Convención Nacional Constituyente

H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 6 JUN 1994
SEC. TC Nº 67 Fs. 165
H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 1

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE AUTONOMIA MUNICIPAL

(LEY 24.309, ARTICULO 3, B)

AGREGADO AL FINAL DEL ARTICULO 106
DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Dicha Constitución reconoce la autonomía de los municipios, que podrá ser plena o semiplena atendiendo a:

* la cantidad de habitantes
* la identidad sociocultural de los vecinos
* el grado de desarrollo económico
* la incidencia regional del municipio

La autonomía plena a la que refiere este artículo se integra con las siguientes atribuciones:

a) Dictado del Estatuto o Carta Orgánica Municipal, en ejercicio del poder constituyente local, que garantice el sistema representativo y republicano, cualquiera sea la modalidad de gobierno y administración escogida.

b) Elección popular de las propias autoridades de gobierno por medio del sufragio universal que podrá incluir a los extranjeros, garantizando la representación minoritaria en los órganos colegiados.

c) Reconocimiento de recursos tributarios y financieros de propia jurisdicción y coparticipables, que permitan solventar razonablemente los servicios públicos locales, las obras de infraestructura vinculadas a ellos y los gastos de gobierno y administración.

d) Reconocimiento de competencias en los asuntos, actividades e intereses locales, con facultad de planeamiento, legislación, control y jurisdicción, sin perjuicio del ejercicio de las facultades concurrentes y de las que desarrolle por delegación de la Nación o las provincias en los términos de la Constitución

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONGRESO CONSTITUYENTE
FOLIO
2

y las leyes.

e) Posibilidad de recurrir a los tribunales judiciales para la resolución de sus conflictos de competencia o en caso de negación o desconocimiento de sus atribuciones constitucionales o legales.

La intervención federal a una provincia no comprenderá a sus municipios, salvo que la causa de conmoción interna sea de origen o naturaleza especificamente municipal o para el caso de repeler invasiones externas.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENC. ON NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 3

FUNDAMENTOS

EL MUNICIPIO ARGENTINO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.- Naturaleza jurídica del municipio
en el actual texto constitucional

La Constitución de 1853/60 dedica un solo párrafo para referirse al municipio como institución; está en su tan mentado Artículo 5: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, 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" (*1).

La inserción del municipio en la Carta organizativa nacional es un progreso; a partir de 1853 sabemos que hay exigencia constitucional del municipio en las provincias del país. En eso, el constituyente ha ido más allá que el propio Alberdi (en cuyo proyecto se basó), para quien el problema municipal era un problema provincial, así como el problema provincial era un problema de organización administrativa (*2).

Según la Constitución de 1853/60, el régimen municipal constituye una materia provincial pero también nacional (porque si no hay aseguramiento por la provincia puede haber "intervención federal"). Por esta inclusión se valida el Artículo 5.

En cuanto a la redacción de la cláusula de marras, no ha podido ser más insondable y misteriosa, dado que a su oscuridad intrínseca se suma el silencio que sobre el punto guardan las actas de la Comisión de Negocios Constitucionales que redactó la Carta Fundamental. Y esta imprecisión -que permite las interpre-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 4

taciones antinómicas- ha generado el vía crucis municipal elongado desde 1853 hasta hoy: es el problema de su naturaleza jurídica.

Así como se ha afirmado que entre 1810 y 1853 el problema del municipio argentino era de supervivencia, de autoafirmación, podría decirse que desde 1853 hasta nuestros días el problema del municipio argentino (reconocida su existencia y asegurado su futuro por el Artículo 5 de la Constitución Nacional) es de inserción: lo que todavía resta es determinar su ubicación jurídica dentro del esquema de organización vertical del poder.

2.- Métodos para desentrañar la voluntad del constituyente en materia de municipios

La oscuridad de la expresión "régimen municipal", incorporada a la Constitución Nacional en el Artículo 5, ha generado en las corrientes publicistas dos actitudes diferentes, bien que en algunos casos no excluyentes: a) resolver la cuestión por vía interpretativa; y b) reglamentar por ley de la nación el artículo mencionado. Ambos métodos permiten mantener intangible la actual redacción pero, como veremos, carecen de la necesaria definitoriedad para resolver la cuestión en forma concluyente.

a) La interpretación

1°) Interpretación doctrinaria

Con la lupa puesta en la lacónica expresión "asegurar el régimen municipal", la doctrina nacional se ha bifurcado.

Analizando palabra por palabra, nos parece que "asegurar" y "municipal" son vocablos útiles y pasibles de interpretación casi unívoca. La referencia textual a lo "municipal" aleja

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 5

cualquier clase de duda sobre el grado y tipo de convivencia de la que se habla. En cuanto al verbo "asegurar" es también sintomático y denuncia la preexistencia del municipio con relación al Estado argentino: siguiendo a Gómez Forgués y Mouchet, diremos que "asegurar" no es crear ni fundar, es proteger algo que existe previamente para garantizar que siga existiendo.

El problema se plantea al analizar la tercera palabra, porque el vocablo "régimen" es, desde la mira jurídica, un eufemismo. Por ello ha sido interpretado tanto en el sentido de "municipio-gobierno", con facultades de autodeterminación política, como en el sentido de "municipio-administración", entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y a la prestación de los servicios públicos locales, cuyo nivel de decisión -acotado a los temas anteriores- le viene delegado por otra instancia política superior (vgr.: gobierno provincial).

A título de ejemplo, se han inclinado por la interpretación "régimen municipal = municipio político = autonomía": Germán Bidart Campos (*3); Carlos Mouchet (*4); Adolfo Korn Villafañe (*5); Antonio Hernández (h) (*6), Tomás D. Bernard (*7) y José R. Dromi (*8).

Sostienen la tesis "régimen municipal = municipio administrativo = autarquía" Rafael Bielsa (*9), Miguel S. Marienhoff (*10), Benjamín Villegas Basavilbaso (*11) y Pedro Altamira (*12).

2°) Interpretación jurisprudencial

En la trayectoria histórica de la jurisprudencia nacional, el aporte conceptual en el tema de la naturaleza jurídica del municipio ha sido magro, tal vez por el sentido mismo de la

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 6

función judicial, destinado a resolver un pleito antes que a "hacer doctrina", y menos aún a emitir opinión sobre un tema tan abstracto (aunque pletórico de consecuencias prácticas) como el de la naturaleza jurídica de un ente territorial, toda vez que dicha cuestión no resulte crucial para dilucidar la 'litis'.

En este contexto, la doctrina judicial se ha manejado casi exclusivamente en el campo normativo-positivista. El fallo que usualmente se cita en este tema es el recaído en autos "Municipalidad de La Plata c/Ferrocarriles del Sud", resuelto el 1° de junio de 1911, en que la Corte Suprema de Justicia dijo que el municipio era una delegación del poder provincial, circunscripta a fines y límites administrativos (Fallos 114:282).

No obstante la contundencia de este aserto, coincidimos con Vanossi en que se ha exagerado su trascendencia en la disputa sobre la naturaleza jurídica del municipio: "... debemos tener en cuenta que ese lejano pronunciamiento judicial sólo tuvo valor para el caso concreto bajo juzgamiento... No podemos exagerar el alcance del precedente en punto tan controvertido, asignándole un sentido de suma restricción, cuanto por otra parte podemos recordar que la misma Corte Suprema -en sus comienzos- asignó a las provincias el carácter de entes soberanos (Fallos 7:387), modificando luego ese criterio erróneo para llegar a la tesis correcta del concepto de 'autonomía'. Así como en este último ejemplo la rectificación fue 'en menos', en el caso de los municipios podría imaginarse un cambio 'en más'" (*13). Afirmando esta insinuación, ha recordado Julio Oyhanarte que la Corte Suprema de Justicia dijo en el caso "Sánchez, José B. y otros c/Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires" (Fallos 210:1153) que "... la misión propia de las municipalidades en el orden de las 'instituciones políticas' es fundamental..." (*14).

Más recientemente, el máximo tribunal judicial de la Nación

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 7

in re "Rivademar c/Municipalidad de Rosario" (21 de marzo de 1989) ha revisado su criterio original, relativizando la dureza de Fallos 114:282, ya citado, al afirmar que "a partir de 1957 diversas Constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias Cartas Orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esta atribución", agregando que "aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuente con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el Artículo 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido..." (*15).

3°) Los términos de la disputa interpretativa

Los criterios divisorios entre 'autonomía' y 'autarquía' para la doctrina y jurisprudencia argentinas (ponemos énfasis en ambas fuentes de derecho por cuanto los términos autonomía y autarquía no figuran en la Constitución Nacional) pueden resumirse con esta pregunta: ¿se trata de una diferencia en cuanto al "origen" de las potestades o capacidad jurídica de un ente o se trata de una diferencia en cuanto al "contenido" de esas potestades o capacidad jurídica? Dicho de otro modo: ¿autónomo es aquel ente que posee poder originario y autárquico el que posee poder derivado o autónomo es aquel ente que posee diferentes o mayores potestades que el autárquico?

* La diferencia por el origen del poder

Marienhoff defiende este criterio (*16). El poder autónomo

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 8

es poder originario, tanto en sentido lógico (es decir: propio, no obtenido por delegación) como cronológico (es decir: nace con el propio ente, no pudiendo obtenerse en forma sobreviniente).

El poder autárquico es el típico poder delegado, más allá de la amplitud o restricción de sus contenidos.

Bajo estas premisas Marienhoff concluye que sólo las provincias tienen poder originario en el Estado Argentino (esto surgiría claro de los Artículos 105 y 106 de la Constitución Nacional) y por lo tanto a ellas les es reconocida la autonomía. Los municipios, cuya existencia constitucional se reconoce y se asegura (Artículo 5), en la medida en que no se han reservado poderes especiales sino que se les ha diferido su régimen al ámbito provincial, poseen autarquía (mayor o menor de acuerdo a las constituciones y leyes provinciales respectivas). Mientras rija la Constitución de 1853/60 (y aparentemente más allá de su reforma) los municipios no podrán ser autónomos -aunque así lo digan algunas o todas las Constituciones provinciales- porque el poder originario no reconocido en la Carta organizativa no puede ser atribuido con posterioridad; por eso dice Marienhoff que la autonomía está vinculada con la historia misma del país (*17).

* La diferencia por el tipo (cualidad) o el quántum (entidad) de poder

La otra corriente de pensamiento estima que la diferencia entre autonomía y autarquía remite al contenido de las atribuciones de un ente. Dentro de esta corriente se distinguen dos criterios: un criterio cualitativo que considera que el tipo o naturaleza de las potestades propias de la autonomía resultan sustancialmente diferentes de los que corresponden a la autarquía y un criterio cuantitativo que establece una diferencia de quántum o de grado entre ambos institutos.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENC ON NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 9

Así, en el considerando octavo del fallo "Rivademar", ya citado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "obiter dictum", reseña -con especial referencia a los municipios- estas ocho diferencias cualitativas entre lo autónomo y lo autárquico, estableciendo que tales atributos exceden el marco propio de la autarquía:

a) El origen constitucional y no meramente legal del ente;
b) La base sociológica (poblacional) del ente;
c) La imposibilidad constitucional de supresión del ente;
d) La capacidad legisferante (en sentido lato) del ente;
e) El alcance general de la normativa generada por el ente;
f) El carácter de persona jurídica de derecho público del tipo necesario (y no sólo posible o contingente), según la vieja clasificación de Vélez Sársfield al Artículo 33 del Código Civil, del ente;
g) La posibilidad de crear entes autárquicos, para lo cual se debe ser algo distinto a un ente autárquico;
h) La elección popular de las autoridades del ente.

Aunque el análisis particular de cada una de estas atribuciones ha sido objeto de cuestionamiento por la doctrina (*18), en el sentido de que no son excluyentes de los entes autónomos, o bien que admiten excepciones (observándose en ocasiones en entes autárquicos), la lectura "in totum" de estos ocho atributos da una imagen bastante clara respecto de lo que -nos parece- ha querido decir el máximo tribunal nacional. El municipio es un ente constitucional, necesario, de base territorial, con sustractum sociológico y con un conjunto amplio de finalidades y cometidos y con medios suficientes para llevarlos a cabo. Difícilmente todas estas características o atributos puedan ser congregados por un ente de los clásicamente llamados autárquicos.

El otro subcriterio dentro de esta segunda corriente de pensamiento establece que la diferencia entre lo autónomo y lo

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

R. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 10

autárquico es una diferencia de grado o de quántum de atribuciones. Así suelen distinguirse ambas capacidades jurídicas en razón de la posibilidad de que el ente bajo examen pueda darse su propio estatuto orgánico en el marco del derecho no originario (aquello que posteriormente y por nuestra parte definiremos como autonormatividad constituyente).

Se trata de una posición reduccionista al extremo, en la medida en que se asume a la Carta Orgánica como la llave que habrá de abrir las puertas a una realidad diferente.

Esta concepción "cartista" se sitúa en las antípodas del criterio que diferencia lo autónomo de lo autárquico en razón del origen del poder, en la medida en que el reconocimiento de la autonormatividad constituyente a un ente puede ser sobreviniente a su gestación o reconocimiento, por lo que es posible aquí -al contrario de lo que sostiene Marienhoff- adquirir autonomía en cualquier momento".

b) La reglamentación

Otra alternativa posible para resolver la confusión prohijada por la Constitución Nacional, en torno a la naturaleza jurídica del municipio, consiste en reglamentar por ley nacional el impreciso Artículo 5.

Aquí se plantea un problema de competencia: ¿corresponde al Congreso de la Nación dictar la ley reglamentaria o esta atribución es de resorte provincial?

Julio Oyhanarte considera viable la primera tesis, cuando sugiere "... la posibilidad de que el Congreso, sin necesidad de reforma constitucional, dicte una ley reglamentaria del Artículo 5, que sería federal y debería establecer las bases mínimas de las estructuras municipales con la flexibilidad indispensable que permita su adecuación, claro, a las circunstancias locales... Si

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 11

esta ley se dictara, existiría además la posibilidad de que, en resguardo de ella, funcionara el control judicial de constitucionalidad a fin de evitar que las adecuaciones locales llegaran a ser desvirtuadoras de lo que los constituyentes de 1853 quisieron decir cuando dijeron 'régimen municipal'" (*19).

Sánchez Valiente, por su parte, adhiere a la tesis contraria, verbigracia: la explicitación del significado de la expresión "régimen municipal" es de resorte provincial, cuando afirma que "... de acuerdo con el régimen federal que nos gobierna, cada provincia es un Estado que implanta sus atribuciones locales, se rige por ellas y conserva todo el poder no delegado por la Constitución en el gobierno federal. De acuerdo con estos principios, y habiéndose dictado la ley fundamental, cuando la era de los rozamientos interprovinciales aún no habia terminado, se creyó conveniente, sin duda alguna, dejar librada a los gobiernos locales la determinación de las bases sobre las cuales debía descansar el régimen comunal. Por otra parte, los dos modelos que habían tenido en vista los constituyentes: la Constitución norteamericana y el proyecto Alberdi, guardaban silencio sobre la materia" (*20). Clodomiro Zavalía refuerza esta tesis: "Si fuera admisible la injerencia del Congreso para fijar por una ley uniforme las bases del régimen municipal en las provincias, habría que aceptar también el supuesto de que se fijasen del mismo modo las bases para el funcionamiento de la administración de justicia en las provincias. Y ya se sabe hasta qué punto esa facultad es una de las más características de la autonomía provincial" (*21).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 12

3.- Conveniencia de reformar la Constitución

a) Crítica de la vía interpretativa

Respecto de la vía interpretativa para desentrañar la naturaleza jurídica del municipio argentino a partir del Artículo 5 de la Constitución Nacional, si bien se presenta como la más "económica" (en términos de tiempo), no resulta suficiente -a nuestro entender- para zanjar la cuestión que estamos examinando.

Ello así porque: 1°) la interpretación no tiene 'per se' fuerza obligatoria, en tanto que no es fuente formal de derecho; 2°) no existe en el país un criterio unánime, por lo tanto toda conclusión que se obtenga será siempre provisoria (o, mejor dicho, tendrá un grado de provisoriedad mayor que la vía normativa); y 3°) los fundamentos esgrimidos se apoyan invariablemente en la "interpretación histórica", en la presunta opinión del constituyente de 1853. Aunque finalmente lográramos concordar en la interpretación de su pensamiento, la conclusión serviría a un contexto sociocultural y político-poblacional totalmente distinto al actual.

A las desventajas metodológicas que se acaban de citar, debe agregarse la particular dificultad que ofrece la expresión auditable, circunstancias que convierten a la vía interpretativa en insuficiente. No nos parece razonable inferir que "régimen" derive únicamente de "regimiento", aquella función de contralor, poder de policía del antiguo "Cabildo, Justicia y Regimiento". Tampoco se nos ocurre correcto deducir que "régimen", en tanto que "sistema" u "ordenamiento", signifique orden autónomo o independiente. La primera por defecto, la segunda por exceso, ningún esfuerzo por desentrañar el significado del término "régimen" nos acercará al espíritu del constituyente de 1853.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 13

b) Crítica de la vía reglamentaria

Con relación a la alternativa de reglamentación por medio del Congreso, encontramos que la misma agravia las autonomías provinciales. Coincidimos, por tanto, con Vanossi cuando expresa, aferrándose al texto vigente: "En el plano de la normatividad constitucional existen dos niveles que determinan el carácter y los alcances del régimen municipal en nuestro país, a saber: a) La Constitución Nacional: ella impone el régimen municipal como uno de los cinco requisitos del Artículo 5, que son verdaderos presupuestos de la 'autonomía' de las provincias; b) La Constitución Provincial, que es la norma-marco o norma-cuadro: ella dará la 'medida' del real 'status' de los municipios (*22).

Encontramos a esta tesis como la más conveniente. Este ha sido también el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, in re "Obras Sanitarias de la Nación c/Provincia de Tucumán" (20 de julio de 1964) y "Compañía Swift de La Plata c/Municipalidad de San Miguel de Tucumán" (7 de febrero de 1961). Dijo el máximo tribunal nacional en aquellas circunstancias que "el régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propia del ordenamiento jurídico provincial, en los términos del Artículo 104 y ss. de la Constitución..." y que "... las disposiciones constitucionales relativas al régimen municipal que las provincias deben asegurar se reducen a ordenar su establecimiento, mas sin prefijar el sistema económico-financiero al que deberá sujetarse la organización comunal. En efecto, la determinación de ese sistema, según resulta del Artículo 104 y ss., pertenece al ámbito de las facultades propias de los gobiernos locales".

El mecanismo más contundente para zanjar definitivamente la controversia suscitada en torno a la naturaleza jurídica del municipio en el país (al menos desde el punto de vista del

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 14

derecho positivo), consiste en modificar el mentado Artículo 5.

Es la alternativa sustentada por Dana Montaño: "Para que exista autonomía municipal o independencia comunal, no basta proclamarla, más o menos enfáticamente; hay que establecer 'en la misma Constitución', y no dejar librada su suerte a la ley, las garantías de la triple autonomía política, administrativa y financiera..." (*23); Korn Villafañe: "... en nuestra opinión sería adecuado que una futura convención nacional agregara al texto de la Constitución un Título Tercero, que actualmente no existe, en el cual se establecieran las bases esenciales de los gobiernos municipales provinciales" (*24); Zuccherino: "... postulamos una enmienda aclaratoria sobre el texto del Artículo 5 de la Constitución Nacional que imponga a las provincias el deber de asegurar 'el gobierno municipal autónomo'" (*25); Antonio Hernández (h): "Terminada esta 'vexata quaestio' del derecho argentino, habrá que reformar el Artículo 5 de la Constitución sustituyendo la frase 'régimen municipal' por 'autonomía municipal' ..." (*26); y Vinelli, Weiss, Borrajo, Elguera, Mouchet y Tibiletti: "Ese procedimiento para proteger al municipio de los embates del poder central no puede ser otro que asentar sus bases en la Constitución misma, enumerando allí las facultades y los recursos mínimos de que debe gozar..." (*27).

4.- Sentido de la reforma

a) Nivel constitucional nacional

Una reforma de la Constitución Nacional debería servir para definir una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la vida política del país. Debería decir más de lo que el actual Artículo 5 dice, pero no decir

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 15

tanto como para uniformar -ministerio legis- a una realidad tan compleja y rica en matices, avasallando las autonomías provinciales.

Creemos que el municipio es un ente que "tiende" a la autonomía, entendiendo por autonomía (en su acepción "plena") al reconocimiento de las siguientes cinco atribuciones: 1°) autonormatividad constituyente, o sea capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental (aquella que define sus objetivos y determina su estructura basal) en el marco del derecho no originario; 2°) autocefalía, o sea capacidad para elegir las propias autoridades, aquellas que habrán de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales; 3°) autarcia o autarquía, o sea autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos; 4°) materia propia, o sea el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; 5°) autodeterminación política, o sea el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que, realizadas desde una instancia de decisión más abarcativa, puedan condicionar el ejercicio de las atribuciones descriptas precedentemente.

Definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país (saber qué queremos decir cuando decimos "autonomía"), pero en modo alguno significa decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro de autonomía señalado. Habrá municipios que podrán tener un status de autonomía plena (las cinco atribuciones señaladas) y habrá otros que tendrán una autonomía semiplena o relativa (vgr.:

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 16

por carecer de autonormatividad constituyente).

Una cuestión de realismo y eficiencia sugiere -a nivel de Constitución provincial- la asignación o el reconocimiento de grados de autonomía a las distintas categorías municipales, conforme a su evolución, gravitación provincial o incidencia nacional. Coincidimos con Santi Romano cuando enseña que "... preciso es distinguir diversos tipos de autonomía, cada uno de los cuales implica una mayor o menor separación, por así decirlo, del ordenamiento que de ella deriva respecto de aquel que constituye su base" y que "entre estos dos extremos, mínimo y máximo, respectivamente, de autonomía, hay toda una serie de tipos intermedios, que no es fácil de clasificar completamente ni aun limitando siquiera el intento de clasificación a las solas autonomías que forman parte del ordenamiento estatal" (*28).

La desagregación del concepto de autonomía plena en cinco rubros puede facilitar la definición de la inserción jurídico-política de los municipios argentinos. Es posible también subclasificar a cada uno de los cinco contenidos enunciados en una gama de matices intermedios, vgr.: mayor o menor 'autonormatividad constituyente', conforme a que ésta sea irrestricta o condicionada, libre o sujeta a control o aprobación provincial; mayor o menor 'autocefalía', considerando la existencia de intervención extramunicipal en las designaciones o la posibilidad de propuesta municipal de autoridades provinciales que habrán de actuar en el lugar; mayor o menor 'autarquía', según la amplitud de la materia impositiva o fiscal asignada o la participación en la definición de los sistemas de coparticipación; mayor o menor 'materia propia', considerando la extensión de los 'asuntos locales' asignados o reconocidos; mayor o menor 'autodeterminación política', conforme a que existan o no garantías para su efectivo resguardo.

Parece conveniente, entonces, y así lo recomendamos, que una

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 17

próxima reforma constitucional establezca como principio la vocación autonómica de los municipios argentinos (es decir, su tendencia natural a obtener tal reconocimiento), precisando -por tratarse de un criterio jurídico- en qué consiste la autonomía, conforme a las cinco atribuciones precitadas, y derivando a cada orden provincial la determinación concreta de la inserción de sus municipios (autonomía plena o autonomía semiplena) en sus respectivos territorios.

b) Nivel constitucional provincial

b.1) Grados de autonormatividad constituyente

Instalados en el ámbito de lo público provincial, conviene formular dos consideraciones sobre el reconocimiento de la facultad municipal de regirse por una Carta Orgánica propia:
1°) La Carta Orgánica municipal no debe ser concebida sólo como la culminación o sublimación jurídica del orden local, menos aún como resultante de la interpretación "fidedigna" de la intención del constituyente nacional (para el caso actual: Constitución Nacional, Artículo 5: voz "régimen municipal"). La perspectiva desde la que debe analizarse la viabilidad jurídico-fáctica de la Carta Orgánica es la socio-económico-política, de modo que el derecho tutele culturalmente al proceso fisiológico de las comunidades locales en sus distintas etapas de desarrollo: pre-municipalismo, municipalismo y post-municipalismo (*29). En el primer caso, cuando la comunidad no goza aún de autosuficiencia, el derecho tenderá a concentrar los esfuerzos sociales; en el segundo, contribuirá a mantenerlos y expandirlos; en el tercero, a descentralizarlos.

El "fervor cartista" puede explicarse (aunque no legitimarse) por los siguientes motivos: a) la ilusión en la búsqueda de

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 18

"soluciones jurídicas", mecanismo perverso por el que se razona de este modo: "cambiar la norma para que cambie la realidad" (*30); b) la tendencia a asimilar autonomía municipal con Carta Orgánica, invalidando otros grados o posibilidades de desarrollo local; c) la escasa 'movilidad' de las leyes orgánicas municipales para atender con eficiencia los diferentes matices observables en los municipios de una provincia. Esta homogeneidad normativa suele mostrarse impotente para atender por igual a los grandes y a los pequeños municipios, a los interconectados y a los aislados, a los urbanos y a los rurales, a los antiguos y a los modernos, etc.

En una escala concreta -aunque no definible a priori para todo tiempo y lugar- de este "continuo vital" que es la ciudad en expansión (entendido lo de "continuo vital" en sentido metafórico y no bio-organicista), la sociedad sentirá la necesidad de autodeterminarse normativamente y la Carta Orgánica no será vista como una mera superestructura jurídica, sino como una herramienta coadyuvante a su propio bienestar (del mismo modo en que una comunidad territorial que ha logrado un estado de avance determinado requiere un equipamiento distinto al existente, vgr.: un policlínico de alta complejidad, un polideportivo, un centro de estudios superiores, etc.).

Debemos tomar conciencia de que es tan pernicioso "retrasar" el advenimiento de la Carta Orgánica cuando una comunidad está madura para ello como -por el contrario- "adelantarlo": las dos alternativas se observarían si fuera la propia Constitución Nacional quien definiera global y apriorísticamente el momento de la madurez para todos los municipios del país. Ello supondría borrar de un plumazo (en el más estricto sentido del término) todos los matices regionales de la multifacética vida local observable en la vasta geografía nacional.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 18

2°) El gradualismo debe guiar también la modalidad de adopción de la carta orgánica conforme al grado de desarrollo del municipio.

No sólo decimos que la Carta Orgánica debe reflejar jurídicamente una instancia crucial (una necesidad) del devenir municipal, sino también que es factible (y recomendable) 'regular' -a través de la específica modalidad con que se arriba a la Carta- el ejercicio de la plena capacidad de decisión política local.

Entre el no-reconocimiento de la facultad de autonormatividad constituyente y el reconocimiento pleno e irrestricto de dicha atribución existen -cuanto menos- las siguientes alternativas, ordenadas (según nuestro criterio) 'de menor a mayor', tomando como parámetro el reconocimiento de la libre elección del destino local por parte de los vecinos:

a) Sistema de Carta heterorredactada de vigencia plebiscitada: una instancia de decisión superior redacta la Carta Orgánica pero su entrada en vigencia depende de la decisión plebiscitada de los vecinos (vgr.: Estado de Illinois, EE.UU., para la ciudad de Chicago en 1904);

b) Sistema de Cartas heterorredactadas de carácter opcional: una instancia de decisión superior ofrece al municipio distintas Cartas alternativas, debiendo los vecinos elegir una entre ellas (vgr.: en 1950, el Estado de New Yersey, EE.UU., ofreció a sus ciudades catorce Cartas diferentes);

c) Sistema de Carta-marco heterorredactada: una instancia de decisión superior establece las pautas generales dentro de las cuales los municipios pueden redactar la Carta por medio de sus propios vecinos (vgr.: Constitución de la Provincia de La Rioja del año 1986, Capítulo X, Artículos 154 a 159 inclusive);

d) Sistema de Carta autorredactada con vigencia condicionada: los vecinos del municipio redactan la norma constituyente local, pero

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 20

su entrada en vigencia depende de la aprobación de una instancia de decisión superior. Este requisito puede ser requerido expresamente (vgr.: sistema de la Constitución de Santa Fe del año 1921, Artículo 149, para los municipios de Santa Fe y Rosario) (*31); o bien -con una pauta de mayor laxitud- entendérselo cumplido fictamente, por el mero transcurso del tiempo y el silencio del órgano que debe expedirse (vgr.: Constitución de la Provincia de Salta de 1986, Artículo 168).

b.2) Grados de autocefalía

En un sentido amplio, la autocefalía debiera ser entendida no solamente como la potestad de un ente para elegir sus propias autoridades sino también como la atribución de optar entre distintos sistemas de gobierno, entre diferentes sistemas electorales, de decidir no sólo en la elección sino también en la distribución de los funcionarios locales y aun como la chance de participar en el proceso de designación de autoridades gubernamentales no municipales pero estrechamente vinculadas a la vida local.

En el primer caso, la amplitud de la autocefalía se relaciona con la potestad del municipio de optar entre los diferentes regímenes de gobierno: Alcalde-Concejo (afín al presidencialismo), Manager o Gerente (análogo al parlamentarismo) o Comisión (similar al directorialismo).

En el segundo caso, la amplitud de la autocefalía se vincula con el reconocimiento de un sistema electoral propio, con la alternativa de diferenciar las fechas y modalidades comiciales municipales con relación a las provinciales y/o nacionales o la de decidir respecto de la representatividad territorial asignada a los concejales (todo el ejido municipal o tal sólo una circunscripción limitada o un barrio de la ciudad). En el tercer

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 21

caso, la autocefalía comprende la atribución del electorado local para destituir a las autoridades electas (por revocatoria del mandato) o del órgano deliberante para removerlas por juicio político, sin injerencia provincial.

En el cuarto caso, la autocefalía local se potencia cuando el municipio es llamado a participar -con carácter consultivo- en la designación de ciertos funcionarios no municipales responsables de servicios estrechamente vinculados a la vida local (directores de escuelas, directores de hospitales, jefes de salud, comisarios, jefes de bomberos, autoridades portuarias, etc.).

b.3) Grados de autarquía

La pregunta acerca de si los municipios tienen potestad tributaria (en especial "impositiva") originaria o si tal capacidad le es delegada por la Provincia, en la estricta medida en que ésta lo determine, ha seguido -aproximadamente- las mismas vicisitudes de la pregunta acerca de la naturaleza jurídica (autonomía o autarquía) de los entes territoriales locales.

Los argumentos de ambas tesis en materia tributaria son exactamente opuestos aunque con cita de la misma fuente: la Constitución Nacional.

* La tesis de la 'potestad tributaria originaria' acentúa la cláusula del Artículo 5 (en lo atinente al "aseguramiento" del régimen municipal) e interpreta que sólo puede "asegurarse" algo que preexiste y que se quiere hacer pervivir por medio de recursos suficientes, entre los que se encuentran los impositivos.

* La tesis de la 'potestad tributaria delegada' se afirma en el encadenamiento de los Artículos: 104, que reconoce a las provincias (no a los municipios) aquellos poderes no delegados

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 22

por la Constitución al gobierno federal; 4, 9, 67 incisos 1), 2 y cc., de los que surge el deslinde tributario gobierno nacional-provincias; y 105, 106 y cc., en virtud de los cuales la organización político-institucional-administrativa de las provincias (dentro de cuya agenda figuraría el "régimen municipal" en sus aspectos tributarios) es un asunto 'interno' de las mismas (*32).

Subyacen a estos argumentos jurídico-constitucionales otros de naturaleza 'meta-jurídica-, de carácter histórico-político. Así, a la afirmación de la tesis de la 'potestad delegada' en el sentido de que el circuito de delegación de poderes se circunscribe a los entes territoriales Estado nacional-Estados provinciales, desde la tesis de la ¿potestad originaria' se responde que la única delegación de poderes operada por la Constitución Nacional es la del pueblo en su intento de organizarse. Y a la afirmación de que los municipios son entidades delegadas de los poderes provinciales, sujetas a las leyes que éstos les dicten, se contesta que la realidad histórica demuestra la pre-existencia de los municipios con relación a las provincias, porque éstas no son sino producto del crecimiento de aquellos. Con lo cual nos sumimos en una discusión histórica acerca de: ¿qué es una ciudad?, ¿qué fuimos entre 1810 y 1853: una confederación de ciudades, una república independiente unitaria? Y así siguiendo...

El sentido común desaconseja resolver la disputa en torno a la potestad tributaria -'originaria' o 'derivada'- de los municipios (una disputa que se ha vuelto más académica que real) apelando a razones "tan lejanas". La constitucionalidad de un impuesto municipal -cuestionado en los tribunales administrativos o de justicia- no puede ser dirimida atendiendo a consideraciones reales como aquella de que nuestro municipio de hoy es nuestro Cabildo de ayer (de muy dudosa comprobación, dicho sea al pasar)

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTIT. FOLIO 23

(*33), o extricando hasta el degüello la intención del constituyente de 1853 al decir que debe asegurarse el régimen municipal.

Hay que resolver estos dilemas partiendo de la realidad. Y la realidad dice que el municipio presta servicios, que algunos de ellos -los divisibles, o los cuantificables- pueden ser absorbidos por el pago de tasas, y otros -los indivisibles- deben ser solventados por medio de impuestos. El problema de resolver no es si el municipio "tiene" o "no tiene" potestad tributaria originaria: es obvio que sí debe tenerla. A partir de allí uno de los problemas que se plantea es cómo debe efectuarse el deslinde impositivo entre la provincia y el municipio.

En tal sentido, el carácter y el quántum de los impuestos han de guardar relación directa con:

* La estrategia de división vertical del trabajo estatal (el deslinde de competencias provincia-municipios), estipulado en la Constitución Provincial, cuestión ajena al ámbito decisional nacional (CSJN Fallos 31:82 y 55:21 y 24);

* Dentro de ese marco jurídico-institucional, por la incidencia de las políticas públicas en materia de realización de obras o prestación de servicios (más o menos estatistas, más o menos descentralizadas). Aquí, la regla deberá ser más capacidad impositiva para quien más realice (*34).

Sobre el particular, las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, realizadas en Montevideo (Uruguay) entre el 15 y el 20 de octubre de 1956, recomendaron:

"1°) Que el mejor medio para asegurar el normal desenvolvimiento de los Estados miembros u otros gobiernos locales que -según las características de cada país- constituyan una unidad política, social y económica es el reconocerles u otorgarles autonomía financiera, comprendida en este concepto la atribución de establecer recursos, inclusive impuestos y emitir títulos de deuda pública en las esferas de sus competencias.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 27

2°) Las facultades tributarias que se reconozcan u otorguen a los Estados miembros y otros gobiernos locales, deben coordinarse entre sí y con el gobierno nacional a efectos de: evitar que se produzca la superposición de gravámenes y solucionarla en los casos concretos por órganos y medios jurídicos; realizar una política fiscal de equilibrio o para otros fines que contemple los intereses económicos del país, tanto en lo que respecta al orden interno como al internacional; uniformar en cuanto fuere posible los conceptos jurídicos relativos a la obligación tributaria en todos sus aspectos.

3°) Las facultades a que se refieren los puntos anteriores deberán ser distribuidas y coordinadas en los respectivos ordenamientos constitucionales" (*35).

A partir del fallo recaído en "Rivademar", ya citado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sin que ello implique adherir al criterio originario o delegado en materia tributaria (dado que la materia dicendum era administrativa-laboral) ha dicho que la Provincia no puede desnaturalizar las atribuciones municipales al punto de ´causar su ruina económica´ o ´poner en riesgo su subsistencia´ (Considerandos 9 y 11). Tales extremos ocurrirían si, aun negándoseles poder tributario originario a los municipios, la delegación de tales atributos resultara insuficiente.

Como se ha dicho con razón, de la mera existencia asegurada por la Constitución Nacional en su Artículo 5, el fallo avanza hacia el stándard ´subsistencia económica razonable´, al que otorga abolengo constitucional. Y garantiza, a través de la conclusión a la que se arriba en la sentencia, que este derecho de subsistencia económica (y política, en el sentido de rechazar las injerencias indebidas) es oponible judicialmente a la Provincia (*36).

El reconocimiento de grados de autarquía también se vincula

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

N. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 25

con el nivel de participación del municipio en los sistemas de distribución primaria (Provincia-municipios) y secundaria (entre los distintos municipios con la Provincia) (*37) de los recursos coparticipables.

Hemos dicho en otra ocasión que creemos que un sistema de coparticipación impositiva se legitima si conforma a los siguientes principios:

1°) En cuanto a su génesis: "consensualidad" (lo que no necesariamente equivale a unanimidad); esto es que sea el resultado de negociaciones entre las partes, garantizándose la participación de los municipios sin discriminaciones políticas, socioeconómicas o de otra índole;

2°) En cuanto al contenido de sus cláusulas: "redistributividad"; supone la inducción de procesos que tiendan a revertir las diferencias económicas relativas de vecinos de distintos municipios, lo que se traduce, desde una perspectiva individual, en desigualdad de oportunidades vitales entre ciudadanos de una misma provincia y, desde una perspectiva demográfica, en desequilibrios regionales.

3°) En cuanto a su funcionamiento: "automaticidad"; de forma que la brecha temporal entre la percepción y la transferencia de fondos tienda a cero, optimizándose el mecanismo de reconversión anhelado (*38).

b.4) Grados de materia propia

Dice Altamira con razón que "no es fácil indicar por medio de reglas generales la distribución de servicios que deban estar a cargo de entidades locales, institucionales o de organismos dependientes del poder central. Hay en ello mucho de ocasional, dependiente de los antecedentes históricos, de la especial situación en que un país se encuentra en un momento dado. Hay

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 26

facilidad en determinar qué servicios, como el de defensa nacional, representación exterior, etc., son del Estado Nacional; que la policía es obra de la provincia; y la urbana es quehacer municipal; pero, en obras públicas, en enseñanza, en beneficencia, etc., no es posible señalar línea divisoria entre lo general, lo provincial y lo local; esto dependerá mucho de los recursos económicos con que cuente cada esfera administrativa, del espíritu de iniciativa local y de la capacidad de los encargados de la acción administrativa, así como de la normal y eficaz acción que se ejerza por parte de los funcionarios" (*39).

Sin perjuicio de lo antedicho parece claro que el municipio contemporáneo despliega su cometido a través de tres acciones: gerencia, hace por sí mismo y controla (*40).

La tarea de gerenciamiento se despliega hacia las actividades ciudadanas y hacia el interior de la organización municipal. En el primer caso, el municipio alienta, desalienta, permite, prohíbe y -en general- coordina actividades, valiéndose para ello de normas generales (tales como planes reguladores del crecimiento ciudadano, reglamentos de zonificación, de edificación, de programación vial, de tránsito, etc.). En el segundo caso, la tarea de gerenciamiento se traduce en la intención de optimizar el aparato administrativo, asumido como herramienta para el gobierno de la ciudad. Contemporáneamente el objetivo de la administración municipal se proyecta a modificar el esquema clásico de ´gestión por rutinas´ hacia la modalidad de ´gestión por resultados´, para lo cual se plantean estrategias macroadministrativas tales como:

* la obtención de una relación razonable entre el número de habitantes de la ciudad gobernada, los servicios que se prestan y el número de empleados con que se cuenta;
* el logro de una relación óptima entre personal de conducción, supervisión y ejecución de tareas (pirámide jerárquica);

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 27

* la elaboración del presupuesto por programas; y
* la determinación de una relación razonable entre las erogaciones generadas por gastos en personal y los gastos generales de la administración municipal.

Los municipios también hacen por sí mismos lo que otros sujetos no deben, no pueden o no quieren hacer.

El primer subgrupo de actividades comprende aquellas que hasta la concepción más liberal considerarían 'no privatizables' (vgr.: ejercicio de la función legislativa, reglamentaria, jurisdiccional). El segundo y tercer subgrupo de tareas engloban a las actividades 'no lucrativas' (planes de asistencia, prestación de servicios no rentables) o aquellas que siendo lucrativas son consideradas 'estratégicas' por la gestión de gobierno (vgr.: prestación de determinados servicios públicos, realización de obras de infraestructura).

La función de control es consustancial a la existencia misma del municipio. Se controlan tanto las actividades particulares susceptibles de interferir o comprometer la tranquilidad, la salubridad o la moralidad públicas cuanto aquellas actividades (obras o servicios públicos en sentido amplio) permisionadas, concesionadas o privatizadas por el municipio.

La llamada materia propia municipal, cualquiera sea el criterio que se adopte para definirla, está sujeta a vaivenes (que se traducen en crecimientos o decrecimientos de competencia) generados por el doble juego de relación entre lo público y lo privado (con su ámbito de transferencias horizontales) y lo nacional, provincial y municipal (con su ámbito de transferencias verticales). De este juego de fuerzas surgen los grados o niveles de reconocimiento o asignación de competencias, a lo que debe agregarse el nivel de reivindicación territorial con que cuente el municipio para actuar en lugares que, comprendidos dentro de su ejido territorial, están sujetos a extraña jurisdicción (vgr.:

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 28

puertos, ferrocarriles, sedes militares, universidades, etc.).

b.5) Grados de autodeterminación política

Las garantías planteables por el municipio para hacer frente a presiones y/o discriminaciones políticas desde otras instancias de poder pueden ser de diverso tipo. Algunas de ellas las hemos examinado al momento de analizar otros contenidos de la autonomía.

Así, la falta de control político de las cartas orgánicas locales (cuando se les reconoce a los municipios la atribución de dictarlas) constituye un grado superlativo de autodeterminación política; la posibilidad inicial de resolver los conflictos institucionales sin salir de los límites del municipio (juicio político, revocatoria de mandato, etc.) también constituye una garantía específica de autodeterminación; en el mismo sentido resulta la posibilidad de participar en la elaboración de los índices de coparticipación impositiva y la automaticidad de la remisión de los fondos correspondientes (vgr.: Constitución de la Provincia de Salta del año 1986, Artículo 169). Del mismo modo, la consagración constitucional de la prevalencia de la legislación municipal en materia específicamente comunal por sobre la normativa provincial inferior a la Constitución en caso de superposición o contradicción refuerza los márgenes de la autodeterminación (vgr.: Constitución de la Provincia de Río Negro del año 1988, Artículo 225).

Desde el punto de vista estrictamente político, la autodeterminación presupone acceso a la información extra-municipal de todo aquello que se vincula con la vida municipal (niveles de recaudación, políticas nacionales y provinciales de vivienda, de empleo, de promoción industrial, de promoción social, etc.), garantía de que los conflictos institucionales entre municipios

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 29

o entre ellos y otras instancias de poder sean resueltos por un tribunal de justicia imparcial (Corte Suprema o superior tribunal provincial (*41) y, eventualmente, Corte Suprema de Justicia de la Nación) y, llegado el caso de la intervención institucional por extraña jurisdicción, interpretación restrictiva de sus alcances (vgr.: la intervención nacional a una provincia no significa la intervención automática a sus municipios, salvo que por ellos se hallan generado los motivos que suscitaron el remedio federal (*42); la intervención provincial debe concretarse por ley formal -en algunas provincias argentinas se exige una mayoría especial (*43)-, limitarse en el tiempo y en la materia, evitando extenderse sobre todos los órganos de poder si alcanzando a alguno de ellos el conflicto puede resolverse; el interventor debe cumplir las normas locales porque su objetivo es restablecer y no alterar el orden jurídico, etc.) (*44).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 30

CITAS

(*1) La Corte Suprema de Justicia de la Nación aclaró en Fallos 114:161 que el Artículo 5 de la Constitución Nacional refiere al régimen municipal de las provincias, excluyendo a la Municipalidad de la Capital de la República, sujeta a la legislación exclusiva del Congreso y a la jefatura inmediata del Poder Ejecutivo.

(*2) ALBERDI, Juan Bautista, "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", Capítulo XIX, párrafo 396.

(*3) BIDART CAMPOS, Germán, "Derecho constitucional", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1964, t. I, pág. 544.

(*4) MOUCHET, Carlos, "Las ideas de Echeverría, de Alberdi y de los constituyentes de 1853 sobre el régimen municipal", Ed. La Ley, t. 84, pág. 640 y ss.

(*5) KORN VILLAFANE, Adolfo, "Derecho público político. La república representativa municipal", La Plata, 1941, pág. 50 y sgte.

(*6) HERNANDEZ (h), Antonio, "Derecho municipal", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984, t. I, pág. 414 y ss.

(*7) BERNARD, Tomás D., "Régimen municipal argentino", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 10 y ss.

(*8) DROMI, José R., "Federalismo y municipio", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1983, pág. 161.

(*9) BIELSA, Rafael, "Estudios de derecho público", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1952, t. III, pág. 58.

(*10) MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975, t. II, pág. 504 y ss.

(*11) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, "Derecho administrativo", Ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950, t. II, pág. 406.

(*12) ALTAMIRA, Pedro Guillermo, "Curso de derecho administrativo", Ed. Depalma, Buenos Aires, Buenos Aires, 1971, pág. 138.

(*13) VANOSSI, Jorge R., "El estado de derecho en el constitucio-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 31

nalismo social", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1982, pág. 223.

(*14) OYHANARTE, Julio, "Revitalización del régimen municipal", en "Memorias de las primeras jornadas oficiales de derecho público provincial y municipal", Buenos Aires, 1982, pág. 54.

(*15) Visiones contrapuestas sobre el fallo "Rivademar", como así también sobre sus implicancias en: BIANCHI, Alberto B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", La Ley, t. 1989-C, pág. 47 y ss. y VERGARA, Omar Alejandro, "Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias", La Ley, t. 1989-C, pág. 920, por un lado, y MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta autonomía municipal", La Ley, t. 1990-B, pág. 1012 y ss. y BULIT GOÑI, Enrique, "Autonomía o autarquía de los municipios", La Ley, t. 1989-C, pág. 1053 y ss., por el otro.

(*16) MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta autonomía municipal", La Ley, Buenos Aires, t. 1990-B, Sección Doctrina, pág. 1012.

(*17) Idem, pág. 1018 y ss.

(*18) BIANCHI, Alberto B., "LA Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", La Ley, t. 1989-C, pág. 47 y ss.

(*19) OYHANARTE, J., op. cit., pág. 56.

(*20) SAENZ VALIENTE, José María, "Régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires", Ed. Adolfo Grau, Buenos Aires, 1911, pág. 153.

(*21) ZAVALIA, Clodomiro, "Tratado de derecho municipal", Ed. Kraft, Buenos Aires, 1941, pág. 55.

(*22) VANOSSI, J., op. cit., pág. 224.
Este criterio encuentra su antecedente doctrinario en la opinión de Joaquín V. González ("Manual de la Constitución Argentina", Buenos Aires, 1980, pág. 660 y ss.) y apoyo jurisprudencial en los siguientes pronunciamientos del máximo tribunal nacional: Fallos 199:423, 249:99 y 259:166, citados por el dictamen de la Procuradora General de la Nación en el caso "Rivademar, Angela Diana Balbina Martínez Galván c/Municipalidad de Rosario" (28 de abril de 1988).

(*23) DANA MONTAÑO, Salvador, "Régimen municipal contemporáneo", Ed. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1963, pág. 43.

(*24) KORN VILLAFAÑE, Adolfo, op. cit., pág. 51.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENC. ON NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 32

(*25) ZUCCHERINO, Ricardo, "Derecho público provincial y municipal", Ed. Lex, La Plata, 1977, t. II, pág. 211.

(*26) HERNANDEZ (h), Antonio, "Derecho Municipal", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1984, t. I, pág. 414 y ss.

(*27) VINELLI, Víctor S., WEISS, Carlos E., BORRAJO, Amadeo, ELGUERA, Alberto, MOUCHET, Carlos y TIBILETTI, Ricardo, "El régimen municipal en la Constitución", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1959, pág. 12.

(*28) ROMANO, Santi, "Fragmento de un diccionario jurídico", Ed. Ejea, Buenos Aires, 1964, voz "autonomía", pág. 48.
En nuestro país coinciden con el criterio de la posible pluralidad de autonomías: USLENGHI, Alejandro J., "La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema", en Revista de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1990, nº 3, pág. 133 y ss.; HERNANDEZ, Antonio (h), "Derecho municipal", Ed. Depalma, Buenos Aires, t. I, pág. 309; y FRIAS, Pedro, "Las nuevas constituciones provinciales", pág. 212.
En contra: MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta...", op. cit., pág. 1019.

(*29) Hemos profundizado la caracterización de estos tres niveles de desarrollo ciudadano en: ROSATTI, Horacio Daniel, "Tratado de Derecho Municipal", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, t. I, Capítulo I.

(*30) Un enfoque crítico de esta concepción en nuestro trabajo "Derecho y cambio social. (Sobre la capacidad transformadora del derecho)", en "Asociación Argentina de Filosofía del Derecho", comunicación del Segundo Congreso Internacional de Filosofía del Derecho, La Plata, 1987, volumen I, pág. 51 y ss.

(*31) El texto de las Cartas Orgánicas de Santa Fe y Rosario, las primeras del país, pueden leerse en nuestro "Tratado de derecho municipal", op. cit., t. I (Apéndice Documental).

(*32) Afirman la potestad tributaria 'originaria' de los municipios:
BAULINA, Angel V., "El gobierno municipal", Ed. Assandri, Córdoba, 1941, pág. 107.
ZARZA MENSAQUE, Alberto, "Recursos financieros municipales", Ed. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1983, pág. 72 y sgte.
GIULIANI FONROUGE, Carlos M., "Derecho financiero", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, t. I, pág. 277.
Le asignan potestad tributaria 'derivada':

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 33

VILLEGAS, Héctor B., "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, t. I, pág. 206 y ss.
DE JUANO, Manuel, "Curso de finanzas y derecho tributario", Ed. Molachino, Rosario, 1969, t. III, pág. 297 y ss.
GARCIA BELSUNCE, Horacio, "La distribución de los poderes impositivos", Jurisprudencia Argentina, t. 1957-I, Sección Doctrina, pág. 97.
JARACH, Dino, "Curso superior de derecho tributario", Ed. Constancia, Buenos Aires, 1957, pág. 51 y ss.
GARCIA VIZCAINO, Catalina, "Los tributos frente al federalismo", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, págs. 84 y 235.
Participa de este último criterio, aunque relativizando los términos de la disputa:
BULIT GOÑI, Enrique, "Autonomía o autarquía de los municipios", La Ley, Buenos Aires, t. 1989-C, Sección Doctrina, pág. 1060 y ss.

(*33) Sobre este tema nos hemos explayado en el tomo I, capítulo II de nuestro "Tratado de derecho municipal", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1987.

(*34) CSJN, Fallos 202:113.

(*35) Extraído de DE JUANO, op. cit., t. III, pág. 279.

(*36) VERGARA, Omar Alejandro, "Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias", Ed. La Ley, Buenos Aires, t. 1989-C, Sección Doctrina, pág. 920 y ss.

(*37) Una descripción de los "prorrateadores" de la distribución secundaria en ROSATTI, Horacio, "Tratado de derecho municipal", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1991, t. III, pág. 277 y ss.

(*38) Idem, t. III, pág. 279 y sgte.

(*39) ALTAMIRA, P., op. cit., pág. 139.
Hemos desarrollado la problemática de la competencia material del municipio contemporáneo y los criterios para su determinación en:
ROSATTI, Horacio Daniel, "¿Qué debe hacer un municipio?", Revista Aurora, Santa Fe, noviembre de 1991, nº 3, pág. 4 y ss.
Una síntesis interesante entre los criterios 'naturalista', 'histórico', 'racional' para la delimitación de la competencia municipal puede leerse en el siguiente fragmento de las conclusiones del "Segundo Congreso Iberoamericano del Municipio", (Lisboa, 1959):
"2°. La constitución debe reconocer a los municipios una esfera

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 34

de competencia propia, sustraida a la acción del Estado.
3°. La competencia legislativa municipal debe comprender como materias propias: a) las que en cada país se consideran tradicionalmente de ese carácter; b) las encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local; c) las que impone una buena descentralización de las funciones estatales de administración, fundada en la conveniencia de que los asuntos locales sean resueltos por los más inmediatamente interesados. Además, debe comprender, en forma exclusiva o en concurrencia con el Estado, las actividades que resulten de las modernas concepciones sobre la acción del Estado, en los órdenes de la cultura y de la asistencia local para alcanzar el bien común.
4°. La competencia legislativa municipal no debe quedar limitada a la actividad puramente administrativa, sino que debe comprender también las funciones inherentes al gobierno municipal.
5°. La constitución debe determinar con precisión las materias fundamentales de competencia de los municipios; organización político-administrativa municipal, régimen financiero propio, prestación de servicios públicos locales, ejercicio del poder de policía, regulación y administración del dominio público y aquellas otras que, aunque no estén expresamente determinadas, se refieren a necesidades o intereses locales."

(*40) OBEID, Jorge Alberto, "Municipio, descentralización y poder", en Cuadernos Aurora, Santa Fe, julio de 1993, n° 9.

(*41) En este sentido: Constitución de Formosa de 1957, Artículo 146; Constitución de Misiones de 1958, Artículo 166.

(*42) En este sentido: Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de 1991, Artículo 187.

(*43) Constitución de Córdoba de 1987, Artículo 193; Constitución de La Rioja de 1986, Artículo 159; Constitución de Formosa de 1957, Artículo 145; Constitución de Santiago del Estero de 1986, Artículo 220, inciso 19); Constitución de Jujuy de 1986, Artículo 182, inciso 2); Constitución de Salta de 1986, Artículo 173; Constitución de San Luis de 1987, Artículo 279.

(*44) El Artículo 175, inciso 7), de la Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de 1991 faculta a los municipios autónomos a "revisar los actos del interventor provincial o federal, en su caso, conforme con las Cartas Orgánicas y las ordenanzas municipales".

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE