

# El Estado municipal en Argentina

## *Municipal State in Argentina*

Mensa Andrea

Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba, Argentina.

E-mail: andremensa@hotmail.com

Recibido: 02/02/07 / Aceptado: 20/04/-07

### **Resumen**

En el presente trabajo se trata de presentar la realidad de los municipios argentinos. Comenzamos desarrollando el origen del municipio para conocer su naturaleza, y encontramos que los gobiernos locales son por excelencia quienes están más cerca de la gente, y que por ende de manera más eficaz y eficiente pueden dar las respuestas que la sociedad requiere, en consecuencia y atendiendo a las nuevas realidades debieron modificar su rol tradicional, pasando de ser simples administradores para transformarse en activos actores locales con responsabilidades de promoción del desarrollo económico y social de sus localidades. Para poder asumir esas nuevas responsabilidades es condición indispensable, y máximo en un Estado Federal, que los mismos gocen de una autonomía real, no solo para poder atender los nuevos desafíos locales, sino porque de esta manera contribuyen a afianzar el sistema democrático de gobierno y la forma federal de gobierno, ya que como decía Alberdi, el municipio es el primer escenario donde el ciudadano aprende a vivir en democracia.

**PALABRAS CLAVE:** municipio, gobiernos locales, autonomía municipal, federalismo, democracia local.

### **Abstract**

In the present work one is to present/display the reality of the Argentine municipalities. We began developing the origin of the municipality to know its nature, and found that the local governments are par excellence who are most near to the people, and who therefore of effective way but and efficient

can consequently give the answers that the society requires, and taking care of the new realities they had to modify its traditional roll, happening to be simple administrators to transform itself into active local actors with responsibilities of promotion of the economic and social development of its localities. In order to be able to assume those new responsibilities it is indispensable condition, and maximum in a Federal State, that such enjoy a real autonomy, not only to be able to take care of the new local challenges, but because this way they contribute to strengthen the democratic system of government and the federal form of government, since as Alberdi said, the municipality is the first scene where the citizen learns to live in democracy.

**KEY WORDS:** municipalities, local governments, autonomy, federalism, local democracy.

## Introducción

El ámbito municipal, la comuna, es, una comunidad de vecindad. Esta comunidad de vecindad se empieza a formar cuando los hombres salen de "su familia", y, se encuentran en otro círculo más amplio de sociabilidad, en el que están aglutinados por relaciones espontáneas y naturales que les llevan a cooperar, más allá de sí mismos, en el enfrentamiento de los problemas inmediatos para construir soluciones comunes.

Luego, a esa estructura sociológica y natural se le incorporará la organización jurídico política, que hace de lo espontáneo una sociedad organizada y es allí donde aparece el municipio.

El origen del municipio está tan vinculado con el antiguo Egipto, como con Grecia y hasta con Roma. Aristóteles consideró a la polis griega, como la superposición de tres círculos de amplitud progresiva:

- 1) La Familia, donde el hombre solucionaba las necesidades cotidianas;
- 2) La Aldea, que era la reunión de varias casas, en donde el hombre satisfacía las necesidades no cotidianas y,
- 3) La Polis, que coronaba la realidad natural y organizativa, en el círculo mayor, integrándose con varias "aldeas" y constituyéndose en el "extremo de toda suficiencia", ya que ella proveía al hombre todo lo necesario para el vivir. La "polis" se integraba con un conjunto de "aldeas", las que constituían el círculo vecinal (la comuna).

Sin embargo, Roma tuvo una tradición municipal a medida de su expansión, primero a los pueblos del Lacio, luego Italia y finalmente todo el mundo conocido. Las anexiones señalaban dos tipos de relaciones, pues algunas ciudades eran sometidas (*deditii*), y otras federadas o asociadas (*socii*), en estas últimas aparece el gobierno local, inserto en una unidad política superior, de la que era tributario, a cambio de un tributo llamado *munera* (de donde proviene el nombre de municipio), pero en general manejaron cierto nivel de autonomía.

Pasado el siglo X se opera el proceso de la aparición y emancipación de las ciudades que se constituyen en un nuevo polo de poder, junto a la Iglesia, los reyes y la nobleza. Muchas ciudades se organizan a base de cartas o pueblas, que constituyeron estatutos políticos que proclamaban además de la autonomía de los pueblos, los privilegios y derechos de la ciudad y sus habitantes, poniendo fin a situaciones anteriores de servidumbre.

Esta tradición, con la Conquista de los españoles a América, se evidenció con la instalación de los cabildos, los cuales tuvieron una profunda influencia en los momentos más importantes de la historia americana y en el Río de la Plata y sus alrededores esto no dejó de acontecer. La muestra está en que, en nuestra Revolución de Mayo (Argentina) lo tuvo por sede, en el célebre cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, y su continuidad en la formación de las provincias, que se desarrollaron por expansión de las ciudades –cabildos–, constituyéndose en la realidad de “los pueblos”, a los que se apeló en diversos momentos cruciales. Es que los cabildos abiertos asumieron funciones trascendentes de orden político, más allá del mero gobierno local, encomendado a la institución cerrada e integrada por funcionarios (alcaldes y regidores).

Finalmente, el régimen municipal fue establecido por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en 1853, que impuso a las provincias su existencia como una de las bases para garantizar su autonomía.

En 1994 queda completo el régimen municipal establecido en nuestro país, al agregarse al Artículo 5 el 123, en el cual se dice asegurar el régimen municipal autónomo, porque hace mención a algo que ya existe. Entonces diremos que un municipio es una institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad, con un importante sustrato político y con el fin de lograr el bien común para su localidad.

## Concepciones en torno al municipio

En Argentina, a fines del siglo XX y a comienzos del siglo XXI, podemos observar la convivencia de dos visiones que postulan modelos para los estados municipales.

- *Modelo neoliberal*: este modelo, hegemónico en los noventa, concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Se ha señalado como ejemplo típico las ciudades de Chile, que han alcanzado una eficiencia administrativa desconocida en el continente. Para esta corriente de pensamiento, la descentralización acompaña una política de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica de la era global. Se postula una suerte de “privatización del espacio público”, que queda reducido a orgánicas eficientes para la prestación de servicios. Es innegable que estas propuestas han traído novedades en materia de técnicas de administración, pero han sido débiles a la hora de dirimir “cómo se gobierna”. Los organismos internacionales de crédito, las llamadas instituciones de Breton Woods, han promovido esta concepción, y consecuentemente han abierto canales de diálogo directos con ámbitos municipales.
- *Modelo social demócrata*: gravita especialmente en España, así como en otros países donde la ciudad ha sido muy importante en la historia. En estos territorios, la memoria, la identidad y el destino de los pueblos se dirime en sus ciudades, y resulta innecesario, cuando no nefasto, el Estado Nacional. Surge así el concepto de desarrollo local, y propuestas como Ciudades Unidas o, en nuestro caso, las Mercociudades. Resulta necesario señalar algunas fortalezas del modelo: moviliza las capacidades locales, dado que al gobierno local se le delega la gestión integral del territorio y la producción económica. Se promueve la participación y se favorece la definición de proyectos estratégicos locales. Debe señalarse, como debilidad, el peligro de que estos modelos se “desconecten” de la situación real de los distritos, de su vínculo con la provincia, la nación, con el modelo de coparticipación, la política crediticia, las regulaciones económicas que

se definen en el nivel nacional. Por su parte, el modelo de “gestión asociada” afín a esta concepción, puede debilitar aún más las representaciones legislativas –desconociendo o minimizando el rol de los Concejos Deliberantes– alimentando el desprestigio de la política.

Es de señalarse, la existencia de una convergencia entre posiciones neoliberales y progresistas. Mientras “la propuesta neoliberal justifica la importancia de la descentralización desde el Estado Nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público; la propuesta democratizante asocia las posibilidades de la democracia con el ámbito territorial...” (Coraggio, 1991). Esta postura supone el desdibujamiento progresivo de la figura de la provincia como unidad administradora, idea que se corporizó en nuestro país en la década del 90 con la aplicación de políticas descentralizadoras.

El municipio autónomo, al que debemos arribar a partir de una estrategia de descentralización y autonomía creciente, se debe subordinar a un Estado soberano en el marco de una misma geografía, vinculándose a su continente a través de él. “El gobierno local alcanza su pleno desarrollo cuando es parte de una unidad de destino en lo universal”. El proyecto local se liga, por historia, al destino provincial y nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental. En el mismo sentido, deberán acrecentarse los esfuerzos por defender instituciones como el Mercosur.

Otra idea importante es la que hace a la organización territorial pudiéndose distinguir dos tipos de municipio:

- a) el llamado municipio-villa que confiere la entidad municipal a todo centro poblado que supere una cantidad mínima de habitantes, y
- b) el municipio condado, departamento, o partido, o distrito, que asigna la entidad municipal a un área territorial, con una ciudad cabecera, sede del municipio, y otras poblaciones menores, dependientes de aquella. La primera de estas manifestaciones (municipio-villa) es más acorde con el sentido natural y sociológico.

Resumiendo, el municipio, más allá de las variantes sobre las que se puede discrepar en orden a su organización, integra los problemas vecinales, es decir, una competencia específica de orden local y un gobierno de vecinos. Veremos seguidamente los diversos modos de organización del gobierno municipal.

## **Régimen Municipal en la Constitución Nacional y en el Derecho Público Provincial: su evolución desde la Constitución Nacional de 1853**

Aún cuando los Estados Provinciales y el Estado Nacional hayan configurado nuestra identidad, el Estado municipal es un Estado con historia en la Argentina. Los Cabildos, una institución de origen hispánico con funciones ejecutivas a nivel local, continuaron organizando la vida de los principales centros urbanos luego de la Revolución de Mayo.

Este rol es cuestionado en 1821, cuando se dicta la ley que los suprime, desdibujando tempranamente lo que podría llamarse un “gobierno local”. Ya entonces se invocaba el milagro de la “mano dura”, y el poder territorial se delega en jefes policiales.

Según parte de la doctrina, especializada en el tema...” esa falta de transición entre un régimen municipal, de tipo aristocrático, basado en el gobierno de los vecinos más calificados -como era el de los Cabildos- al sistema democrático que cobró impulso después de la Constitución de 1853, fue uno de los elementos que dificultó la formación de una cultura política municipal arraigada y de una tradición administrativa que se inspirara en la protección de los habitantes y en la atención de sus necesidades primordiales.”

Esta situación debilitó el impulso de la cultura municipal, y crecieron tanto las responsabilidades como las expectativas alrededor del Estado Nacional y los Estados provinciales. Allí se dirimió nuestra historia municipal.

En los últimos años los municipios han cobrado una significatividad creciente en la redefinición de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, por tratarse de los entes que están más próximos a la comunidad y a sus demandas.

Pero ¿Cuál es el peso del tercer nivel de gobierno en la Argentina?. Esta

pregunta se ha venido realizando en los últimos tiempos desde diversos ámbitos y hasta la actualidad no ha tenido una respuesta adecuada.

Como punto de partida para analizar la envergadura del sector municipal resulta importante considerar que en la República Argentina el tercer nivel de gobierno está conformado por 2.150 gobiernos locales, incluyéndose como tales a las municipalidades, comunas, comisiones municipales, de fomento y juntas de gobierno.

En cada Provincia la institución municipal adquiere diversos matices. Sin embargo, todas las Constituciones Provinciales incorporan un capítulo referido a su régimen municipal. En términos generales, puede definirse al Municipio como “todo centro de población que cuente con una cantidad de habitantes que sobrepase cierto límite, con independencia política, administrativa, financiera y económica de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones”.

SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL. Cantidad de Comunas y Municipios			
Provincia	Totales	Municipios	Comunas (*)
Buenos Aires	134	134	0
Catamarca	34	34	0
Córdoba	427	249	178
Corrientes	66	66	0
Chaco	68	68	0
Chubut	45	23	22
Entre Ríos	252	67	185
Formosa	37	27	10
Jujuy	60	21	39
La Pampa	79	58	21
La Rioja	18	18	0
Mendoza	18	18	0
Misiones	75	75	0
Neuquén	53	34	19
Río Negro	75	38	37
Salta	59	59	0
San Juan	19	19	8
San Luis	64	56	4
Santa Cruz	18	14	315
Santa Fe	363	48	43
Santiago del Estero	71	28	1
Tierra de Fuego	3	2	93
Tucumán	112	19	975
TOTALES	2150	1175	

(\*) Incluye Comunas, Comisiones municipales, Juntas de Gobierno, comisiones de fomento y comisiones rurales.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

Se rigen por la Constitución Provincial, las Leyes Orgánicas dictadas por las Legislaturas Provinciales y sus propias Cartas Orgánicas cuando les está permitido su dictado (en cuyo caso gozan de autonomía institucional).

Las comunas, constituyen núcleos de menos de 500 habitantes (en general en la Provincia de Córdoba son 2.000 habitantes) y se diferencian de las municipalidades en cuanto a su independencia institucional y financiera. En algunas Provincias no está prevista esta forma de organización, sino que todos los centros poblados están agrupados bajo la forma de municipios. En algunos casos los límites de los municipios coinciden con la división departamental y/o de partidos.

### La autonomía municipal

La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material. En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

¿Qué se entiende por autonomía y qué se entiende por autarquía?

AUTONOMÍA	AUTARQUÍA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Darse de sus propias normas</li> <li>- Elegir sus autoridades</li> <li>- Auto administración</li> </ul>	Auto-administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores
En los municipios autónomos el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente	La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado provincial. Si bien las atribuciones delegadas al municipio pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones, que en su momento otorgó.

## ¿Qué dice la Constitución Nacional sobre la autonomía municipal?

El artículo 5 de la Constitución Nacional establece:

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.

Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal.

En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales (conocidas como CARTAS ORGÁNICAS) en las cuales se define sus objetivos y determina su estructura. Otras deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictarse sus propias Cartas.

La legislatura de cada provincia puede asimismo dictar una ley que explique en detalle los aspectos enunciados en la constitución provincial. A esta ley se la conoce con el nombre de Ley Orgánica de Municipalidades y se aplica a todos los municipios a los cuales la legislatura de la provincia no les han dado la facultad de dictarse sus propias Cartas.

Después de la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional establece que todos los municipios argentinos son autónomos, debiendo observarse si ello es en forma plena o semiplena. Transcribimos a continuación el artículo que establece lo que acabamos de decir.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En consecuencia, para el ejercicio del poder constituyente por las provincias, uno de los requisitos establecidos es el de asegurar un régimen municipal autónomico (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional). Por tanto, no existe ninguna posibilidad de instauración de una autarquía, como naturaleza jurídica de los municipios. En otras palabras, las constituciones provinciales no pueden asegurar ningún otro régimen municipal que no sea autónomico.

De esta manera, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía.

Esta facultad-obligación de los Estados provinciales, tiene su fundamento en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar. En consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.

### **¿Cuál es el alcance y contenido de la autonomía establecida por la Constitución Nacional?**

De acuerdo al texto constitucional (art. 123), el alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes de los asuntos locales, ellos son:

1. el orden institucional
2. el político
3. el administrativo
4. el económico y financiero

1. *El aspecto institucional*, supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. Con respecto a este orden, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o semiplena y así contar o no con facultad para dictar sus propias Cartas Orgánicas.

A la hora de decidirse por uno u otro sistema, ha de tenerse presente las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asienta el mu-

nicipio y cantidad de habitantes, pues es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia carta orgánica. Incluso, en el reconocimiento del aspecto institucional, las constituciones difieren o pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, por cuanto:

- a. Dichas cartas pueden o no estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo Provincial, y, si lo están, con la posibilidad de amplia revisión, o, en otros casos, con la posibilidad de que la legislatura sólo apruebe o rechace la carta; y
- b. Los requisitos que se establecen a las cartas por las constituciones provinciales varían notablemente, lo que también se relaciona con el grado de autonomía de cada convención municipal

En consecuencia, los criterios y cifras para el reconocimiento de la autonomía municipal pueden variar de provincia a provincia.

### **Regimen de la Provincia de Córdoba**

La Constitución de la Provincia de Córdoba establece:  
Autonomía

Artículo 180.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

### **Municipio**

Artículo 181.- Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio. Aquéllas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas.

## Cartas Orgánicas Municipales

Artículo 182.- Las Cartas Orgánicas Municipales, son sancionadas por convenios convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. La Convención Municipal se integra por el doble número de Concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional. Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser Concejales.

2. *El orden político:* no sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales como también participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales pero íntimamente vinculadas con los asuntos locales. En síntesis, el Estado municipal tiene facultad de organizar su forma de gobierno, con las condiciones instituidas por la Constitución Nacional y Provincial, y darse sus propias instituciones.

IMPACTOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ORDEN POLÍTICO			
Sistemas de gobierno	Sistema electoral	Control de autoridades	Participación
Intendente - Consejo (afin al presidencialismo)	Posibilidad de distinguir las fechas y particularidades comisales municipales con relación a las provinciales y/o nacionales.	Posibilidad de distribuir. A las autoridades electas por revocatoria del mandato.	El municipio es llamado a participar, con carácter consultivo, en la elección de ciertos funcionarios no municipales responsables de ciertos servicios íntimamente vinculados con los quehaceres locales, por ejemplo: directores de escuelas, de hospitales, jefes de bomberos, etc.l
Manager o Gerente (afin al parlamentarismo)	La de decir lo respectivo a la representatividad territorial asignada a los concejales (todo el ejido municipal o sólo la circunscripción limitada o un barrio de la ciudad)	O del órgano deliberante para removerlas por juicio político sin intrusión del gobierno provincial.	
Comisión (similar en su escala al directorialismo)			

3. *El orden administrativo*, “en este aspecto también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa. En otros términos, importa la posibilidad por parte del municipio de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, en nuestro caso, del gobierno provincial.

4. *Finalmente, la mención al orden económico y financiero* “abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.”

La imposición de tributos (Poder tributario municipal) comprende la clásica tripartición de:

- impuestos
- tasas
- contribuciones

En otras palabras, este aspecto de la autonomía municipal “comprende la libre creación, recaudación e intervención de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

Por todo lo dicho hasta ahora, las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al artículo 123 de la Constitución Nacional.

### **¿Qué se debe entender por autonomía plena y semiplena?**

Las provincias, al dictar sus Constituciones y organizar el régimen municipal al que están obligadas asegurar no tienen prefijado un molde único, pudiendo consagrar el criterio de la autonomía plena, si los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza esa atribución.

Cuando la Constitución define el alcance y contenido de la autonomía, no quiere decir que todos los municipios deben gozar del mismo status jurídico. Corresponderá a cada provincia, teniendo en cuenta su propia

Elementos de la autonomía plena	Elementos de la autonomía semiplena o relativa
<p>Cuando comprende los cuatro elementos que integran la autonomía:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Político</li> <li>2. Administrativo</li> <li>3. Financiero</li> <li>4. Institucional o autonormatividad constituyente: capacidad para darse su propia norma fundamental (Carta Orgánica)</li> </ol>	<p>Cuando alcanza a los aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Político</li> <li>2. Administrativo</li> <li>3. Financiero</li> </ol>

Asegurar el régimen y la autonomía municipal significa
<p>Prohibir a la provincia y/o cualquier otra orden de gobierno, desconocer el núcleo de intereses y necesidades locales que para su mejor satisfacción se imponen sean decididas, regaladas y gestionadas, sin interferencias, por el gobierno municipal.</p> <p>Permitir que los vecinos elijan a sus autoridades.</p> <p>Toma de decisiones de acuerdo a las necesidades locales.</p> <p>Tener atribuciones claras y precisas.</p> <p>Reconocer las atribuciones suficientes para desarrollar sus acciones, dotándolas de los recursos suficientes para financiarlas.</p> <p>Que las provincias y la Nación se abstengan de interferir de modo tal que lleguen a tornar ilusorio o claudicante el régimen.</p> <p>No confundir descentralización con desconcentración en las asignaciones de funciones, por parte de los gobiernos centrales en los gobiernos locales.</p> <p>Respetar las autoridades locales ya que solo de esta manera se está respetando la voluntad popular y fortaleciendo no solo el sistema federal de gobierno sino el sistema democrático en si.</p>

realidad, encuadrar las comunidades locales dentro de los parámetros señalados. Podrán existir municipios con autonomía plena (las cuatro atribuciones señaladas) y existirán otros con autonomía semiplena (carecen de autonormatividad constituyente).

## **¿Cómo es la relación entre un municipio autónomo y el gobierno provincial?**

Nuestra norma fundamental reconoce en el municipio un verdadero gobierno que integra los niveles de estado que la Argentina posee como país federal, cada uno en la esfera de sus competencias y con sus autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Es decir, que con la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, los municipios de provincia ya no podrán ser una mera autarquía administrativa, ni podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales o descentralizaciones administrativas. Sin embargo, más allá del lineamiento que impone la Constitución Nacional, sigue siendo competencia de las provincias darle desarrollo a esa autonomía con variedad de modalidades.

Al reconocérsele la autonomía a los municipios, el gobierno provincial no podrá recuperar en cualquier momento facultades reconocidas a los municipios como sí podría ocurrir si se tratase de dependencias autárquicas.

## **¿Por qué es importante la autonomía municipal?**

Porque es en los niveles de gobierno local donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de sus habitantes. Es allí donde con mayor eficiencia se pueden desarrollar las acciones tendientes a resolver los problemas de los habitantes utilizando los recursos económicos del municipio de la mejor forma posible.

Porque es en los ámbitos locales donde más eficazmente pueden realizarse los controles.

Porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad para hacer frente a todas las necesidades de desarrollo. De ahí que el logro de la autonomía municipal, con el alcance y requisitos marcados en la Constitución Nacional, es hoy una exigencia imprescindible a fin de solucionar los problemas de una manera más eficiente.

Porque estimularía y facilitaría la participación en la gestión de los intereses que les son propios a los ciudadanos.

Porque permitiría una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados. Porque sienta las bases para que la participación pública sea efectiva y no meramente declarativa y se convierte en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del Estado

## **Competencia y Organización Institucional del Municipio**

En primer lugar debemos destacar que la Constitución de la provincia de Córdoba, por ejemplo destaca como luego lo hacen la mayoría de las constituciones provinciales, por un lado, las competencias propias del municipio, por otro las competencias concurrentes y finalmente incorporar un inciso en el cual se establece un principio de competencia no enumerada.

Ahora bien, sin duda según la filosofía clásica el fin de todo municipio es lograr el bien común, pero que implica, significa el conjunto de condiciones necesarias para la existencia y el bienestar de la comunidad, para dar de esta manera el bienestar a cada uno de sus miembros.

Las competencias enumeradas en el texto constitucional pueden agruparse en:

- competencias políticas: convocar a elecciones de sus miembros; juzgar la validez de las elecciones, juzgar al Intendente, a los integrantes del Consejo Deliberante a los miembros del Tribunal de Cuenta o de las Comisiones Vecinales (Según Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba 8102) por mala conducta, delitos comunes, mal desempeño, etc; participar en el proceso de sanción o reforma de la Carta Orgánica local.
- competencias económicas–financieras: establecer impuestos, tasas y contribuciones, contraer empréstitos; formular su propio presupuesto de gastos y recursos; invertir libremente sus rentas; fomentar el turismo; etc.
- competencias sociales: establecer centros de asistencia sanitaria; institutos de beneficencia; establecimientos de cultura; controlar la realización de espectáculos públicos; fomentar la educación y la cultura popular; etc.

- competencias jurisdiccionales: ejercer el poder de policía local y crear los tribunales de faltas.
- competencias administrativas: nombrar y remover los funcionarios y empleados públicos; administrar los bienes públicos; prestar los servicios públicos; etc.

De tenerse que definir la actividad principal de un Municipio, se puede resumir que es un prestador de servicios por excelencia, no ya desde el punto de vista clásico en donde la prestación estaba asociada a un costo divisible del servicio prestado, sino desde el ángulo de proveedor de bienes y servicios públicos, que permite satisfacer determinadas demandas de la población local.

Aunque el comportamiento de los bienes sociales no se correspondan con las leyes de mercado, el actual concepto de administración de la hacienda pública considera al estado como un productor de bienes y servicios, cuyos resultados se deben medir en función de las metas alcanzadas.

Como competencia territorial la mayoría de nuestras constituciones provinciales establecen que la misma comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo.

Por ley el Gobierno Provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial.

Este tema es fundamental al establecer que la competencia territorial de los municipios comprende la zona a beneficiarse por la prestación de los servicios públicos, con lo que se deja el sistema de radios colindantes, característicos de la idea de Municipio–departamento.

En consecuencia la competencia territorial de un municipio comprenderá la zona donde preste total o parcialmente los servicios públicos con carácter de permanente, en las zonas aledañas reservadas para futuras prestaciones de servicios y las zonas a beneficiarse con los servicios municipales.

La delimitación de los límites la efectuará la Legislatura por ley a propuesta tanto del Poder Ejecutivo como de los vecinos, antes de elevarlo al Poder Legislativo el proyecto debe contar con un censo previo, una memoria descriptiva de la planta urbana con su respectivo mapa, un informe sobre la necesidad y factibilidad de la prestación de los servicios públicos y un plan de desarrollo urbano. Una vez cumplidos todos los requisitos y sancionada la ley respectiva se procederá a la delimitación del territorio local.

La fijación de los límites de municipios y comunas por ley se fundamenta en numerosas razones, de las que destacamos: a) la necesidad de respetar la jerarquía institucional y autonomía de los gobiernos locales, que requiere la intervención del Poder Legislativo, de la misma manera que ocurre con los límites de las provincias en el orden federal; b) la mayor seguridad y jerarquía jurídica que otorga la ley en un tema tan delicado, que no puede compararse con un simple decreto o resolución del Poder Ejecutivo o de un ministerio y c) por la enorme importancia del tema, que se vincula con el ejercicio de las competencias del Estado municipal en el territorio.

### **Cartas Orgánicas Municipales: Concepto. Bases constitucionales. Formas de Gobierno.**

Cartas Orgánicas: Hoy en la Argentina hay más de 200 cartas orgánicas municipales sancionadas, lo que significa que nuestro Derecho Municipal es uno de los más avanzados del mundo.

Es de destacar que la Provincia de Santa Fé que lideró el proceso de la autonomía municipal con la reforma de 1921, inspirada por Lisandro de la Torre, lo que convirtió a Santa Fe y Rosario en las dos primeras ciudades de América Latina en tener su carta orgánica, en 1932 y 1933. Y hoy a más de doce años de la Asamblea Constituyente de 1994, Santa Fe es una de las cinco provincias-junto con Buenos Aires, Entre Ríos Mendoza y Tucumán-que no respetan los principios del artículo 123 de la Constitución Nacional.

## La Constitución de la Provincia de Córdoba establece Cartas Organicas Municipales:

Artículo 182.- Las Cartas Orgánicas Municipales, son sancionadas por convenios convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza sancionada al efecto. La Convención Municipal se integra por el doble número de Concejales, elegidos por voto directo y por el sistema de representación proporcional. Para ser Convencional se requieren las mismas condiciones que para ser Concejel.

### Requisitos:

Artículo 183.- Las Cartas Orgánicas deben asegurar:

1. El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.
2. La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.
3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.
4. Los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.
5. El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano.
6. Los demás requisitos que establece esta Constitución.

### Ley Organica Municipal

Artículo 184.- La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Estos pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo anterior. La ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar, elegido de la forma que prescribe el inciso 3 del artículo anterior.

## Comunas

Artículo 194.- En las poblaciones estables de menos dos mil habitantes, se establecen Comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

### **El sistema de gobierno del consejo deliberante, intendente y tribunal de cuentas, organización y funcionamiento**

#### **Diversos modos de organizar el gobierno municipal**

El gobierno municipal ha sido organizado de diversas maneras en el mundo occidental. Intentando una reseña al respecto, podemos distinguir los siguientes sistemas:

1. *Sistema Tripartito*: Es uno de los sistemas más difundidos en Europa pues lo aplican Italia, Bélgica, Holanda, Noruega, Finlandia y Suiza, entre otras naciones. Consiste en una organización triple:
  - a) Una asamblea de elección popular, que cumple las funciones normativas;
  - b) Una Comisión más restringida, nombrada del seno de la asamblea, que toma a su cargo las funciones administrativas, y
  - c) Un órgano unipersonal, que preside los dos órganos anteriores, asume las funciones ejecutivas y representa al municipio.
  
2. *Sistema Francés*: Se le llama así por haberse originado en Francia, donde se aplica desde el siglo pasado; también se aplica en España. Está organizado a base de dos órganos:
  - a) Una asamblea deliberante de elección popular, y
  - b) El "mairie"(alcalde o intendente), elegido por la asamblea de entre sus miembros, que tiene una doble categoría de funciones: en lo municipal, ejerce la representación y función ejecutiva, para gobernar el municipio bajo control del órgano deliberante; en lo

gubernativo es delegado del gobierno nacional y tiene a su cargo la ejecución de leyes y reglamentos, las funciones de seguridad y policía.

En este aspecto queda bajo el control de las autoridades nacionales.

Este sistema tiene ejecución en algunos estados latinoamericanos.

3. *Sistema presidencialista norteamericano*: Se funda en el principio de división de poderes, con dos áreas de poder:

a) Una asamblea popular al estilo del sistema francés, y

b) Un órgano unipersonal que no preside las sesiones de la primera y es independiente de ella.

Para señalar la separación de ambas áreas, cada órgano suele llamarse Departamento Deliberante (o concejo) y Departamento Ejecutivo (Alcalde, Prefecto, Intendente, según los estados en que rige.).

Además de ser típico de Norte América (USA), se aplica en Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Colombia, entre otros Estados.

El elemento diferenciador con relación al sistema francés está en la distinta forma de designación del departamento ejecutivo, que no proviene del órgano deliberante, sino de elección directa o por nombramiento del gobierno central. Ello no impide las relaciones entre ambos departamentos, a través de mensajes del Ejecutivo o la concurrencia de sus secretarios, a las sesiones del concejo.

La existencia de dos áreas de poder autónomas entre sí, muchas veces es fuente de conflictos, por el predominio pretendido de una sobre la otra, lo que ha conspirado con la exigencia de un buen gobierno municipal.

4. *Sistema de comisión*: Se inició en la ciudad norteamericana de Galveston en 1903 y revolucionó la materia. Consiste en una comisión de cinco (5) miembros elegida popularmente, que ejerce la totalidad de las funciones (normativas y ejecutivas), sin diferenciación de órganos ni división de poderes, en un gobierno colegiado.

Uno de los miembros actúa como presidente de la comisión, dirige los debates y lleva la representación municipal, en tanto que los res-

tantes comisionados son jefes de distintas áreas o departamentos, pero siempre integrando todos el cuerpo colegiado de gobierno.

El sistema se generalizó en los Estados Unidos y aunque se supone como más hábil para pequeños centros municipales, ha sido aplicado con éxito en ciudades de más de 100.000 habitantes.

5. *Sistema del "City Manager"*: Es una variante del sistema anterior en el que la comisión elegida por el pueblo designa a un Gerente, Director o "Manager", para ejercer las funciones ejecutivas (de las normas creadas por la comisión) y administrar el municipio.

No es electo por el pueblo ni tiene militancia político partidaria, sino que se trata de un entendido en asuntos de gobierno municipal al que la comisión elige y designa, por entenderlo competente para el cargo. No es un político sino un técnico. Nombra los empleados, proyecta el presupuesto y es responsable de la buena marcha del municipio ante la comisión que lo designó y que puede relevarlo. La comisión pasa a ser así un cuerpo colegiado no ya de gobierno y administración, sino elaborador de directivas, fiscalizador y controlador. El sistema se asimila a las sociedades anónimas: el electorado es el cuerpo de accionistas, la comisión el directorio y el "manager", el gerente. Se aplicó por primera vez en la ciudad de Dayton, en 1913, y tuvo amplia difusión.

## Gobierno Municipal en la República Argentina

### Formas de gobierno

En general, las diversas leyes orgánicas de las distintas provincias que clasifican los municipios por categorías, en función de la población, establecen en nuestro país, el sistema presidencialista o norteamericano, con Intendente y Concejo Deliberante en las diversas categorías, reservando el tipo de comisión para poblaciones menores o el de comisionados, especialmente para las localidades que por su escasa población no alcanzan la entidad del gobierno municipal. Esto no es igual en todas las provincias, ni en todas las categorías pero, generalizando, puede hacerse esa consideración esquemática.

En la Provincia de Córdoba y luego en varias provincias de nuestro país se otorgó igual jerarquía constitucional al Tribunal de Cuentas Local, cuya función es el control externo de legalidad de los gobiernos locales y cuyas autoridades son electas popularmente.

En cuanto a una pretensión de evaluar los resultados del gobierno municipal, también generalizando, puede señalarse que los frutos han sido más positivos en los centros poblados menores, donde la realidad se vive a escala humana, donde los problemas son más simples y en los que basta el concurso de algunos vecinos para proveer soluciones eficaces.

El problema se complica en los grandes centros urbanos, donde se encuentran enormes cantidades de población al ritmo cambiante y alocado de las urbes industriales, que distan mucho de aquel núcleo natural, la comuna, al que nos referimos al principio. Aquí rige el anonimato, la soledad en medio de la multitud, la concentración de todos los problemas propios de un estado en pequeña escala y las exigencias de un dinamismo que golpea con la presencia ya no alejada, sino inmediata y apremiante de todas las cuestiones importantes para el desenvolvimiento de la vida. En medio de este cuadro es difícil vivir bien y tener soluciones eficaces para la enorme concentración de problemas. Ya no se trata de algunas pocas normas de policía, abastecimientos, servicios y obras públicas que acompañen el desarrollo urbano, sino la necesidad de asumirlo todo y asegurar además la salud, la seguridad, la vivienda y la cultura, en medio de un ritmo apremiante y exigente.

Hoy en estas grandes concentraciones el tema del urbanismo resulta fundamental. Se trata de organizar la ciudad y planificar su estructura básica y desarrollo con los auxilios de la ciencia, la técnica y las experiencias mundiales. De ahí que el tema es objeto de carreras universitarias especializadas. Pero aunque las concepciones urbanísticas han madurado en la conciencia general, la mayor parte de los desarrollos se han operado improvisadamente, al calor de los hechos consumados, generando procesos que deben ser revertidos a posteriori, con todas las dificultades que significa la aparición tardía de los instrumentos y técnicas de solución.

El gran dilema en el plano municipal, como en otros superiores, es conciliar dos grandes exigencias del hombre actual que, reclama por igual democracia y eficacia, haciendo que la vivencia política del municipio no ponga en riesgo la necesaria eficacia en las soluciones.

El juicio valorativo en general, ha sido el de la frustración; no sólo no se vive un modelo de democracia municipal, sino que los procedimientos muchas veces han conspirado para que sea escuela de civismo y provea soluciones adecuadas y acordes con las exigencias perentorias de los problemas. En tal sentido, son comunes los conflictos de poderes entre el Intendente y el Concejo Deliberante, provocando verdaderos juicios políticos de destitución, para patentizar la supremacía del segundo sobre el primero o la sanción y destitución de concejales hacia alguno de sus pares, cuando se generan conflictos políticos entre ellos, muchas veces ajenos a la gestión del gobierno municipal.

La tendencia a la burocratización, el crecimiento muchas veces desmesurado de la cantidad de empleados, la escasez de recursos financieros y la necesidad de mendigarlos en las áreas de los gobiernos provinciales o federales, los ha reducido muchas veces a una máquina que recauda tasas y contribuciones y paga sueldos, sin aptitud para solucionar las múltiples y apremiantes exigencias que en las calles plantea la vida cotidiana. Se impone pues, la necesidad de una reforma, para instrumentar una concepción de gobierno dinámico y ella merecerá especial consideración.

### **Sistema Electoral**

En cuanto al ejercicio del voto, se admite de manera generalizada el voto de los extranjeros, desde 1923 con la reforma de la Constitución de Córdoba y se consolidó la idea desde 1957.

Siempre hubo en nuestro sistema elección directa para los integrantes del Consejo Deliberante, pero hasta hace poco fue indirecta para el Poder Ejecutivo.

### **Finanzas Municipales**

Los municipios tienen la posibilidad de cobrar tasas, contribuciones, usar su crédito y administrar sus rentas libremente. Pero a pesar de las disposiciones legales, es muy restringido el ejercicio del poder tributario local en cuanto a los impuestos, y si tenemos en cuenta nuestro sistema de coparticipación impositivo, es donde, salvo excepciones no se contempla porcentajes mínimos, es clara la dependencia financiera de los municipios, especialmente de los más pequeños.

## Las comunas; organización; competencia y autoridades

En la constitución de la provincia de Córdoba, se establece que las poblaciones estables de menos dos mil habitantes, se establecen comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades.

Se constitucionaliza de esta manera las comunas que son aquellos asentamientos con una población menor de 2000 habitantes ya que las mismas tienen una importancia trascendental en la descentralización política y el resguardo de la democracia local.

La regla dispone la existencia de un órgano de gobierno semejante al de una comisión con un número fijo de integrantes, electos popularmente. Dentro de la conformación de la comisión está el presidente el cual cumple las funciones administrativas y de representación de la comuna, preside las reuniones de la comisión y las convoca, junto con el secretario convoca a asamblea extraordinaria, expide ordenes de pago en forma conjunta con el tesorero, recauda e invierte la renta, remite al tribunal de cuentas el balance de ingresos y egresos.

El secretario refrenda los documentos de la comisión autorizado por el presidente y lleva los libros respectivos, supervisa la realización de las obras públicas y la prestación de los servicios públicos, etc. El tesorero es el encargado de la contabilidad y la hacienda de la comuna, refrenda y expide órdenes de pago.

La Ley Orgánica Municipal exige la existencia de un tribunal de cuentas comunal, que es elegido por el pueblo. como atribuciones propias de la comuna la misma ejerce el ordenamiento edilicio y urbanístico, realiza obras publicas, organiza el cementerio y servicio fúnebres comunal, preserva la salubridad ,saneamiento e higiene alimentaría, presta todos los servicios públicos esenciales por si o por convenio con la provincia o con otras municipalidades o comunas, sanciona su propio presupuesto, crea tributos, ejerce el poder de policía y demás potestades que le delegue el gobierno provincial.

Para el logro de sus objetivos cuenta con los recursos provenientes del producido de tasas, multas, de la venta y arrendamiento de las tierras propias, de las operaciones financieras que realice con entidades ofi-

ciales, y lo correspondiente a la coparticipación, más los subsidios o donaciones que consiga.

## Notas

- 1 J. Borja y M. Castells hablan de una “crisis sistémica de los Estados Nacionales”.
- 2 El caso de Córdoba se ajusta al precepto constitucional porque, si bien reconoce la autonomía municipal, el Estado Provincial de algún modo determinó el alcance de esa autonomía al fijar determinados aspectos que el municipio está obligado a reconocer. Estos “contenidos mínimos” no desconocen la potestad municipal de darse su propia ley (Cartas Orgánicas), en la cual el municipio podrá regular todos aquellos aspectos que no sean los que integren tales “contenidos mínimos”. Por ejemplo, debe crear un tribunal de cuentas, pero tiene facultades para decidir sobre todo lo demás: quienes lo integran, cuáles son sus facultades, cómo se eligen los miembros, etc.
- 3 Hernández Antonio María. Derecho Municipal. Ed. Depalma. 1997

## Bibliografía

- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. 1998. *“Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”*. Ed. Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2003. *“La ciudad conquistada”* Ed. Alianza.
- HERNANDEZ, Antonio María. 1997. *“Derecho municipal”*. Ed. Depalma, vol. 1, Bs.As., 2ª. Ed. Actualizada.
- HERNANDEZ, Antonio María. 2000. *“Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios”*, Ed. Depalma, Bs.As.
- HERNANDEZ, Antonio María. 1991. *“Proceso de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante”*, Ed. Mateo J. García, Cba.
- MARCELLINO, Víctor Rubén. 1994. *Cartas orgánicas municipales*, Ed. Advocatus, Cba.
- MENSA GONZALEZ, Andrea. 2006. *“La Constitución de la Provincia de Córdoba Anotada”*. Ed. Alveroni.
- PIZZOLO, Calogero. 2001. *“Constitución de la República Argentina, Comentada y Concordada”* Ed. Cuyo.