáles van a ser sus autoridades, cómo se las va a elegir y cuáles van a ser sus competencias (las de todas las autoridades, Intendente, directores, Concejo Municipal, etc.). Si estas decisiones no fueran tomadas desde la autonomía local, se estaría absorbiendo desde el poder central una atribución que es propia de la ciudad. Por otra parte, podemos pensar en nuevos diagramas institucionales para los gobiernos locales, pero previamente debemos discutir las cuestiones relativas al marco de la autonomía municipal y al deslinde de este marco de las atribuciones y competencias hoy en poder de las autoridades provinciales y definirlo en la futura reforma de la Constitución Provincial.

Si profundizamos en el tema de la autonomía municipal, podremos llegar a comprender que se trata de un proceso que debe darse en cada localidad. Es probable que pueda haber notas comunes y notas dispares en cada una de las ciudades, pero en definitiva dependerá de lo que ellas mismas vayan definiendo en sus respectivas cartas orgánicas locales.

El debate pendiente es muy basto, no solo consiste en determinar si tal o cual función la deben ejercer los municipios o la provincia, sino que luego, una vez establecido ese nuevo marco constitucional deberá discutirse el diagrama político-institucional que dentro de ese marco de competencias decida darse cada municipio.

Volviendo sobre las competencias que tiene la Legislatura de la Provincia, conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Provincial, entre otras se encuentran: en el inciso “4º- *Dictar leyes de organización y procedimientos judiciales; 5º- Organizar el régimen municipal y comunal según bases establecidas por esta Constitución; 6º- Legislar sobre la educación; 7º- Crear las contribuciones especificadas del artículo 5º; (...) 15º- Declarar de interés general las expropiaciones de bienes; (...) 18º- Legislar en materia de policía provincial; (...) 23º- Dictar leyes sobre organización de la administración pública y el estatuto de los funcionarios y empleados públicos (...)*”. Y, concretamente, el inciso 27º de este último artículo contiene una formulación paradigmática en relación a las competencias al atribuir la siguiente: “*En general ejercer la potestad legislativa en cuanto se considere necesario o conveniente para la organización y funcionamiento de los poderes públicos y para la consecución de los fines de esta Constitución, en ejercicio de los poderes no delegados al gobierno federal, sin otras limitaciones que las emergentes de dicha Constitución o de la Nacional.*”

Si analizamos este artículo y en particular este último inciso vemos que las competencias de la Legislatura son muy amplias. Cuesta imaginar que una ley que otorgue competencias autonómicas a los municipios, pueda ser eficaz para restar en el futuro las amplias competencias constitucionales que posee la Legislatura provincial.

De hecho, siempre he sido consciente de ello y no obstante haber sido autor de dos proyectos de ley para el otorgamiento de autonomía a los municipios (uno en el año 2003 y otro en el año 2005), nunca he dejado de mencionar en los considerandos que esta dificultad era imposible de soslayar sin modificar el marco constitucional. Es decir, nos hemos situado en posición de otorgar mayores competencias a los municipios, lo cual nos parecía y nos sigue pareciendo importante, pero llamando la atención acerca de que una cosa es esa definición y otra muy distinta colocar ese debate en términos institucionales.

Por ejemplo, en el caso de los servicios sanitarios de agua potable y cloacas, actualmente gestionados en las quince principales ciudades de la provincia por la empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), cabe preguntarnos

si dichos servicios deberían prestarse en forma centralizada o en forma descentralizada, regional o localmente. Debemos recordar que en algún tiempo el poder concedente de los servicios sanitarios fue municipal. También podría funcionar el principio de mancomunidad intergubernamental y constituirse la región gran Rosario, gran Santa Fe y/o región metropolitana para el servicio de agua y cloacas en dichas zonas. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la recaudación por la prestación de los servicios en las ciudades grandes ayuda a la prestación del servicio en las demás localidades. Esto debería tener solución manteniendo criterios de eficiencia y aplicando una contribución equitativa para extender derechos. Como vemos, el tema de las competencias es sumamente complejo, no solo en su dinámica vertical entre provincia y municipios, sino también en cuanto a la relación de los gobiernos locales entre sí.

Si planteamos el debate de la autonomía en términos de rivalidades, en términos de blanco o negro, no daremos con la solución que espera la ciudadanía. La ciudadanía esta entusiasmada y hay mucha expectativa con la posibilidad de que le sea otorgada autonomía a Rosario. Según una encuesta reciente, el 78% de los encuestados en Rosario está a favor de la autonomía. Esta expectativa, aunque en menor grado, es también relevante en la ciudad de Santa Fe; en ella el 54,1% de los encuestados está de acuerdo con que se establezca la autonomía municipal y solo un 12,2% está en contra. Este es un grado de expectativa muy importante que no puede ser dejado de lado y es responsabilidad de todos, la promoción de un debate maduro en orden al alcance y contenido de la autonomía municipal, tal como lo requiere la Constitución Nacional.

EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El debate pendiente tiene que ver con el contenido del artículo 5 de la Constitución Nacional. Se trata de un artículo clave para la organización nacional, por él los convencionales del 1853 que representaban a las provincias argentinas de aquel entonces reconocen autonomía a las provincias y mandan a dictar una constitución a cada una de ellas. Pero no cualquier constitución, la manda circunscribir los rasgos políticos esenciales que debían guardar esas constituciones y también las funciones esenciales que debían garantizar las provincias, siendo su cumplimiento condición indispensable para que el gobierno federal las reconociera, defendiera o sostuviera en sus instituciones, vale decir en su autonomía.

El artículo 5 puso condiciones para que el edificio institucional que estaba cimentando no fuera regresivo en su desarrollo y quedaran garantizados en la futura construcción provincial, por lo menos los principios políticos que se habían logrado alcanzar y acordar en aquella convención fundante de 1853.

Primera condición: “Cada provincia dictará para sí una constitución, bajo el sistema representativo republicano (...)” Segunda condición: “(...) de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; (...)” Tercera condición: “(...) *que asegure su administración de justicia, (...)*” Cuarta condición: “(...) *su régimen municipal, (...)*” Quinta y última condición: “(...) y la educación primaria. (...)”

Se completa este artículo de la siguiente manera: “(...) Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones.”

Hago referencia a este artículo porque complementado con el artículo 123, son los que establecen las condiciones que integran el marco normativo fundamental que las provincias argentinas deben respetar para erigir su sistema institucional.

Si analizamos este marco normativo de condiciones que la provincia debe cumplir, aparece en forma evidente que Santa Fe está en mora constitucional en orden a la autonomía municipal. Pero curiosamente el ejemplo siguiente da cuenta de que no solo estamos en mora por el tema de la autonomía, sino también lo estamos en relación a la administración de justicia.

En efecto, el sistema provincial de procedimiento penal no respeta esenciales derechos y garantías vinculados al derecho de defensa, al debido proceso, contenidos en el bloque de constitucionalidad del orden federal, en razón de que consiste en un sistema inquisitivo en el cual el mismo juez que acusa y lleva adelante la investigación, también juzga.

A iniciativa del Ejecutivo Provincial y luego de amplios debates en el ámbito de la Legislatura, fueron aprobadas modificaciones a fin de adecuar el sistema a los principios y garantías constitucionales vigentes. El nuevo sistema de enjuiciamiento penal es de naturaleza acusatoria y prevé un órgano (fiscalía) que lleva adelante la persecución penal, otro encargado de la defensa penal y un tercero imparcial (juez), que no forma parte de las dos funciones anteriores y es el encargado de dictar sentencia.

En consonancia con el nuevo sistema fueron aprobadas dos leyes, una que crea el Servicio Público de la Defensa Penal y otra que crea el Ministerio Público de la Acusación, ambos dentro del Poder Judicial pero con autonomía funcional y autarquía financiera y a cargo de un Defensor General y un Fiscal General, respectivamente, cuyos concursos hoy se están sustanciando.

Estas leyes fueron impugnadas por el actual Procurador General (que de acuerdo a la Constitución Provincial integra la Corte Suprema de Justicia de la provincia), basándose para ello en que dichas leyes que otorgaban autonomía funcional y autarquía eran inconstitucionales. Al resolver este conflicto, nuestra Corte en su acordada reconoce la discrepancia y disonancia de nuestra Constitución provincial con la nacional y se vio obligada a acudir a lo que de-

nominó interpretación sistemática para poder imponer los principios del bloque de constitucionalidad nacional, sorteando la Constitución Provincial que los contradice, para declarar la validez constitucional del nuevo sistema.

Por lo tanto, hasta aquí podemos decir que de las condiciones y obligaciones enumeradas en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, tres no se cumplen y son: los derechos y garantías, el régimen municipal autónomo y un sistema de administración de justicia adaptado al bloque de constitucionalidad previsto en la Constitución Nacional. Es acertado afirmar entonces, que como dice el gobernador Hermes Binner: “en Santa Fe tenemos una Constitución inconstitucional”.

Pero esto no termina ahí, porque no podemos dejar de mencionar también que la carta magna provincial es una Constitución que en muchos aspectos ha quedado fuera de la realidad y vía decretos y leyes se le han ido introduciendo verdaderas y necesarias modificaciones e instituciones tales como el Consejo de la Magistratura que interviene en la designación de los jueces; la Sindicatura General de la Provincia (organismo destinado al control interno de la administración) y las funciones y forma de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas.

Tenemos una especie de corsé constitucional, que en la urgencia ha obligado a buscar soluciones de coyuntura mediante leyes y decretos, que no solo adolecen de la temporalidad propia de normativa de jerarquía inferior a la constitución sino que pueden ser modificadas por leyes o decretos posteriores, lo que genera inseguridad jurídica.

Las decisiones administrativas y legislativas mencionadas, denotan un esfuerzo de la actual administración por incorporar instituciones o mecanismos modernos, respetar el bloque de constitucionalidad dispuesto en el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, y adecuar la parte orgánica de la constitución provincial a lo dispuesto en la Reforma Constitucional nacional de 1994.

Pero si la autonomía, además de un problema de competencias, conforma un problema de diagrama institucional, lo que nos queda es determinar cómo modificamos este diagrama, cómo superar el estancamiento y adecuamos la constitución provincial a los nuevos tiempos. De hecho, haber negado sistemáticamente la reforma de la Constitución es lo que nos llevó a tener una Constitución Provincial ciertamente discrepante y regresiva respecto de las Constituciones Provinciales dictadas a partir de 1983, la Constitución Nacional de 1994 y los fallos judiciales del más alto tribunal de justicia del país.

CONCLUSIÓN

En definitiva, con esta realidad en la cuna de las constituciones, tenemos una Constitución que no respeta el diagrama que el bloque de

constitucionalidad definido en la Constitución Nacional ha determinado a partir de 1994.

Rescatamos y defendemos la importancia de garantizar definitivamente en nuestra provincia la autonomía plena de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Adolfo Posada decía “la autonomía de la ciudad es algo delicadísimo y difícil”... y agregaba: “tiene que garantizarse la libertad de la ciudad para obrar como quiera, en casi todas las materias que afecten su vida...”¹²

Lo más adecuado es que la autonomía se otorgue a través de la Reforma de la Constitución Provincial, por ser este el mandato del art. 123 de la Constitución Nacional y además, por constituir mejor garantía de armonía institucional y seguridad jurídica, colocando a la sociedad a cubierto de evitables crisis y bajo mayor certidumbre las relaciones del municipio con terceros.

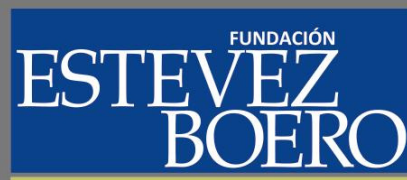
Otorgar competencias por ley puede significar un avance para el municipio en relación a la situación actual, al permitirle mayor autodeterminación, pero sin duda no garantizará autonomía plena si mantenemos el diagrama institucional vigente de la Constitución Provincial.

La autonomía debe ser una base que permita a los municipios determinar su alcance y contenido de acuerdo a sus capacidades y posibilidades pero tiene que existir un piso común para que cada núcleo poblacional por propia decisión y teniendo como único límite la Constitución decida su propio destino.

¹² Posada, Adolfo, “El régimen municipal de la ciudad moderna”

fundacion@fundestevezboero.com.ar

www.fundestevezboero.com.ar



Santa Fe - Argentina

octubre 2010