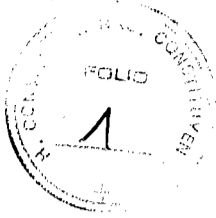


- 9 JUN 1934

SEC. t C. 180 12º



# Convención Nacional Constituyente

## PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE


SANCIONA

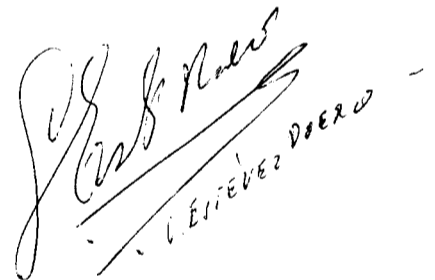
Incorpórase como nuevo artículo al texto de la Constitución Nacional el siguiente :

Art. N° ... " Cada Provincia dicta su propia Constitución conforme a lo expuesto en el artículo 5, debiendo garantizar un régimen municipal dotado de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiero-tributaria, que contemple la facultad de darse sus cartas constitucionales locales de conformidad a los principios que informan el sistema de gobierno previsto por esta Constitución.

Estas condiciones integran el mínimo exigido por el artículo 5 para que opere la garantía allí prescripta. "

  
Alfredo Bazzano

  
Norberto La Porta

  
Enrique Doerflinger

# *Convención Nacional Constituyente*

## **FUNDAMENTOS**

### **AUTONOMIA MUNICIPAL**

La prolongada crisis general que vivimos es también una crisis de legitimidad y representatividad ,que pone de manifiesto el divorcio creciente entre el consenso político al que se arriba en un Estado centralizado y el consenso social , o sea las necesidades y aspiraciones de la sociedad civil.

Esta realidad encuentra en el sector publico, en la estructura institucional del Estado, su talón de Aquiles, para poder superarla. Así, un primer diagnostico de la realidad nos permite observar:

- El poder centralizado no da respuestas a las necesidades de la ciudadanía.

-La falta de participación origina un divorcio entre la sociedad política y la sociedad civil.

-Las ciudades tienen verdadera vigencia y relevancia, especialmente en la solución de los problemas de la población, pero al carecer de autonomía plena están limitadas para potenciar sus capacidades.

Es indudable que la sociedad, que vive esta realidad, nos demanda una reforma y modernización del Estado. Este debate se encuentra abierto hoy y la discusión profunda de la organización institucional, adaptada a la manera de ser o condición de nuestra realidad, evitar caer en discusiones menores.

Juan Bautista Alberdi escribía: "La originalidad constitucional es la única a que se puede aspirar", y agregaba: "No es como la originalidad en las bellas artes. No consiste en una novedad superior a todas las perfecciones conocidas, sino en la idoneidad para el caso especial en que debe tener aplicación"

Entendemos que en la hora actual la descentralización y la participación constituyen el fundamento de equidad que deben poseer las instituciones.

El proceso centralizador aleja los centros de decisión de los ciudadanos y consecuentemente también, la posibilidad de su control. En

## *Convención Nacional Constituyente*

estas condiciones los ciudadanos no encuentran interlocutores políticos asequibles y con poder de decisión real, produciéndose la alienación del poder, que consiste en el hecho de considerar al gobierno como algo ajeno y hasta muchas veces hostil.

Por el contrario, el proceso descentralizador es coherente con el principio de autodeterminación y significa una más correcta distribución de responsabilidades.

En nuestra realidad la descentralización del Estado tiene todavía un importante camino que recorrer en lo que respecta a la transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales.

### **EL MUNICIPIO**

"La ciudad -sociológicamente- como conjunción de gentes, de concentración de la vida social, plantea necesidades a satisfacer y problemas de convivencia a resolver que determinan la acción constructiva del hombre para dominar y transformar el espacio físico que constituye su asentamiento en un espacio social que, a través, de una larga evolución histórica ha ido configurando la ciudad moderna".

Este crecimiento de la ciudad moderna solamente puede y pudo producirse en un sistema político de verdadera sociedad civil, bajo un régimen de derecho y con el orden público asegurado. Es por ello que la característica y fin natural de la ciudad moderna es la de ser de todos y para todos, es decir, profunda y esencialmente democrática"(Programa de Gobierno- Municipalidad de Rosario).

El municipio se convierte en protagonista para superar el estado liberal y alcanzar el estado social. De un estado prestador de servicios, se alcanza a una institución protagonista en brindar una polifacética diversidad de actividades y servicios, que contribuyen al desarrollo integral y creador del individuo y de la comunidad que este forma parte.

El Municipio fuente inagotable de creación y protagonismo, se constituye hoy en una pieza fundamental en la conformación del estado democrático. En definitiva, en la vía hacia el Estado democrático, el Municipio está llamado a ser el nexo o punto de encuentro entre la sociedad civil y el poder político"(Joan Perdigo).



## *Convención Nacional Constituyente*

El municipio es el primer eslabón de la cadena del Estado, y por ello tiene contacto más directo con la gente. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación.

La autodeterminación significa que las decisiones o las normas sean provocadas y alimentadas por la comunidad que van a regir. El acercarnos hacia un proceso en el que los afectados, cada día más, participen en la toma de decisiones favorece la internalización de las mismas y evita que aparezcan como impuestas e ineficaces.

La autonomía permite asimismo canalizar de manera positiva importantes energías sociales, promoviendo la tolerancia y el pluralismo; desde el instante en que un grupo humano necesariamente debe unirse para dar autónomamente respuestas a sus necesidades y para la realización de una obra común se configura una sociedad conjunta, en la cual todos están interesados en su rendimiento, en su funcionamiento, con un interés más directo.

El proceso de descentralización y de autodeterminación conduce también a la disminución del poder burocrático, que se basa en gran medida en la exclusividad del manejo de las cuestiones y la información.

Entendemos que debemos revisar el excesivo grado de centralización de la organización institucional, de gran parte de nuestro territorio, y dotar de autonomía plena a los gobiernos locales, y en particular a las municipalidades.

### **ORIGEN y ETAPAS EN LA VIDA DE NUESTROS MUNICIPIOS**

Siguiendo a Tomas D. Bernard, en la historia institucional de la República pueden mencionarse tres épocas que caracterizan la organización de los gobiernos de las ciudades. Sin perjuicio de ello podemos mencionar otras que marcan una modificación del concepto de "autarquía" y comienzan a definir el concepto de "autonomía de los municipios" como son el aporte de las nuevas Constituciones provinciales, y la evolución de la jurisprudencia sobre esta materia.

a) Los cabildos: fue una institución del gobierno comunal hispanocriollo, con "verdadero poder, con amplio espectro de atribuciones y de las voliciones del vecindario y del medio local. Cronológicamente, lo podemos ubicar desde el comienzo mismo de la conquista en el siglo XVI, hasta el año 1821, en que se dicta



## *Convención Nacional Constituyente*

la ley de supresión "de los cabildos", durante el gobierno de Martín Rodríguez.

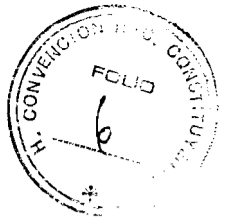
La Revolución del 25 de mayo de 1810, tuvo como epicentro el Cabildo de Buenos Aires, es decir revistió carácter comunal y luego extendió sus alcances políticos a otras provincias y territorios que luego serían repúblicas independientes. La revolución le dio importancia política a los cabildos.

"Estrada ha considerado como un error grave la supresión de los Cabildos de Buenos Aires y Lujan y que luego siguieron otras provincias. Expresó que "... en vez de dirigir la reforma (se refiere a la gubernativa de 1821 inspirada por Rivadavia) a ampliar las libertades locales, apoyándose en el elemento sano del régimen antiguo, arrasaron todo y crearon un poder omnimodo fundado sobre el sufragio universal, es cierto, pero antiliberal, por cuanto debía gobernar una masa desorganizada, indefensa de todo campo de vida y gobiernos propios y de todo medio de recomponer las instituciones, cuando trepidan, sino es por un patronazgo dictatorial o faccioso"(Estrada Jose, Manuel).

En nuestro país los cabildos entran en crisis en 1820 y desaparecen totalmente en 1837 en todo el país, ejerciendo los gobernadores y las legislaturas provinciales las atribuciones que aquellos tenían.

b)La segunda etapa arranca con la sanción de la Constitución de 1853, donde establece en su art. 5 que "Cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano...y que asegure.....SU REGIMEN MUNICIPAL.. Es decir se exige para el goce de la denominada "garantía federal", la existencia, en cada estado federado, de un régimen municipal. De acuerdo a este precepto constitucional, se dictan las primeras leyes municipales, como la de la ciudad de Buenos Aires (sancionada por el Congreso General Constituyente el 6/5/53, actuando como Congreso Nacional); se inicia luego un proceso de debilitamiento de las facultades de los gobiernos municipales, que Bernard lo considera acorde con el proceso de debilitamiento del federalismo argentino, "que empequeñece y empobrece la autoridad local haciendo de la descentralización política una mera descentralización administrativa, cuando no burocrática".

El Nestor P.Sagues manifiesta que la imagen mas inmediata sobre lo que debe ser el "régimen municipal" de la Constitución la brinda Juan



## *Convención Nacional Constituyente*

Bautista Alberdi en sus conocidos "Elementos de derecho público provincial argentino" donde dice:

"Alberdi deposita su fe institucional en dos polos del desarrollo político: la Nación y los municipios. ....". Lo nacional , en cambio, es "grande" y "glorioso". Lo municipal , a su turno, es la "patria local", el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina", el alma del nuevo orden general de cosas". Y si no, agrega, "mirad a los Estados Unidos de América: la raíz principal de su progreso y bienestar, la base mas profunda y fuerte de sus libertades, reside en sus instituciones, en sus costumbres, en sus libertades municipales o comunales "

El "Orador de la Constitución" fray Mamerto Esquiú en su anteproyecto, en la parte relativa a la institución municipal, decía "ninguna forma de gobierno político puede suprimir ni alterar el derecho del pueblo al ejercicio de su vida municipal".

Lo cierto que la autonomía provincial que consagraba el texto constitucional traía aparejado un decaimiento de la propia institución municipal, pese a que el Código Civil les concedía el rol de "personas jurídicas de carácter necesario" a estas y a las provincias (art. 33).

Así la "tesis autarquista" es la que prima en la jurisprudencia de la Corte Suprema (Fallos: Castro María F. c/ Provincia de Buenos Aires-año 1902-; Ferrocarril Sud c/ Municipalidad de La Plata -año 1911), y en la opinión de los juristas mas notorios (Losa Nestor O.)

"Paradójicamente en un país en el que el origen de su nacionalidad se gesta en un municipio -el cabildo de la ciudad de Buenos Aires- la doctrina de la Corte Suprema de justicia, luego de un primer periodo que reconoció su autonomía (fallos: 9-279: 5-284: 13-117) se volcó por muchas décadas por la tesis de la autarquía administrativa que conceptúa a los municipios como meras delegaciones del poder de las provincias. El último caso que registra esa doctrina -Ambros Palmegiani SA y Gennaro y Fernández SA Empresas Asociadas"(308-403 JA 1987-I-670) curiosamente también se dicta en un proceso proveniente de la ciudad de Rosario, y en el se reitera la añeja doctrina, expresando: "Las municipalidades no son mas que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación"(Vergara Omar A.).

## *Convención Nacional Constituyente*

c) La tercera etapa, se inicia con "el breve fulgor de la Constitución santafecina de 1921, que crea bajo la inspiración de las doctrinas municipalista del Doctor Lisandro de la Torre, los denominados municipios de convención, con plena autonomía y que se dan su propia carta orgánica en asamblea constituyente vecinal para las grandes ciudades que forman la primera categoría de una clasificación tripartita de los municipios, y se consolida contemporáneamente, a partir de 1957, cuando algunas provincias aceptan los municipios de "convención.. y varias de las nuevas provincias (ex territorios nacionales) que adquieren personería autonómica al erigirse como estados federados, también incorporan a sus leyes supremas los municipios de carta o de convención"(Bernard Tomás D).

Así tenemos que la Constitución de Chubut -1957- dice que "gozaran de autonomía funcional, administrativa y financiera...(art. 208, 219); la de Neuquen dice "Los municipios son autónomos.(arts. 184/188); la de Misiones dice "El municipio gozar de autonomía política, administrativa y financiera... (arts. 161/170); la de Chaco dice: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo"(arts. 179/180); la de La Pampa dice: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo"(Arts. 197); y la de Santa Cruz dice: "La autonomía de las municipalidades....(art. 140).

Esta etapa que vimos que se inicia a partir de 1921 marca el reinicio de la "autonomía municipal" cuando se recoge en la Constitución Santafecina la teoría del legislador Lisandro de la Torre, quien en su tesis doctoral ve en los municipios "un instituto del derecho natural con gestión política, con funcionalidad que va mas allá de la mera competencia administrativa"(Lisandro de la Torre).

Ahora, no obstante lo expuesto, tampoco podemos dejar de remarcar, que a partir del año 1930, se produce un proceso de privatización, provincialización y nacionalización de los servicios públicos cuyo poder concedente estaba en manos de los municipios y que fueron paulatinamente transferidos a otras competencias, con la consiguiente disminución de sus facultades.

"Va de suyo que, en este reconocimiento de la autonomía municipal se encuentra la facultad del municipio de tomar a su cargo la explotación de los servicios públicos locales, reivindicándose así el poder concedente del municipio sobre servicios que originariamente prestaba y de los que fue despojado por una equivocada política centralizadora, servicios que



## *Convención Nacional Constituyente*

siendo divisibles pueden ser prestados por los municipios, por sí o por concesionarios, para asegurar una mejor satisfacción de las necesidades de sus habitantes y una planificación armoniosa y coherente de la ciudad"(Programa de Gobierno. Ob. cit.)

En síntesis, el proceso analizado, indican un camino de los municipios destinado a trascender lo meramente administrativo para involucrar una dimensión filosófica política comprensiva de un estilo de vida democrático con gobierno propio y poder impositivo suficiente para el cumplimiento de todos sus fines, en coordinación y cooperación con otras estructuras institucionales del Estado.

d) Las nuevas Constituciones Provinciales, sancionadas a partir de advenimiento de la democracia en 1983, se caracterizan por el amplio reconocimiento de las autonomías municipales y asimismo por una depurada técnica en su articulación constitucional.

Constitución de la Provincia de CORDOBA: asegura a los municipios, toda comunidad de más de dos mil habitantes, un régimen basado en su "autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional": y los municipios a los que la ley reconoce el carácter de ciudades "pueden dictar sus Cartas Orgánicas"(Arts. 180/181).

La Constitución de la Provincia de LA RIOJA: asegura a todos los municipios "autonomía institucional, política y administrativa" pudiendo dictar su carta orgánica (art. 154)

La Constitución de la Provincia de SAN LUIS: "Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios". Los que dicten su carta orgánica gozan además de "autonomía institucional" (los de más de 25000 habitantes)(art. 248/254).

Constitución de la Provincia de SALTA: se garantiza a todos los municipios el goce de "autonomía política, administrativa y financiera" y los de más de 10000 habitantes pueden dictar su carta orgánica (arts.164/168)

Constitución de la Provincia de SAN JUAN: reconoce "autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios", además los de primera categoría tienen autonomía institucional". Los de más de 30000 habitantes dictan su carta orgánica ( artes. 240/247).



## *Convención Nacional Constituyente*

Constitución de la Provincia de SANTIAGO DEL ESTERO: "Los municipios de primera categoría serán autónomos" y en consecuencia dictarán su carta orgánica. Pero agrega en forma novedosa "La provincia no podrá vulnerar la autonomía municipal consagrada en la presente Constitución. En caso de superposición normativa prevalecerá la legislación municipal en lo específicamente comunal"(arts. 218/220)

Constitución de la Provincia de JUJUY: asegura a todos los municipios la "autonomía necesaria"....pudiendo lo municipios de mas de 20000 habitantes dictar su propia carta orgánica (arts.178/188)

Constitución de la Provincia de RIO NEGRO: asegura el régimen municipal basado en su "autonomía política, administrativa y económica" aquellos que dicten su Carta orgánica gozan además de autonomía institucional (arts.225/228).

Constitución de la Provincia de TIERRA DEL FUEGO: reconoce un régimen municipal basado en la autonomía "política, administrativa y económica financiera "de las comunidades, y reconoce autonomía institucional a las poblaciones de mas de 10000 habitantes. (arts. 169/170)

En síntesis, la normativa constitucional provincial, y en forma especial las nuevas constituciones sancionadas a partir de 1983, ratificaron el principio de AUTONOMIA PLENA , por lo tanto se apartaron de la doctrina de la autarquía a lo que hemos hecho referencia mas arriba

"La doctrina mayoritaria preponderantemente constitucionalista a lo que se agregan municipalistas, adhiere a la tesis de considerar que el escueto artículo 5 trae aparejada la autonomía, bien que ella no puede descartarse en base a los antecedentes nacionales y al origen de las comunas que fuera tenido en mira por distintos legisladores.

Pedro Frías, Vanossi, A Hernández, Sánchez Viamonte, Dalla Montaña, Greca, Korn Villafañe, D.F. Sarmiento, T.Bernard, Bidart Campos, Zuccherino, entre otros, comparten la tesis de la autonomía municipal y al igual que Saenz Valiente y con pequeñas variantes entre sí, sostienen la trilogía gubernamental que se traduce en gobierno nacional, provincial y municipal con las prelaciónes jerárquicas que derivan de la ley fundamental"(Losa ,Nestor O.)

"los municipios se "federan" en provincias y las provincias se "federan" en el país. Pero -y esto es esencial- el poder municipal no es ya,

## *Convención Nacional Constituyente*

un residuo; no es lo que queda después del apoderamiento y el reparto que la Nación y las provincias han hecho entre si y para si"(Julio Oyhanarte).

### **SANTA FE PRECURSORA**

1) Contribución de Lisandro de la Torre. La tesis doctoral del santafesino de 1888 y su proyecto de ley en relación al sistema municipal en los Estados miembros, constituyen trabajos que marcan hitos de significación dentro de la evolución de su pensamiento.

En referencia al sistema municipal apunta el santafesino las características siguientes: 1) tiene al municipio por institución natural; 2) indica al municipio como un poder del Estado; 3) reconoce la autonomía municipal y 4) basa la composición del cuerpo electoral municipal en los contribuyentes.

2) La Provincia de Santa Fe fue precursora en lo que a la consagración de la autonomía municipal se refiere, ya que la Constitución provincial de 1921, puesta en vigencia por el gobernador Luciano Molinas, la institucionalizó: incluso los municipios de Rosario y Santa Fe llegaron a dictar sus cartas municipales como consecuencia de ello.

3) Fallo "Rivademar v. Municipalidad de Rosano: (21/3/89) en trascendente decisión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve revisar la doctrina de la autarquía que hasta entonces sostuviera, estableciendo ocho notas distintivas que existen entre las municipalidades y las entidades autárquicas. Estas son: 1) origen constitucional y no legal; 2) una base sociológica constituida por la población que encierran; 3) imposibilidad de supresión; 4) dictan legislación local y no resoluciones administrativas; 5) son personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria; 6) sus resoluciones tienen alcance general a todos los habitantes de su base orgánica; 7) pueden crear entidades autárquicas lo que esta vedado a estas; 8) la elección popular de sus autoridades.

Dice el Dr. Vergara, Estableciendo estas notas distintivas, lo revolucionario del fallo radica en que a partir de este reconocimiento de prerrogativas oponibles, las municipalidades las poseen vincularmente frente a las provincias.

En su considerando 9, a pesar de que resiste adherir literalmente a la doctrina de la autonomía, deriva del elemento de necesidad o permanencia, el de subsistencia, afirmando que si las leyes provinciales no

## *Convención Nacional Constituyente*

pueden omitir establecerlas, tampoco pueden privarlas de las atribuciones mínimas necesarias para cumplir con su cometido, entre ellas las de nombrar su personal, y removerlo. Con ello la Corte, transforma la obligación provincial de darle una mera existencia si se quiere caprichosa, en la de darle una existencia razonable con facultades para subsistir".

Sin embargo la recepción del criterio autonomico, no lo reiteró la Corte -con una nueva composición y con tres votos de la minoría- en los autos "Municipalidad de la ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe s/ inconstitucionalidad"(4/6/91), donde con un criterio restringido, sin expresar el cambio o abandono de la doctrina Rivademar, rechazó una demanda del municipio

A su vez, en los autos "Universidad de Buenos Aires c/ Gobierno Nacional s/ inconstitucionalidad de decreto" también con voto de mayoría, dijo ... "a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas"

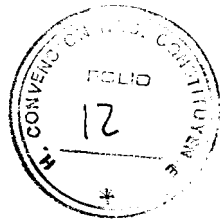
4) REFORMA DE LA CONSTITUCION -1994- La convención General Constituyente reunida en esta ciudad de Santa Fe, debe tratar como tema HABILITADO el Pto.B del Art. 3 de la ley Nro. 24309. AUTONOMÍA MUNICIPAL. De aceptar esta reforma, se iniciará un nuevo tiempo en la vida institucional de los municipios.

### **DERECHO COMPARADO**

La Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en 1981, afirmó que el principio de autonomía local debe ser reconocido CONSTITUCIONALMENTE.

La Constitución italiana establece que las provincias y municipios son entes autónomos en el marco de los principios establecidos por las leyes generales de la República.

La Constitución española estructura la organización territorial del Estado en Comunidades autónomas, provincias y municipios, reconociéndole a cada uno de estos poderes públicos, autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.



## *Convención Nacional Constituyente*

Las Constituciones de Brasil y de México reconocen la autonomía municipal que constituye un elemento esencial.

Zuccherino enumera las Constituciones americanas que contienen referencias a la autonomía municipal (Tomo III, pag. 108): Bolivia (carta de 1947), Brasil (constitución de 1946), Costa Rica (carta de 1949) Cuba (constitución de 1940), Ecuador (carta de 1946) El Salvador (constituciones de 1950 y 1962), Guatemala (cartas de 1945 y 1965), Haití (constituciones de 1950 y 1962), Honduras (cartas de 1936, 1957, 1965), México (constitución de 1917), Nicaragua (cartas de 1950 y 1954), Panamá (constitución de 1946), Perú (carta de 1933), República Dominicana (constitución de 1963), Venezuela (cartas de 1953 y 1961).

### **ALCANCE DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA**

La reforma Constitucional debe incorporar "definitivamente" el concepto de "autonomía plena" en la Constitución Nacional.

Esta Convención Nacional Constituyente debe dar certeza de los alcances y competencia de los gobiernos locales, pues constituye el reconocimiento de un proceso de desarrollo y crecimiento de las propias comunidades locales que, al adquirir mayores obligaciones y deberes con relación a las decisiones que hacen a sus poblaciones, requieren mayores márgenes de autonomía.

Se debe reconocer constitucionalmente a los municipios autonomía política, institucional, administrativa, económica y financiera, que significa:

a) Autonomía para sancionar sus **CONSTITUCIONES LOCALES**, determinando la organización de su gobierno y atribuciones de los órganos del mismo.

b) Autonomía para convocar al electorado a participar en los comicios para elegir sus autoridades o en otras formas participativas de toma de decisiones.

c) Autonomía para generar sus rentas y disponer lo procedente para su recaudación, inversión y control de las mismas.

## *Convención Nacional Constituyente*

d) Autonomía para institucionalizar mecanismos de participación directa de los ciudadanos y convocarlos para la toma de decisiones trascendentes.

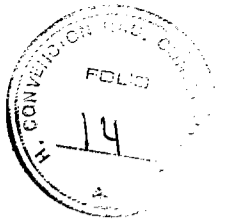
e) Autonomía para prestar y regular todos los servicios públicos que considere necesarios o convenientes para sus habitantes.

"Si existiese en la República consenso en pro del fortalecimiento de la institución municipal (hipótesis que, en principio, resulta sana y atrayente), resultaría posible sugerir -como lo hacen, por ejemplo, Vinelli, Weiss, Borrajo, Elguera, Mouchet y Tibiletti- una reforma de la Constitución Nacional para incorporar a su articulado un manajo de normas que expliciten claramente como debe ser el "régimen municipal en la Constitución. Ese puñado de preceptos -al estilo del articulado que Alberdi ideó para la Constitución de Mendoza- encuadraría así las facultades provinciales de estructurar los municipios, e impediría, al menos en un importante medida, el encajonamiento del "poder municipal" en las reducidas dimensiones que hoy posee"(Nestor P.Sagues).

En definitiva, se hace necesario la incorporación constitucional de la "autonomía municipal" que debe trascender lo meramente administrativo para involucrar una dimensión filosófica, cultural y política, comprensiva de un estilo de vida democrático con gobierno propio y poder de realización suficiente.

En estos tiempos de crisis, de dificultades en materia de recursos públicos, y crecientes demandas sociales, son los municipios quienes deben tener una participación protagónica en la reanimación económica, en la seguridad ciudadana en sentido amplio, en la asistencia y promoción social en todos sus aspectos, en la salud pública, en la educación, en la cultura, en las políticas para construcción de viviendas. El municipio debe ser una respuesta eficaz que movilice, muchos recursos latentes de nuestras sociedades. Pero este protagonismo no puede estar en manos de un sector público municipal tributario de todos los servicios y necesidades, pero carente de los necesarios derechos para decidir su destino, generar sus recursos y disponer sus gastos, y decidir sus políticas con el aporte insustituible de la participación del ciudadano.

Los municipios no pueden ni deben ser, personas públicas opacas, ineficaces, improductivos, y sin planificación. La superación de estas dificultades debe estar en los propios municipios dotados de las más amplias facultades para ejercer eficiente y eficazmente su gestión. Son los



## *Convención Nacional Constituyente*

miembros de la comunidad quienes necesitan cada día más del "municipio", por lo tanto son ellos quienes más necesitan el reconocimiento constitucional de su autonomía.

El ámbito local es probablemente el terreno político más favorable - y donde es más imprescindible- la participación. La participación de los ciudadanos en la vida local se ha convertido en uno de los grandes temas políticos de nuestra época, y los organismos internacionales han aprobado declaraciones de principios, en general de forma articulada con los principios de la autonomía local"(Jordi Borja).

El Municipio -dice Joan Perdigo- constituye el reconocimiento de la entidad, de la personalidad jurídica propia de la colectividad local, distinta de la de sus miembros, personas físicas. La colectividad local es, ciertamente, anterior o independiente del Estado; el Municipio, en cambio necesita, para su existencia, que una organización política superior reconozca su "entidad" y su capacidad para ser sujeto de relaciones. Sobre esta base de la entidad o personalidad jurídica se fundamenta, a su vez, la caracterización del Municipio como Administración pública, prestadora de servicios y funciones públicas y cauce de representación política, común en la mayoría de Estados modernos" Corresponde a esta Convención Nacional constituyente, el reconocimiento de la autonomía que importe asignarle "una estructura de poder y una estructura de funciones".

En tal sentido, nuestro proyecto de "Reforma Constitucional"(1989) expresa: " Cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema democrático, republicano, representativo y participativo....Asimismo deberán asegurar un régimen municipal autónomo que contemple las facultades de los municipios de darse su propia carta orgánica municipal, de elegir sus autoridades por el voto universal, secreto y directo de los vecinos y de fijar, recaudar y administrar sus recursos. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

### **FACULTADES TRIBUTARIAS**

El reconocimiento constitucional de la "autonomía", implica reconocerle sus facultades originarias, incluidas la de tipo tributario.



## *Convención Nacional Constituyente*

Las potestades tributarias están contempladas en las nuevas Constituciones provinciales que han otorgado una amplia autonomía tributaria a los municipios. Sin embargo veremos que esta autonomía otorgada por la Constituciones provinciales no son suficiente para que los municipios puedan ejercerla plenamente.

Al no formar parte los municipios del sistema federal, las leyes-convenios de coparticipación entre la Nación y las provincias, siempre tendrán prioridad por encima de la potestad tributaria municipal. Es que la potestad, al derivar de la respectiva Constitución Provincial tiene como limite la propia potestad provincial. Ejemplo el "pacto federal" del 12/8/93 que afecta los recursos municipales por varias vías.

La Federación Argentina de Municipios expresa al respecto: "La autonomía municipal consagrada y asegurada por algunas Constituciones Provinciales (.....) se convierte en letra muerta e inoperativa si para acceder a la coparticipación de recursos federales se imponen a los municipios -sin posibilidad de intervención o participación alguna- limitaciones de tal magnitud que en la practica les impiden la percepción de los recursos que constituyen la base económico-financiera sobre la que se asientan las obras y servicios que prestan. (.....).

El reconocimiento de la autonomía de los municipios en la Constitución Nacional, podrá constituir una respuesta a la problemática "de la capacidad fiscal", así como a la problemática de su "rol en la distribución jurisdiccional de servicios".

El protagonismo de los municipios se justifica por raíces históricas y por estar generando en el presente una verdadera "revolución silenciosa" en términos de participación ciudadana y transparencia de sus actos.

### **CONCLUSION**

La Convención General Constituyente, debe establecer la autonomía de los municipios, pero fijar en el propio texto su alcance. La existencia de reglas claras y fundamentales del derecho, constituye una protección para el ciudadano; y además la mejor forma para instaurar la coherencia general.


El mundo moderno esta revisando el excesivo grado de centralización institucional, es más, hoy tiende a la descentralización del


## Convención Nacional Constituyente

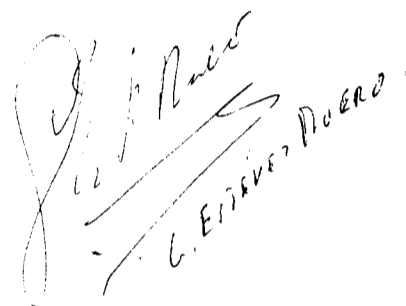
poder y por ende de las tomas de decisiones. Hoy tenemos que concretar este desafío, de ahí que afirmemos con Tenzer, que:

- la apuesta política es esa, no meramente formal en el sentido de permitir legalmente las deliberaciones, sino real, esto es, hacer que la gente debate y construya efectivamente sus principios y su porvenir-. El municipio sin duda es un ámbito de participación democrática.

- "La pluralidad de autoridades en un ámbito dado significa el fin de la autoridad; la autoridad es, en cada ámbito, necesariamente única"- Es decir el municipio o tiene la autoridad o no la tiene; corresponde a esta Honorable Convención Nacional Constituyente dar sanción constitucional a la autonomía municipal y conferir esa "autoridad" para el ejercicio pleno de la misma.

  
Alfredo Bravo

  
Norberto La Porta

  
G. Estévez Paredo