

Un análisis de la situación jurídica de los municipios bonaerenses: un debate saldado a favor de la autonomía y un reconocimiento que no llega



*Agustín Túpac Cifre Puig**

1. Los municipios en la Constitución federal

Antes de la Reforma de 1994, la Constitución federal reconocía en su artículo 5 el “Régimen Municipal” sin ninguna otra mención más al respecto. De esta manera, se establecía un marco normativo/institucional que organizaba la administración federal del territorio al que se divide en tres niveles: federal, provincial y municipal. Si bien este esquema estaba claramente definido entre el nivel federal y provincial, ya que varios artículos delimitan esta relación institucional, respecto de la delimitación entre el nivel municipal y el provincial no hay ninguna evocación en el texto. Es así que se debe realizar una interpretación hermenéutica de los contenidos de la Constitución para entender esta relación institucional antes de la Reforma.

El artículo 5 establece:

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 adminis-

* Abogado. Posgrado en Abogacía del Estado (Escuela del Cuerpo de Abogados, PTN). Doctorando UBA. Profesor (UNM/UNDAV). Ex Director de Sumarios (PTN).

tración 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.

En este sentido, cada provincia, además de la “administración de justicia” y la “educación primaria”, debe garantizar el “régimen municipal”. En caso de no ser establecido en sus constituciones locales o no ser respetado, el gobierno federal puede, en virtud de un análisis conjunto de los artículos 5 y 6,¹ declarar la intervención federal. Es que, en el entendimiento de que la intervención federal a las provincias es concebida como un instrumento eficaz para hacer efectiva la garantía federal, es decir, la supremacía de la Constitución Nacional, el gobierno federal se encuentra habilitado para emplearla.

Como ya dijimos, es la única mención que se realiza de nuestro objeto de estudio en la primera Constitución, pero aquí se puede apreciar la poca trascendencia de los municipios en la estructura organizacional nacional, puesto que no se determina qué tipo de relación deben tener con las provincias. Por otra parte, las provincias solo delegan las competencias expresamente declaradas en la Constitución² como consecuencia de ser Estados cuya existencia es anterior al Estado federal. En esta lógica, solo se comprometen a establecer sus constituciones provinciales de acuerdo a lo establecido en el artículo 5.³ Por lo tanto, podemos inferir que en una primera etapa, la decisión sobre la autarquía o autonomía de los municipios es potestad de las provincias, las cuales solamente deben organizar sus territorios en unidades político-administrativas. Nada se instituye sobre la manera de administrarlos, controlarlos o sobre su nivel de independencia y gestión, siendo esta atribución propia de las provincias.

Asimismo, la interpretación de la doctrina mayoritaria de ese tiempo, con algunas salvedades como es el caso de Juan Bautista Alberdi,⁴ tiende a definir a los municipios como entes territoriales administrativos. Es Alberdi quien en primer lugar participa modestamente de la idea del municipio como entidad política:

1 Argentina. Constitución Nacional. “Artículo 6º.- El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

2 Argentina. Constitución Nacional 1860. “Artículo 104.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

3 Argentina. Constitución Nacional 1860. “Artículo 106.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el Artículo 5”.

4 A favor de “Autonomía”, Alberdi, en el capítulo III de su tesis de grado expone: “nosotros vamos a tratar de apartarnos de todos los extremos; de las conveniencias de la escuela centralista, de los argumentos sacados de circunstancias anormales, y de las exageraciones de los autonomistas radicales que aspiran a imposibles (ejemplo: el proyecto de Ley de 1880, para la Municipalidad de París) y vamos a intentar limitarnos a exponer los argumentos a favor de la independencia Municipal que se derivan directamente de la consideración de su naturaleza.

Y si su rol es de administración económica y doméstica y en su ejercicio ni hiere ni molesta al Estado, sería lo más injusto negarle su autonomía aun prescindiendo de las inmensas ventajas que se ha comprobado que obtiene con ella, sacrificándola a ideales políticos mezquinos, en lo que los asomos de libertad son pesadillas tan terribles que se la desfigura con todas las sospechas para evitar su propagación y preparar su ruina.

La comuna, además, siendo el lugar del nacimiento, o el de una larga residencia inspira en el grado más elevado el amor que siempre inspira la patria. Su progreso no es indiferente para los habitantes; apare de su propia conveniencia, el celo que despierta, el cariño que le tienen, o la emulación de alguna localidad

mán en 1990, Formosa en 1991 y Corrientes en 1993. Por otro lado, la provincia de Tierra del Fuego, como consecuencia de su creación, se da su primera Constitución a principios de la década de 1990.

Vale la pena mencionar, asimismo, que a partir de 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación consagró el régimen municipal en el precedente “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, imponiendo una interpretación positiva a la autonomía municipal. Compartimos, aquí dos de sus principales fundamentos:

8) [...] Por otra parte, aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que *no* parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

9) Que, sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º 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, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo. Fácil es advertir que si se encontraran sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se trate de la provincial– ésta podría impedirles el cumplimiento de sus funciones negándoles el personal necesario para llevarlas a cabo, o causar el desorden administrativo o la ruina económica imponiéndoles un número excesivo de empleados o remuneraciones que sus recursos no permitiesen afrontar.⁹

En 1994 la Reforma constitucional de Paraná trae un nuevo régimen municipal al establecer en su artículo 123 que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

9 CSJN. (1989). “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”.

Desde el dictado de la nueva Constitución, todas las provincias deben asegurar la autonomía municipal bajo tales principios y, al encontrarse expresamente integrada a la Constitución federal, deja de ser una competencia propia de las provincias para consagrarse como una obligación de estas en virtud de los artículos 31¹⁰ y 121.¹¹ En otras palabras, a diferencia del antiguo esquema donde el nivel provincial solo debía asegurar el régimen municipal sustantivamente, es decir, como unidad institucional territorial guardando para sí la potestad de otorgarle el nivel de autarquía o autonomía que creyera necesario, en la nueva redacción de la Constitución Nacional las provincias deben dotar a las unidades territoriales llamadas municipios de autonomía en el orden institucional, político, administrativo y financiero. Así, en la actualidad, el régimen municipal tiene un contenido adjetivo que debe ser respetado y de transgredirse se es pasible de intervención federal.

En este marco, nuevamente las provincias debieron modificar sus constituciones con el fin de adaptarse a la nueva realidad imperante. Es así que luego de la Reforma de 1994, cuatro provincias reforman su Ley Superior en ese mismo año: La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz y, tiempo después, Santiago del Estero (1997), Salta (1998), Santa Cruz (1998), La Rioja (2000 y 2002), Córdoba (2001), Formosa (2003), Santiago del Estero (2005), Tucumán (2006) y Entre Ríos (2008). La provincia de Buenos Aires también reforma su Constitución en 1994 pero, a diferencia de las anteriores, esta deja intacto su régimen municipal que data de 1934.

Siguiendo nuevamente a Difalco, podemos establecer tres categorías de municipios respecto al nivel de autonomía alcanzado:

- Autonomía municipal semiplena: se trata de constituciones que no reconocen la autonomía local en el orden institucional, es decir, los municipios no poseen la capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices. En este grupo encontramos las constituciones de Mendoza y Santa Fe, las cuales confieren al Poder Legislativo Provincial la facultad de dictar la ley orgánica que regirá a los municipios.
- Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida: en estos casos se reconoce la autonomía municipal, pero se exige que la carta orgánica municipal sea aprobada por el Poder Legislativo Provincial. En este grupo encontramos a las constituciones de Neuquén, Chubut y Salta.
- Autonomía Municipal Plena: se reconoce la autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123 de nuestra Constitución Nacional. En este grupo podemos incluir las constituciones de Misiones, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, Jujuy, San Luis, Córdoba, Catamarca, Río Negro, Formosa, Tierra del Fuego, Corrientes, La Pampa, Chaco, Santa Cruz y Tucumán, las cuales reconocen algunos municipios, en general denominados como de “primera categoría”, la facultad de dictar su propia carta orgánica sin perjuicio de reglamentar también la autonomía en los demás ordenes (político, administrativo, económico y financiero) (Difalco, 2013).

10 Argentina, Constitución Nacional. Artículo 31.- “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales”.

11 El artículo 121 del año 1994a es el antiguo artículo 104 del año 1860.

De esta manera, resulta extraño el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, ya que es el único que no se adapta a lo dispuesto por la Constitución Federal.

2. El régimen municipal de la provincia de Buenos Aires

En lo referido al régimen municipal establecido en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, es de destacar que no registra modificaciones desde 1934, y es organizado mediante la “Ley Orgánica de Municipalidades”, Decreto-Ley N° 6769/58. En este sentido, los municipios bonaerenses se ven impedidos de ejercer una autonomía formal, aunque la observación de las actividades diarias de estas instituciones permite ver que distan mucho de ser simples organizaciones administrativas territoriales, por ejemplo, la implementación del presupuesto participativo en varias localidades bonaerenses (Morón, Tres de Febrero, San Isidro, etc.), oficinas de capacitación de emprendedores, creación de entidades autárquicas por parte de los municipios (por ejemplo: Banco Social de Moreno).

2.1. Análisis constitucional

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires es la única que, a diferencia de sus pares, se rige por un régimen de gobierno municipal autárquico. Este surge claramente del análisis del Título IV, “Del Régimen Municipal”, donde los artículos 190 a 197 establecen un esquema fuertemente restrictivo respecto de las atribuciones comunales. Así, podemos encontrar que su régimen institucional, político, administrativo, económico y financiero se ve predeterminado por el nivel provincial.

En el aspecto institucional encontramos que el diseño de las instituciones municipales corresponde a la provincia, por ejemplo, al determinar los órganos deliberativos y ejecutivos:

Artículo 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

Asimismo, sin intención de hacer una exhaustiva muestra del régimen autárquico en la provincia, algunos ejemplos permiten graficar las restricciones normativas en las que se encuentran estos municipios; ya que, por ejemplo, las funciones y atribuciones políticas municipales vienen determinadas por la Legislatura provincial: “Artículo 191.- La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades

de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”.

Por otro lado, también podemos encontrar que la disposición de administrar los recursos también está limitada:

Artículo 192. Inciso 7. Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.

Por último, referido a lo económico y financiero, la Constitución también determina algunas pautas sobre las cuales los municipios deben regirse:

Artículo 192. Inciso 5. Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Artículo 193. Inciso 3. No podrá autorizarse empréstito alguno sobre el crédito general de la Municipalidad, sino por ordenanza sancionada en la forma que determina el inciso anterior; pero en ningún caso podrá sancionarse ordenanza de esta clase cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del 25 por ciento los recursos ordinarios de la Municipalidad. Cuando se trate de contratar empréstitos en el extranjero o enajenar o grabar los edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa.

Finalmente, la Reforma constitucional provincial de 1994 impuso entre sus cláusulas transitorias que la “Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta” (art. 211). Pero, como sostienen Reza: “nada se ha reglamentado sobre el primer punto y que sepamos la instrumentación por parte de los municipios ha quedado aislada a modalidades plebiscitarias que se han constituido más en un referéndum sobre determinada iniciativa, que en un ensayo embrionario sobre la institucionalización de la participación

pública”.¹² Como se aprecia, muy pobre ha sido el aporte de la Convención Constituyente bonaerense de 1994 al régimen de autonomía municipal consagrado en la Constitución federal.

2.1. Análisis de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) Decreto-Ley N° 6769/58

Las leyes orgánicas son la normativa por medio de la cual las provincias ordenan el funcionamiento de sus municipios. En ellas se atribuyen competencias, se asignan deberes y se establece la organización del ente municipal. Esta disposición de la provincia de Buenos Aires es idéntica para todas las municipalidades desconociendo la riquísima vida institucional y la autodeterminación de las comunidades locales, expresiones genuinas de la actividad política, social y económica en la que se desenvuelven miles de argentinos diariamente.

Sin intención de agotar el tema y seleccionando las cuestiones que más relevancia tienen para nuestro trabajo, se realizará un análisis del Decreto-Ley N° 6769/58, dictado bajo el régimen de facto de la autodenominada “Revolución Libertadora” que estableció la base estructural sobre la cual se asienta la organización municipal en la provincia de Buenos Aires.¹³

Al igual que en la Constitución de la provincia, un aspecto fundamental para entender el nivel de autarquía al que se encuentran sometidos los municipios de Buenos Aires es la determinación cualitativa y cuantitativa de sus instituciones. La LOM determina un esquema en el que se establece la cantidad de ediles que deben participar en las legislaturas de acuerdo al número de habitantes de cada partido¹⁴ (art. 2), y también determina el número de extranjeros que podrán participar de la misma: “En el Concejo no se admitirán extranjeros en número mayor de la tercera parte del total de sus miembros”.

Asimismo, la Ley Orgánica determina que el Concejo Deliberante de cada partido (división territorial en la que se encuentra delimitada la provincia) tiene la facultad de establecer la división de sus territorios en cuarteles o delegaciones (art. 28). Los mismos son meras extensiones administrativas de la municipalidad de cada partido y se encuentran en cabeza de un delegado que es designado por el intendente. Es interesante advertir que en los últimos años en algunos municipios, por ejemplo, en Trenque Lauquen¹⁵ y Junín,¹⁶ estos cargos de delegados son sometidos a elecciones democráticas

12 Reza, R. P. (2010). *El anacrónico Régimen Municipal Bonaerense*. La Plata: UNLP. Recuperado de file:///C:/Users/Agustin/Downloads/RICARDO%20PABLO%20RECA.pdf

13 El Decreto-Ley N° 6769/58 fue modificado posteriormente por las siguientes leyes N° 7443/68, 8613/76, 8752/77, 8851/77, 9094/78, 9117/78, 9289/79, 9443/79, 9448/79, 9926/83, 9950/83 y 10100/83 y las leyes N° 5887, 5988, 6266, 6896, 10140, 10164, 10251, 10260, 10377, 10706, 10716, 10766, 10857, 10936, 11024, 11092, 11134, 11239, 11240, 11300, 11582, 11664, 11690, 11741, 11757, 11838, 11866, 12076, 12120, 12288, 12396, 12929, 13101, 13154, 13217, 13580, 13924, 14062, 14139, 14180, 14199, 14248, 14293, 14344, 14393, 14480, 14491 y 14515.

14 La provincia de Buenos Aires, se divide territorial y administrativamente en 135 municipios denominados constitucionalmente partidos.

15 Decreto N°463/12 del Departamento Ejecutivo de Trenque Lauquen.

16 Decreto N° 157/16 del Departamento Ejecutivo de Junín.

y es la decisión de la comunidad la que luego es homologada por el intendente. Sin lugar a dudas, esta práctica excede lo previsto por la LOM.

Las atribuciones que el Decreto-Ley N° 6769/58 reconoce a las legislaturas locales es más que limitado. Según el artículo 25, estas deben “responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales”. Para poder hacer cumplir y compeler a los vecinos a respetar su poder de policía delegado, los municipios

podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos según lo previsto en el artículo 24° de la Constitución, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas (art. 26).

Por otro lado, la Ley Orgánica prevé otras competencias, pero bajo la condición de que debe respetarse el “orden provincial”;¹⁷ este es el caso, por ejemplo, de los servicios públicos, estos pueden ser atendidos por los municipios cuando no se encuentren suministrados por la provincia o la nación.¹⁸ Se puede entender que una limitación como la impuesta afecta fuertemente a la posibilidad de obtener recursos propios y, consecuentemente, poder disponer de ellos según su criterio.

A pesar de todo lo expuesto, la evolución que sufrió el régimen municipal a nivel federal también fue receptada, aunque de manera fragmentada y descontextualizada por la normativa específica de

17 Buenos Aires. LOM. “Artículo 27. Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar: 1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales. 2. El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial [...]. 6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales [...]. 9. La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el Partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia [...]. 18. El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción Municipal, atendiendo, en especial a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia [...]. 20. La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial. 21. El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales. 22. El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial”.

18 Buenos Aires. LOM. “Artículo 52: Corresponde al Concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las leyes y planes provinciales, el Concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias”.

la provincia de Buenos Aires. Prueba de ello es el instituto de la expropiación, expresado en el artículo 58 de la LOM, donde se establece que

Corresponde al Concejo autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rija la materia. Además podrá autorizar la expropiación de fracciones de tierra, las que se declaren de utilidad pública, para subdividirlas y venderlas a particulares, para fomento de la vivienda propia.

Consecuencia de esta redacción y en virtud de la no consagración de la autonomía municipal por parte de la constitución provincial, la facultad expropiatoria de las municipalidades bonaerenses fue debatida fuertemente, ya que no se podía establecer con certeza si las ordenanzas emitidas por los concejos deliberantes constituían una ley en sentido formal o se trataba de meros actos administrativos. En el caso “Promenade”,¹⁹ de 1989, en el dictamen de la Procuradora que la Corte va a tomar como propio, dice

la inderogabilidad particular de las reglamentaciones generales, pierde toda virtualidad, atento a que el aludido principio no se aplica a los actos normativos de sustancia legislativa, como lo son las ordenanzas municipales [...] En la LOM, las ordenanzas han sido nítidamente diferenciadas de las reglamentaciones de los órganos burocráticos o descentralizados de la administración comunal, tanto por sus características formales, como por el origen y conformación del órgano del que emanan y el procedimiento de su formación y sanción. Las ordenanzas emanan de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular; es, como la ley, una expresión “soberana” de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada.²⁰

En el mismo sentido, es interesante la pregunta que se realiza la Dra. María Carolina Fabre:

¿Acaso puede dudarse que es el órgano legislativo municipal el que está en mejores condiciones de decidir respecto de la existencia de utilidad pública que habilite la expropiación de un bien situado dentro de su jurisdicción que es requerido para satisfacer un interés general municipal, es decir, que concierne a los habitantes de ese territorio?²¹

A partir de la modificación que implantó la Ley Provincial N° 13101/03, este debate quedó saldado al incorporar la siguiente redacción al artículo 77 de la LOM:

19 CSJN, (24/08/1989) “PROMENADE S.R.L. C/MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO S/DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA”.

20 Fabre, M. C. (2008). Municipios bonaerenses y facultades expropiatorias. *Revista Colegio de Abogados de La Plata*, 70.

21 *Idem*.

Artículo 77º. Las disposiciones que adopte el Concejo se denominarán: Ordenanza, si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Las Ordenanzas serán consideradas ley en sentido formal y material. Decreto, si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del Concejo y en general, toda disposición de carácter imperativo, que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo. Resolución, si tiene por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado. Comunicación, si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.

Por último, la Ley Orgánica establece los recursos con los cuales cuentan los municipios, en su artículo 226 dice: “Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas”, y determina una larga lista de 32 ítems sobre los cuales puede el municipio ejercer su facultad recaudatoria, por supuesto, siempre respetando el orden provincial, como lo establece el artículo 227.²²

Finalmente, podemos establecer una evolución jurisprudencial en el reconocimiento de las autonomías municipales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. A partir de la Reforma constitucional de 1994 operada en el ámbito federal, el Máximo Tribunal bonaerense ha trabajado el concepto de autonomía de los municipios generando una rica jurisprudencia que admite esta intrínseca característica de los partidos bonaerenses.²³ Por ejemplo,

22 Buenos Aires, LOM. “Artículo 227: La denominación ‘Impuestos’ es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución”.

23 En el excelente trabajo *Estatus Jurídico de los Municipios Bonaerenses* de los doctores Mirna Dallaverde, Patricia Lavrut y Gabriela Vicente para el Colegio de Abogados de San Isidro publicado por la Fundación CIJUSO, puede encontrarse una serie de fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a este respecto, a saber:

“Municipalidad de Bahía Blanca c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconst. ley 11.018, dec. 4604 y 5309”, del 8 de julio de 1997; “Sindicato de Trabajadores Municipales de Necochea c/ Municipalidad de Necochea s/ Declaración de inconstitucionalidad”, del 27 de diciembre de 2000;

“COPETRO S.A. c/ Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad”, del 20 de marzo de 2002;

“Seara, Juan Ignacio c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad”, del 11 de marzo de 2009;

“Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de Ensenada s/ Conflicto de poderes (art. 196, Const. Prov.)”, (SCBA, B 64293 S), del 18 de marzo de 2009;

“Regueiro, Alfonso A. (Intendente Municipal de Presidente Perón) c/ Concejo Deliberante de Presidente Perón s/ Conflicto de poderes”, del 30 de septiembre de 2009;

“Rusconi, Oscar c/ Municipalidad de La Plata s/ Demanda contencioso administrativa”, del 11 de septiembre de 2013;

“Escobar, Hilda E. c/ Municipalidad de San Miguel s/ Daños y perjuicios”, del 10 de abril de 1997;

“Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del Dec. Ley 9111. Tercero C.E.A.M.S.E.”, del 17 de junio de 1997;

“Mango, Eduardo Donato y otro c/ Provincia de Buenos Aires (Tribunal de Cuentas) s/ Demanda contencioso administrativa”, del 30 de noviembre de 2011;

“Bender, Celia María c/ Municipalidad de Berazategui s/ Demanda contencioso administrativa”, del 15 de septiembre de 2012;

“Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto de poderes art. 161 inc. 2º, Const. Provincial” Y su acumulada, «Municipalidad de La Plata c/ Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires s/ Conflicto art. 196 Const. Provincial”, del 2 de mayo de 2013;

“Arias, Norberto c/ Municipalidad de General San Martín s/ Demanda contencioso administrativa”, del 14 de agosto de 2013;

“Aguas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 7751/95”, del 7 de marzo de 2005;

en “Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del Dec. Ley 9111. Tercero C. E. A. M. S. E.” (1997), el Máximo Tribunal expreso que

Las destinatarias originales de todos los poderes y competencias eran las provincias. Los Municipios en consecuencia son fracciones internas, urbanas dentro de las provincias a quien estas reconocen autonomía, pero esta autonomía siempre debe admitir como primer límite el poder provincial. No es concebible un municipio sino como referencia a una provincia.

Los poderes de los municipios se encuentran sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado.

Por otra parte, en autos “Abb-Elster S. A. c/ Municipalidad de Lanús s/ Demanda contencioso administrativa” (2012) dice:

El art. 123º de la Constitución nacional –incorporado por la reforma de 1994– no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes “institucional, político, administrativo, económico y financiero” e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su “alcance y contenido”. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121º, 122º, 124º y 125º de la Constitución Nacional), con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art.123º.

En “Municipalidad de Trenque Lauquen c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Ley 13.154” (2013), la Suprema Corte de Justicia declara que

el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el Artículo 28 de la Ley Fundamental, en virtud del cual las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios.

“Carba S.A. c/ Municipalidad de Tandil s/ Demanda contencioso administrativa”, del 23 de abril de 2008;
“Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos c/ Municipalidad de Tres Arroyos s/ Demanda contencioso administrativa”, del 8 de julio de 2008;
“Rabuffetti, Daniel Alberto y otra c/ Municipalidad de Berazategui s/ Inconstitucionalidad Cap. XI art. 26 inc. II. Ord. Imp. Vigente”, del 6 de mayo de 2009;
“Municipalidad de Trenque Lauquen c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Ley 13.154”, del 11 de octubre de 2013.

3. Conclusiones

La Reforma de la Constitución federal de 1994 trajo aparejado un nuevo régimen municipal que recogió los cambios que se venían expresando en las constituciones provinciales, la jurisprudencia y la doctrina. Este cambio quedó plasmado en el artículo 123, donde se reconoció la autonomía municipal, condicionando adjetivamente los municipios reconocidos previamente en el artículo 5.

La totalidad de las provincias reconocieron este régimen con anterioridad a la reforma, o posteriormente, modificando sus constituciones, con la única excepción de la provincia de Buenos Aires donde, desde el punto de vista formal, la Constitución todavía establece a los municipios como autárquicos.

Finalmente, el régimen de la Ley Orgánica de las Municipalidades expresa un marco claramente autárquico donde, como vimos, las atribuciones de las instituciones municipales, su diseño institucional, las cualidades de composición de sus órganos deliberativos, sus competencias, la determinación de sus recursos etc. se encuentran condicionados por su imperio. A pesar de estas limitaciones, en el plano material, los municipios han generado políticas que exceden lo prescripto en la ley, por ejemplo, para legitimar democráticamente sus autoridades ad hoc, como es el caso de algunas delegaciones de partidos o el presupuesto participativo, dando cuenta de la riquísima vida cultural e institucional de cada localidad y expresando su autonomía que, en el marco de la jurisprudencia de los máximos tribunales de la nación y la provincia, ya ha encontrado recepción. De esta manera, se hace imprescindible la urgente reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no solamente para cumplir con la garantía federal expresada en el artículo 5 de Constitución Nacional, sino para adecuar su régimen a una realidad que no se puede seguir negando desde lo formal, como lo es el reconocimiento de la autonomía de los 135 partidos bonaerenses.