

## *Convención Nacional Constituyente*

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:

ARTICULO 106 : TODOS LOS MUNICIPIOS, TENDRAN AUTONOMIA POLITICA, ADMINISTRATIVA Y ECONOMICO - FINANCIERA Y LA POBLACION EL DERECHO DE INICIATIVA, REVOCATORIA Y REFERENDUM. LOS MUNICIPIOS PARA LOS QUE NORMAS PROVINCIALES, RECONOZCAN ADEMAS, AUTONOMIA INSTITUCIONAL, PODRAN DICTAR SUS PROPIAS CARTAS ORGANICAS, BAJO EL MISMO SISTEMA DE GOBIERNO, PRINCIPIOS Y GARANTIAS QUE ESTABLECE ESTA CONSTITUCION Y FACULTADES A REALIZAR ACUERDOS DE INTEGRACION EN EL AMBITO REGIONAL E INTERNACIONAL, EN TEMAS QUE NO EXEDAN LA EXCLUSIVA COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE CONFORMIDAD CON LO PRECEPTUADO POR LAS LEYES DE NUESTRO PAIS.

HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RIOS  
PARTIDO JUSTICIALISTA



## *Convención Nacional Constituyente*

### **FUNDAMENTOS**

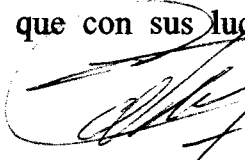
#### **1- AUTONOMIA MUNICIPAL Y SU INCLUSION EN LA CONSTITUCION NACIONAL**

A manera de introducción, corresponde destacar que con el respaldo democrático otorgado por el pueblo al Movimiento Justicialista y al asumir como presidente el Dr. Carlos Saúl Menem, se expusieron impostergables objetivos para conducir a la República hacia mejores destinos, con nuevas formas de acción y transformaciones estructurales, que dejasen atrás repetidos períodos de frustraciones. Acorde con ello, prioritariamente, se aplican decisivas normativas en materia económica, que determinan la estabilidad de los diversos factores que la integran, fundamentalmente de nuestro signo monetario derrotando al flagelo de la inflación que afectó durante décadas los esfuerzos de la población, principalmente de los trabajadores y sectores medios. A su vez en política exterior se implementaron posiciones realistas y concordantes precisamente con los fines enunciados, que ubican a la Argentina en protagónico rol y particularmente hacia las naciones hermanas de Iberoamérica. Asimismo se logra la vigencia plena de la libertad de prensa y del derecho a exponer las ideas sin restricciones como nunca había acontecido y la correspondiente participación de los distintos estamentos, instituciones y expresiones sociales, políticas y económicas que conforman la Comunidad Nacional. Por otra parte están en marcha cambios sustanciales en el ámbito educacional, previsional, mejoramiento de la atención de la salud pública y actualización de la legislación. Se encaran medidas que atemperen y finalmente conlleven a que desaparezcan los efectos negativos del desempleo que conmueve a la economía mundial y que existe en nuestro país, como un mal que origina problemas sociales.

En tal contexto de trascendentes innovaciones, representantes elegidos por el pueblo, se disponen a concretar la modernización de nuestra histórica Constitución de 1853, que significa el basamento de la institucionalización de la República, pero que al transcurrir del tiempo origina la necesidad de incorporarle cambios acordes con el presente y las consiguientes perspectivas del futuro.

Todos los partidos políticos y otras expresiones de opinión pública, en distintas oportunidades se expidieron por la reforma constitucional, pero ello fue postergándose por diversas causas, inclusive además de las razones de fondo señaladas, la ilegitimidad de la reforma parcial impuesta en 1957, proporcionan argumentos indudables y sustentación a tal modificación y hacia lo que ahora ciertamente se avanza.

Es así que sobre la base del acuerdo y consenso logrado entre los dos partidos mayoritarios. se declara mediante Ley aprobada por el Congreso de la Nación, la convocatoria a reforma de la Constitución Nacional. Allí corresponderá al Justicialismo como principal gestor de la misma, impulsar y aprobar las mejores propuestas de cambios, guiados sus convencionales por el ideario popular que naciera en aquel memorable 17 de Octubre de 1945 y los principios doctrinarios que nos legara Perón, las vivencias de Eva Perón, como así el recuerdo hacia los idealistas y mártires, que con sus luchas en los

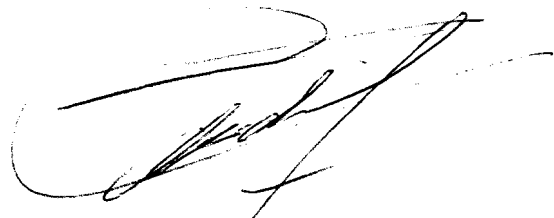
  
**HUGO DOMINGO BALDONI**  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RIOS

## *Convención Nacional Constituyente*

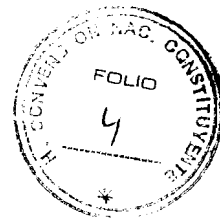
interminables años de las proscipciones, mantuvieron vivo el pensamiento y la fe justicialistas y que ahora le dan valor espiritual y contenido a las reformas que se proponen.

Tras las controversias propias y previas del acto electoral y resuelta por mayoría la convocatoria de la Convención Constituyente, sin dudas que será positivo aunar esfuerzos de todos los sectores e inclusive de quienes votaron en contra de dicha reforma, para que con la colaboración y opiniones generales y sin autoexclusiones, se logren las modificaciones que resulten las más adecuadas y correspondientes para el progreso del país.

En relación con el tema del presente trabajo, cabe mencionar los distintos pronunciamientos en pro de incluir en la reforma, la temática de la autonomía municipal, que así dió el Consejo Nacional del Partido Justicialista en Marzo de 1992, reiterando anteriores conclusiones similares; de la Unión Cívica Radical en sus plataformas de gobierno y a través del Consejo para la Consolidación de la Democracia en la que tuvieron participación la mayoría de los partidos; del Socialismo Popular, en su proyecto de reforma constitucional del año 1989 y también de los diversos partidos con actuaciones provinciales, propiciando la autonomía y mayores medios para los municipios. Se agregan numerosos estudios en igual sentido, de personalidades provenientes del pensamiento Demócrata Cristiano y de otros sectores ideológicos y la realización de importantes congresos de representantes y autoridades municipales. Seminarios sobre Derecho Público Municipal y la formación de entidades de acción municipalistas, sosteniendo idéntica postura en favor de la autonomía municipal, con lo que evidentemente debe plantearse ahora, la oportunidad de concretar esas inquietudes e incluir en la Constitución Nacional tal categorización del Municipio en el Artículo 106 de la misma.



**HUGO DOMINGO BALDONI**  
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE  
ENTRE RÍOS



## *Convención Nacional Constituyente*

### **2- NATURALEZA JURIDICO-POLITICA DEL MUNICIPIO**

En el tratamiento de los diversos aspectos que conforman la naturaleza del municipio puede en síntesis señalarse:

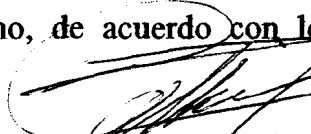
a)- Se ha definido con acierto al Municipio, como la organización natural y social que surge donde exista población estable, fundamentalmente por razones de interrelaciones vecinales y comunitarias. Integra el sistema de Estado-Poder, en tercer grado obviamente después de la Nación y la Provincia respectiva. Con la característica relevante, que se encuentra en contacto directo, es decir de plena inmediatez, con cada habitante, por lo que constituye el poder que primariamente prepara al hombre en los principios de la libertad, de la igualdad y de la justicia social y asimismo en el ejercicio de sus derechos y obligaciones para la comunidad, de la que ese habitante forma parte y también en sus derechos y deberes cívicos.

Es así que se asimila al Municipio con el papel básico que cumple la enseñanza primaria en vinculación con estudios intermedios y superiores, y en el caso particular de nuestro país se afirma que constituyó la cuna del Sistema Federal de Gobierno.

b)- La antigua controversia entre los constitucionalistas que consideraban al Municipio como mera descentralización administrativa de los Estados Nacional y Provincial, es decir asignándole la condición jurídica de ente autárquico y por la otra parte, la posición de revalorización del Municipio como concepto esencialmente político de Estado Autónomo, tal debate doctrinario y de legislación ha perdido sentido por cuanto la tesis de la autonomía municipal es al presente prácticamente unánime. Ello resulta así porque las cuestiones surgidas con el progreso, como el planeamiento, zonificación y urbanización de las ciudades; el tránsito automotor; problemas locales, de medio ambiente; moralidad pública en villas y ciudades; plantas purificadoras de agua; obras sanitarias; códigos de edificaciones; el incumplimiento de las obligaciones emergentes de las relaciones vecinales y el régimen jurídico de faltas; obras públicas; atención de la salud, educación; minoridad y ancianidad, en gran parte transferidos de los Estados Nacional y Provincial a los Municipios, entre otras competencias y cuestiones, ha convertido a estos en el destinado a resolver elevado cúmulo de problemas. En consecuencia la acción comunal es sumamente compleja y ello no puede encararse si se le asigna al Municipio la mera condición de delegación de funciones administrativas.

c)- La Constitución de 1853, establece sobre municipios en general, dos artículos - 5 y 106 - y en particular artículo 67 inciso 27 referente a la Capital Federal. Como es sabido la Ley 24309 de convocatoria a reforma constitucional, contempla en el artículo 2 apartado F modificar el citado artículo 67 inciso 27, proponiendo la elección directa del intendente de la ciudad de Buenos Aires y un "status constitucional especial" para dicha capital.

Incumbe a los fines de este trabajo lo atinente al contenido de los artículos 5 y 106. Siendo el texto del indicado artículo 5 el siguiente: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios,

  
HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE  
EN 1985

## *Convención Nacional Constituyente*

declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su *régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

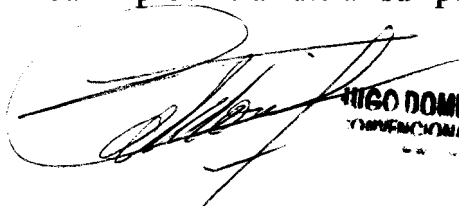
De tal manera que el tema de los municipios, tiene su base constitucional Nacional y a su vez resulta cuestión esencial de las provincias que deben asegurar su régimen municipal.

Empero tal expresión, ha dado lugar a distintas interpretaciones, desde que se considera a los municipios como simple descentralización administrativa, hasta la postura que sostiene que los municipios deben tener autonomía. Además de las corrientes doctrinarias diversas, ello también se ha reflejado en pronunciamientos judiciales disímiles por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Debe recordarse que el más alto tribunal del país, el 1º de Junio de 1911 al fallar en la causa "Municipalidad de La Plata c/Ferrocarril Sud", estableció que los municipios no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos", mientras que esta posición jurisprudencial fue totalmente revisada con sentido positivo, el 21 de marzo de 1989, cuando con voto unánime en los autos, "Rivademar, A. c/Municipalidad de Rosario", se estableció que los municipios por su naturaleza tienen que tener autonomía.

En la parte inicial de dicho fallo se expresa: "Ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de las autonomías de los municipios, que puede ser plena, cuando se lo faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución". Este fallo que cambió la postura que había mantenido durante años la Corte Suprema ha influido de manera trascendente en pos de la autonomía comunal. (La Ley-t.1989-c pág. 47 a 69)

Dicho fallo llevó a expresar al Doctor Daniel E. Herrendorf, como comentario al mismo, los siguientes párrafos: "Los municipios son las células políticas y administrativas más importantes que existen en el país, allí los hombres y las mujeres viven y padecen problemas concretos; sustentivizan y traman la vida de todos los días y establecen relaciones políticas primarias"; "En el municipio los problemas son concretos y las soluciones también: la asistencia, los servicios y las actividades municipales están resguardados y custodiados muy de cerca por los vecinos que se interesan mucho más por el agua potable, el asfalto, el hospital, las escuelas, que por la deuda externa o el precio del dólar"; "Y que resulta necesario que, cada vez con más energía, la descentralización de las actividades de la administración nacional y las administraciones provinciales cedan progresivamente mayor espacio a las comunas, que demuestran siempre una eficacia mayor, menor riesgo de despersonalización y burocratización..." (El Derecho -t 133 pág 537 a 541).

Las distintas alternativas doctrinarias y jurisprudenciales sobre la naturaleza de los municipios, inducen con certeza a la necesidad de ampliar el contenido del actual artículo 106 de la Constitución Nacional para evitar precisamente que puedan darse las diversas interpretaciones referidas. Dicho artículo establece: "Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 5".

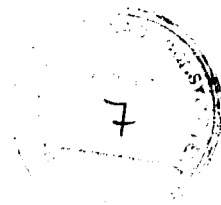
  
HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE  
2008

## *Convención Nacional Constituyente*

Debiendo agregarse a dicho texto, principios esenciales de la autonomía municipal, que conduzcan a las provincias y dado la primacía de la Constitución Nacional, a que en las normas constitucionales provinciales se establezca la exigencia de municipios autónomos.



**HUGO DOMINGO BALDONI**  
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE  
ENTRE RÍOS



## *Convención Nacional Constituyente*


### **3- SISTEMAS DE PARTICIPACION EN LOS MUNICIPIOS**

Las funciones del gobierno municipal moderno, al exteriorizarse através de múltiples aspectos, diversidad de acciones y normativas, son de tales características que como se expresara, inciden real e inmediatamente - directa o indirectamente - sobre cada habitante, ya fuere mejorando las circunstancias diarias que lo entornan y en las propias modalidades de su vivir o por el contrario, afectándolo si ese municipio no cumple adecuadamente con las obligaciones que son atinentes. Todo ello, conlleva y da lugar a su vez, a que ese mismo habitante, deba tener a su alcance los medios suficientes de participación, para canalizar inquietudes, exponer disconformidades y apoyar iniciativas y de esa forma posibilitar mejores soluciones a la problemática de su ciudad, a la que no puede ser ajeno.

De ahí que en la actualidad no es suficiente, que cada vecino resulte convocado únicamente para votar y después del acto eleccionario, permanezca como simple espectador del accionar gubernamental. Por lo que nuevos conceptos consideran que los habitantes deben tener participación más activa y de manera continua y no solamente concretarse al acto aislado - votar -, que si bien es importante, pero tiene que extenderse en el tiempo. De forma que implique la oportunidad de dar su opinión al ser consultado (referéndum) o la de promover propuestas que con determinadas formalidades y porcentajes preestablecidos de firmantes, puedan y deban ser escuchadas y hasta obligatoriamente resueltas por el Gobierno. En el caso que nos ocupa por las autoridades municipales que en tales casos, no pueden eludir pronunciarse (iniciativa popular). Dichos procedimientos denominados de Democracia Semidirecta: Referéndum o consulta, según se instrumenten o iniciativa popular y hasta la posibilidad de revocación del mandato del gobernante, son formas de participación con que efectivamente debe contar cada habitante y en definitiva el pueblo en general, que indudablemente armonizan con los fines y misión del gobierno comunal y hasta pensamos, que son imprescindibles para afianzarlo.

La mayoría de las constituciones provinciales reformadas últimamente, incluyen los procedimientos precitados de democracia participativa e inclusive la Constitución vigente en Entre Ríos sancionada en 1933, con sentido visionario contempla en su artículo 193 tales formas de avanzada práctica democrática. Sin embargo no ha existido concreto y generalizado ejercicio en el país, seguramente como consecuencia de largos períodos de interrupción democrática u omisiones de la dirigencia política para instarlos, pero que indudablemente tendrán recepción plena próximamente, tal como positivamente ocurre en otras naciones.

Autores de distintos signos ideológicos, como el Dr. Jorge R. Vanossi en su obra "El Municipio", Dr. Héctor Masnatta en su reciente libro, "Hacia la reforma constitucional", Dr. Ricardo Miguel Zuccherino, "En teoría y práctica del derecho municipal" y la obra publicada a pocos días de iniciarse la Convención Constituyente del Dr. Alberto Manuel García Lema, "La reforma por dentro", tratadista que tuvo activa participación en las reuniones previas de la Ley de convocatoria a reforma, entre otros autores, son coincidentes

  
DGO. DOMINGO BALDONI  
CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RIOS



## *Convención Nacional Constituyente*

en afirmar la trascendencia de establecer dichas formas de mayor participación del pueblo en las gestiones gubernamentales y específicamente en el ámbito comunal.

En entrevistas con Funcionarios Departamentales de la República Oriental del Uruguay, se pudo intercambiar opiniones en la materia y si bien no fue exhaustivamente, si para tomar información y referir en este trabajo, que la Ley Orgánica o denominada de Administración de los Municipios, el artículo 74 establece el referéndum como recurso "Por un quinto de los ciudadanos inscriptos del Departamento para que se deje sin efecto un Decreto o Resolución de la Junta Departamental" y en el artículo 78 De la iniciativa. "El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad tendrá el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción...".

**DOMINGO BALDONI**  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RIOS



## *Convención Nacional Constituyente*

### **4- CONSTITUCIONES PROVINCIALES CON MUNICIPIOS AUTONOMOS**

1- *Constitución de Chubut*: Sancionada en 1957. Arts. 206 Corporaciones Municipales art. 208 "Las corporaciones municipales... gozarán de autonomía funcional, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta constitución".

2- *Constitución de Formosa*: Del año 1957. Art.140 "Todas las comunas...gozarán de plena autonomía política, administrativa y financiera y sus autoridades serán electivas".

3- *Constitución de Santa Cruz*: Aprobada en 1957. Art. 138 Del Régimen Municipal. Art. 140 "La autonomía de las municipalidades será asegurada por una ley orgánica, que.."

4- *Constitución de Neuquén*: Vigente desde 1957. Art. 184 "Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones..." El art. 186 "Los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas cartas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución..."

5- *Constitución de Chaco*: Sancionada en 1958. Art. 179 "Todo centro de población constituye un municipio autónomo..." y el art. 180 "Habrá tres categorías de municipios:..."

6- *Constitución de Misiones*: Del año 1958.- Reforma parcial en 1964. Art. 161 "El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera..." art. 170 "Los municipios comprendidos en la primera categoría podrán dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su gobierno, de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución".

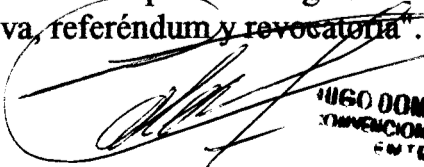
7- *Constitución de la Pampa*: (1960). Régimen Municipal art. 107 "Todo centro de población superior a 500 habitantes constituye un municipio autónomo..."

8- *Constitución de La Rioja*: Sancionada en 1986. Función Municipal art. 154 "Autonomía. Los municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa...Deberán dictar su propia carta orgánica..."

9- *Constitución de Salta*: Vigente desde 1986. Régimen Municipal art.164 "Naturaleza y límites. Todo centro poblacional...Goza de autonomía política, administrativa y financiera y el art. 168 "Los municipios de más de 10.000 habitantes dictan su carta orgánica como la expresión de la voluntad del pueblo..." Art. 172 "Los electores municipales tienen los derechos de iniciativa y referéndum..."

10- *Constitución de San Juan*: Sancionada en 1986. Municipios, arts. 239. Categorías art. 240. Cartas Municipales art. 241 "Los municipios de primera categoría dictarán su propia carta municipal sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución". El art. 247 "Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional..."

11- *Constitución de Santiago del Estero*: Aprobada en 1986. Régimen Municipal art. 216. Art. 220 "La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases: 1ª a) Los municipios de primera categoría serán autónomos y en consecuencia dictarán su carta orgánica"...2º Las cartas y la ley orgánica de las municipalidades...garantizarán al electorado municipal el ejercicio del derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria".

  
HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RÍOS



## *Convención Nacional Constituyente*

12- *Constitución de Córdoba*: Vigente desde 1987. Municipalidades y Comunas. Art. 180 "Esta constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. El art. 182 y 183 contemplan la sanción de cartas orgánicas municipales y Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría, asimismo los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria e inclusive en el art. 190, la facultad de celebrar convenios intermunicipales, entre otros aspectos.

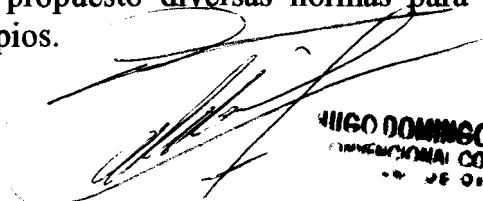
13- *Constitución de San Luis* (1987) Régimen Municipal. Art. 247 Define con precisión al municipio y el artículo 248 reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios y para los que dicten su carta orgánica se le reconoce además "autonomía institucional". El art. 254 "Las municipalidades que cuentan con un número de habitantes mayor de 25000 pueden dictar su propia carta orgánica municipal...".

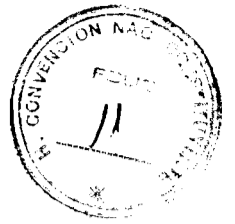
14- *Constitución de Río Negro*: Sancionada en Junio de 1988. Art. 225. Dicho artículo define al municipio como una comunidad natural, originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad y reconoce a los mismos autonomía política, administrativa y económica y para las municipalidades que dictan su propia carta orgánica gozan además, de autonomía institucional. Las cartas orgánicas, deben asegurar los principios del régimen representativo y democrático, elección directa con representación proporcional en los cuerpos colegiados, sistema de contralor en las cuentas públicas y el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato (art.228).

15- *Constitución de Tucumán*: Aprobada en 1990. En la Sección VII, como capítulo único, desde el art.111 al 122, se establecen las normas sobre el régimen municipal, sus atribuciones, recursos y entre otras disposiciones, se expresa en el art.118 "Las municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones".

16- *Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*: Sancionada en 1991. En el título II Régimen Municipal, se define al municipio en el art.169 como "Una comunidad socio-política natural y esencial con vida propia". "Reconoce autonomía política, administrativa y económica financiera ..." "Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo con arreglo a esta Constitución". En el tema de los municipios como en los restantes, la provincia de Tierra del Fuego... , ha dictado una constitución moderna con conceptos e instituciones que constituyen un capítulo importante en el Derecho Constitucional Provincial de nuestro país. Debe referirse como parte final de este subtítulo, que varias provincias se encuentran en camino de reformar sus constituciones Chaco, Chubut, La Pampa, Santa Cruz y principalmente Buenos Aires que tiene convocada constituyentes al efecto y contemplado afianzar los municipios. El Dr. Pedro Frias en su obra "Las nuevas constituciones provinciales", incluye a Jujuy entre las provincias que también reconoce autonomía a las municipalidades ( páginas 243 a 245).

Además debemos mencionar que en los proyectos de reforma a la Constitución de Entre Ríos, y lamentablemente aún no concretada, se han propuesto diversas normas para el fortalecimiento institucional y económico de los municipios.

  
HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE  
... 26 0175



## *Convención Nacional Constituyente*

### **5- CONSTITUCIONES EXTRANJERAS**

En la mayoría de los países a partir de tendencias desarrolladas principalmente en Europa Occidental, España, Italia, Francia, Alemania, Inglaterra, Bélgica, etc., se establecen cambios en la forma de gobierno de comunidades y municipios, que implican amplias atribuciones para las decisiones de problemas de sus propios ámbitos territoriales, con descentralización de aspectos políticos y económicos, antes bajo jurisdicción de poderes centrales y ahora derivados a las municipalidades y por ende con el correspondiente crecimiento de recursos para favorecer soluciones. Tal realidad ha sido incorporada a las constituciones sancionadas o reformadas en las últimas décadas.

*España:* su constitución fue aprobada en 1978 y ha sido solamente reformada en el art. 13 apart. 2- recientemente para adaptarla a la integración europea del Tratado de Maastrich.- dicha constitución, contempla bajo el título "De la administración local", lo relacionado con los municipios y en el art. 140, se determina: "La constitución garantiza la autonomía de los municipios".

*Francia:* La importante constitución de este país, sancionada en 1958 y al presente con varias reformas, no es muy explícita en materia de autonomía municipal, pero sí lo son sus leyes que regulan la vida comunal. El art. 72 De las colectividades territoriales -, dispone: que "...serán los municipios, los departamentos....se administrarán libremente mediante consejos elegidos, y en las condiciones señaladas por la ley".

*Italia :*La constitución data de 1948 y el art. 128 establece que los municipios "...serán corporaciones autónomas en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República que determinarán sus funciones".

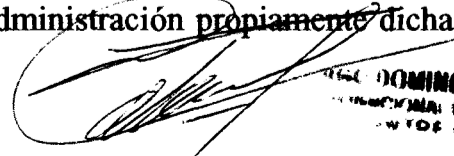
*Alemania :* su constitución específicamente llamada Ley Fundamental, es de 1949 y ha sido reformada en varias oportunidades. El art. 28 apart. 2, expresa que los municipios tienen el derecho de resolver "bajo su propia responsabilidad .... todos los asuntos de la comunidad local".

*Bélgica:* (1993). El art. 108 de su constitución refiere en el inciso 3 - "La descentralización de atribuciones hacia las instituciones provinciales y comunales".

*Finlandia:* Tiene una constitución moderna sancionada en 1992 (edición en castellano del mismo año) en su artículo 51, se establece: "La administración municipal estará basada en el principio de la autonomía local de los ciudadanos, según lo que se dispone en leyes especiales".

*Dinamarca:* La actual ley constitucional del reino de Dinamarca es del año 1953 y en su artículo 82 no se otorga plena autonomía y únicamente se dice "... que los municipios tienen el derecho de administrar sus propios negocios autónomamente"

*Reino Unido de Gran Bretaña:* En la obra oficial titulada, "El sistema de gobierno del Reino Unido", al tratarse las administraciones locales, se refiere al avance que han tenido últimamente los gobiernos comunales y se dice: "La administración propiamente dicha y al

  
DOMINGO BALDONI  
CONSTITUYENTE  
2015

## Convención Nacional Constituyente

ejercicio de discreción dentro de los límites estatutarios, corresponden a la corporación local" (pág. 50).

En relación con las naciones de América, puede mencionarse sobre *Estados Unidos* que también las administraciones municipales "se van identificando más y más con las necesidades particulares de la comunidad. Así, la Administración Municipal consagra sus energías más que el Gobierno Federal o los Gobiernos de los Estados a servir a las necesidades que surgen en la vida cotidiana de los vecinos del municipio...el gobierno municipal no es subordinado del Estado y es totalmente autónomo en muchos campos de su actividad", párrafos extraídos de la publicación "Un pueblo en el ejercicio de su soberanía", Capítulo XIV El Gobierno Municipal (Pág. 88) y donde se indica que la población de Nueva York y la de Chicago son mayores que la que tienen individualmente 40 de los 48 Estados que conforman la Unión, para poner así de relieve la importancia adquirida por los gobiernos de ciudades o municipios.

*Venezuela:* La constitución vigente es de 1961 con varias reformas posteriores. El capítulo IV trata de los municipios -arts. 25 a 34 "los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional". Precisamente en el artículo 29 se detallan los aspectos que comprende dicha autonomía.

*Costa Rica:* Tiene una constitución (1949) con principios y disposiciones que a criterio del autor del presente trabajo y no obstante ser un país pequeño, caracteriza positivamente su ley básica en el derecho comparado en materia constitucional. Su artículo 170 establece: "Las corporaciones municipales son autónomas".

*Uruguay:* El desarrollo constitucional del Uruguay se inicia el 18 de Julio de 1830 y la reforma vigente con algunas modificaciones menores es de 1966, en los artículos 262 al 304, se regula ampliamente el sistema de gobierno y administración de los Departamentos.

*Perú:* La constitución última es de 1993 y en su artículo 191 se reconoce a los municipios autonomía política, económica y administrativa.

*Colombia:* Su constitución es de 1991 por el artículo 286 se incluye a los municipios en las denominadas entidades territoriales y por el artículo 287 se dispone que tales entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la constitución y la ley.

Las citas precedentes constituyen solamente parte de innumerables constituciones extranjeras que tratan sobre los municipios, dado que como se ha dicho, prácticamente todos los países están otorgando mayor relevancia y categoría jurídica y política a los gobiernos comunales.



HUGO DOMINGO BALDONI  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE  
CENTRO DE ESTUDIOS



## *Convención Nacional Constituyente*

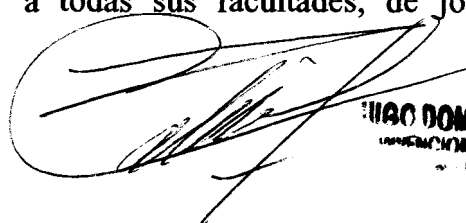
### **6- LOS MUNICIPIOS EN LA INTEGRACION INTERIOR Y EXTERIOR**

La dinámica de cambios e innovaciones que surgen de la inteligencia y accionar del hombre contemporáneo, también comprende significativas transformaciones en el ámbito de las relaciones internacionales, al establecerse sistemas de cooperaciones entre naciones y regiones, que tienen objetivos y expectativas de progreso comunes entre sí. Formando uniones, no solamente para mantener la paz como bien superior, sino fundamentalmente, superar contingencias conflictivas, atenuar diferencias de desarrollo y para complementarse en materia política, educativa, económica e industrial y en legislación laboral, entre otros aspectos. Primeramente es Europa, con países que dejaron atrás resentimientos y secuelas de anteriores enfrentamientos bélicos y que ahora unen sus economías, eliminan trabas fronterizas y adoptan medidas en conjunto en cuestiones básicas, constituyendo bloques supranacionales, aún cuando conservan las identidades respectivas. Conocido es, que en iguales proyecciones obran tratados de integración en gestación o ya vigentes, en otros continentes o regiones del mundo.

Nuestro país, ha obrado siempre con sentido de integración, especialmente en la recepción amplia de extranjeros provenientes de Estados limítrofes, con el reconocimiento para ellos de igualdad de derechos como a los propios habitantes y asimismo construyendo en común, obras de comunicaciones físicas y directas, con las naciones linderas.

En esta zona de fronteras con la República Oriental del Uruguay, existe experiencia en integración a través de importantes emprendimientos, como la represa de Salto Grande, realizada para la producción de energía y a la vez como paso entre los países de la región: Puente Intenacional Gral. José G. Artigas (Colón-Paysandú ) y el puente similar Libertador Gral. San Martín (Gualeduaychú-Unzué-Fray Bentos ), todos con intenso movimiento de personas. Cabe referir sobre éste y como dato extraído de la publicación del Sexto Seminario de Fronteras (1988), que en el lapso de 1983-1987, egresaron desde Argentina 15.000 camiones con cargas de distinta naturaleza e ingresó por Uruguay , 9.500, con cifras análogas para el Puente Gral. Artigas, e incremento considerable para ambos en los últimos años. Asimismo corresponde mencionar el funcionamiento de los Comités de Fronteras, que logran paulatinamente eliminar o disminuir trámites aduaneros y en igual forma con otros problemas de frontera; organismos binacionales de administración y control de los precitados puentes y preservación de todos los atributos del Río Uruguay, tales son la Comisión Mixta de Salto Grande con sede en Concordia y Comisión Administradora del Río Uruguay (C.A.R.U.), en Paysandú.

También la implementación de estudios universitarios con validez binacional, cuya sede se encuentra en Concepción del Uruguay, como importante centro de tres universidades (Universidad Nacional de Entre Ríos, Regional de la Tecnológica Nacional y privada "La Fraternidad"), admitiendo el ingreso a todas sus facultades, de jóvenes provenientes de la República hermana.



**DOMINGO BALDONI**  
CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE  
\* 01 2105



## *Convención Nacional Constituyente*

Es digno de destacar que periódicamente se efectúan verdaderos plenarios de Concejales e integrantes de Juntas Departamentales, de municipios ubicados sobre el Bajo Uruguay, denominado Honorable Concejo Deliberante del Río Uruguay. Debemos citar también la labor desarrollada por la Comisión Intermunicipal de Medio Ambiente del Río Uruguay (CIMARU), en defensa de la preservación del medio ambiente.

Uno de los hechos más importantes de la región es la creación del COMITE DE PLANIFICACION Y GESTION, donde doce municipios, de ambas márgenes, se han unido con el fin de desarrollar económicamente la zona, con proyectos comunes para: saneamiento ambiental, miniemprendimientos, y otras obras de importancia, debemos acotar que este ente binacional cuenta ya con la aprobación de ambas Cancillerías. Son éstos algunos de los ejemplos de integración efectiva que vive esta región.

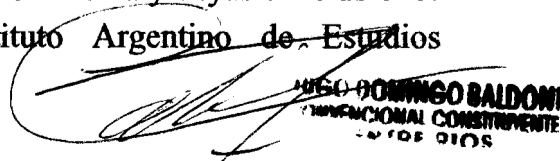
Que por lo demás, la acción intermunicipal entre los gobiernos comunales de las ciudades y pueblos de esta zona, es realmente constante, en temas de intercambio cultural, deportivo, y conservación del medio ambiente entre otras cuestiones, que reafirman el carácter de real y positiva integración de los municipios Entrerrianos, con los de la hermana República Oriental del Uruguay.

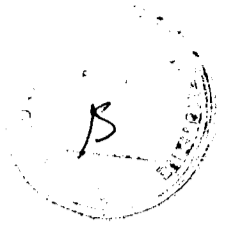
Este proceso de integración, se fortalece sustancialmente a nivel de países y de sus consiguientes regiones, con el Tratado de Asunción (MERCOSUR), donde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deciden en 1991, constituir un mercado común con enormes e indubitables perspectivas de futuro, pero que a la vez contempla la "...voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos...", en las consideraciones de tal Tratado.

Es por lo expuesto, que corresponde a partir de los propósitos que se intentan con el actual proyecto, analizar la relación entre municipio e integración, primeramente en el orden de nuestro interior como país desproporcionalmente centralizado en Buenos Aires y la certeza de lograr progreso mediante la integración regional e internacional. Para ello, corresponde tener presente que la estructura del Gobierno que nos caracteriza, es la de un federalismo más teórico que efectivo, pero donde armonizan y coexisten tres escalas de poderes, con el vínculo común e indisoluble de la unidad en lo que es nuestra Patria.

Que tienen funciones concurrentes en sus respectivas jurisdicciones territoriales y también específicas, según corresponda a la índole de los fines que incumben, básicamente al Estado Nación, luego a los Estados Provinciales y finalmente lo atinente a cada Estado Municipio. Con lo cual resulta impostergable evaluar el rol, seguramente llamarse nuevos roles y las perspectivas ciertas que tiene el municipio en el marco actual y para el futuro, en los procesos de integración interior y exterior, que no aparecen como simples proyectos o meras hipótesis, sino que con lo descrito, constituyen realidades indiscutibles. Lo expresado no es solamente por lo que acontece en nuestra zona, sino que ello ocurre analógicamente en las provincias y municipios que lindan con los restantes países hermanos de América.

Así lo consideran y valoran estudios de técnicos en este tema y cuyas conclusiones volcamos aquí en ajustada síntesis. Ejemplo: el Instituto Argentino de Estudios

  
DOMINGO BALDONI  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE  
1991



## *Convención Nacional Constituyente*

Constitucionales y Políticos, en su obra "Derecho Público Provincial", formado por varios autores donde exponen que se "deberá garantizar a las provincias y sus municipios, por una parte, la participación en las políticas comunitarias que se tracen desde el Gobierno Nacional ya que, tanto la Nación, como las Provincias y Municipios deberán ejecutarlas... deban aplicar operativamente en cada una de sus jurisdicciones", pág.438- tomo III- edición 1993.

De igual manera el Dr. Horacio Rosatti, convencional electo por Santa Fe, al reflexionar sobre el papel de los municipios en esta problemática, indica a los mismos como "polo de Integración", pág. 171- Tratado de Derecho Municipal- tomo I edición 1987.

**DR. DOMINGO BALDO**  
CONVENIONAL CONSTITUYENTE  
SANTA FE

## *Convención Nacional Constituyente*

### CONSIDERACIONES FINALES

a) Quienes se oponen a la actual reforma constitucional y particularmente referente al tema en análisis, pueden opinar que las provincias no necesitaron que en la Constitución Nacional se expresara sobre autonomía para los municipios, puesto que varias de las mismas, así lo establecieron con antelación a la reforma ahora en trámite. Sin embargo, tal argumento no tiene real sostén, por cuanto fijar en la Constitución Nacional el principio de las autonomías para los gobiernos municipales, significa otorgar permanencia a tal precepto, brindar mayor firmeza y sustentación por estar en la ley fundamental del país, evitar retrocesos en la cuestión y criterios jurisprudenciales contrapuestos o cambiantes en el tiempo y además conlleva a determinar que no solamente algunas provincias lo incluyan en sus constituciones, sino que todas y sin excepciones deban cumplimentar la categorización de los municipios mediante sus autonomías.

b) Sobre expansión poblacional de los municipios, dable es referir que en 1853 se estimaba en 900.000 los habitantes del país y en 1869, con más certeza en los datos, ascendía a 1.740.000, mientras que para el último censo- 1991-, las cifras llegaron a 32.608.560.- Con ciudades municipios , como Capital Federal (2.960.000 hab.); Córdoba ; Rosario; Santa Fe; Tucumán; Salta; Paraná; entre otras ciudades-municipios, con elevada población . Además ciudades y poblaciones de la Provincia de Buenos Aires, con Partidos como la Matanza con 1.121.000 habitantes y de 500.000 o más pobladores otros seis partidos. Todo ello sin dejar de considerar la importancia que adquiere el municipio en ciudades de alta concentración de habitantes, pero que no constituye excluyente factor dado que todas las ciudades de menores cantidades, pueblos y villas, necesitan de la organización municipal para obtener prestaciones esenciales para la vida en sociedad. En la obra precitada del Dr. Zuccherino, se indica que Argentina al año 1986 contaba con 1.602 municipalidades y que el 61% de las mismas no sobrepasaban poblaciones de dos mil habitantes.- (Pág. 23 edición 1986).-

c) Intentando simple aporte, se propone como agregado al artículo 106 de la Constitución Nacional - en ésta cuestión -, los siguientes conceptos: **TODOS LOS MUNICIPIOS, TENDRAN AUTONOMIA POLITICA, ADMINISTRATIVA Y ECONOMICO-FINANCIERA Y LA POBLACION LOS DERECHOS DE INICIATIVA, REVOCATORIA Y REFERENDUM. LOS MUNICIPIOS PARA LOS QUE NORMAS PROVINCIALES, RECONOZCAN ADEMÁS, AUTONOMIA INSTITUCIONAL, PODRAN DICTAR SUS CARTAS ORGANICAS, BAJO EL MISMO SISTEMA DE GOBIERNO, PRINCIPIOS Y GARANTIAS QUE ESTABLECE ESTA CONSTITUCION Y FACULTADOS A REALIZAR ACUERDOS DE INTEGRACION EN EL AMBITO REGIONAL E INTERNACIONAL, EN TEMAS QUE NO EXCEDAN LA EXCLUSIVA COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE CONFORMIDAD CON LO PRECEPTUADO POR LAS LEYES DE NUESTRO PAIS.**

Domingo Baldoni  
CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE  
ENTRE RIOS