



UNIVERSIDAD
FASTA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ABOGACÍA

TESINA:

HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL BONAERENSE

LA DEUDA PENDIENTE DE LA DEMOCRACIA

AUTOR: Salazar, Emiliano Esteban

TUTORA: Dra. Cecilia Pazos

Tandil, octubre 2021



**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
ABOGACÍA**

TESINA:

**HACIA LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL BONAERENSE**

LA DEUDA PENDIENTE DE LA DEMOCRACIA

AUTOR: Salazar, Emiliano Esteban

TUTORA: Dra. Cecilia Pazos

Tandil, octubre 2021

AUTORIZACIÓN DEL AUTOR

En calidad de TITULAR de los derechos de autor de la obra que se detalla a continuación, y sin infringir según mi conocimiento derechos de terceros, por la presente informo a la Universidad FASTA mi decisión de concederle en forma gratuita, no exclusiva y por tiempo ilimitado la autorización para:

- Publicar el texto del trabajo más abajo indicado, exclusivamente en medio digital, en el sitio web de la Facultad y/o Universidad, por internet, a título de divulgación gratuita de la producción científica generada por la Facultad, a partir de la fecha especificada.
- Permitir a la Biblioteca que sin producir cambios en el contenido, establezca los formatos de publicación en la web para su más adecuada visualización y la realización de copias digitales y migraciones de formato necesarias para la seguridad, resguardo y preservación a largo plazo de la presente obra.

1. Autor

Apellido y Nombre: Salazar, Emiliano Esteban
E-mail: emilianosalazar.e@gmail.com
Título obtenido: Abogado

2. Identificación de la Obra

TESINA: Hacia la Autonomía Municipal Bonaerense “La deuda pendiente de la Democracia”

3. Fecha de defensa 22/10/2021

4. AUTORIZO LA PUBLICACIÓN bajo la licencia Crative Commons



Atribución – No Comercial – Compartir Igual (by-nc-sa): No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Emiliano Salazar – Tandil, 22 de octubre de 2022

Firma del Autor – Lugar y Fecha

RESUMEN

En el presente trabajo se expondrán y analizarán teorías, conceptualizaciones, investigaciones previas y antecedentes en general para el correcto encuadre del estudio de la autonomía municipal en nuestro país y en la provincia de Buenos Aires, como así también analizar la falta del instituto a nivel bonaerense, comparando aspectos de provincias argentinas que sí cuentan con la autonomía en sus constituciones. En primer lugar, la Introducción aborda una breve reseña de la temática en estudio, con hincapié en la legislación actual y las circunstancias que la misma pasa por alto, continuándose con la historia de los municipios bonaerenses. Seguidamente, se observará una comparativa entre la legislación bonaerense y nacional, una explicación de los antecedentes jurisprudenciales, reformas a llevar a cabo y fundamentos. Finalmente, se dará lugar a las conclusiones resaltando la necesidad de una reforma integral del tema, abordando la situación desde diferentes ejes. La cuestión esgrimida encuentra su espacio en la Constitución de la provincia de Buenos Aires, artículos 190 a 197 y en la Constitución Nacional, artículos 5 y 123, los cuales tratan el Régimen Municipal y la Autonomía Municipal respectivamente. Todo ello en la falta de consagración por parte de la constitución bonaerense en expresar la Autonomía Municipal en las mismas condiciones y lineamientos que la Constitución Nacional y adaptarse a las nuevas demandas de los localismos del siglo XXI.

Palabras claves: autonomía, municipal, provincia, Buenos Aires, Argentina

ABSTRACT

In this work, theories, conceptualizations, previous research and antecedents in general will be exposed and analyzed for the correct framework of the study of municipal autonomy in our country and in the province of Buenos Aires, as well as analyzing the lack of the institute at the Buenos Aires level, comparing aspects of Argentine provinces that do have autonomy in their constitutions. In the first place, the Introduction addresses a brief review of the subject under study, with emphasis on current legislation and the circumstances that it ignores, continuing with the history of the Buenos Aires municipalities. Next, there will be a comparison between Buenos Aires and national legislation, an explanation of the jurisprudential antecedents, reforms to be carried out and fundamentals. Finally, the conclusions will be given, highlighting the need for a comprehensive reform of the issue, addressing the situation from different axes. The issue raised finds its space in the Constitution of the province of Buenos Aires, articles 190 to 197 and in the National Constitution, articles 5 and 123, which deal with the Municipal Regime and Municipal Autonomy respectively. All this resulted in the lack of consecration by the Buenos Aires constitution in expressing Municipal Autonomy under the same conditions and guidelines as the National Constitution and adapting to the new demands of the 21st century localities.

Key-words: autonomy, municipal, province, Buenos Aires, Argentina

ÍNDICE

	Pág.
Autorización del autor.....	2
Resumen – Abstract.....	3
Índice.....	4
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I - EL MUNICIPIO.....	10
El municipio. Concepto y finalidades.....	10
Estamentos social, político y jurídico de los municipios.....	12
CAPITULO II - ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ARGENTINA.....	13
Régimen municipal en la colonización española.....	13
Organización municipal: desde el proceso revolucionario a la “Reforma Rivadaviana”.....	17
La organización municipal y su diseño en el siglo XIX.....	20
La evolución histórica del municipio bonaerense.....	22
A - Asentamientos de población o fundaciones anteriores a 1810....	22
B - Las poblaciones que surgieron entre 1810 y 1869.....	24
C - Los núcleos urbanos que se originan entre 1869 y 1895.....	25
D - Poblaciones fundadas desde fines del siglo XIX.....	26
E - Nuevo partido en el siglo XXI: Creación del Partido de Lezama en el 2009.....	29
F – Pedidos recientes de creación de municipios bonaerenses....	30
Causales de las fundaciones de las ciudades.....	30
Los núcleos poblacionales que actuaban como una avanzada en la frontera.....	30
Consolidación de los núcleos urbanos.....	31
CAPÍTULO III - AUTARQUÍA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	37
Discusiones sobre autarquía y autonomía del municipio argentino..	37
La autonomía en la última reforma constitucional nacional.....	38
A - Autonomía y autarquía en los preámbulos de la reforma constitucional.....	38
a) La diferencia por el origen del poder	38

b) La diferencia por el tipo (cualidad) o el “quantum” (cantidad del poder).....	39
B - La reforma constitucional.....	40
C- Los matices (alcance y contenido) de la autonomía en las provincias.....	41
Grados de autonormatividad constituyente.....	41
Grados de autocefalía.....	43
Grados de autarquía.....	44
Grados de materia propia.....	44
Grados de autodeterminación política.....	46
Cronología y etapas del constitucionalismo provincial y la autonomía de los municipios.....	49
Lineamientos receptados mayoritariamente en el constitucionalismo provincial entorno a la autonomía municipal.....	51
1 – Autonomía institucional.....	52
2 – Territorio y Población.....	52
3 – Organización del poder.....	53
4 – Competencias municipales.....	54
5 – Recursos económicos-financieros.....	54
6 – Justicia de Faltas Municipal.....	55
7 – Órganos de control.....	55
8 – Participación popular.....	55
Relevamiento de cartas orgánicas de las provincias argentinas.....	56
Provincia de Buenos Aires.....	56
Provincia de Catamarca.....	56
Provincia de Chaco.....	57
Provincia de Chubut.....	57
Provincia de Córdoba.....	57
Provincia de Corrientes.....	58
Provincia de Entre Ríos.....	59
Provincia de Formosa.....	59
Provincia de Jujuy.....	59
Provincia de La Pampa.....	60
Provincia de La Rioja.....	60
Provincia de Mendoza.....	60
Provincia de Misiones.....	60

Provincia de Neuquén.....	61
Provincia de Río Negro.....	61
Provincia de Salta.....	62
Provincia de San Juan.....	62
Provincia de San Luis.....	62
Provincia de Santa Cruz.....	63
Provincia de Santa Fe.....	63
Provincia de Santiago del Estero.....	63
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur....	64
Provincia de Tucumán.....	64
CAPÍTULO IV: JURISPRUDENCIA VINCULADA A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	66
Períodos del Régimen Municipal Argentino a partir de la interpretación de la jurisprudencia.....	66
Jurisprudencia de la Corte luego de la reforma constitucional de 1994.....	67
“Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ San Luis, Provincia y Estado Nacional s/ Acción de Amparo”. 9-8-2001.....	67
“Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del decreto-ley 9111/1978” 28-5-2002.....	68
“El Estado Nacional s/ Su presentación en autos: ‘Quintela, Ricardo Clemente – intendente de la ciudad capital de la Provincia de La Rioja c/ Estado Nacional s/ Acción de Amparo’”, 24-9-2004....	69
“Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ Acción declarativa de certeza”, 24-5-2005.....	70
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	83
AGRADECIMIENTOS.....	78

INTRODUCCIÓN

La Carta Magna de la Provincia de Buenos Aires, cuya anteúltima reforma data de 1934, fue reformada por la Convención Constituyente de 1994¹, año en el cual también tuvo su reforma la Constitución Nacional². Ambas constituciones plasman en su articulado el régimen municipal, por un lado, la Nacional en su artículo 5, donde se establece que:

“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”³.

Por otro lado, los artículos 190 a 197 de la constitución provincial establecen en un Capítulo Único las atribuciones y limitaciones de los municipios bonaerenses.

Las reformas mencionadas *ut supra* han tenido incorporaciones y modificaciones en diferentes aspectos, en cuanto a lo municipal, la Constitución Nacional en su artículo 123, señala que:

“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”⁴.

Dejando así consagrada la autonomía municipal, tema que interesa para el presente estudio.

Sin embargo, la constitución bonaerense no incluyó en tratamiento a los constituyentes la cuestión municipal, situación que quedó pétreo, continuando en la séptima sección, con el título “Del Régimen Municipal”, resultando pendiente la autonomía municipal, la cual venía pregonándose en fallos jurisprudenciales desde la década de 1980.

De esta forma, resulta inadmisibles que no se haya plasmado la autonomía municipal, generando una injustificada omisión constitucional de graves efectos.

¹ La reforma constitucional bonaerense comenzó formalmente a fines de 1993. Concretamente, el 2 de diciembre de ese año la Cámara de Diputados aprobó la necesidad de reforma de la Carta Magna, cuatro días después es sancionada por la Cámara de Senadores. La ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 23 de diciembre a través del Decreto 4598/93 y, finalmente, la normativa fue publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 1994. La sanción efectiva se produjo el 13 de septiembre de 1994 (Portal Parlamentario.com, 04/10/2014. A 20 años de la reforma constitucional bonaerense. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2014/10/04/a-20-anos-de-la-reforma-constitucional-bonaerense/>) Fecha de consulta: 23/07/2021

² El 22 de agosto de 1994 se aprobó la última reforma a la Carta Magna.

³ Constitución Nacional, Artículo 5°. 1994.

⁴ Constitución Nacional, Artículo 123. 1994.

Por ello, se verá como hipótesis del presente trabajo que: ***la falta de autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires, limita el progreso de los municipios generando un desequilibrio de libertad de acción en la toma de decisiones y en la planificación a largo plazo del rumbo de la comuna.***

En este sentido, la constitución bonaerense se limita a hablar de la “administración de los intereses y servicios locales” en su Artículo 190⁵, y en consonancia con el mandato constitucional el artículo 1⁶ de la Ley Orgánica de Municipalidades, de ambas normas en cuestión surge que se basa en la idea de municipio-partido, atento que establecen la administración local “de los partidos”. Ello no sólo se desprende de las normas vigentes, sino también desde el punto de vista histórico.

Así, la Provincia de Buenos Aires se enroló, siguiendo la línea de América Latina, en la adopción del modelo de municipio hispano, que se constituye por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado en este caso “Intendente”, y un organismo colegiado, constituido por “concejales”.

En forma genérica, el mandato constitucional y legal provincial establece que las municipalidades tienen a su cargo la administración de los servicios e intereses locales, y de las atribuciones y competencias que han sido conferidas por el marco normativo mencionado, específicamente en el Decreto/Ley 6769/58 - Ley Orgánica de las Municipalidades-.

El adelanto y superación existente en el derecho comparado provincial, así como en la doctrina y jurisprudencia nacional, resulta contundente que, en lo referente a la autonomía municipal, no ha tenido ni aún tiene la misma suerte la Provincia de Buenos Aires, lo cual impacta ineludiblemente sobre la situación de sus 135 municipios.

Considerando que ha transcurrido veintisiete años desde la última reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y la situación con respecto al Régimen Municipal, es necesario que tome estado en la agenda política, para que se logre por parte de los municipios la autonomía municipal que refleje la realidad local, territorial y de identidad de los municipios bonaerenses y no continuar descentralizando más potestades que son propias de la provincia, las cuales generan responsabilidades para los organismos locales con los mismos recursos, reasignándose en el orden local partidas presupuestarias que

⁵ “**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”. CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

⁶ “**Artículo 1:** La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal.” DECRETO-LEY 6769/58 -LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES

corresponderían a la provincia, por ser los gobiernos comunales los primeros en oír las demandas de sus ciudadanos, por la cercanía en la representación. Es necesario acabar con tantos años de silencio en la Carta Magna Provincial, y hacer una reforma total en cuanto al sistema adoptado para los municipios, de esta manera adecuarse de una vez por todas al sistema adoptado por la Constitución Nacional, sumando el derecho comparado provincial que enriquecería el tratamiento en base a la experiencia de la autonomía municipal.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar la falta de autonomía municipal en el territorio bonaerense, detallando las provincias argentinas que cuentan con el instituto mencionado en sus respectivas constituciones y municipios con facultades de dictar sus cartas orgánicas.

Además, analizar las particularidades del régimen municipal bonaerense, y su falta de tratamiento en comparación al texto que da la Constitución Nacional sobre la temática en cuestión. Sumado a la jurisprudencia y doctrina en la materia, a fin de enriquecer los argumentos que llevan a las conclusiones de este trabajo de tesina.

Por último, proponer el por qué la necesidad de contar en la Provincia de Buenos Aires con una reforma constitucional que contemple la tan anhelada autonomía municipal.

CAPÍTULO I EL MUNICIPIO

El municipio. Concepto y finalidades

Etimológicamente la palabra Municipio viene del latín *municipium*, que significaba, entre los antiguos romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes.

De aquí nació la palabra autonomía, cuya acepción original es la condición de una entidad o circunscripción territorial de regirse por normas propias. Los municipios eran, en la antigua Roma, las ciudades que el Imperio incorporó a su territorio y a las que reconoció cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de sus vecinos⁷.

Con antecedentes en las asambleas de vecinos de algunas ciudades del Imperio Romano, las municipalidades se organizaron en Europa a partir del siglo XII con la finalidad de atender los asuntos de la comunidad que, trascendiendo la competencia de la familia, no llegaba a serlo de la sociedad política.

Las municipalidades son más antiguas que el Estado, puesto que éste surgió del proceso de unificación de las monarquías europeas en el Renacimiento; mientras que aquellas se formaron alrededor del siglo XII, y aún antes, en el Imperio Romano, como más espontáneas, humanas y amables de las sociedades, para atender los problemas de varios vecinos.

Las municipalidades fueron realidades vitales antes que la Ley se ocupara de ellas. La Ley no las creó, sino que simplemente reconoció y cristalizó su existencia.

Sin embargo, la vida municipal fue azarosa. Los ayuntamientos tuvieron que soportar la hostilidad de los señores feudales y de los monarcas absolutos más tarde, que vieron con desconfianza la existencia de estas pequeñas sociedades vecinales que sustraían buena parte de la autoridad pública.

La cierta autonomía que se concedió a los municipios en la Edad Media, para organizar la vida comunitaria y solucionar los problemas vecinales ordinarios, chocó más tarde con los afanes centralistas del Renacimiento.

Los monarcas absolutos suprimieron la autonomía municipal, imponiendo funcionarios ajenos a su fuero, llamados corregidores.

Las municipalidades entraron en un prolongado eclipse. Muchos creen que la Revolución Francesa fue hostil también a ellos, aunque por razones diferentes de las de la monarquía. Se trató de la inconveniencia de colocar entidades intermedias entre los ciudadanos y el Estado, que practicaran su participación y el ejercicio de sus derechos. Los

⁷ VARGAS, Gustavo Adolfo. ¿Qué es un municipio?, El Nuevo Diario, 26/10/2000, disponible en: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/opinion/62705-que-es-municipio/> - Fecha de consulta: 03/08/2021.

municipios fueron sepultados muchas veces y otras tantas renacieron. Más fuerte que los despotismos, se proyectaron hacia el futuro y han llegado a nuestros días dotados de fuerza y autonomía.

Aunque hay diferencias entre los países, compete generalmente a la municipalidad la prestación de ciertos servicios públicos, para lo cual puede normar por medio de ordenanzas el ejercicio de sus competencias dentro de su jurisdicción territorial, que es el municipio.

A pesar de que se les suele usar como sinónimo, los términos municipio y municipalidad no son lo mismo. Municipio es la entidad territorial en su conjunto, encerrada dentro de determinados linderos; y municipalidad es su gobierno, o sea el alcalde, el concejo y las demás autoridades que la rigen⁸.

Se reconoce al gobierno comunal ser uno de los más antiguos y dinámicos, su presencia se encuentra en cada una de las etapas de la historia universal mostrándose como un ente complejo y en completo dinamismo.

Dicha complejidad deviene de la conjunción de diversos factores, los cuales a su vez pertenecen a génesis diferentes, podemos mencionar entre ellos a la calidad y cantidad de población, a la forma de gobierno escogido, al papel desarrollado frente a las demandas de los ciudadanos, a su extensión geopolítica, etc.

Doctrinariamente ha sido definido por diversos autores entre los cuales podemos citar a Néstor Osvaldo Losa, el cual sostiene lo siguiente:

“El municipio es una institución política de carácter universal y que tiene, por lo expuesto, la característica innata de ser dinámico, lo cual puede verificarse cuando vemos los roles que le van imponiendo todas las nuevas constituciones en Europa y en toda América, sin olvidarnos dentro de nuestro propio derecho, el avance existente en todas las constituciones provinciales del país sancionadas desde 1958 hasta nuestros días, incluyendo la reforma de nuestra Carta Magna, en 1994”⁹.

El municipio es la forma primaria de descentralización política y administrativa, puede concebirse como la unidad básica de un régimen político, constituyendo a su vez la vía de conexión directa entre el ciudadano y el gobierno.

En la República Argentina se traduce en una institución reconocida e incorporada por la propia Constitución Nacional en su primer esbozo de 1853. La reforma introducida en 1994 tuvo como uno de sus objetivos mejorar la calidad del instituto, al consagrar la autonomía municipal. Lo mencionado fue incorporado en el art. 123 de la Constitución Nacional.

⁸ ÍDEM, cita anterior.

⁹ LOSA, Néstor Osvaldo, “El derecho municipal en la constitución vigente. Su análisis jurisprudencial y doctrinal en lo nacional, provincial y contravencional” Editorial Abaco de Rodolfo de Depalma, Buenos Aires, octubre de 1995, pág. 27

Debe resaltarse la situación de que, el instituto municipal en nuestro país es preexistente a la primera Constitución Nacional, con lo cual es importante resaltar la preexistencia de los mismos, teniendo en cuenta, como se verá en este trabajo, que hay núcleos urbanos aún anteriores al Primer Gobierno Patrio.

Merece destacarse, asimismo, que no fue cristalizada en la Carta Fundamental una autonomía de carácter absoluto dado que en la misma condiciona el alcance y contenido en definitiva a lo que cada provincia pueda establecer al respecto; así se preserva por sobre la autonomía municipal a la autonomía provincial, por ser esta última de rango superior, situación que deja librados al azar a los municipios de los intereses que tenga la provincia.

Los municipios como tales deben poseer un régimen de organización, administración, autonomía económica y financiera, aun cuando el mismo sea mínimo.

Estamentos social, político y jurídico de los municipios

El instituto que nos ocupa ha sido definido de diversas formas, pero en su propia esencia puede comprenderse por tal a una *“institución con tres estamentos, uno social, uno político y uno jurídico”*¹⁰.

Así podemos sostener, en cuanto al estamento *“social”* en cuanto es un exponente de las aspiraciones e intereses de la población y el órgano a través del cual los integrantes de una comunidad organizada deciden la forma de armonizar su convivencia.

En el aspecto *“político”* por ser el órgano de participación política de los ciudadanos, a través del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de la comunidad toda.

Por último *“jurídico”* porque reconoce su creación en la norma, determinándose, así como una persona jurídica perteneciente al ámbito del derecho público.

El municipio viene a erigirse como una entidad político-administrativa, como el órgano básico del poder local, es, en definitiva, el gobierno local, jugando un papel trascendental en la satisfacción de demanda de los intereses de la comunidad que lo integra, es decir un órgano en el cual convergen las necesidades del grupo humano que convive dentro de sus límites territoriales.

En la cotidianeidad del desarrollo de la vida de una comunidad, el municipio se nos presenta como el centro donde convergen todas las demandas de la misma. De allí que corresponda a esta institución la toma de decisiones que otorguen una respuesta a dichas solicitudes, convirtiéndose así en el eje del cual emergen garantías y satisfacciones de los intereses comunales y particulares.

¹⁰ VAINTRUB, Giselle. Autonomía Municipal [Tesis de abogacía]. Rosario: Universidad Abierta Interamericana, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; 2012, p. 13.

CAPITULO II ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ARGENTINA

Régimen municipal en la colonización española

La colonización española en América tuvo por base el accionar desde las ciudades. La conquista que era al propio tiempo colonización tenía un fuerte carácter legalista y las autoridades debían tener sede en las ciudades; razones de defensa, de agrupación de fuerzas y de continuidad con sus propias instituciones, los llevaron a fundar ciudades y convertirlas en centros desde las cuales partía su acción religiosa y de gobierno. La ciudad fue siempre el lugar preferencial de la sociedad hispánica, la cual albergaba sus calles y muros hasta incorporar en ella los pobladores hispánicos de toda la provincia, terminando sus límites cuando empezaban los de otro municipio.

El régimen municipal de las ciudades de la América Española fue en esencia un trasplante de aquel diseño cuyos orígenes son producto del encuentro de culturas que fue España –en el ámbito Mediterráneo– consolidado en la Baja Edad Media castellana. La institución mediterránea de la ciudad libre, la *civitas*, perpetuada por la administración local que había sido implantada en España durante los siglos de dominación romana. En la Alta Edad Media Castellana, el *municipum*, se mostró fuerte y vital durante siglos de la reconquista ibérica.

Hacia fines del siglo XV el municipio castellano se encontraba en un período que algunos autores clásicos como Ots Capdequí¹¹ han definido como de innegable decadencia. Las cartas y privilegios que los municipios habían tenido durante siglos comenzaron a perder vigor con un accionar ejercido desde las autoridades del reino que no tenía otra finalidad de una unificación nacional, que buscaba basarse en una fuerte autoridad del Estado encarnado en los reyes, en una creciente expansión territorial y en una aspiración por alcanzar una mayor homogeneidad cultural sobre un territorio decididamente multiétnico.

Este municipio castellano tuvo que ser necesariamente redimensionado en las tierras americanas. Las indias no solo mostraban diferencias sustanciales con la situación europea sino también era impresionante la propia diversidad de las tierras americanas sobre las que España reivindicaba soberanía.

Para los colonizadores en las nuevas tierras americanas, el concejo municipal se constituyó en el ámbito en el cual pudieron ejercer más adecuadamente sus aspiraciones comunitarias. Estas estaban amenazadas, en primer lugar, por los impresionantes privilegios que los descubridores y sus descendientes tenían y, por otro lado, los abusos de poder de las

¹¹ COWEN, Pablo. Hacia un nuevo municipio en la provincia de Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007, p. 30

propias autoridades de la Corona. Así el municipio se encontraba en una continua tensión que según las épocas y los lugares podía ser o no propicia a los intereses comunitarios locales. Una medida que atentó claramente contra este carácter fue lo dispuesto durante el reinado de Felipe II de vender en pública subasta adjudicando al mejor postor los oficios públicos de mayor responsabilidad en materia económica o de fiscalización de acuerdo a lo que correspondía a la Corona como una de sus regalías. Así estos oficios municipales “lucrativos” pasaron a ser desempeñados por individuos y familias lo suficientemente ricas como para monopolizar estos cargos. Esto tuvo como lógica consecuencia un creciente divorcio entre lo que los Regidores sostenían y consideraban adecuado con los intereses municipales que debían dar cuenta de las aspiraciones de los vecinos.¹²

Este “carácter democrático” del Cabildo (que significa “cabeza”) fue condicionado por la propia evolución de la ocupación territorial: una creciente debilidad de la organización municipal se evidencia a medida que el carácter fronterizo y en ocasiones de aislamiento de las ciudades se iba perdiendo y el poder de la Corona se robustecía con medidas como el nombramiento de los funcionarios por los gobernadores¹³.

Como se mencionó anteriormente, la vida municipal en nuestras tierras se inició bajo la tutela de la antigua institución española: los cabildos.

Los fueros comunales, de larga tradición y raigambre en España adquirieron significación en los nuevos territorios de Indias. Y el Cabildo, que oficialmente era denominado “Cabildo, Justicia y Regimiento”, se afianzó al erigirse en un gobierno local, receptor de los usos y costumbres y de las urgencias inmediatas de la población.

El Cabildo tenía amplísimas atribuciones, entre las que se contaban las referidas a la atención de los servicios públicos, al ornato de la ciudad, sanidad, fomento, etc. Pero tales potestades no registran límites precisos, abarcando todo el abanico de las actividades de la comunidad. De allí que usualmente se mencionaran los “cincuenta brazos del cabildo”, en referencia a las atribuciones políticas, económicas, judiciales, legislativas, culturales, etc.

El “Cabildo, Justicia y Regimiento” administraba justicia a través de los alcaldes de primero y segundo voto, ejercía el poder de policía (regimiento deriva de regir, dictar normas y disposiciones y de ejercer el gobierno con el conjunto de regidores y otros miembros capitulares) y de él dependía la cárcel pública.

Hacia principio del siglo XVII la mayor parte de los cargos municipales eran de propiedad privada o eran hereditarios como aquellos de las organizaciones municipales de las ciudades más ricas y poderosas como México, Lima o Potosí.

¹² Ídem anterior, p. 31.

¹³ Ídem anterior, p. 33.

En Buenos Aires hasta el siglo XVII algunos cargos municipales estaban ausentes por falta de interés en comprarlos, pero cuando a partir de las primeras décadas del siglo XVIII y fundamentalmente a partir de 1776 y la creación del Virreinato del Río de La Plata, el Cabildo de Buenos Aires obtuvo del Rey el privilegio de elegir anualmente a seis individuos al cargo de regidores de naturaleza irrenunciable, pero esta fue solo una excepción.

Esta organización municipal estaba representada fundamentalmente por dos clases de funcionarios: regidores o concejales y alcaldes ordinarios o magistrados.

Más tarde se fueron incorporando otros funcionarios como los Alférez Reales, que ocupaba un lugar de privilegio no solo porque portaba el estandarte legal sino también porque cobraba doble sueldo y sustituía al Alcalde en caso de fallecimiento, el Alguacil Mayor, depositario general, fiel ejecutor encargado de establecer pesas y medidas y encargado de la provisión de alimentos y del ajuste de los precios en el mercado, y quien recaudaba las multas judiciales, el receptor de penas.

El Cabildo tenía en ese orden colonial una singularidad trascendente frente a las otras instituciones de gobierno, era la única en la cual los criollos o indianos se hallaban plenamente representados y eran crecientemente más numerosos. Hacia fines del periodo Tardo Colonial y, por otro lado, la corporación municipal, el Ayuntamiento o Cabildo era la única institución que gozaba de cierta autonomía del poder metropolitano. Este carácter era tan fuerte que los conquistadores entre las primeras medidas que implementaban era establecer una población que fundaran una organización municipal que les proporcionara cierta libertad frente a la Corona.

En el Imperio Español debido a su origen romano, la ciudad sostuvo en esencia ese carácter de *Civitas* o ciudad estado. Este carácter iba mucho más allá de una "simple comunidad": incluía un distrito suburbano que se extendía hasta los límites de sus vecinas en los territorios colonizados. Así la jurisdicción de Buenos Aires se extendía cerca de los cuatrocientos ochenta kilómetros hasta los límites de Córdoba, cerca de trescientos hacia Santa Fe y hacia el sur tan lejos como los indígenas y el desierto lo permitieran.

Las atribuciones de los cabildos normalmente eran las siguientes: imponían gravámenes municipales, distribuían tierras entre aquellos que pretendían transformarse en vecinos, reclutaban una milicia urbana cuando la situación lo requería, proveían la policía local, otorgaban permisos de edificación, fiscalizaban el estado de los caminos y de las cárceles, los hospitales y los mercados y los dos alcaldes poseían jurisdicción civil y criminal en primera instancia. Cuando los asuntos eran de carácter extraordinario, se reunían los cabildantes junto a una asamblea de notables que comúnmente era conocida como "cabildo abierto". Por lo común era el gobernador o su delegado, pero el cabildo podía tomar la iniciativa solicitándoles que enviaran las invitaciones.

Estas asambleas eran la instancia que mostraba más acabadamente el “potencial democrático” de la institución municipal.

La fuerte inserción de los Cabildos en la sociedad se debió a que se erigieron en verdaderos órganos de resonancia de las necesidades, requerimientos e inquietudes populares. Fueron verdaderos gobiernos locales al alcance de las manifestaciones públicas que tuvieron protagonismo descollante en diversos acontecimientos históricos¹⁴ (como en 1806 durante la primera invasión inglesa o en 1810, del que surge el primer gobierno patrio).¹⁵

El 24 de diciembre de 1821 tras diversos intentos de organización constitucional nacidos, precisamente, desde 1810, que dieran lugar a reglamentos, estatutos y constituciones – la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires sanciona la denominada ley de supresión de cabildos, que fuera rápidamente promulgada por decreto del gobernador Martín Rodríguez, avanzándose de forma cierta a favor de la centralización.

La ley puso fin al gobierno municipal, pues sólo anunciaba una “ley general de municipalidades”, sin efectuar precisiones ni establecer fecha de dictado, y no se reemplaza a los Cabildos para atender las funciones públicas ejercidas hasta entonces desde los gobiernos locales.

Muy por el contrario, se crean varias instituciones: como la justicia ordinaria de primera instancia, la justicia de paz y la policía de seguridad, en todos los casos otorgándoles atribuciones ejercidas hasta entonces por los Cabildos: los jueces de primera instancia en lo civil y comercial asumen las atribuciones propias de los alcaldes ordinarios, los jueces de paz las de los alcaldes de la hermandad, y los inspectores de policía, el control de los mercados de abastos.

Tras décadas de vaivenes institucionales y políticos y luego de consagrar el régimen municipal en el artículo 5° de la Carta Magna sancionada el 1° de mayo de 1853, el Congreso Constituyente reunido en Santa Fe sanciona ahora actuando como Congreso Nacional Ordinario el 6 de mayo de ese mismo año la ley orgánica municipal para la ciudad de Buenos Aires que había sido declarada Capital de la Confederación Argentina.

La ley organiza el municipio en dos departamentos: el Deliberativo, de conformación pluripersonal, y el Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con título de presidente.

Por su parte la Provincia de Buenos Aires, virtualmente separada de la Confederación Argentina, sanciona su propia Constitución del Estado de Buenos Aires en 1854, dictando su legislatura con fecha 11 de octubre de ese mismo año la ley orgánica municipal, que lleva el

¹⁴ Para un abordaje más detallado sobre este tema, se sugiere consultar: SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1996). El Cabildo. Buenos Aires: Ciudad Argentina. ISBN 950-9385-82-4.

¹⁵ PERDURAN, Alcides Agustín, Los municipios del siglo XXI, Bases para la reconversión municipal, Aguilera, Buenos Aires, 1998, p. 16

n°35 y distingue entre la Municipalidad de la Ciudad Capital y las municipalidades de campaña.¹⁶

Organización municipal: desde el proceso revolucionario a la “Reforma Rivadaviana”

El debilitamiento y el posterior quiebre del viejo orden colonial era algo indiscutido y había llegado el momento de replantear las futuras relaciones entre la metrópolis y sus colonias y el papel que en ellas jugarían unos y otros (las aristocracias locales y los burócratas peninsulares). En muchos lugares la emancipación comenzó cuando algunos criollos quisieron reemplazar a los antiguos burócratas desprovistos del respaldo que tenían en el momento de su nombramiento. La cohesión de las oligarquías locales se convirtió en uno de los problemas determinantes.

En 1810 el avance francés en la Península parecía imparable y solo Cádiz permanecía bajo control español. La junta de Sevilla se disolvió y el autodenominado Consejo de Regencia, establecido en Cádiz desde febrero, gozaba de escasa representatividad y legitimidad. Este hecho dejaba a las colonias americanas en una situación insólita, sumamente propicia para redefinir su vinculación colonial. En los últimos dos años, con un trono vacante, las autoridades coloniales, designadas desde la Península o autoimpuestas, habían gobernado en nombre de Fernando VII pero contando con una gran autonomía. Pese a los esfuerzos de los gobernantes, especialmente los partidarios de mantener los vínculos coloniales, la caída de Sevilla abrió las puertas de la independencia. En todas partes los independentistas se erigieron en fervientes defensores de la legalidad vigente y en los continuadores del viejo orden colonial, aunque estaban sentando las bases de un sistema totalmente nuevo. Las elites eran partidarias de introducir las menores modificaciones posibles, dando escasas oportunidades a los grupos sociales inferiores. La legitimidad de los sublevados residía en los cabildos, que si bien eran escasamente representativos del conjunto de la población urbana (sus puestos se renovaban por cooptación, por compra o por herencia), al menos no recibían su poder de una autoridad central inexistente o carente de legitimidad. En muchos casos, se convocó al cabildo abierto para tomar las decisiones más trascendentes, al tratarse de una asamblea más amplia, integrada por los notables de la ciudad. Esto otorgaba una ventaja manifiesta a las oligarquías locales frente a las burocracias administrativas.

Fueron los cabildos abiertos los que en casi todas partes establecieron juntas de gobierno en reemplazo de los antiguos gobernantes. En menos de seis meses se nombraron juntas en Caracas (19 de abril), Buenos Aires (25 de mayo), Bogotá (20 de julio) y Santiago

¹⁶ Ídem anterior, p. 17.

de Chile (18 de septiembre). En algunos casos la antigua autoridad aprobó, de mayor o menor grado, lo actuado por el cabildo abierto (Caracas, Buenos Aires), en otros fueron las antiguas autoridades las que se pusieron al frente de las juntas (el virrey en Bogotá, el gobernador interino en Santiago).

No obstante, después de la Revolución de Mayo, los primeros tramos del movimiento de independencia fueron protagonizados institucionalmente por las ciudades y sus órganos de gobierno, los cabildos. Los cabildos abiertos tuvieron una importancia vital en los días de la crisis de la monarquía española debido a la invasión napoleónica. El proceso revolucionario en Hispanoamérica tuvo por centro al cabildo porque fueron en su etapa inicial movimientos eminentemente urbanos. La institución municipal tenía para los fines que perseguían los revolucionarios una ventaja que las otras instituciones no tenían: el cabildo no dependía directamente de la metrópoli, sino que era la expresión cabal de las comunidades locales, como fue el caso del Cabildo de la ciudad de Buenos Aires. Así, la circular de la Primera Junta de Gobierno convoca a las provincias interiores, pero se encarga a los cabildos la elección de diputados.

Será en la década del '20 del siglo XIX cuando se inicia un proceso gradual de extinción de los cabildos. El gobierno bonaerense a cuyo frente estaba Martín Rodríguez se mostró impulsado por un innegable espíritu transformador que parecía no haber tenido límites¹⁷. Más allá de algunos gestos que pueden juzgarse como pueriles y en ocasiones meramente formales, se comenzaron a sentar las bases para la construcción de un Estado moderno – si bien existió un primer intento de que la provincia contara con una constitución escrita es dejado de lado casi inmediatamente, Buenos Aires se organizaría al estilo inglés esto es, mediante leyes orgánicas – donde el pasado colonial se manifestaba con una fuerza que era tenida por muchos por inaceptable. Eliminación de magistraturas reconocibles y propias de ese pasado, reformas de la justicia con eliminación de fueros especiales corporativos, creación de un sistema educativo en el que el Estado se reservaba su planificación, como quedó demostrado por la esperada creación de la universidad, se favoreció la apertura de ámbitos en los cuales las manifestaciones artísticas y científicas pudieran desarrollarse bajo el abrigo del poder estatal. Este ímpetu innovador alcanzó incluso a la desorientada iglesia porteña, que no sin defenderse y ofender, presenció la supresión de conventos y la secularización de regulares. Ordenamiento jurídico que sin embargo no siempre determinó claramente las atribuciones del ejecutivo y por ende tampoco de la propia Junta de Representantes – conformada por individuos tanto de la ciudad como de la campaña – elegidos por todo varón natural del país o vecindado en él de veinte años o más, así como

¹⁷ Cit. por COWEN, Pablo. Hacia un nuevo municipio en la Provincia de Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007, p. 35

aquellos que eran emancipados, pudiendo resultar elegido todo ciudadano con más de 25 años poseedor de alguna propiedad inmueble o industrial.

La regularización del mandato del gobernador a tres años quedó establecida como así también la obligación de dar cuenta de la labor realizada y a realizar por medio de un mensaje anual leído en la Sala de Representantes al iniciarse el período legislativo. Ordenamiento jurídico institucional que concretó un paso necesario cuando se precisó un proyecto de reglamento de debates y de política interior. El texto del citado reglamento estaba inspirado en la obra de Jeremy Bentham “Táctica de las asambleas legislativas”, con quien el ministro Rivadavia mantenía contactos – que iban más allá de lo estrictamente protocolar – e incluso informándole sobre esto, le requería que le haga llegar las observaciones que creyera convenientes¹⁸.

Creada la Junta de Representantes en febrero de 1820 adquirido dicho cuerpo carácter de un verdadero parlamento que actuaba en coordinación con el poder ejecutivo, Junta que en 1822 después de haber señalado la conveniencia de una ley sobre seguridad personal y haber dado a la Sala de Representantes la tribuna parlamentaria y el reglamento interno basado en los trabajos de Bentham.

La creación de la Junta hacía innecesaria la existencia de los cabildos, así desaparecieron los de Buenos Aires y Luján por ley en diciembre de 1821. Cabildos que fueron reemplazados por un régimen municipal adecuado a las exigencias puramente edilicias y apartado de las funciones políticas que por razón de las circunstancias se había adjudicado y que no se armonizaban con la índole de esta institución y la misma existencia de la Junta de Representantes y su consiguiente soberanía legislativa.

Después de la crisis del año 1820, esta institución cayó en una especie de paralización, prueba de ello fue en el mes de noviembre de 1821 la crisis del Cabildo de Luján, donde una representación de los 160 vecinos, hacendados y labradores de la localidad solicitaron su desaparición como único procedimiento de devolver la calma y el orden a la villa. Este tema se debatió en la Sala de Representantes y algunos diputados incluyeron al cabildo de Buenos Aires tratándose exactamente del mismo organismo.

La extinción de los cabildos condujo a una necesaria nueva organización de la justicia y de la policía, determinando que el gobierno se fijara como uno de sus objetivos en esta materia, la creación de juzgados en la campaña a cargo de letrados inamovibles y decorosamente rentados. Incumbiría a los Juzgados de Primera Instancia entender en los asuntos ventilados precedentemente de los Alcaldes Ordinarios. Completó la nueva organización un letrado defensor de pobres y menores y un Procurador General de la provincia

¹⁸ COWEN, Pablo, p. 36

y los Consulados de Paz a razón de uno por Parroquia cuyas atribuciones serían resolver las cuestiones que en campaña desempeñaron los Alcaldes de la Hermandad.

Los fallos de los Jueces de Paz podían apelarse ante los de primera instancia.

Rivadavia fue partidario de una justicia rápida y eficiente de trámites simples y ágiles. Consideraba que las resoluciones judiciales no deberían verse influidas por la condición social y económica de los intervinientes de ahí su medida de terminar con los fueros.

Como consecuencia de la supresión de los cabildos se promovió la reforma de la justicia que estos ejercían y que en propias palabras de Rivadavia “no podía ser más viciosa”.

En la sesión de la Junta de Representantes del 5 de diciembre de 1821, el artículo 2 de la ley de supresión estableció que: la justicia ordinaria será administrada por cinco letrados denominados jueces de primera instancia cuya inamovilidad se consagró en la misma ley, así como el saludable principio de la descentralización judicial y de la digna remuneración de los magistrados. Se creó asimismo la justicia de paz para las ciudades y campaña, bien distribuida, de actuación verbal y con fines de arbitrar diferencias, antes quiere estimular pleitos y “utilizar” en forma inconveniente “sabiduría política”. Por ley del 5 de julio de 1823 se abolió el fuero personal en las causas civiles y criminales y Rivadavia interpretó y desarrolló el sabio principio por resolución de la misma fecha.¹⁹

La organización municipal y su diseño en el siglo XIX

En la Europa pos napoleónica había un consenso paulatinamente robustecido a medida que avanzaba el siglo XIX de considerar a la organización municipal como base de todo sistema de organización política ya que era donde más claramente el ciudadano podía hacer valer sus derechos construyendo la esencia de una organización política construyendo la esencia de una organización social democrática.

Esta idea formulada claramente por Tocqueville y Jonh Stuart Mill también tuvo su resonancia en el Río de La Plata con autores como Esteban Echeverría, Sarmiento y Juan Bautista Alberdi²⁰.

Echeverría consideraba que toda base de organización social debería estar fundada sobre los lazos sociales originados en las ciudades. La ciudad en el pensamiento de Echeverría generaba necesariamente acuerdos ciudadanos con el objeto de solucionar los problemas inherentes a todo grupo humano. Estos lazos no podían forjarse sin acuerdos, sin apelar al dialogo y la negociación que constituían los pilares de toda sociedad civilizada. Si esta organización fracasaba o era forzada por intereses espurios de ninguna manera podía pensarse en una organización que englobara a la nación toda.

¹⁹ COWEN, Pablo, p. 34-37.

²⁰ Ídem anterior p. 38

Alberdi también claramente influenciado por ese romanticismo tardío de mediados del siglo XIX pensaba que la organización definitiva de la Nación debería constituirse reconociendo la influencia de dos procesos, por un lado, a una larga tradición revalorizadora de la organización municipal legada por el régimen colonial y en segundo lugar como esta tradición fue robustecida por el proceso independentista que le reservó a las ciudades un rol protagónico por lo menos durante el primer ciclo revolucionario. Alberdi le reservaba a la organización municipal un rol preponderante que solo podía concretarse si a esta se le permitía estar libre de toda tutela administrativa cuya consecuencia lógica es que Alberdi claramente se inclinaba a pensar la organización municipal gozando de autonomía²¹.

Sarmiento, que claramente se identificó en la antítesis campo-ciudad le reservaba a la organización municipal un carácter claramente urbano donde es posible y más aun considerando las condiciones demográficas del siglo XIX, analizar las concentraciones poblacionales y su delimitación. Estos fenómenos no podían ser advertidos en el campo, de ahí que llegara a afirmar que “no puede haber municipio en la campaña”. Es necesario no descontextualizar esta afirmación de Sarmiento, ya que las condiciones de vida en la campaña han ido mejorando paulatinamente e incesantemente teniendo sus pobladores tanta necesidad como aquellos de los grandes centros urbanos en contar con una administración municipal eficiente²².

La influencia en el pensamiento de Sarmiento sobre las ventajas de una cultura urbana, si bien pueden rastrearse orígenes diversos, sin duda donde el sanjuanino terminó de definir sus ideas sobre la importancia cultural de las ciudades y su impacto en la organización política fue durante su estadía en los Estados Unidos de América, que lo llevó a afirmar que: “la base de todas las libertades en EUA está en la municipalidad: cada aldea posee un gobierno completo, un sistema de Instituciones propias, o de autoridades de que nadie dependen; y el condado, el Estado, el gobierno federal mismo se entienden con ellas, y a ellas confía la ejecución de las leyes de la legislatura provincial o del Congreso Federal... el municipio obra por sí y para sí, tiene poder de imponer multas y establecer contribuciones”.

Realizando un balance somero de estas posiciones y más allá de las diferencias ideológicas y personales que estos autores evidencian, nos resulta claro el concepto de la organización municipal como basamento de las relaciones políticas y condicionantes de toda otra organización que aspire al bien común. No advertimos asimismo en ellos ideas que nos

²¹ LOUSTEAU HEGUY Guillermo y LOZADA, Salvador María, “Alberdi y Sarmiento: El pensamiento político hispanoamericano”. Ediciones Depalma. 1964. p.74

HERNÁNDEZ, Antonio María. “Derecho Municipal”, Editorial Depalma. 1997. p. 137.

ALBERDI, Juan bautista. Autobiografía. Buenos Aires, El Ateneo, 1927.

²² SARMIENTO, Domingo Faustino, Recuerdos de provincia 7ª Ed. Buenos Aires, Kapelusz, 1966.
HALPERÍN DONGHI, Tulio: “Intelectuales, sociedad y vida pública en Hispanoamérica a través de la literatura autobiográfica” en El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires. Sudamericana, 1988.

puedan afirmar que pretendían un régimen municipal autonómico tal como lo entendemos hoy día.

La evolución histórica del municipio bonaerense

La antigüedad de los núcleos urbanos en los cuales se asentaron las autoridades municipales lleva necesariamente a periodizar sus orígenes en tres grandes etapas o períodos cronológicos, a saber: Asentamientos de población o fundaciones anteriores a 1810; las poblaciones que surgieron entre 1810 y 1869; los núcleos urbanos que se originan entre 1869 y 1895 y poblaciones fundadas desde fines del siglo XIX.

Esta cronología se elabora siguiendo al autor Cowen, y se abordan determinados municipios bonaerenses cuyo desarrollo histórico permite realizar conclusiones vinculadas con la autonomía.

Mapa N°1: Provincia de Buenos Aires a principios de siglo XIX.



Fuente: Mateo, José: Población, parentesco y red social en la frontera.
Lobos en el siglo XIX, UNMdP, Mar del Plata, 2001.

A – Asentamientos de población o fundaciones anteriores a 1810: son particularmente todas aquellas realizadas durante el siglo XVIII con las excepciones de

Buenos Aires del siglo XVI, y Baradero, Quilmes y Luján que fueron fundadas en el siglo XVII y San Fernando en 1806.

La ciudad de **Baradero** al igual que la de Quilmes constituyen las dos únicas poblaciones originadas en la provincia en reducciones o pueblos originarios. El 1615 el gobernador de Buenos Aires Hernando Arias de Saavedra fundó la reducción que habría de dar lugar al pueblo de Baradero. Esta reducción había sido creada en el antiguo pago de Arrecifes. En 1730 fue asignada por distrito del curato de Arrecifes y en 1780 esta parroquia quedó dividida en otras cuatro: Baradero, Arrecifes, Pergamino y San Pedro.

Los primeros propietarios de lo que hoy constituye la planta urbana y suburbana de **Quilmes** fueron los acompañantes de Juan de Garay. Este decidió otorgarles las tierras a tres de sus hombres: Xeres, Quiroz e Izarra. En 1666 los españoles llevaron a este lugar un numeroso grupo de pueblos originarios de los Valles Calchaquíes, que fueron alojados en torno a una precaria capilla y dieron origen a la Reducción de Santa Cruz de los Quilmes. Un decreto de 1812 extinguió la Reducción y las tierras se repartieron entre españoles. Se trazó un pueblo en la cual se radicó el vecindario. En 1916 el poblado se convirtió en ciudad.

En 1615 se estableció el primer núcleo poblacional en la intersección del camino de Buenos Aires con el cruce del Río Luján. Quince años después, unas carretas que transportaban la imagen de la Inmaculada Concepción quedaron inexplicablemente detenidas en el lugar donde actualmente se levanta la ciudad. En 1730 se creó el curato de **Luján** y un año más tarde comenzó a trazarse el pueblo²³.

En 1785 se creó el partido de Las Conchas, con cabecera en el puerto de igual nombre, abarcando las tierras del actual **San Fernando**. En torno a ella se fue integrando una pequeña población, la que el virrey Sobremonte le dio el nombre de San Fernando de la Buena Vista.

En busca de la frontera al Río Salado, fue Juan de Garay quien en 1581 explora las llanuras pampeanas del sur. Su nieto Gaitán puebla en 1640 unas leguas entre la Laguna de Chascomús y el Río Samborombón, aun siendo tierra de pobladores nativos. En 1779 avanza la frontera sobre las barrancas de la laguna y se levantan las empalizadas del nuevo Fuerte de San Juan Bautista de Chascomús. El 30 de mayo de ese mismo año, el Capitán de Blandengue Pedro Nicolás Escribano funda el Fuerte, el cual dio origen años más tarde al poblado de Chascomús. En 1808 se designó un Alcalde de la Hermandad, quedando el pueblo virtualmente como cabecera de partido. En 1865 llega el Ferrocarril del Sud, generando un apogeo económico y social muy importante para el crecimiento del poblado. En 1873 fue declarada ciudad.

²³ COWEN, Pablo. P. 42

Primera Estación de Tren del Ferrocarril Sud de la ciudad de Chascomús,
fundada el 15 de diciembre de 1865.



Fuente: Rieles Latinoamericanos N° 87 - Buenos Aires - Argentina

B- Las poblaciones que surgieron entre 1810 y 1869 entre las cuales debemos mencionar a Brandsen, Chivilcoy, General Rodríguez y Vicente López.

La creación del distrito de **Brandsen** fue resuelta por la ley del 21 de octubre de 1875 con tierras de los partidos de Ensenada y Ranchos. Esta ley autorizó al poder ejecutivo para que ubicase el pueblo cabecera e invirtiese hasta 800.000 pesos en la construcción de los edificios públicos necesarios. Unos diez años antes de la creación se había inaugurado una sección de la línea del ferrocarril Sud entre San Vicente y Chascomús²⁴.

El partido de **Chivilcoy**, que se creó en 1845, constituyó un conocido paraje en la época colonial, debido a que era el pasaje obligado para las expediciones que viajaban a las salinas para abastecer a Buenos Aires. En 1852 el gobierno comisionó a Manuel Villarino para elegir un lugar en donde pudieran establecerse las autoridades. En tanto, Federico Soarez, uno de los más destacados vecinos, determinó la traza del pueblo.

Una vez inaugurada la línea Ferrocarril Oeste que unía Moreno con la Villa del Luján, en abril de 1864, el presidente de su comisión directiva solicitó la autorización al gobierno para la creación de una estación y pueblo en los terrenos donados. Concedido el permiso, se dispuso que el nuevo pueblo se llamara **General Rodríguez**, en honor al gobernador de la provincia. Se destinaron fondos para la edificación de dos escuelas y un templo que debería estar bajo advocación de San Patricio. La empresa del Ferrocarril Oeste emprendió inmediatamente la fundación.

Hacia 1580, año en que se colonizó la zona costera del Río de La Plata, uno de los parajes era conocido como el pago de La Costa o Monte Grande. Más tarde quedó constituido

²⁴ COWEN, Pablo, p. 42.

un curato²⁵ donde se formaron los hoy distritos de San Fernando y General San Martín. El resto son tierras que hoy corresponden a San Isidro y Vicente López. La cercanía con Buenos Aires y la construcción de una línea ferroviaria que los uniera determinaron la construcción de los pequeños pueblos. El 21 de diciembre de 1905 se creó el partido de **Vicente López**, con cabecera en el pueblo de Olivos²⁶.

C – Los núcleos urbanos que se originaron entre 1869 y 1895 excepción de Belgrano y San José de Flores que fueron posteriormente integrados a la ciudad de Buenos Aires, habría que mencionar a Alberti (Pueblo de Vacarezza), Berisso, La Plata y Lanús.

El 25 de junio de 1877 se habilitó la estación **Alberti** perteneciente a la línea del ferrocarril del Oeste, sita en el partido de Chivilcoy. El 27 de octubre del mismo año, Andrés Vacarezza fundó un pueblo, en tierras de su propiedad, junto a la mencionada estación que denominó pueblo de Vacarezza, cambiando posteriormente su nombre el actual. Conservando la estación ferroviaria el nombre de su fundador.

Los reclamos reiterados de los pobladores se vieron cumplidos cuando el gobierno de la provincia mediante ley del 10 de junio de 1910 ordenó su formación y declaró cabecera del partido al pueblo de Alberti.

El decreto de creación del partido de **Berisso** es del 3 de abril de 1957, pero los antecedentes se remontan a 1871 cuando Juan Berisso instaló allí su primera empresa saladera. El distrito es un desmembramiento del de La Plata. El crecimiento de Berisso estuvo condicionado a la instalación del puerto de La Plata y sus construcciones de infraestructura, creándose a fines del siglo XIX un foco impulsor de desarrollo integrado por el puerto.

La creación del partido de **La Plata** está íntimamente ligada a la consolidación institucional de la República. Una vez federalizada la ciudad de Buenos Aires, el Dr. Dardo Rocha, quien en 1881 era gobernador de la Provincia de Buenos Aires, se hizo cargo de los trámites para levantar la nueva ciudad donde se establecerían las autoridades provinciales. El 1 de mayo de 1882 se promulgó la ley que declaró a Ensenada como la capital provincial, hasta tanto se delinea una nueva ciudad que se llamaría La Plata. Ésta se fundó el 19 de noviembre de ese año. En cuanto al nombre, una de las hipótesis sostiene que fue José Hernández quien la sugirió.

Antiguamente, los pueblos originarios querandíes, pampas y guaraníes habitaban el actual partido de **Lanús**. Más tarde, Juan de Garay efectuó la distribución de tierras y la zona pasó a formar parte de distintos pagos. En 1854 llegó al lugar un francés Anacarsis Lanusse, cambió su apellido por Lanús, y cuando en 1867 se inauguró la estación, ésta llevó su nombre.

²⁵ Curato se refiere al territorio sobre el que, especialmente en el Antiguo Régimen, un cura ejercía su jurisdicción espiritual y su capacidad de extraer rentas, que constituían su beneficio eclesiástico.

²⁶ COWEN, Pablo, p. 45.

Recién el 29 de septiembre de 1944 se designó a Lanús como cabecera del partido 4 de Junio. Este partido tomó la denominación actual en 1955.

Cuadro 1. Datos cuantitativos de fundación de partidos, indicación de períodos más significativos según acciones al sur del Río Salado.

Períodos	Total de Partidos
1825	28
1827	31
1832	32
1839	45*
1845	46
1854	47
1855	51
1862	52
1864	54**
1865	60
1866	72***
1874	74
1879	75
1880	78
1882	80
1913	108

* 36 partidos al norte del río Salado y 9 partidos al sur.

** 45 partidos al norte del río Salado y 9 partidos al sur.

*** 45 partidos al norte del río Salado y 27 al sur.

Fuente: Elaboración a partir de fuentes de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

D – Poblaciones fundadas desde fines del siglo XIX: como Avellaneda, Berazategui, Bragado, Carlos Tejedor, Dorrego²⁷.

La colonización de estas tierras que hoy ocupa **Avellaneda** es temprana, considerando que, cuando Juan de Garay fundó Buenos Aires una gran fracción de tierras le fue encargada al adelantado Juan de Torres de Vera y Aragón. Inmediatos al puerto del Riachuelo, esos terrenos adquirieron importancia, sobre todo aquellos próximos a la desembocadura del mismo y gracias al Reglamento de Libre Comercio de 1778. Se estableció un importante número de barracas para el almacenamiento de cueros y frutos del país. Al mismo tiempo constituía un dinámico puerto, además pasaba por allí el camino entre Buenos Aires y Magdalena. Hacia 1791 se construyó el primer puente sobre el Riachuelo Puente de Gálvez sumado lo anteriormente mencionado, determinaron una continua agrupación de vecinos sobre la margen derecha, que recién se constituiría en pueblo y centro de atracción demográfica en 1840 con la instalación de numerosos saladeros. Este pueblo fue llamado Barracas al Sud desde 1852 y constituyó el origen de la ciudad de Avellaneda.

²⁷ COWEN, Pablo, p. 45-46.

En cuanto al partido, estas tierras pertenecían al dilatado pago de la Magdalena que en 1784 se dividió en tres partidos: **Magdalena, Quilmes y San Vicente**.

Por razones de lo dilatado del territorio se decidió crear el 7 de abril de 1852 Barracas al Sud. En 1905 el pueblo fue declarado ciudad y en 1904 una ley dio a esta y al partido el nombre actual. A fines de 1908 la superficie fue reducida para ampliar el de Lomas de Zamora y en 1944 para crear el de Lanús.

Durante la época colonial las tierras del actual partido de **Berazategui** pertenecieron al pago de la Magdalena, en 1730 se creó un curato. Esta situación se mantuvo cuando se decidió en 1780 dividirlo en tres parroquias: “de la laguna de la Reducción”, “de la Isla” y “de los Quilmes”. La cercanía de la zona con Buenos Aires y su situación frente a las costas del Río de La Plata influyeron en su desarrollo. La legislatura provincial por ley del 27 de octubre de 1960 elevó la zona a la categoría de partido a Berazategui.

La necesidad de controlar más eficientemente la frontera, con el objetivo de prevenir malones e incursiones indígenas, llevó a un mayor interés por la zona lindante al límite exterior de la frontera del Salado. Ello explica que hacia mediados del siglo XVIII ya fuese bien conocido el paraje de la laguna de Bragado o **Bragado Grande**. Alrededor de 1846 se le encomendó al general Ángel Pacheco adelantarse la línea de frontera lo que llevó a aquel a fundar un cantón militar y un pueblo, tarea que encomendada al sargento mayor Eugenio del Busto culminó con la fundación de Santa Rosa de Bragado o Santa Rosa de la Frontera. La zona particularmente fértil atrajo a un número creciente de colonos lo que llevó a crear el partido hacia 1852. El pueblo de Bragado fue designado como cabecera y elevado a la categoría de ciudad en enero de 1908²⁸.

El partido de **Carlos Casares** fue creado por ley del 8 de enero de 1907 con tierras tomadas de los distritos de **9 de Julio** y de **Pehuajó**. Por el mismo ordenamiento se había designado cabecera del distrito al pueblo formado en torno a la estación homónima en 1889.

Carlos Tejedor, como partido, se creó por ley de enero de 1905 en la que se establecía formaría parte de la cuarta sección electoral y en lo judicial del departamento centro. Se declaró cabecera a una colonia agrícola denominada “Don Alberto” lindera con los terrenos de la estación flora del ex ferrocarril oeste. Dicha colonia había sido trazada con la intención de erigir el pueblo que lleva el nombre del partido.

Una ley de diciembre de 1887 determinó la creación del partido, que se menciona a continuación, formado por tierras antes pertenecientes a **Tres Arroyos y Coronel Pringles**. En 1888 el gobierno encomendó los trabajos de agrimensura del partido y del pueblo tomándose en consideración las líneas férreas y los centros poblados. Así fue declarado cabecera del partido el centro agrícola **Coronel Dorrego**, que fue declarado ciudad en 1858.

²⁸ COWEN, Pablo, p. 46-47.

El 10 de julio de 1882 el gobierno promulgó una ley que dividía el partido de Tres Arroyos en tres distritos: Tres Arroyos, **Coronel Pringles** y Coronel Suárez. Por la misma ley se autorizaba al poder ejecutivo a crear pueblos como cabeceras de esos nuevos distritos. El 28 de mayo de 1883 se dispuso la creación de doce pueblos, uno de los cuales debería ser el de Coronel Pringles en una reserva de tierras públicas denominada Pillahuincó. El partido estuvo administrado por comisiones municipales hasta 1888 en que fue designado un intendente, el pueblo fue declarado ciudad en 1934.

El partido de **Coronel Rosales** fue creado en 1945, tuvo sus orígenes a fines del siglo XIX, cuando se iniciaron en Bahía Blanca las obras para la construcción del Puerto Belgrano. El primer asentamiento de viviendas, pertenecientes a los operarios que llevaban a cabo los trabajos, se conoció como Punta Alta, debido a que ocupa un sitio elevado en los terrenos del lugar.

Las florecientes actividades agropecuarias de uno de los poblados bonaerenses ubicados en los terrenos de E. **Daireaux** Molina movilizaron a algunos pobladores de los partidos de **Bolívar** y Pehuajó a establecerse en esas tierras. El deseo de traslado se vio reforzado con la construcción, en 1889, de la línea férrea que unía Bolívar con Guaminí, una de cuyas estaciones era Daireaux.

El 5 de julio de 1910 las gestiones iniciadas para la creación de la comuna llegaron a feliz término con la fundación del partido de Caseros (actual Daireaux), fruto de la toma de tierras de los distritos de Pehuajó, Bolívar, Guaminí y una pequeña fracción de Coronel Suárez.

La historia de las tierras de **Ezeiza** donde actualmente se levanta el distrito de Ezeiza remonta su origen al siglo XVIII. Esta ciudad formó parte del partido de **Esteban Echeverría** hasta diciembre de 1995, cuando asumieron las nuevas autoridades del municipio.

En febrero de 1783 el pueblo de San Juan Bautista fue fundado en territorio de Quilmes. Juan de la Cruz Contreras donó las tierras donde se levantaron la iglesia y la plaza pública, mientras que en los alrededores se construían las primeras viviendas. El 30 de enero de 1891 se promulgó una ley por la cual el pueblo de San Juan se convertía en partido. Fue allí que se decidió cambiar la denominación del poblado por la de **Florencio Varela**. En 1910 Florencio Varela recibió tierras que pertenecían a Quilmes y en 1953 fue declarada ciudad.

A pesar de que se creó recién en 1991, el partido de **Florentino Ameghino** estuvo íntimamente ligado a la historia de General Pinto, fundado cien años antes del cual formó parte. **General Pinto** tuvo su origen en el fuerte General Lavalle que desde 1870 integró la frontera norte de la provincia. En 1895 se formó el pueblo de Ameghino.

Hacia 1887 José María Dupuy, que poseía un establecimiento de campo en las costas del partido de **General Pueyrredón**, propuso fundar en sus tierras un nuevo pueblo. El acta

de fundación se firmó el 28 de abril de 1888. En ella se reconocía que el balneario denominado Miramar formaba parte del distrito de General Pueyrredón. Finalmente, el partido de **General Alvarado** se creó el 29 de septiembre de 1891 y Miramar fue su cabecera.

En 1871 la empresa Ferrocarril del Sud extendió sus líneas al sur del Río Salado. En mayo de ese año se estableció, a treinta kilómetros de **Ranchos**, una estación que se llamó Salado por la proximidad al Río Salado. Posteriormente, el agrimensor Mariano Iparraguirre presentó un proyecto de traza del pueblo que fue aprobado el 21 de julio de 1887.

En 1891 fue creado el partido de **General Belgrano**, que incluía al pueblo de Salado, para el que se dispuso el cambio de denominación por General Belgrano y fue declarado cabecera de partido.

Los planes de acción que hacia 1855 había propuesto el presidente de la Confederación, General Urquiza, para solucionar el problema de la frontera, fracasaron en su intento tras las duras batallas sostenidas con el cacique Calfucurá y su hermano Relquecurá, mediante la firma de un acuerdo que permitió elaborar una nueva línea de frontera. En 1883 se estableció un centro agrícola en la estación La Gama del Ferrocarril del Sud. El 14 de febrero de 1890 se creó el partido de **General Lamadrid** con cabecera en el mencionado centro agrícola.

Las costas del extenso partido de Montesalvo, cubiertas de barros blancos y cangrejales, originaron el nombre de "Tuyu", vocablo guaraní que significa barro o lodo. Si bien en 1865 el partido de Monsalvo cedió terrenos para la creación del partido del **Tuyú**, fue recién en 1872 cuando tuvo su autonomía. En 1907 Benjamín Zubiaurre gestionó la fundación de un pueblo, sobre la estación ramal del Ferrocarril del Sud "El Divisadero". En 1909 se aprobó el ensanche del pueblo Divisadero y en 1910 se dispuso que el partido y el pueblo se llamaran **General Juan Madariaga**.

El partido de **General Viamonte** que debe su nombre al prócer de nuestra independencia y gobernador de la Provincia de Buenos Aires, reemplazó a la anterior denominación, Los Toldos, en 1910. Sus orígenes datan de 1863, cuando la tribu del cacique Coliqueo estableció sus tolderías en el paraje conocido como "Tapera de Díaz" en 1863. Este hecho dio vida al nombre de **Los Toldos** para un primitivo pueblo que fue fundado en 1892²⁹.

E – Nuevo partido en el siglo XXI: Creación del Partido de Lezama en el 2009:

Lezama es el municipio más joven de los 135 partidos de la provincia argentina de Buenos Aires. Limita con los partidos de Chascomús, Castelli y Pila. La ciudad homónima es la cabecera del partido. Es el más joven de la Provincia de Buenos Aires, habiendo recibido su estatus jurídico de ciudad el 22 de diciembre de 2009, como escisión del Partido de Chascomús.

²⁹ COWEN, Pablo, p. 49.

Fue creado por ley provincial 14.087 sancionada el 22 de diciembre de 2009 por la Cámara de Diputados, y promulgada al día siguiente, convirtiéndose en el partido bonaerense delimitado recientemente.

F – Pedidos recientes de creación de municipios bonaerenses

A lo largo de las últimas décadas, en diferentes rincones de la provincia tuvieron lugar diversos reclamos de la ciudadanía por la creación de nuevos municipios, proyectos que se han presentado en la legislatura provincial, los cuales por diferentes motivos no prosperaron.

Entre las localidades que insisten en este pedido, se encuentran: Nicanor Otamendi; Batán; Abasto; Temperley; La Riestra; Mariano Acosta; Paso del Rey; Santa Clara del Mar; Quequen; Lima; Barker; Wilde; Gerli; Sierra de los Padres; Banfield; 17 de Octubre, Darregueira; La Franja; Chillar; Presidente Derqui; Villa Flandria-Jauregui; Altos Verdes y Huanguelén, entre otros³⁰.

Causales de las fundaciones de las ciudades

En cuanto a las causales de estas fundaciones, a excepción de Lezama, podemos analizar esquemáticamente dos variables: Los núcleos poblacionales que actuaban como una avanzada sobre el desierto, y aquellos otros que otros autores llaman de consolidación³¹.

Los núcleos poblacionales que actuaban como una avanzada en la frontera.

La mayor parte de los primeros fueron asentamientos que tenía principalmente un neto carácter defensivo en el área de frontera.

A pesar de que algunos documentos de 1637 mencionan la distribución de tierras en esta zona, se desconoce la fecha de fundación de **Salto**. Cien años después el capitán Juan de San Martín realizó una incursión para proteger a los pobladores de la zona de los ataques indígenas y estableció la "Guardia de Salto". En 1752 se instaló allí la compañía de soldados a sueldo "La Invencible". En 1759 el Concejo de Indias ordenó al gobierno de Buenos Aires ponerse de acuerdo con el Cabildo para fundar el nuevo poblado.

La zona de **Tornquist** constituyó una región preferida por los pueblos originarios Pampas que, al abrigo de las sierras y con abundantes valles fértiles, excelentes aguas y una rica fauna, proyectaban sus malones. Las primeras descripciones de la zona fueron hechas por el misionero J. Cardiel (1748). Años más tarde fueron asesinados en una emboscada – a orillas del Sauce Chico – el Comandante Juan de la Piedra y el Capitán Basilio Villarino. El

³⁰ Para mayor información, consultar: Asociación para el reconocimiento de nuevos municipios de la Provincia de Buenos Aires.

³¹ Cit. por COWEN, Pablo, p. 50

avance de frontera hizo que los originarios tuvieran su primera gran derrota en 1827 a manos del Coronel Federico Rauch, pero cayeron finalmente en 1879 cuando el cacique Catriel fue capturado. En 1883 se establecieron las primeras colonias europeas. El partido fue creado oficialmente en 1905.

El nombre de **Lobería** proviene de la cantidad de lobos marinos que acudían a sus costas hacia fines del siglo pasado. La historia comenzó el 25 de diciembre de 1839 con la creación del partido de Lobería Grande dispuesta por el coronel Narciso del Valle. En 1854 se iniciaron las primeras gestiones tendientes a fundar un pueblo que fuera asiento de las autoridades. La cuestión se resolvió el 21 de mayo de 1887 al aceptar la idea de los que proponían a Lobería como cabecera. La fundación se concretó el 31 de enero de 1891.

Hacia 1770, el Virrey Juan José de Vértiz envió una expedición al sur que llegó a **Tandil** y dos años después cruza el cordón orográfico de Tandil y se describe minuciosamente un corral de piedra seca en las inmediaciones del arroyo Chapaleofú, prueba cabal de los asentamientos étnicos.

Producida la Revolución de Mayo en 1810, el Coronel Pedro Andrés García presentó en 1816, un plan de defensa y colonización, insistiendo en el proyecto en 1821. Finalizando ese año, el Gobernador de la Provincia General Martín Rodríguez, realizó una campaña contra los pueblos originarios, llegando hasta Chapaleofú.

Al año siguiente comisionó al coronel García para llevar a cabo una expedición hasta las Sierras de la Ventana, a fin de mediar con los pueblos originarios, proponerles tratados de paz y apreciar sus fuerzas y recursos. García aconsejó la fundación de dos fuertes: uno en la sierra del Volcán y otro en las laderas de la sierra del Tandil, que abrirían el camino a las comunicaciones con Carmen de Patagones. Este informe, indudablemente, influyó en la decisión del Gobierno de llevar a cabo la fundación de un fuerte en el **Tandil**. El 4 de abril de 1823 el propio gobernador Brigadier Martín Rodríguez, fundó el Fuerte de la Independencia (hoy Tandil). Mediante Decreto del 25-12-1939 se creó el Partido de Tandil.

Consolidación de los núcleos urbanos

Los segundos eran poblaciones que crecieron sobre la base de una urbanización en un principio débil y que se fue consolidando paulatinamente y de forma algo acelerada en las últimas décadas.

Algunos ejemplos son los casos de: **Punta Indio**. El 11 de julio de 1914 Martín Tornquist presentó una carta ante el Director de Salubridad, con los antecedentes para la fundación de Colonia Verónica. En 1857 un grupo de vecinos planteó la necesidad de dividir el partido de Magdalena y crear el que se denominaría Coronel de Marina Tomás Espora, lo que fue

aprobado por las cámaras legislativas. Las iniciativas se retomaron en 1994 y culminaron con la creación del partido de Punta Indio.

Guernica, la cabecera del partido de **Presidente Perón** estuvo ligada históricamente a lo que fueron los antiguos curatos de la época colonial. La iglesia tuvo gran influencia en la conformación y delimitación de las poblaciones de la región, y también en las tareas de registro y control poblacional. La fundación del pueblo de Guernica estuvo emparentada con Matilde Díaz Vélez, quien en mayo de 1934 donó las tierras donde posteriormente se establecerían los vecinos. En noviembre de 1993 se creó el partido de Presidente Perón sobre tierras pertenecientes al partido de San Vicente, Florencio Varela y Esteban Echeverría.

Por otro lado, los datos más antiguos sobre **Pinamar** son de principios del siglo XIX, cuando los campos denominados de los “Montes Grandes de Juancho” pertenecían a José Suárez y abarcaban unas 70.000 hectáreas. Los 25 kilómetros de playas y médanos costeros que contenían el antiguo campo de los “Montes Grandes de Juancho” quedaron repartidos entre las estancias de Martín García, El Rosario y Manantial. En 1907 se creó la colonia Divisadero (luego General Madariaga), a 29 kilómetros de la costa que pasó a ser cabeza administrativa de la zona. En 1943 se inauguró Pinamar como localidad balnearia. Se instituyó como partido en 1978.³²

Los antecedentes de **Monte Hermoso** se remontan al siglo XVI, cuando Juan de Garay realizó una expedición por la costa atlántica a la que llamó “muy galana costa” por las características del paisaje. En el siglo XVII aparecen nuevas referencias puesto que el nombre de Monte Hermoso figura en la portada de un mapa del litoral bonaerense. Darwin lo mencionó en un trabajo efectuado a principios del siglo XIX. También el paleontólogo argentino Florentino Ameghino visitó el balneario a fines del siglo XIX y publicó un libro titulado “Monte Hermoso”. Esteban Dufaur, en 1879 compró 4.000 hectáreas en la zona que fue poblándose a partir de 1917. El partido se creó en 1978.

La zona del partido de **La Costa** se conocía como los pagos de “Ajó” o “Tuyú”, que significan “barro o arcilla” y conformaba los “Pagos de Monsalvo”, amplia región que se extendía desde el actual partido de General Lavalle hasta el Río Quequén Grande. Los Pagos de Monsalvo pasaron a denominarse “Partido de Ajó” y en 1884 **General Lavalle**. Al final de la década de 1930 comenzó a desarrollarse la zona costera al este del partido, dando origen a las localidades de San Clemente del Tuyú y Mar de Ajó. Más tarde surgieron Las Toninas, Santa Teresita, Mar del Tuyú, San Bernardo, Aguas Verdes y La Lucila del Mar. El partido se creó en 1978.

En relación con **Ituzaingó**, su traza fue aprobada el 24 de octubre de 1872 por el gobernador Mariano Acosta. En 1874 se inauguró la estación ferroviaria con el nombre de

³² COWEN, Pablo, p. 52.

Ituzaingó, triunfo militar en la guerra con Brasil, que en guaraní significa “cascada abundante de agua”. La popularización del nombre de la estación dio origen a la denominación de la localidad, declarada ciudad el 28 de octubre de 1964. Durante cuarenta años se bregó por la autonomía de la localidad. En 1994 se decidió la división del partido de Morón. El 28 de diciembre de 1994, fue aprobada la Ley N°11.616, se creó el partido de Ituzaingó.

Para indagar sobre los orígenes de estas poblaciones es ineludible considerar la importancia de las comunicaciones: el trazado de los caminos y las líneas férreas fueron fundamentales para entender por qué las personas se fueron agrupando en determinados puntos geográficos y también a la inversa por qué algunas poblaciones dejaron de existir o se estancaron por la incomunicación que podían sufrir.

Un ejemplo de ello lo constituyen partidos como el de **Rivadavia**. Su origen tuvo como epicentro a la estación América del Ferrocarril Oeste, donde inicialmente, se pensó en la instalación de la colonia agrícola “Juárez Celman” (que nunca llegó a establecerse). El partido de Rivadavia, que fue creado finalmente en 1910, lleva su nombre en honor al primer presidente argentino.

Hipólito Irigoyen es otro ejemplo, una vez que la Empresa Midland terminó el tramo del ferrocarril hasta la estancia “La Porteña”, propiedad de Máximo Boubée, el Directorio de la compañía ferroviaria se dispuso a rendir homenaje a su presidente, Frank Henderson, al designar con su nombre a una de las principales estaciones. El pueblo de Henderson fue fundado en 1909. El partido se creó el 13 de enero de 1960. Para ello se tomaron tierras de los distritos de Carlos Casares, Bolívar y Caseros (actual Daireaux).

Asimismo, **Roque Pérez**, debe su origen al ferrocarril. La aparición del ferrocarril en la zona, y el consiguiente paso de la primera locomotora, determinaron el nacimiento de Roque Pérez. Como en tantos otros pueblos de la provincia, fue una estación de trenes la que generó el primer asentamiento de viviendas. Las tierras integraron el distrito de Saladillo, y recién en 1913 los vecinos obtuvieron la autonomía de Roque Pérez, que a partir de ese momento empezó a ser considerado como partido.

En cuanto a **Tres Lomas**, su origen se remonta a 1903, Antonio Blanco vendió a Ferrocarril del Oeste las tierras destinadas a la construcción de una estación ferroviaria que, definitivamente, se instaló dos años después con el nombre de Tres Lomas. Junto a ella nació el pueblo homónimo. En 1907 Tres Lomas pasó a integrar el partido de Pellegrini, que antes pertenecía a Guaminí. El 11 de diciembre de 1987 asumió el primer intendente.

La génesis de la formación de los partidos en la Provincia de Buenos Aires, hay indudablemente que buscarla en la llamada formación de los Pagos que comenzaron a constituirse a partir de la propia fundación de la ciudad de Buenos Aires.

Estos pagos fueron definidos como:

“Las primeras secciones en que se dividió la campaña, que originalmente no constituyeron un distrito de administración, sino simplemente grandes extensiones de límites imprecisos, correspondientes cada una a una zona de población rural más o menos compacta. Estas zonas se habían formado junto a las aguadas que eran los ejes económicos de la campaña en aquellos tiempos primitivos de la ganadería”³³.

Esta denominación de “Pagos” comenzó a redefinirse hacia 1730 cuando el Cabildo de Buenos Aires creó, por un auto de buen gobierno, las parroquias de españoles curatos y vicecuratos – aunque el propio vocablo (pago) se siguió utilizando, pero sin ningún afán de precisión sólo para hacer referencia al lugar donde una persona había nacido o consideraba que estaba su “hogar”.

Las parroquias que limitaban con esa imprecisa y cambiante línea de frontera con el desierto estaban en una constante redefinición territorial ya que a medida que nacían nuevos poblados o registraban aumentos los ya constituidos, se consideró que eran jurisdicción de cada curato las tierras más o menos despobladas que se encontraban en las inmediaciones del mismo.

En relación con el origen de estas poblaciones, indudablemente tres variables se presentan como predominantes: las poblaciones que tenían su origen en establecimientos de carácter militar, los relacionados con los caminos y el transporte y aquellos que tenían su origen en una actividad eclesiástica.

Entre los primeros tenemos a **Chascomús, San Miguel del Monte, Salto, Rojas, Ranchos, lobos, navarro y San Antonio de Areco.**

Entre las poblaciones que tuvieron su origen en una capilla: **Magdalena, Arrecifes, Capilla del Señor, Morón, Pilar, San Nicolás, Merlo, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, San Vicente y San Isidro.** Reducciones como las de **Quilmes y Baradero.**

Las poblaciones que deben su nacimiento a una actividad económica ligada al transporte, se encuentran: los núcleos que nacieron como puertos, si no consideramos a la propia ciudad de Buenos Aires, debemos mencionar a **Ensenada de Barragán** sobre el Río de La Plata y **Las Conchas** sobre el mismo río. **Pergamino** nació como parada casi obligada por la existencia de una posta. En cuanto a los caminos, uno principal pasaba por **San Vicente**

³³ LEVENE, Ricardo. Historia de la Provincia de Buenos Aires y de la formación de sus pueblos. La Plata, 1942.

y **Chascomús** y que iba en dirección hacia el sur, hacia la Laguna de Los Padres, otro desde **San Miguel del Monte** iba hacia Laguna Blanca -Las Flores- y el que partiendo de Luján se dirigía hasta Salinas Grandes. Estos no eran caminos principales, pero fueron acrecentando su importancia tanto por el aumento de la población como por el avance de la frontera. Entre los caminos principales, estaba el del Norte o camino al Alto Perú y que pasaba en dirección hacia Córdoba por **Pergamino, Arrecifes, San Antonio de Areco, Luján y Morón**; y también el llamado camino de La Costa, que en dirección a Santa Fe, pasaba por Las Conchas, Zárate, Baradero, San Pedro y San Nicolás.

La línea de frontera demarcada en 1779 partía de la boca del Salado para concluir en Melincué en la Provincia de Santa Fe y ya en 1784 se definieron los partidos que irían a quedar bajo el control del Alcalde de Hermandad.

Hasta 1810 eran diecinueve: **San Nicolás, San Pedro, Baradero, Areco, Arrecifes, Pergamino, Las Conchas, San Isidro, Morón, Matanza, Lobos, San Vicente, Magdalena, Quilmes, Chascomús, Areco Arriba, Pilar, Cañada de la Cruz y Navarro**. Luján tenía Cabildo propio y jurisdicción territorial desde 1755 y los de **Matanza y Cañada de la Cruz** no tenían cabecera.

Al ser suprimidos los Cabildos y la Hermandad durante el gobierno provincial de Martín Rodríguez, se crearon en 1822 los Juzgados de Paz que iban a tener las mismas jurisdicciones, pero siempre con límites imprecisos. En 1854 se dictó la primera ley de municipalidades de campaña y en 1857 -mediante ley del 15 de septiembre – el gobernador Valentín Alsina determinó dividir el territorio provincial en departamentos, partidos, curatos y secciones. Los límites de los partidos al norte del Salado fueron establecidos formalmente por una ley del 24 de octubre de 1864 reglamentada por un decreto de febrero de 1865. En 1886 se dictó la Ley Orgánica de Municipalidades³⁴.

Haciéndose mención anteriormente a la mayoría de los municipios bonaerenses, claro está que varios han sido creados previo al Primer Gobierno Patrio, y no resulta un detalle menor, viendo cómo se fueron desarrollando los poblados, generándose desde pequeños asentamientos a importantes núcleos urbanos que fueron consolidándose gracias a diferentes factores, como se mencionara previamente la extensión del territorio, el establecimiento de parroquias y la conectividad mediante caminos para el desarrollo de las comunidades nuevas que se iban formando.

Cuando hablamos de autonomía municipal, también es necesario conocer cuáles fueron los orígenes de las comunidades, cómo fue su crecimiento en el tiempo y desarrollo, hay ciudades que han perdido con los años la capacidad para ser territorios pujantes, a causa del ferrocarril por la desaparición del mismo, quedando pueblos olvidados en el interior de la

³⁴ COWEN, Pablo, p. 55.

Provincia de Buenos Aires, con establecimientos públicos en desuso y dejados al olvido. No han tenido la misma suerte que las ciudades que pudieron seguir interconectadas, por ello lo fundamental de la conexión para el crecimiento de una comunidad, rutas, caminos, trenes, que sirven como medios para lograr un mejor progreso, como se ha observado en las ciudades que sí han seguido conectadas.

No es un detalle menor resaltar las consideraciones previas, y no dejar de lado que, **la falta de conectividad de los pueblos que bloquea su crecimiento, es un atentado a la legítima autonomía** que se podría lograr si se sostiene el crecimiento y la buena administración de las comunas. El tropiezo de la falta de conexiones, hablando de caminos, trenes, entre otros medios, ha paralizado las intenciones que podrían tener pequeños municipios actuales que, en su apogeo han tenido una fuerte impronta de crecimiento como núcleos urbanos consolidados, y por la falta de “puentes”, han quedado con sus economías estancadas, con pocas posibilidades de optar por otras alternativas, significando esto un problema cuando se trata de establecer una autonomía de un municipio, por ello, como se verá más adelante en el presente trabajo, se hablará de diferentes grados de autonomía para los municipios bonaerenses, ya que no todos están en las mismas condiciones, ya sea por la demografía, territorio, administración sostenida en el tiempo y otros factores que se analizarán en su oportunidad.

CAPÍTULO III AUTARQUÍA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Discusiones sobre autarquía y autonomía del municipio argentino

En el presente apartado, se buscará centrar la atención en la evolución que a nivel político, institucional, administrativo y financiero debió llevarse a cabo con el fin de alcanzar el equilibrio entre la democracia y la eficiencia en el territorio nacional, en materia de municipalismo.

Se consideró necesario y de suma utilidad lograr jerarquizar al municipio instituyéndolo como uno de los pilares de nuestra República al considerarse a la comuna como aquel lugar donde, luego de la familia, tiene lugar el más frecuente e indispensable intercambio de relaciones humanas.

Es en cada municipio donde, a causa de la cercanía, el trato mutuo de los vecinos, su relación íntima y asidua y el conocimiento más profundo de los problemas de la comunidad, encauzado adecuadamente, llegaría – en la concepción de quienes pensaron nuestra República – a facilitar el cumplimiento de la perspectiva del urbanismo.

No se puede hablar del municipio actual, sin referirnos a las discusiones doctrinarias que, con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, donde los constitucionalistas y juristas argentinos se planteaban como problema a dilucidar si las municipalidades eran **autárquicas** o **autónomas**. Ello, lleva a adentrarnos en las consideraciones de ambos institutos, para resaltar más adelante las diferencias surgidas a partir de la doctrina y la jurisprudencia, al aplicarse ambos a la figura del municipio en nuestro país.

Por un lado, la **autarquía** otorga a un ente u organismo determinado la capacidad para administrarse a sí mismo, de acuerdo a una norma que le es impuesta. Los aspectos que caracterizan a un ente autárquico son los siguientes³⁵:

- Tienen personalidad jurídica propia;
- Cuentan con una asignación legal de recursos;
- Su patrimonio es estatal;
- Tienen capacidad de administrarse a sí mismos;
- Están sometidos al control estatal;
- Son creados por el Estado.

Es decir que un municipio autárquico sería una mera creación legal del Estado, que sólo ejerce las atribuciones concedidas por éste.

³⁵ DIFALCO, Dardo R. La autonomía municipal, Anales Derecho Público Provincial UNLP, p. 480-481, 2008.

La **Autonomía** es, no sólo la capacidad de administrarse por sí mismo, sino también la de dictarse sus propias normas por las que ha de regirse, como también la de gobernarse por autoridades elegidas.

La autonomía en la última reforma constitucional nacional

A – Autonomía y autarquía en los preámbulos de la reforma constitucional

Los criterios divisorios clásicos entre autonomía y autarquía para la doctrina y jurisprudencia argentinas se resumen en 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?*³⁶

a) La diferencia por el origen del poder

Marienhoff defiende este criterio. El poder autónomo 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 el poder originario en el Estado Argentino (esto surgiría claro de los artículos 105 y 106 de la Constitución Nacional según numeración 1853/60) 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 el sistema de la Constitución de 1853/60 (y aún a pesar de sus reformas, según este criterio) 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 país³⁷.

³⁶ ROSATTI, Horacio, Tratado de derecho Municipal – 1ra. Edición – Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2006, p.114

³⁷ MARIENHOFF, Miguel S. La supuesta autonomía municipal, en La Ley. 1990-B-12, sección doctrinaria.

b) La diferencia por el tipo (cualidad) o el “quantum” (cantidad) del 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 *quantum* o de grado entre ambos institutos.

Así, en el considerando octavo del fallo “**Rivademar c/Municipalidad de Rosario**”, 21 de marzo de 1989³⁸ la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *obiter dictum*, reseñó – con especial referencia a los municipios – estas ocho diferencias cualitativas que, excediendo el marco propio de la autarquía, ingresan en la autonomía:

1. El origen constitucional de los municipios.
2. La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en entidades autárquicas.
3. La imposibilidad de la supresión de los municipios.
4. El carácter de la legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de entidades autárquicas.
5. El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios establecido por el art. 33 del Código Civil, frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.
6. El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
7. La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.
8. La elección popular de sus autoridades.

Aunque el análisis particular de cada una de estas atribuciones haya sido objeto de cuestionamiento por la doctrina³⁹, en el sentido de que no son excluyentes 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 – en su oportunidad – quiso decir el máximo tribunal nacional. El municipio es un ente constitucional, necesario, de base territorial, con *sustractum* sociológico, con un conjunto amplio de finalidades y cometidos y con medios suficientes para llevarlos a cabo. Difícilmente todas esas características o atributos puedan ser congregados por un ente de los clásicamente llamados autárquicos.

³⁸ Fallos:312:326

³⁹ BIANCHI, Alberto B. La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades, en La Ley. 1989-C-47 y ss.

El otro subcriterio dentro de esta corriente de pensamiento establece que la diferencia entre lo autónomo y lo autárquico es una diferencia de grado o de *quantum* 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 (aquellos que caracterizamos como “autonormatividad constituyente”)⁴⁰.

Se trata de una posición reduccionista al extremo, en la medida en que 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 reforma constitucional

El actual artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma de 1994, como se ha mencionado, en su cláusula define una **intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio en la vida política del país**. En tal sentido, dice mucho más que la cláusula originaria del artículo 5° (que se refiere al “régimen municipal” a secas) pero no tanto como para uniformar racionalmente a una realidad tan compleja y rica en matices.

Ha quedado claro que el municipio es un ente que tiende a la autonomía, entendiendo por autonomía (en su acepción “plena”) de acuerdo al criterio que establece Rosatti, Horacio en la obra que se cita en el presente trabajo, y según se describiera precedentemente, 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 sus propias autoridades, aquellas que habrán de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales;
3. *Autarcía 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;

⁴⁰ ROSATTI, Horacio, p. 116.

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 precedentemente⁴¹.

Definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, 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 señalado. Habrá municipios que podrán tener un status de autonomía plena (las cinco atribuciones señaladas) y habrá otros que tendrán una autonomía semiplena o relativa⁴² (vgr.: por carecer de autonormatividad constituyente)

C – Los matices (alcance y contenido) de la autonomía en las provincias

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:

PRIMERO) La **Carta Orgánica Municipal** no debe ser concebida sólo por la culminación o sublimación jurídica del orden local, menos aún como resultante de la interpretación “fidedigna” de la intención del constituyente nacional. La perspectiva desde la que debe analizarse la viabilidad jurídica de la Carta Orgánica es la socio-económico-política, de modo que el Derecho tutela culturalmente el proceso fisiológico de las comunidades locales en sus distintas etapas de desarrollo: premunicipalismo, municipalismo y posmunicipalismo. En el primer caso, cuando la comunidad no goza aún de autosuficiencia, el Derecho tenderá a concentrar los esfuerzos sociales; 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 “soluciones jurídicas”, mecanismo perverso por el que se razona de este modo: “cambiar la norma para que cambie la realidad”.

⁴¹ ROSATTI, Horacio, p. 118.

⁴² HERNANDEZ (h), Antonio María, Derecho Municipal, 2ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1997, ps. 414 y ss.;

BIDART CAMPOS, Germán J. Tratado de Derecho Constitucional argentino, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. VI, p. 52.

Ver asimismo: DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, ps. 414 y ss.;

MIDÓN, Mario A. R., Manual de Derecho Constitucional argentino, Plus Ultra, Buenos Aires, 1997, ps. 97 y ss.;

SARMIENTO GARCÍA (dir.), Derecho Público, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, ps. 496 y ss.

- 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 conectados y a los aislados, a los urbanos y a los rurales, etcétera.

En una escala concreta – aunque no definible *a priori* para todo el tiempo y lugar, 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, por ej.: un policlínico de alta complejidad, un polideportivo, un centro de estudios superiores, etc.).

Es tan dañino “retrasar” el avenimiento 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.

SEGUNDO) *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 – cuando menos – las siguientes alternativas, ordenadas (según nuestro criterio⁴³) “de mayor a menor”, 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;

⁴³ ROSATTI, Horacio, p. 120

- b) **Sistema de Cartas heterorredactadas de carácter opcional:** una instancia de decisión superior ofrece al municipio distintas cartas alternativas, debiendo los vecinos elegir una de ellas;
- 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;
- d) **Sistema de Carta autorredactada con vigencia condicionada:** los vecinos del municipio redactan la norma constituyente local, pero 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 de 1921, art. 149, para los municipios de Santa Fe y Rosario) o bien – con una pauta de mayor laxitud – entenderse cumplido fictamente, por el mero transcurso del tiempo y el silencio del órgano que debe expedirse (vgr.: Constitución Provincial de Salta de 1986, art. 168).

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 destitución 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 un primer nivel, la amplitud de la autocefalía se relaciona con la potestad del municipio de optar entre los diferentes regímenes de gobierno: alcalde – concejo o “ejecutivista” (afín al presidencialismo), *manager* o gerente (análogo al parlamentarismo) o comisión (similar a su escala, al directorialismo).

En un segundo nivel, la amplitud de la autocefalía se vincula con el reconocimiento de un sistema electoral propio, con alternativa de diferenciar las fechas y modalidades propias de los comicios 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 tan sólo una circunscripción limitada o un barrio o ciudad).

En un tercer nivel, 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 un cuarto nivel, 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.).

Grados de autarquía

A partir del fallo recaído en “*Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*” (Fallos: 312:326), 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 *decidendum* era administrativa-laboral) había dicho que la provincia no podía 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 conceptualmente poder tributario originario a los municipios, la delegación de tales atributos resultaría insuficiente⁴⁴.

Como se había dicho con razón, de la mera existencia asegurada por la Constitución Nacional en su artículo 5º, el fallo avanzaba hacia el *standart* “subsistencia económica razonable”, al que otorgaba condición constitucional. Y garantizaba, a través de la conclusión a la que se arribaba en la sentencia, que este derecho de subsistencia económica (y política, en sentido de rechazar las injerencias indebidas) era oponible judicialmente a la provincia⁴⁵. La sentencia constituyó un valioso antecedente de la cláusula constitucional – bajo el número 123 según el ordenamiento de la reforma de 1994 – introduce la autonomía municipal “en el orden (...) económico y financiero”.

El reconocimiento de grados de autarquía también se vincula con el nivel de participación del municipio en los sistemas de distribución primaria (provincia-municipios) y secundaria (entre los distintos municipios con la provincia) de los recursos coparticipables.

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 facilidad en determinar qué servicios, como el de defensa nacional, representación exterior, etcétera, 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, etcétera, no es posible señalar línea divisoria entre lo general, lo provincial y lo

⁴⁴ ROSATTI, Horacio, p. 122.

⁴⁵ VERGARA, Omar Alejandro, Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias, en La Ley. 1989-C-929 y ss., sección doctrina.

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”⁴⁶.

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 controla⁴⁷.

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 “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);
- La elaboración del presupuesto por programas, y
- La determinación de una realización 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 o antiestatista consideraría “no privatizables”⁴⁸ (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).

⁴⁶ ALTAMIRA, Pedro Guillermo, Curso de Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 139.

⁴⁷ OBEID, Jorge Alberto, Municipio, descentralización y poder, en Cuadernos Aurora, Santa Fe, N°9, julio de 1993.

⁴⁸ ROSATTI, Horacio, p. 124.

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 pública cuanto aquellas actividades (obras o servicios públicos en sentido amplio) permitidas, 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 los lugares que, comprendidos dentro de su ejido territorial, están sujetos a extraña jurisdicción (vgr.: puertos, ferrocarriles, sedes militares, universidades, etc.).

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.

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 del 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. 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 autodeterminación (vgr.: Constitución Provincia de Río Negro de 1988, art. 225).

Desde el punto de vista estrictamente político, la autodeterminación presupone acceso a la información extramunicipal 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 o entre ellos y otras instancias de poder sean resueltos por un tribunal de justicia imparcial (Corte Suprema o Superior Tribunal provincial y, eventualmente, Corte Suprema de

Justicia de la Nación)⁴⁹ y, llegado el caso de la intervención institucional de 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 hayan generado los motivos que suscitaron el remedio federal⁵⁰; la intervención provincial debe concretarse por ley formal – en algunas provincias argentinas se exige una mayoría especial⁵¹, 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.)⁵².

Resulta fundamental tener en claro las diferentes formas que puede tener un municipio con respecto a los grados y alcances de autonomía como se mencionó anteriormente en la obra del Dr. Rosatti en su Tratado de Derecho Municipal, donde se han expresado los puntos de vista desde diferentes matices para comprender aún más y enriquecer el estudio de la autonomía municipal desde sus aspectos más sobresalientes, necesarios para una mirada crítica desde nuestra provincia que aún no garantiza tal instituto en su constitución.

Por otro lado, adentrándonos al derecho constitucional provincial, a diferencia de lo que ocurre en Provincia de Buenos Aires, en nuestro país hasta el año 1957 en que se promulgan constituciones para las nuevas provincias, todos los regímenes implantados respondieron a los lineamientos de la corriente de los municipios autárquicos, lo cual fue desplazando de forma paulatina el autonomismo, del cual puede señalarse estuvo siempre presente.

A partir de 1957, las provincias argentinas comenzaron a reconocer en sus Constituciones expresamente a los municipios su autonomía e incluso su facultad constituyente para darse sus propias cartas orgánicas.

Así, podemos citar el **Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales**⁵³, que en Buenos Aires en el año 1960 recomendó establecer en las constituciones provinciales el principio de autonomía en sus aspectos políticos, administrativos y financieros y también lo

⁴⁹ En este sentido: Constituciones de Misiones de 1958, art. 166; de Buenos Aires 1994, art. 196; de Salta, art. 178; de Córdoba 2001, art. 165; de Formosa 2003, art. 170.

⁵⁰ En este sentido: Constitución Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de 1991, art. 187.

⁵¹ Constituciones de Córdoba de 2001, art. 104; de La Rioja de 1986, con las reformas de 1998 y 2002, art. 159; de Formosa de 1957, reformada en 2003, art. 184; de Santiago del Estero de 2002, art. 220; de Jujuy de 1986, art. 182, inc. 2°; de Salta de 1986, reformada en 1998, art. 179, y de San Luis de 1987, art. 279.

⁵² El art. 175, inc 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”.

⁵³ Para más información ver, entre otros, Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales, Buenos Aires, 1960; Mouchet, op. cit., p. 53; Dana Montano, “El Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales,” JA, 23 de agosto de 1960; Bidart Campos, op. cit., p. 555 y ss.

establecido en el la “**Celebración del II Congreso Hispano-Luso Americano-Filipino de Municipios de 1959**”⁵⁴, donde en sus conclusiones, se destacan las siguientes:

El relator señor Mouchet, de la Argentina, procedió a la lectura de las conclusiones de la Comisión 1ª (Derecho municipal), que fueron las siguientes:

- Primera. Las Constituciones deben asegurar la efectiva autonomía de los Municipios, en términos que ellos mismos fijen su ley orgánica y, así, su organización político-administrativa en armonía con la concepción del Estado.
- Segunda. La Constitución debe reconocer una competencia propia no sujeta a intervención del Estado.
- Tercera. La competencia legislativa municipal debe comprender como materias propias: a) Las que en cada país se consideren tradicionalmente de ese carácter b) Las destinadas a satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local. c) Las que resulten de la buena descentralización de las funciones estadales de la Administración, fundamentada en la conveniencia de los intereses locales, serán directamente resueltas por los interesados más directos. Debe comprender exclusivamente, o en conjunto con el Estado, las actividades que resulten de las modernas concepciones sobre la acción del Estado en materia de cultura y de asistencia social para el logro del bien común.
- Cuarta. La competencia legislativa municipal no debe ser limitada a actividades puramente administrativas, sino igualmente comprender las funciones inherentes al gobierno municipal.
- Quinta. La Constitución debe determinar con precisión las materias fundamentales en que se ejerza la competencia de los Municipios: organización político-administrativa, régimen financiero, prestación de los servicios públicos de interés local, ejercicio de los poderes de policía, reglamentación y administración del dominio público municipal, y aquellas otras que, aun no siendo especialmente indicadas, se refieran a necesidades o intereses locales.
- Sexta. La legislación municipal en materia propia debe ser defendida contra la intromisión de las actividades legislativas o ejecutivas de los órganos superiores del Estado por medio de garantías expresas en la Constitución y de recursos jurisdiccionales adecuados.
- Séptima. La facultad legislativa y reglamentaria de los Municipios debe ser sometida a la misma fiscalización jurisdiccional de la del Estado, como garantía de los

⁵⁴ CELEBRACIÓN DEL II CONGRESO HISPANO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS. (1959). *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica. Nueva época*, (105), 405–424.

administrados frente a los actos inconstitucionales o ilegales de los órganos de los Municipios. Las conclusiones fueron aprobadas por unanimidad.

Como se mencionó anteriormente, el *emblemático fallo Rivademar*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Caso Rivademar) sostuvo la autonomía municipal, fundando tal criterio en ocho razones, las cuales ya fueron descriptas.

Este fallo y los reconocimientos de las constituciones provinciales fueron recogidos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la cual habilitó a los municipios establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de Cartas Orgánicas Municipales y de acuerdo a los alcances determinados por cada provincia.

En cumplimiento de ese mandato, al mes de septiembre de 2021, 20 provincias han reconocido en sus constituciones la autonomía municipal, con diferentes matices, restando las provincias de Mendoza y Santa Fe que no han reformado sus constituciones después de 1994 y la de Buenos Aires que sí lo ha hecho, pero ignoró el mandato de la Constitución Nacional.

Los aspectos de la autonomía municipal enumerados en nuestra Constitución Nacional, significan:

- **Institucional:** se refiere la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica obteniendo “plena autonomía” o si no puede hacerlo es una “autonomía semiplena”, siendo este último el caso de la Provincia de La Pampa. Se dan también casos donde las cartas orgánicas deben ser aprobadas por las Legislaturas provinciales, Chubut requiere que la primera carta orgánica de un municipio sea aprobada por la legislatura provincial, mientras que Neuquén y Salta también todas sus reformas.
- **Político:** se refiere a la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.
- **Administrativo:** se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc.
- **Económico:** se refiere a la capacidad de gerenciar el gasto público municipal.
- **Financiero:** se refiere a la posibilidad de establecer impuestos.

Cronología y etapas del constitucionalismo provincial y la autonomía de los municipios

Para proceder al análisis del sistema actual de Derecho Provincial y Municipal Argentino, es necesario hacer una referencia cronológica de las distintas reformas que fueron llevándose a cabo a lo largo de nuestra historia en los textos constitucionales tanto de la nación como de las provincias.

En el constitucionalismo público provincial hasta el año 1986 se observa, en general, una misma línea en torno al ejercicio del poder constituyente de segundo grado, puesto que éste se encadena en buena medida al Poder Constituyente Nacional. Así, las provincias argentinas dictan sus primeras constituciones luego de 1853, a la luz de las exigencias contenidas principalmente en el artículo 5 de la Constitución Nacional. Luego, las principales reformas constitucionales a nivel nacional traen aparejada la misma iniciativa en las provincias.

Fundamentalmente, esto se debe a que nuestra Constitución Nacional delega a las provincias expresamente la facultad de proveer a la concreción de la autonomía municipal. Dicha delegación, traduce la voluntad de propender a la “unidad en la diversidad”, propia del federalismo.

Desde 1986, trece provincias argentinas reformaron sus constituciones sin que ello les hubiere sido impuesto por modificaciones constitucionales en el orden nacional.

En efecto las provincias de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero, reformaron sus textos constitucionales en el año 1986, mientras que Córdoba y San Luis lo hicieron en el año 1987, Catamarca y Río Negro en 1988, Tucumán en 1990, Formosa en 1991 y Corrientes en 1993. Además, Tierra del Fuego se dio su primera Constitución en 1991.

Luego de la reforma de 1994, cuatro provincias reformaron sus constituciones en ese mismo año como La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz. Años después actualizaron sus textos a la luz del modelo nacional, Santiago del Estero en 1997, Salta y Santa Cruz en 1998, La Rioja en el 2000 y en el año 2002, Córdoba en el 2001, Formosa en el 2003, Santiago del Estero a fines del año 2005, Tucumán en el año 2006 y Entre Ríos en el año 2008.

El **primer ciclo de reformas**, propio de los años ochenta y de principios de los noventa se caracterizó principalmente por enmarcarse en el contexto de la transición democrática, buscando adaptar las constituciones a las nuevas realidades de la democracia de partidos y a las tendencias más modernas de reconocimiento de nuevos derechos y garantías propios del constitucionalismo postindustrial.

Años después, el **ciclo reformista** que desencadenó en la reforma nacional de 1994, se centró sobre todo en la recepción de las innovaciones nacionales. Luego, a los 20 años del comienzo de la transición democrática, aparece el **tercer ciclo de reformas**, centrado más bien en la recepción de los principios económicos que se imponen en el resto del mundo, de las nuevas estructuras estatales nacidas de las autonomías locales, de los avances de la descentralización, de las exigencias de los procesos de integración nacional y, sobre todo, de las demandas de participación y protagonismo de la sociedad civil, encauzadas en los nuevos mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandatos, etc.

El régimen municipal también ha sido objeto de importantes cambios en el constitucionalismo provincial que nace a partir del retorno a la legalidad institucional en la década del ochenta.

A sí, las constituciones de Salta, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, La Rioja, San Luis, Córdoba, Catamarca, Río Negro, Formosa, Tierra del Fuego, Corrientes, en general, reconocen al municipio como entidad jurídico-política y como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, consagrándose además la independencia del gobierno municipal ante todo otro poder provincial⁵⁵.

Este momento del constitucionalismo provincial se caracteriza por inclinarse, con matices, a consagrar la autonomía municipal, plena o semiplena. Sin perjuicio de ello, se marcan diferencias entre “municipios” de primera o segunda categoría y “comunidades” – los de tercera categoría-, otorgándoles en general, autonomía a estas últimas.

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se incorpora la autonomía municipal en el nuevo artículo 123, varias provincias reformaron sus constituciones como La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz.

Sin embargo, la recepción de los principios entorno al régimen municipal, incorporados a nivel nacional, no ha sido unificada en esas cartas. La mayoría reconoce autonomía política, administrativa, económica y financiera a los municipios (Santa Cruz, Chubut, La Pampa y Chaco) distinguiendo algunas entre los de primera, segunda y tercera categoría correspondiéndole a los de primera categoría el dictado de su propia carta orgánica (Chaco). La constitución de Tucumán (2006) también se incorpora al grupo de las que reconocen la autonomía plena a sus municipios.

Como se mencionó al principio del presente trabajo de tesina, el caso de la Provincia de Buenos Aires, que, si bien modifica su texto con posterioridad a la reforma constitucional nacional, **mantiene en cuanto al régimen municipal aquello que expresaba su constitución de 1934**. Transcurrieron 87 años de un régimen que ha quedado como capítulo pétreo de hecho, sin dar un giro para garantizar correctamente la autonomía conforme se observa en la evolución de constituciones de otras provincias que han avanzado en la temática.

Lineamientos receptados por el constitucionalismo provincial en torno a la autonomía municipal

Los principales lineamientos receptados mayoritariamente en el constitucionalismo provincial en torno a la autonomía municipal son, entre otros:

⁵⁵ DIFALCO, Dardo R. La autonomía municipal, Anales Derecho Público Provincial UNLP, p. 482, 2008

1. En lo referido a la **autonomía institucional**⁵⁶, analizando las veintitrés cartas provinciales, es posible clasificarlas teniendo en cuenta el momento en que han sido sancionadas, y los distintos alcances y significaciones atribuidas al término autonomía en:

- **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 a 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).

En torno al tratamiento de la autonomía institucional es posible distinguir constituciones que precisan los requisitos o condiciones básicas a las cuales deberá ajustarse la carta orgánica que se sancione: como por ejemplo el sistema republicano, representativo, democrático, participativo, la forma de elección de las autoridades, la existencia de órganos de control, mecanismos de participación democrática semidirecta, etc. Otras, en cambio, expresan que las cartas orgánicas deben ajustarse a lo dispuesto en el texto constitucional provincial.

2. En cuanto al **territorio y población:** vemos que la Provincia de Mendoza mantiene la figura del municipio-departamento o municipio-partido, mientras que la mayor parte de las demás constituciones provinciales se inclinan por el modelo del municipio-ciudad, distinguiendo, a su vez, en categorías de municipios, en lo que se refiere a la determinación del número de habitantes que fija cada una.

⁵⁶ Idem anterior.

En estrecha vinculación, la población municipal sirve para poder categorizar a los municipios, reconociéndoles mayores grados de autonomía a los centros más poblados, distinguiendo así, como ya se dijo, entre los de primera, segunda, tercera categoría. Así, por ejemplo, poseen plena autonomía en todos sus ámbitos, según la Constitución de San Juan las ciudades que tienen más de treinta mil habitantes.

En cambio, se observa la ausencia del aspecto institucional en los municipios denominados de segunda y tercera categoría que son, por ejemplo, en la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero las ciudades que cuentan con menos de veinte mil habitantes y más de nueve mil y las que cuentan con menos que esta última cifra, respectivamente. La Constitución de Córdoba efectúa esta distinción, pero utilizando otra terminología como ser las denominaciones de “municipios” o “comunas” de acuerdo al nivel poblacional de cada uno/a. En igual sentido en la Constitución de Formosa aparecen reflejados términos tales como “municipalidades” y Comisiones de Fomento”.

Situación diferente se observa en la Carta Magna de Corrientes, en la que se deja en manos del Poder Legislativo Provincial la determinación de las categorías y la delimitación territorial de las municipalidades, comisiones de fomento, y comunas rurales, según el caso. Por el contrario, en la Constitución de La Rioja no se establecen ningún tipo de categorías, es decir, que todos los municipios tienen allí autonomía sin distinción, aunque se organizan en base a la cantidad de habitantes de cada centro poblado.

3. Organización de poder⁵⁷: es el principal contenido de la denominada autonomía política del municipio, es decir, la facultad de elegir sus autoridades y de regirse por ellas.

- **Autonomías municipales:** la mayoría de las constituciones provinciales contemplan como estructura del gobierno municipal, un órgano ejecutivo y un órgano deliberativo. Algunas no distinguen en categorías y tienen en cuenta esta división de poderes en todos sus municipios como es el caso de Mendoza, Santa Fe, San Juan, Río Negro, La Pampa, etc. Otras constituciones, en cambio, tienen prevista esta forma de gobierno para los municipios de “primera categoría” (Entre Ríos), para los de segunda inclusive (Neuquén), mientras que Santiago utiliza esta estructura para las tres categorías de municipio.

- **Formas de elección y duración en los mandatos, reelección:** en todas las provincias la elección de las autoridades es directa, utilizando la simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo y el sistema proporcional para el órgano o cuerpo deliberativo (Mendoza, Misiones, Sn Juan, Córdoba, Formosa, San Luis, La Pampa, Salta, Entre Ríos, Santa Cruz, Jujuy, Río Negro, etc.).

⁵⁷ Idem anterior.

En lo que hace a la duración de los mandatos y la posibilidad de reelección, en general se observa que el período de duración, tanto en el ejecutivo como en el deliberativo, es de cuatro años, en algunos casos con reelección indefinida como en Mendoza, Buenos Aires, Jujuy, Río Negro, Santa Cruz, etc.

La Constitución de Salta, por su parte, fija en cuatro años el mandato de los intendentes y en dos años el de los concejales, ambos reelegibles sin límites. En el caso de la Constitución de La Pampa, se deja librado a la ley la fijación de la duración de los mandatos.

4. Competencias Municipales: en el constitucionalismo provincial argentino, en general, aparece la enunciación expresa de carácter meramente enumerativo de las competencias locales. La novedad aparece en la Constitución de la Provincia de San Luis, donde sí se delimitan específicamente las atribuciones de cada uno de los órganos del gobierno municipal, ejecutivo y deliberativo.

Se observa que las constituciones más antiguas del país contienen una escueta mención a las atribuciones comunes como lo son las político-jurídicas, las económico-financiera, las administrativas careciendo de referencias, por ejemplo, a la justicia de faltas, protección del medio ambiente, tal es el caso de Mendoza, Entre Ríos, Misiones, Santa fe, etc.

En las constituciones sancionadas luego de 1986 y de 1994 se amplían considerablemente las referencias a los nuevos derechos o derechos de tercera generación respecto de los cuales el municipio también debe reglamentar (medio ambiente, deporte, turismo, recreación, derechos del consumidor y de usuarios, etc.), como es el caso de Chubut, Santiago del Estero, Chaco, etc. Además, en algunas de estas “nuevas” constituciones se agrega la competencia constituyente.

5. Recursos económico-financieros: sin los cuales la autonomía municipal no es posible de concretarse.

Analizando el constitucionalismo provincial, observamos que, en materia de impuestos, en general, se reconoce a los municipios la facultad de crear impuestos, en algunos casos sin especificar cuáles (San Juan, San Luis, Catamarca, Jujuy, Tierra del Fuego, etc.). Otras constituciones, en cambio, avanzan y reconocen como impuesto municipal al inmobiliario (Salta, Neuquén, Misiones, Santa Cruz, Formosa, Chaco, etc.). La constitución de Salta le otorga además al municipio el impuesto automotor.

Le reconocen al municipio la capacidad sólo de percibir tazas o contribuciones la Constitución de Mendoza, Río Negro, Corrientes, La Pampa, San Juan, San Luis, etc.⁵⁸.

⁵⁸ Idem anterior.

6. Justicia de Faltas Municipal: la materia contravencional comunal es uno de los componentes típicos y propios del municipio. En algunas de las constituciones la recepción la Justicia de Faltas Municipal ha sido tímida y sin mayores detalles (Córdoba, San Juan, La Rioja, Neuquén) que autorizan a los municipios a reglamentar el régimen de faltas – Córdoba - o bien, asegurar la Justicia Federal de Faltas Municipales (Neuquén y San Juan).

7. Órganos de Control: En la mayor parte de las constituciones provinciales sancionadas luego de 1986 y de 1994 está prevista la creación del Tribunal de Cuentas Municipal (Córdoba, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Río Negro, etc.). En algunas, su creación es una exigencia (San Juan, Santa Cruz, Río Negro, Córdoba).

También encontramos la figura del Defensor del Pueblo: en el ámbito local, lo encontramos previsto, aunque sin indicarse expresamente sus funciones, principalmente en las cartas orgánicas, como ocurre por ejemplo en la Carta Orgánica de la Ciudad de La Banda – Santiago del Estero.

El Auditor Municipal está previsto también en la Carta Orgánica de la Ciudad de San Juan- Pcia. De San Juan.

Destacamos también al Fiscal Municipal (La Rioja), como exigencia impuesta en la carta orgánica y también en las de las ciudades de San Juan y de Santiago del Estero⁵⁹.

8. Participación Popular: podemos mencionar distintas formas de participación tales como: la elección popular de sus autoridades, formas de participación semidirecta, los consejos o juntas vecinales, la administración pública, la participación sectorial a través de las familias, los gremios, etc.

En lo que respecta a la **elección de autoridades**, se reitera lo antes expuesto sobre el gobierno municipal, pero con la nota distintiva de la facultad reconocida en las constituciones provinciales a los extranjeros de acceder al sufragio y participar en la toma de decisiones en el ámbito local, sujeto ello generalmente a distintas variables como la inscripción en el registro respectivo, la residencia en el municipio, la calidad de contribuyente, etc., (Misiones, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Jujuy, Córdoba, Río Negro, Formosa, Tierra del Fuego, Corrientes, La Pampa, Chaco, Santa Cruz, Santiago del Estero, etc.).

La iniciativa y consulta popular: a nivel municipal ya existían reconocidas antes de la reforma constitucional de 1994. En algunas cartas orgánicas aparecen para el supuesto de fusión de dos o más municipios (Córdoba) o para los casos de modificación de los límites de un municipio como, asimismo, en los supuestos se anexiones o segregaciones (Río Negro).

⁵⁹ Idem anterior.

Las constituciones de Río Negro, Córdoba, Catamarca, Santiago del Estero, Santa Cruz, imponen que en las Cartas Orgánicas asegurar los derechos de consulta, iniciativa, referéndum y plebiscito.

En cuanto a la presencia de **uniones vecinales**, las constituciones de Neuquén, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Jujuy, Córdoba, San Luis, etc., las contemplan, admitiéndose, además, en el caso de la Pcia. de San Luis que estas organizaciones presenten proyectos de ordenanzas ante el Concejo Deliberativo.

Novedosa cláusula posee la constitución de Tierra del Fuego que consagra como competencia municipal reconocida expresamente por la provincia, la de promover en la comunidad la **participación activa de la familia, juntas vecinales y demás organizaciones intermedias**, pero sin especificar formas y procedimientos.

Relevamiento de cartas orgánicas de las provincias argentinas

Para el presente trabajo, se realizó una investigación detallada de las constituciones provinciales y las cartas orgánicas municipales, por lo cual es posible afirmar que, el resultado, en la actualidad de este proceso de jerarquización, modernización y creación de municipios con autonomía, en sus diversos grados, de acuerdo con los diferentes requisitos que la mayoría de las provincias opta por establecer para permitir el dictado de cartas orgánicas, es el siguiente:

Para septiembre de 2021 existe un total de 1210 municipios en Argentina⁶⁰, de los cuales 186 han sancionado y tienen vigente su carta orgánica. A continuación, se presenta el detalle por jurisdicción provincial, de cuales poseen Cartas Orgánicas y cuales no:

Provincia de Buenos Aires: No habilita a sus municipios a la redacción de cartas orgánicas. La provincia se divide administrativamente en 135 municipios que constitucionalmente, por razones históricas, se llaman Partidos⁶¹.

Provincia de Catamarca: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes para dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (8) Andalgalá (2005), Belén (2005), Fray Mamerto Esquiú (2004), Recreo (1995), San Fernando del Valle de Catamarca (1993), Santa María (1995), Tinogasta (2005) y Valle Viejo (1995). La provincia cuenta con 16 departamentos, que agrupan a los 36 municipios existentes. El Artículo 244 de la Constitución Provincial "reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes, la existencia del municipio como comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad", gozando aquel de "autonomía administrativa, económica y financiera". Aquellos municipios

⁶⁰ Conforme el detalle de provincias argentinas que se encuentra disponible en el sitio oficial <https://www.argentina.gob.ar/> y suma manual de cada municipio - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶¹ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/buenosaires/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica Municipal N°4640⁶².

Provincia del Chaco: Requiere un mínimo de 20.000 habitantes para dictar una carta orgánica (municipio de primera categoría). Municipios con carta orgánica: (2) General José de San Martín (2012) y Resistencia (2000). La provincia cuenta con 25 departamentos y 70 municipios, que se administran en forma autónoma, según lo establece el artículo 182 de la Constitución Provincial. Aquellos que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella, los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica de Municipios N° 4.233. La normativa establece la caracterización de municipios de primera categoría (aquellos que cuentan con más de 20.000 habitantes), de segunda categoría (con una población superior a 5.000 y hasta 20.000 habitantes) y de tercera categoría (hasta 5.000 habitantes)⁶³.

Provincia del Chubut: Requiere un mínimo de 1.000 electores para dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (6) Comodoro Rivadavia (1999), Lago Puelo (2019), Puerto Madryn (2010), Rawson (2005), Trelew (2002), Sarmiento (2019). Otros 17 municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La carta orgánica de Esquel fue rechazada por la Legislatura provincial el 17 de septiembre de 2008 y el municipio está en condiciones de redactar otra. Por ley provincial la convención constituyente de Gaiman suspendió su trabajo en 2020 hasta el final de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio. La Constitución Provincial reconoce la existencia de los municipios como comunidades sociopolíticas fundadas en relaciones estables de vecindad y como entidades autónomas. Asimismo, la Ley de Corporaciones Municipales N° 3098 (Ley XVI-46 en el Digesto Jurídico provincial) establece la existencia de municipalidades (todo núcleo urbano con más de 500 electores inscriptos en su padrón electoral) y comisiones de fomento (todo núcleo urbano con más de 200 electores inscriptos). La provincia cuenta actualmente con 27 municipios. Por su parte, la Ley XVI-93 de Comunas Rurales promulgada en 2014 consigna que aquellas poblaciones que cuenten con menos de 200 habitantes serán denominadas comunidades rurales⁶⁴.

Provincia de Córdoba: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes y la declaración de "ciudad" por parte de la Legislatura provincial para dictar una carta orgánica. - Municipios con carta orgánica: (24) Almafuerde (1996), Alta Gracia (1999), Arroyito (1998), Bell Ville (1994), Colonia Caroya (2008), Córdoba (1995), Coronel Moldes (1995), Corral de Bustos-Ifflinger (1995), General Cabrera (1995), Hernando (1995), Laboulaye (1996), La Falda (1995), Las

⁶² Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/catamarca/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶³ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/chaco/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶⁴ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/chubut/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

Varillas (1995), Marcos Juárez (2004), Morteros (1995), Oliva (2019), Río Ceballos (1995), Río Cuarto (1996), Río Tercero (2007), Villa Allende (1995), Villa Carlos Paz (2007), Villa Dolores (1996), Villa María (1996), Villa Nueva (1995). Cruz del Eje y Deán Funes sancionaron sus cartas orgánicas en 2018, pero meses después fueron suspendidas por el Tribunal Superior de Justicia provincial. Otros 22 municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La Constitución Provincial reconoce la existencia de los municipios como comunidades naturales fundadas en la convivencia, asegurando su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Asimismo, la Ley 8.102 del Régimen de Municipios y Comunas establece que serán reconocidos como municipios las poblaciones estables que cuenten con más de dos mil habitantes, siendo que las que tengan más de diez mil serán ciudades. Aquellos asentamientos permanentes con hasta dos mil habitantes serán reconocidos como comunas. *Regionalización e integración*: Desde el año 2004, a partir de la sanción de la Ley Provincial 9206, la Provincia comenzó a implementar un proceso de regionalización que permite la integración de municipios y comunas dentro de un mismo Departamento o la pertenencia a más de una comunidad regional⁶⁵. La provincia cuenta con 26 Departamentos, distribuidos en 260 Municipios y 167 comunas⁶⁶.

Provincia de Corrientes: Todos los municipios deben dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (44) Alvear (1996), Bella Vista (2010), Berón de Astrada (2011), Bonpland (2012), Caá Catí (2010), Chavarría (2015), Colonia Liebig (2013), Concepción del Yaguareté Corá (2012), Corrientes (1994), Cruz de los Milagros (2012), Curuzú Cuatiá (1994), Empedrado (2010), Esquina (1994), Felipe Yofre (2012), Garruchos (2012), Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro (1994), Goya (2009), Itá Ibaté (2012), Itatí (2010), Ituzaingó (2006), La Cruz (2007), Lavalle (2012), Lomas de Vallejos (2008), Mburucuyá (2012), Mercedes (2008), Mocoretá (2012), Monte Caseros (1994), Nueve de Julio (2012), Paso de la Patria (2009), Paso de los Libres (1993), Peruggorría (2012), Saladas (2006), San Cosme (2009), San Luis del Palmar (2008), San Roque (2015), Santa Ana de los Guácaras (2012), Santa Lucía (2008), Santa Rosa (2012), Santo Tomé (1994), Sauce (2008), Tabay (2010), Villa Olivari (2008), Yapeyú (2012), Yatay Tí Calle (2012). Otros treinta municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La carta orgánica de San Antonio Isla Apipé Grande fue sancionada el 8 de marzo de 2008 pese a una orden judicial de no continuar la convención por lo que fue suspendida su vigencia el 5 de mayo de 2008 por el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes. La convención de San Carlos finalizó su trabajo en 2012 sin sancionar una carta orgánica. Las cartas orgánicas de Palmar Grande y Ramada Paso no

⁶⁵ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/cordoba/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶⁶ Sitio Página oficial de la Provincia de Córdoba – Disponible en: <https://sim.cba.gov.ar/Inicio.aspx> - Fecha de consulta: 20/08/2021

se pusieron en vigencia al no ser terminadas en 2012. Colonia Libertad tuvo convención constituyente en 2008 sin sancionar una carta orgánica, lo mismo que Pedro R. Fernández. Desde 2018, la Provincia cuenta con un total de 25 Departamentos y 74 municipios, que se administran en forma autónoma. Aquellos que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2498. *Trabajo en red*: Los municipios integran voluntariamente una red de comunicación y desarrollo urbano y rural, respetando la propia diversidad⁶⁷.

Provincia de Entre Ríos: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes estables para sancionar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (0). Veintiún municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. En el Artículo 180 de la Constitución Provincial se establece que, para que un centro poblacional devenga en municipio, deberá contar con más de 1.500 habitantes dentro del ejido. La provincia cuenta con 83 municipios. En tanto, la Ley Orgánica 10027 consigna que "todos los municipios entrerrianos tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, y ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder"⁶⁸.

Provincia de Formosa: Requiere un mínimo de 30 000 habitantes (Municipios de Primera Categoría) y que el concejo deliberante haya aprobado un plan regular para sancionar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (0). Dos municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La provincia cuenta con un total de 9 departamentos, 27 municipalidades y 10 comisiones de fomento. Todos se rigen por la Ley Orgánica de Municipios N° 1028, sancionada en 1993⁶⁹.

Provincia de Jujuy: Requiere un mínimo de 20.000 habitantes para dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (5) Libertador General San Martín (1988), Palpalá (1988), Perico (1988), San Pedro de Jujuy (1988), San Salvador de Jujuy (1988). Otro municipio está en condiciones de redactar una carta orgánica. La provincia cuenta con 27 municipios (centros poblacionales de más de 3.000 habitantes) y 33 comisiones municipales (centros con una población numéricamente inferior a esa cifra). Aquellos que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 4466⁷⁰.

⁶⁷ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/corrientes/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶⁸ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/entre-rios/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁶⁹ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/formosa/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷⁰ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jujuy/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

Provincia de La Pampa: No habilita a sus municipios a la redacción de cartas orgánicas. La población local de la provincia confía la administración de sus intereses a municipios y comisiones de fomento. El Artículo 115 de la Constitución Provincial establece: *"Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica"*⁷¹. La provincia de La Pampa cuenta con 61 municipios.

Provincia de La Rioja: Establece que todos sus municipios deben tener carta orgánica. La reforma de la Constitución Provincial (2000) anuló todas las existentes contradiciendo de este modo la autonomía de sus municipios. Municipios con carta orgánica: ninguno. Dieciocho municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. Sin embargo, y enhorabuena en la Reforma Constitucional del 2008, se estableció en el Artículo 168 que todos los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, la que no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna, y que deberán dictar su propia Carta Orgánica. Por su parte, el Artículo 1° de la Ley Orgánica de Municipios 6843 reafirma tal autonomía, al tiempo que establece la facultad que ellos poseen para dictar su propia Carta Orgánica, de conformidad con los principios democráticos, republicanos y constitucionales⁷².

Provincia de Mendoza: No habilita a sus municipios a la redacción de cartas orgánicas. Actualmente la provincia cuenta con dieciocho departamentos e igual número de municipios. Esta conformación tiene como marco jurídico la Constitución Nacional (artículos 5 y 123), la Constitución Provincial (artículos 197 al 210) y la Ley 1079 Orgánica de Municipalidades⁷³.

Provincia de Misiones: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes para dictar una carta orgánica (municipio de primera categoría). Municipios con carta orgánica: (17) 25 de Mayo (2018), Apóstoles (2010), Aristóbulo del Valle (2013), Colonia Wanda (2018), El Dorado (1990), El Soberbio (1990), Leandro N. Alem (2001), Montecarlo (1994), Oberá (2013), Posadas (1988), Puerto Esperanza (2018), Puerto Iguazú (1994), Puerto Rico (2010), San Ignacio (2018), San Javier (2018), San Pedro (2018), San Vicente (2013). La provincia se encuentra dividida en 75 municipios, agrupados en 17 departamentos. La autonomía municipal es reconocida en el Art. 161 de la Constitución Provincial, que establece que "e/

⁷¹ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/lapampa/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷² Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/la-rioja/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷³ Sitio Argentina.gob.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/mendoza/municipios> - Fecha de consulta: 20/08/2021

*municipio goza de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder*⁷⁴.

Provincia del Neuquén: Requiere un mínimo de 5.000 habitantes para dictar una carta orgánica (municipio de primera categoría). Municipios con carta orgánica: (12) Centenario (1996), Chos Malal (1995), Cutral Có (1995), Junín de los Andes (1998), Ciudad de Neuquén (1995), Plaza Huincul (1988), Plottier (1995), Rincón de los Sauces (1998), San Martín de los Andes (1989), San Patricio del Chañar (2004), Villa la Angostura (2009), Zapala (1994). Otro municipio está en condiciones de redactar una carta orgánica. La provincia cuenta con 36 municipios. La Constitución Provincial establece en su Artículo 270 la condición de municipio para *"todo centro de población que alcance a más de quinientos (500) habitantes"*, en tanto que el Artículo 271 consagra el principio de autonomía *"en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones -dentro de la esfera de sus facultades-*", no pudiendo ser revocadas por otra autoridad. *Categorización:* El Artículo 274 del mismo texto jurídico establece la existencia de: Municipios de primera categoría: con más de cinco mil (5.000) habitantes. Municipios de segunda categoría: con menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes. Municipios de tercera categoría: con menos de mil quinientos (1.500) y más de quinientos (500) habitantes. Por otra parte, la Ley Provincial 53 sancionada en 1958, ordena su funcionamiento⁷⁵.

Provincia de Río Negro: Requiere un mínimo de 2.000 habitantes para crear un municipio, todos los cuales pueden dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (32) Allen (1989), Campo Grande (1998), Catriel (1991), Cervantes (2004), Chichinales (1991), Chimpay (1994), Choele Choel (2010), Cinco Saltos (1991), Cipolletti (2001), Comallo (2002), Contralmirante Cordero (1996), Dina Huapi (2013), El Bolsón (2006), General Conesa (1990), General Fernández Oro (1997), General Roca (1988), Guardia Mitre (2018), Ingeniero Luis A. Huergo (1990), Ingeniero Jacobacci (1991), Lamarque (1992), Los Menucos (2018), Luis Beltrán (1991), Mainqué (1991), Maquinchao (1990), Ministro Ramos Mexía (2012), Río Colorado (1990), San Antonio Oeste (1989), San Carlos de Bariloche (1986), Sierra Grande (2006), Valcheta (1991), Viedma (1989), Villa Regina (1996). Otros 7 municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La provincia cuenta con 39 municipios. La Constitución Provincial reconoce en su Artículo 225 la existencia del municipio, al que define como *"una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia"*. El mismo artículo asegura el régimen municipal, *"basado en su autonomía política, administrativa y económica"* y establece que

⁷⁴ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/misiones/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷⁵ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/neuquen/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

aquellos que dicten su propia Carta Orgánica gozarán también de autonomía institucional. Respecto de su conformación, la norma distingue en los Artículos 226 y 241 entre municipios (más de 2.000 habitantes) y comunas (menos de ese número de pobladores), respectivamente⁷⁶.

Provincia de Salta: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes para dictar una carta orgánica. - Municipios con carta orgánica: (20) Aguaray (2016), Cafayate (2008), Cerrillos (2008), Colonia Santa Rosa (2008), Embarcación (1993), General Güemes (1992), General Mosconi (1997), Hipólito Irigoyen (1993), Joaquín V. González (1995), La Merced (2018), Pichanal (1995), Rosario de la Frontera (1990), Rosario de Lerma (1989), Salta (1988), Salvador Mazza (2018), San José de Metán (1989), San Lorenzo (2018), San Ramón de la Nueva Orán (1989), Santa Victoria Este (2018), Tartagal (1989). Otros 5 municipios están en condiciones de redactar una carta orgánica. La provincia cuenta con un total de 23 Departamentos, que agrupan a 60 municipios existentes, los que se administran en forma autónoma. Aquellos que tienen su propia Carta orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Régimen de Municipalidades N° 6. Con el fin de potenciar recursos, intercambiar experiencias y fortalecer el vínculo con el Estado, distintos municipios se encuentran comunicados a través de Redes Unidas de Salta⁷⁷.

Provincia de San Juan: Requiere un mínimo de 30.000 habitantes para dictar una carta orgánica (municipio de primera categoría). Municipios con carta orgánica: (7) Capital (1992), Caucete (2007), Chimbass (1992), Pocito (1996), Rawson (2006), Rivadavia (1992), Santa Lucía (1992). El Artículo 239 de la Constitución Provincial, establece que todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido puede constituir municipio y el Artículo 240 distingue entre municipios de primera categoría (más de treinta mil habitantes), de segunda categoría (más de diez mil habitantes) y de tercera categoría (más de dos mil habitantes). Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 6289 les concede autonomía política, administrativa y financiera. Actualmente la provincia cuenta con 19 departamentos e igual número de municipios⁷⁸.

Provincia de San Luis: Requiere un mínimo de 25.000 habitantes para dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (2) San Luis (1990), Villa Mercedes (1990). En su Artículo 247 la Constitución Provincial reconoce al municipio como "*una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad*"; en tanto que en el artículo siguiente le concede "*autonomía política, administrativa y financiera*". Por su

⁷⁶ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/rionegro/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷⁷ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/salta/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁷⁸ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/sanjuan/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

parte, la Ley XII-0349-2004 (5756) de Régimen Municipal establece en su Artículo 3°: *"Toda población permanente que cuente con más de 1.500 habitantes, tiene una Municipalidad. En las poblaciones permanentes que cuenten entre 801 a 1.500 habitantes, el gobierno municipal es ejercido por una Comisión Municipal y en los centros urbanos de hasta 800 habitantes es ejercido por un Intendente Comisionado elegido por el pueblo"*⁷⁹.

Provincia de Santa Cruz: Requiere un mínimo de 1.000 habitantes para crear un municipio, todos los cuales pueden dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (0). La provincia cuenta con un total de 7 Departamentos que nuclean a un total de 15 municipios. Aquellos que no poseen carta orgánica se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 55⁸⁰.

Provincia de Santa Fe: No habilita a sus municipios a la redacción de cartas orgánicas. Rosario y Santa Fe sancionaron cartas orgánicas en 1932, pero en 1935 fueron derogadas junto con la constitución que las habilitaba. En los Artículos 106 y 107 la Constitución Provincial se establece que todo núcleo poblacional que constituya una comunidad con vida propia, se gobierna a sí mismo de acuerdo con sus intereses locales y en arreglo a la Carta Magna jurisdiccional, asignándole el carácter de municipio a aquellos que tengan más de 10.000 habitantes. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipios 2756 consigna que serán de primera categoría aquellos que cuenten con más de 200.000 habitantes y de segunda categoría, los que tengan menos de ese número y hasta un mínimo de 10.000. Los centros de población que no alcancen esta última la cifra y posean un mínimo de 500 pobladores devendrán en comunas. La provincia cuenta con 57 municipios⁸¹.

Provincia de Santiago del Estero: Requiere un mínimo de 20.000 habitantes para dictar una carta orgánica (municipio de primera categoría). Municipios con carta orgánica: (5) Añatuya (2007), Frías (1998), La Banda (2006), Santiago del Estero (1961), Termas de Río Hondo (1992). La Constitución Provincial, en sus artículos 204, 205 y 206, reconoce a los municipios como entidades jurídico políticas autónomas cuya organización depende del número de habitantes o del desarrollo económico-financiero, al tiempo que establece para ellos la siguiente clasificación: De primera categoría: los que superen los veinte mil habitantes. De segunda categoría: los que cuenten con más de diez mil habitantes. De tercera categoría:

⁷⁹ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/sanluis/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁸⁰ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/santacruz/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁸¹ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/santafe/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

los que registren una población superior a dos mil habitantes. La provincia cuenta con 28 municipios⁸².

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Requiere un mínimo de 10.000 habitantes estables para dictar una carta orgánica. Municipios con carta orgánica: (2) Río Grande (2006), Ushuaia (2002). En su artículo 169, la Constitución Provincial reconoce la existencia de los municipios como comunidades sociopolíticas naturales y esenciales con vida propia, sostenidas en un desarrollo sociocultural y socioeconómico suficientes en las que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. La organización de dichas comunidades se realiza en municipios de primera categoría (aquellos que cuentan con más de quinientos inscriptos en el Registro Electoral) y en municipios de segunda categoría (los que tienen una población superior a los doscientos inscriptos en el padrón electoral). La provincia cuenta con 3 municipios. Los municipios son autónomos, con un gobierno en el orden local ejercido con independencia de todo otro poder, el que está a cargo de una rama Ejecutiva (Intendente) y otra Deliberativa (Concejales)⁸³.

Provincia de Tucumán: Requiere un mínimo de 5.000 habitantes estables en no más de 250 hectáreas y mínimo de 300 propiedades privadas para crear un municipio, todos los cuales pueden dictar una carta orgánica (reforma constitucional de 2006). Tucumán cuenta con un total de 17 Departamentos, que agrupan a los 19 municipios existentes, los que se administran en forma autónoma, ya que en su Artículo 132 la Constitución Provincial *“consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios”* y consigna que la Provincia no podrá vulnerar ni limitar dicho principio. Por su parte, la Ley N° 5529 -Régimen Orgánico de Municipalidades, reformada varias veces y refrendada por la Ley N° 8240, establece condiciones para la constitución de los municipios y su categorización (primera, segunda y tercera), según su número de habitantes y propiedades privadas en ellos levantadas. Ningún municipio posee Carta Orgánica⁸⁴.

Son estos los logros que a nivel de crecimiento, modernización, jerarquización y reconocimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional han surgido hasta la fecha.

Vemos así, como la reforma constitucional de 1994, habilitó la concreción de la existencia de más de cien municipios con poder constituyente de tercer grado lo cual, si bien

⁸² Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/santiago/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁸³ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/tierradelfuego/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

⁸⁴ Sitio Argentina.gov.ar - Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/tucuman/municipios>- Fecha de consulta: 20/08/2021

es un logro de una magnitud considerable, es solo el comienzo de un proceso que, sin lugar a dudas, está muy lejos de verse agotado.

La clave fundamental que ha favorecido el desarrollo de la idea del municipio autónomo en nuestro país, es la delegación efectuada a favor de las provincias a fin de que éstas faciliten el proceso de concreción de tal autonomía. Tal delegación conforma la unidad que el federalismo y la democracia traducen y necesitan para los retos y desafíos del siglo XXI.

CAPÍTULO IV JURISPRUDENCIA VINCULADA A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Períodos del Régimen Municipal Argentino a partir de la interpretación de la jurisprudencia

A partir de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en la tesis doctoral presentada por María Gabriela Ábalos, describe cinco etapas en la consideración del municipio argentino, que abarcan desde la sanción de la Constitución Nacional hasta la reforma de 1994, según la siguiente secuencia⁸⁵:

Una **primera etapa**, que abarca desde 1853 y se extiende hasta 1911, con base en los fallos “García, Doroteo c/ Provincia de Santa Fe” de 1870 (Fallos: 9:277) y “Castro, María FB de c/ Provincia de Buenos Aires” de 1902 (Fallos 94:421), en los que prevalece el acertado criterio de excluir la injerencia nacional en las cuestiones de competencia local.

Una **segunda etapa** que abarca desde 1911 hasta 1933, con base en “Ferrocarriles del Sud c/ Municipalidad de La Plata” de 1911 (Fallos: 154/25) (aunque con antecedente en “Municipalidad de Barrancas c/ Sociedad Mercado Central de Frutos” de 1894) y con seguimiento –aunque con matices- en los casos “Césari y Cía c/ Empresa del Ferrocarril Central Argentino” de 1916 (Fallos: 123:313), “Municipalidad de General Pueyrredón c/ Sociedad Jockey Club Mar del Plata” (donde se reconoce que los municipios son entidades esenciales para el régimen constitucional) y “Cartagenova, Sebastián s/ querella” de 1930, en los que se sienta el criterio que considera al municipio como una delegación del poder provincial, circunscripta a los fines y límites administrativos.

Una **tercera etapa**, que abarca desde 1933 hasta 1957, con base en los fallos “Banco de la Nación Argentina c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” de 1942 y “Labella de Corso, Gilda c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, del mismo año (Fallos: 194:111), en los que se establece una diferencia de status entre los municipios de provincia y el de la Ciudad de Buenos Aires, siendo mayor el de aquellos que el de ésta, y el caso “Compañías de Seguros Industria y Comercio y La Rosario c/ Municipalidad de Rosario”, en el que se reconoce la importancia de la capacidad tributaria municipal, aunque siempre sujeta en su delimitación al poder provincial.

Una **cuarta etapa**, que abarca desde 1957 hasta 1989, dominada por ciertas contradicciones, puesto que si bien en los fallos “Compañía Swift de la Plata SA c/ Municipalidad de San Miguel del Tucumán” de 1961 (Fallos: 249:99) y “Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Tucumán” de 1964 (Fallos: 259:166),

⁸⁵ ÁBALOS, María Gabriela. Autonomía municipal: ¿realidad o utopía? [Tesis doctoral]. Mendoza: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Cuyo; 1999.

se afirma la importancia de la injerencia municipal en la delimitación de la propia capacidad tributaria, en los fallos “Ambros-Palmegiani SA y otro s/ Resolución del Consejo de Ingenieros de la Provincia de Santa Fe” de 1986 (Fallos: 308:403) y en “Municipalidad de Laprida c/ Universidad de Buenos Aires”, del mismo año (Fallos: 308:647), se vuelve a afirmar la tesis de “Ferrocarriles del Sud”, en el sentido de que los municipios constituyen una delegación de los poderes provinciales circunscriptos a los fines y límites administrativos.

Una **quinta etapa**, que abarca desde 1989 hasta la reforma constitucional de 1994, dominada por el caso “Rivademar, Ángela c/ Municipalidad e Rosario”, de 1989 (Fallos: 312:326), y luego continuada en los fallos “Promenade SRL c/ Municipalidad de San Isidro”, de 1989 (Fallos: 321:1394) y “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe” de 1991 (Fallos:314:495), en los que el máximo tribunal nacional – sin dejar de considerar a las cuestiones locales como temas de Derecho Público provincial – remarca la importancia histórica, política y social de los municipios de provincia, tornando incompatible estos atributos con el status de mera delegación administrativa que surgía de su anterior jurisprudencia⁸⁶.

Jurisprudencia de la Corte luego de la reforma constitucional de 1994⁸⁷

A partir de la incorporación del artículo 123 en la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de intervenir para ponderar el cumplimiento de dicha cláusula federal cuando es alegada su vulneración.

Los siguientes son algunos de los casos más relevantes en los cuales el alto tribunal se expidió:

“Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ San Luis, Provincia y Estado Nacional s/ Acción de Amparo”⁸⁸. 9-8-2001.

El intendente de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis inició una acción de amparo contra la provincia homónima y el Estado nacional a fin de que la provincia fuera condenada a desechar totalmente el proyecto de ley –enviado por el Poder Ejecutivo provincial a la Legislatura – que pretendía dividir a la Ciudad de San Luis en cuatro pequeños municipios, aduciendo que tal medida obedecía a fines exclusivamente electoralistas. Igualmente solicitó que el gobierno nacional desarrollara los actos necesarios para impedir la vulneración a la autonomía de la ciudad puntana. El municipio fundó su acción en la lesión a los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional, argumentando que el proyecto avanzaba sobre la integridad territorial de la comuna, sobre su autonomía, patrimonio y situación jurídico-institucional. Solicitó una prohibición de innovar a fin de evitar que se modificara la situación político-

⁸⁶ ROSATTI, Horacio, p. 91, 92.

⁸⁷ Ídem anterior, p. 128-132.

⁸⁸ Fallos: 324:2315

institucional existente, y advirtió el peligro en la demora sobre la base del enfrentamiento que se suscitó entre una manifestación popular –que se expresaba en la Legislatura provincial en contra del proyecto – y la policía. Posteriormente, desistió de la acción contra el Estado nacional.

La Corte Suprema de Justicia, en su voto mayoritario, desechó la acción en el entendimiento de que no había caso, ya que la presentación de un proyecto de ley no conllevaba su vulneración de derechos subjetivos. Y se autorrestringió en su poder de control para no entrometerse en facultades reservadas al Estado provincial.

Resulta interesante la lectura de la disidencia de los ministros Petracchi y Boggiano, que entendieron que el acto en ciernes amenazaba la supervivencia misma del municipio. Y sobre la base de la doctrina que habilita la procedencia de las medidas cautelares, entendieron que las consecuencias que eventualmente provocaría el acto difícilmente se pudieran revertir. Por ello, estimaron recomendable mantener la situación existente en una orden de no modificar el status jurídico institucional del municipio.

“Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del decreto-ley 9111/1978⁸⁹” 28-5-2002

La Municipalidad de La Plata solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del decreto-ley que regula la disposición final de los residuos de los partidos que conforman el área metropolitana en cuanto impone la disposición de los desechos mediante el sistema de relleno sanitario – únicamente por intermedio de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) – y el pago de una tarifa a dicha sociedad. Argumentó que esta operatoria avasalla facultades que son expresamente reconocidas por la Constitución provincial a los distintos municipios.

El Procurador General de la Nación opinó que debía hacerse lugar a la demanda en cuanto el decreto impugnado detraía de la libre disposición del municipio los recursos para el pago de una entidad ajena a él, afectándose sus atribuciones relativas al régimen de sus propios recursos. De este modo, la provincia asumía funciones atinentes a la administración directa de los intereses del municipio. Entendió que al obligar al CEAMSE las tarifas correspondientes se avanzaba sobre la autonomía municipal, posición reforzada por el artículo 123 – a partir de la reforma de 1994 – que consagró la autonomía de los municipios.

La Corte arribó a otra solución, al considerar que el municipio no había demostrado de qué manera contrariaba a la Constitución Nacional el acto del gobierno provincial ni qué gravamen le causaba. Entendió que si bien el municipio alegó que la acción de la provincia era un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor

⁸⁹ Fallos: 325:1249

costo, no demostró eficazmente que el servicio impuesto por la provincia fuera excesivamente oneroso ni que comprometiera su existencia patrimonial.

Concluyó en que la regulación aparecía como una legítima opción adoptada por la legislación de la provincia sin agravio al artículo 5° de la Carta Fundamental.

Finalmente, la Corte agregó que “el artículo 123 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 ‘alcance y contenido’. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos entornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125. Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123” (considerando 7°).

“El Estado Nacional s/ Su presentación en autos: ‘Quintela, Ricardo Clemente – intendente de la ciudad capital de la Provincia de La Rioja c/ Estado Nacional s/ Acción de Amparo⁹⁰”, 24-9-2004.

El intendente de La Rioja inició ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia homónima acción de amparo e inconstitucionalidad por omisión contra la provincia, con fundamento en que, al no sancionarse el régimen de coparticipación municipal, se le impedía cumplir con la prestación de los servicios básicos esenciales, y solicitó que se remitieran al municipio la totalidad de los fondos que legítimamente le correspondían y que hacían al pleno ejercicio de su autonomía financiera y económica.

Posteriormente, promovió amparo ante la justicia federal contra el Estado nacional, con el objeto de que éste asumiera efectivamente el deber – consagrado en el artículo 5° de la Constitución Nacional – de garantizar el mantenimiento de los regímenes municipales (en el caso en la Provincia de la Rioja) y solicitó que se lo condenara a cesar en su conducta omisiva. Añadió que el Estado provincial, al no dictar la Ley de Coparticipación Municipal, se arrogaba la atribución de decidir unilateralmente sobre los fondos que correspondían a cada municipio, con un criterio injusto y arbitrario. Requirió una medida cautelar a los efectos de que se ordenara al Ministerio de Economía de la Nación transferir al municipio en forma directa, mensual e inmediata, una suma de dinero a extraerse de una partida del Presupuesto Nacional.

El juez le concedió la medida solicitada.

⁹⁰ Fallos: 327: 3515

Por su parte, el Superior Tribunal confirmó su competencia y requirió al juez federal que se inhibiera de entender el expediente en trámite por ante su juzgado, y ordenó al PEN que se abstuviera de afectar deducciones de partidas de fondos correspondientes a la Provincia de La Rioja con destino a la municipalidad homónima.

El Estado nacional solicitó la intervención de la Corte Suprema de Justicia para resolver el conflicto de competencia, ya que los órganos judiciales dispusieron que su parte debía cumplir dos órdenes – disímiles entre sí – respecto a una misma cuestión.

La Corte entendió que si bien la comuna pretendió fundar su acción por ante la jurisdicción federal – de excepción- con base en que el Estado nacional es garante efectivo de los regímenes municipales, en los términos de los artículos 5 y 123, y que debían disponerse las medidas efectivas necesarias para garantizar el régimen municipal en la Provincia de La Rioja, no cabía duda acerca de la naturaleza local del conflicto planteado, en la medida que el conflicto de intereses invocado sólo lo mantenía el municipio con el gobierno provincial.

Y remarcó que la indebida intervención del juzgado federal – y su orden de embargo de los fondos provinciales – afectaba la autonomía que la Constitución Nacional reconoce a favor de las provincias (considerando 8°). Por ello, declaró la incompetencia del juzgado federal y la nulidad de ese proceso.

“Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ Acción declarativa de certeza”⁹¹, 24-5-2005

El intendente de la ciudad de San Luis inició acción declarativa de certeza a fin de que se declarara la inconstitucionalidad – por violación de los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional – de la ley local que aprobó someter a consideración del pueblo de San Luis la incorporación a la Constitución provincial de una cláusula transitoria por la cual se disponía la caducidad anticipada de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, a la par que habilitaba al Poder Ejecutivo provincial, por única vez, a convocar a elecciones para cubrir esos cargos.

El 10 de abril de 2003 la Corte Suprema hizo lugar a la prohibición de innovar solicitada y ordenó al Estado provincial suspender toda acción gubernamental que importara alterar el período de vigencia del mandato del actor⁹².

Por otro lado, la Provincia de San Luis inició acción ante el Superior Tribunal local solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las normas dictadas por el municipio para llevar a cabo las elecciones comunales. En el marco de este proceso, se declaró nulo el

⁹¹ Fallos: 328:175

⁹² Fallos: 326:1289, 1415.

procedimiento electoral del municipio de San Luis, y se convocó al electorado de la ciudad para elegir intendente y concejales.

La Corte tuvo que dilucidar la validez de los dos procesos electorales, de modo independiente, fueron convocados y llevados a cabo por la Provincia de San Luis y la intendencia de la ciudad de San Luis. Y juzgar, asimismo, si sus decisiones fueron desobedecidas. Es decir, estaba llamada a juzgar si las normas provinciales eran inconstitucionales, así como si los mandatos preventivos dictados por ella para preservar dicho objeto fueron lealmente acatados por la demandada; o si la Provincia de San Luis, en cambio, so color de proteger derechos correspondientes a un representante elegido por el pueblo, podía sustraerse a las decisiones del órgano máximo del Poder Judicial de la Nación.

Al momento en que la Corte tuvo que decidir, el mandato del intendente Ponce ya había fenecido; no obstante, lo cual convalidó su legitimación y entendió que la controversia no había devenido abstracta ya que subsistía el interés en preservar la autonomía del municipio y el buen funcionamiento de las instituciones republicanas.

El alto tribunal declaró, por mayoría, que las leyes provinciales atacadas eran violatorias de la Constitución Nacional – como los actos que tuvieron su fundamento en ellas – y, a renglón seguido, agregó que “toda asunción por parte de la autoridad provincial de atribuciones que han sido asignadas exclusivamente los titulares de los departamentos ejecutivos municipales – como es convocar a elecciones dentro de ése ámbito – afecta seriamente la autonomía municipal al introducir una modificación en ella de manera incompatible con el diseño institucional. Tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial, cuya preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal; de no procederse del modo indicado, aun por mínima que fuera la afectación de las instituciones, se autorizará un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales” (considerando 12).

Calificó como grave el desconocimiento que había realizado la Provincia de las decisiones de la Corte (considerando 13), y descalificó la decisión del Tribunal Superior de la provincia que había convocado a elecciones municipales (considerando 14).

El precedente de la causa “Ponce” fue seguido en la causa “Barbeito, Juan Cristobal y otros c/ San Luis, provincia de s/Acción declarativa”⁹³.

⁹³Fallos: 326:1248, 1403, 1578, 2738

CONCLUSIONES

La provincia de Buenos Aires representa un mosaico de realidades, necesidades y demandas de diversas índoles, municipios costeros, serranos, agrícolas ganaderos e industriales, los cuales requieren diferente intensidad en la toma de decisiones locales, donde los ejecutivos municipales deben adaptar sus identidades dependiendo de un Decreto/ley originado durante un gobierno de facto bonaerense (promulgada el 24 de abril de 1958, días antes de las elecciones generales), Decreto/ley que ha sido enmendado en varias oportunidades.

Tal es así, que contamos en la provincia con una constitución que, sigue manteniendo un régimen municipal que data de la reforma constitucional de 1934, teniéndose la posibilidad histórica en la última reforma de la constitución bonaerense, de establecer la autonomía municipal, tal como manda expresamente la Constitución Nacional.

La ciudadanía bonaerense deberá seguir esperando a que el arco político, a través de sus representantes en la legislatura provincial, quienes se pasan de un lado al otro el reclamo de la autonomía de las comunas de la provincia, tomen de una vez la iniciativa por unanimidad para un reclamo que debería ser una realidad, teniendo en cuenta que a 2021 se sigue postergando la autonomía municipal, la cual en otras provincias ya está expresamente establecida y puesta en práctica desde fines de 1980, con las salvedades que se efectuaron anteriormente.

A partir del trabajo realizado, se confirmó la hipótesis que sostenía que ***la falta de autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, limita el progreso de los municipios generando un desequilibrio de libertad de acción en la toma de decisiones y en la planificación a largo plazo del rumbo de la comuna.***

Por tal motivo, **resulta necesario que, de manera permanente se mantenga latente el tan anhelado pedido de modificación de la constitución bonaerense, que se adapte a la nueva realidad de los municipios del siglo XXI**, dejando de lado las mezquindades políticas que condenan a los 135 municipios a su suerte, otorgando cada vez más responsabilidades, descentralizando aún más las facultades que corresponden a los gobiernos de estratos superiores, pero manteniendo en las comunas un régimen municipal que totalmente atrasa las economías locales y las ata a las necesidades de quien gobierne la provincia.

No es casualidad que las provincias que no consagran la autonomía municipal en sus constituciones provinciales sean Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, las cuales representan aproximadamente el 50% del electorado y, por otro lado, al mes de agosto de 2021 según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC⁹⁴), las tres

⁹⁴ Población estimada al 1 de julio del 2021. Fuente: INDEC.

provincias cuentan con una cantidad de habitantes de 23.283.351, sobre un total de 45.808.747, es decir un 50,82% del país, reside en un municipio sin autonomía municipal.

A ello hay que sumarle, que la provincia de Buenos Aires cuenta con 135 municipios para 17.541.141 habitantes (2020), mientras que la provincia de Córdoba posee 426 gobiernos locales (de los cuales 177 son comunas y 246 municipios) y 1.627.888 habitantes (2020) y la provincia de Santa Fe cuenta con 363 municipios (55 municipios y 310 comunas) para 3.194.537 habitantes (2010). Esto ilustra el peso que poseen los gobiernos locales en las provincias de Córdoba y Santa Fe, en contraposición al territorio bonaerense en cuanto a la cantidad de municipios y su relación con la cantidad de habitantes.

Ante esta realidad, sería necesario que los municipios bonaerenses cuenten con la herramienta de poder dictar sus propias cartas orgánicas, en las que logren plasmar sus realidades locales, las que, sin dudas, por como ha sucedido en municipios de otras provincias, reforzaran sus bases y proyectaran los pasos a seguir para las generaciones venideras.

Como se explicó en este trabajo, teniendo en cuenta los criterios adoptados por otras jurisdicciones federales, para nuestra constitución provincial podrían establecerse diferentes grados de autonomía: Autonomía Municipal Semiplena, no sería la más conveniente atento que se supedita a la decisión de un poder superior; 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, podría ser un gran paso como inicial para que sea un trabajo gradual pero continuo. El plano ideal sería que la provincia de Buenos Aires se encamine hacia una Autonomía Municipal Plena, de manera progresiva, de todos los municipios creados y a crear, sin distinción en cantidad de habitantes, reconociéndose a la autonomía conforme el artículo 123 de nuestra Constitución Nacional.

Seguirán publicándose artículos, libros, abundante doctrina que plantea la autonomía municipal para todos los bonaerenses, pero hasta que esa tan postergada reforma en lo referente al régimen municipal suceda, cada esfuerzo por dar a conocer la realidad municipal del interior, será un grano de arena más para exigir a nuestros representantes que tomen cartas en el asunto, hasta que realmente se consagre.

Para concluir, es importante resaltar que, en el año 2020, como consecuencia de la Pandemia por Coronavirus COVID-19, se despertó hacia el interior de la provincia este viejo reclamo autonomista, a causa de las tensiones en los diferentes niveles del Estado, para dar respuesta a la gran crisis sanitaria y económica, en la que los estados subnacionales tienen facultades extraordinarias,

En este contexto, el **Partido de Castelli**, en el mes de abril de 2020, por medio de su Intendente Francisco Echarren⁹⁵ (Justicialista – oficialismo provincial) presentó ante el Honorable Concejo Deliberante Local la primera Carta Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires y recurrió posteriormente a la Corte Suprema de Justicia solicitando que se declare la inconstitucionalidad del artículo 190 de la Carta Magna provincial que refiere a la autarquía de los municipios, en contraposición al artículo 123 de la Constitución Nacional, ya que en tiempos como los que corren se necesita un nuevo Estado, más ágil, participativo y transparente.

En el *Dictamen de la Procuración General de la Nación, Expte. N.º CSJ 358/2020, “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de, s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”*⁹⁶ del 08 de septiembre de 2020, la Procuradora Laura Monti entendió que en los términos en que había sido planteada la controversia, debía acudirse, necesariamente, a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial, más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal, interpretándolas en su espíritu y en los efectos que la soberanía ha querido darle, cuestión que, precisó, no resultaba del resorte de la Corte, toda vez que no suscitaba la competencia del art. 117 de la Constitución Nacional. En tales condiciones, concluyó que el proceso debía tramitar ante la justicia de la Provincia de Buenos Aires, dado que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exigía que fueran esos magistrados quienes intervinieran en las causas en que se ventilaran cuestiones de ese carácter, sin perjuicio que las de índole federal que pudieran implicar esos pleitos fueran susceptibles de adecuada tutela por vía del recurso extraordinario regulado por el art.14 de la Ley N.º 48.

Por otro lado, la Carta Orgánica Municipal presentada por el intendente consta de 320 artículos que respetan los valores, idiosincrasia, cultura, sistema productivo del municipio. Es un proyecto que una vez aprobado deberá ser adoptado de manera progresiva. La aplicación está pensada, para una primera etapa, de “autonomía blanda”, factible de avanzar siempre y cuando no se colisione con los intereses de la provincia. Una segunda etapa, de “autonomía jurídica”, donde se aplique la Carta Orgánica Municipal. Este punto descentralizaría varios aspectos de la administración bonaerense, por lo que el municipio podría fijar su propio calendario electoral, disponer de poder de policía para realizar diversos controles, crear un fiscal de Estado municipal, tener su tribunal de cuentas, entre otras decisiones. Y por último, una tercera etapa, la de “autonomía ampliada”.

⁹⁵ La presentación fue acompañada por dos académicos, Ivan Tenaglia y Nestor Losa, uno peronista y el otro radical alfonsinista.

⁹⁶ Dictamen de la Procuración General de la Nación, Expte. N.º CSJ 358/2020, “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de, s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)”, 08 de septiembre de 2020.

Otro paso como un hito a mencionar, es el llevado a cabo por el **Partido de Rivadavia**, donde el 3 de diciembre de 2020, mediante Ordenanza 4368/2020, acompañada por unanimidad, se declaró la necesidad del dictado y sanción de la Carta Orgánica para el Partido, estipulando que la sanción de la Carta Orgánica Municipal deberá ser dictada por un cuerpo estatuyente denominado Convención Municipal Estatuyente. La misma tendrá como único objetivo sancionar la Carta Orgánica, concluyendo su tarea en el momento de la sanción de la misma, entre diferentes facultades que tendrá el órgano mencionado⁹⁷.

Es la primera vez que en la Provincia de Buenos Aires se produce una declaración de este tipo, dando inicio al proceso constituyente local. Esta Ordenanza se apoya en la Constitución Nacional, para de esa forma, saltar el vacío legal de la constitución bonaerense. De acuerdo con Jorge Pablo Rosolen, Presidente del Honorable Concejo Deliberante de Rivadavia y autor del proyecto (Bloque Rivadavia Primero - Juntos Por el Cambio) *“el primer objetivo es que esto genere un efecto dominó, ya hay muchos municipios de la provincia que están planteando esta situación y que puede servir como presión para modificar la constitución en este aspecto”*.

Como se mencionara anteriormente, es importante destacar que esta ordenanza contó con el acompañamiento de todo el arco político de Rivadavia. Por su parte, la concejala y presidenta del Bloque del Frente de Todos Somos Rivadavia, Ana Paula Sallaber, manifestó su postura, y la de su bloque, a favor del proyecto que impulsa la autonomía municipal, quien destacó que: *“Es necesario adaptar el Estado a nuestras nuevas realidades, ya que ni el Estado provincial ni el nacional tienen la capacidad para desplegarse en el territorio ni el conocimiento concreto de las necesidades de cada lugar”*.

En el mismo año 2020, en el **Partido de Tandil**, el Intendente Municipal Dr. Miguel Ángel Lunghi (Unión Cívica Radical en Juntos Por el Cambio), realizó declaraciones públicas a favor de la autonomía municipal en un momento de tensión con el gobierno provincial, hacia el mes de septiembre de 2020, en torno al manejo de la pandemia y la utilización de un sistema de fases local (semáforo sanitario) en contraposición al sistema de fases sanitario provincial. De acuerdo con el intendente, mantenía que: *“el nuevo sistema establece un modelo propio y que tiene en cuenta las características y particularidades de Tandil y que ha sido consensuado con los principales actores de los sectores representativos de la comunidad”*.

Teniendo en cuenta lo mencionado, la pandemia evidenció que cada municipio cuenta con una realidad totalmente diferente, destacando que, para tener una referencia de la diversidad con la que cuentan los municipios bonaerenses, se aplicó el mismo criterio sanitario

⁹⁷ Ordenanza 4368/2020 Honorable Concejo Deliberante Rivadavia, disponible en: <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/4605/contents/1515399>, fecha de consulta: 30/07/2021.

para municipios como Pila de 2.505 habitantes, como para La Matanza que cuenta con 1.753.291 de habitantes, ambos datos referenciados al Censo Poblacional del año 2010.

Por otro lado, los reclamos municipales tuvieron eco en la **Honorable Cámara de Diputados de la Provincia**, donde dos diputados bonaerenses radicales de Juntos por el Cambio⁹⁸ presentaron un proyecto de ley⁹⁹ para convocar a una Convención Reformadora de la Constitución Provincial para adecuarla a la Nacional en cuanto a las autonomías municipales.

En línea con el diputado Abad: *"¿Quiénes mejor que los intendentes conocen las necesidades de sus vecinos? Y la urgencia que requiere la toma de decisiones hace que no tenga sentido que todo se resuelva en un oficina en La Plata, porque la respuesta, por rápido que llegue, llega tarde. La pandemia dejó en evidencia que no podemos seguir con una legislación de hace 60 años. Es innegable que los Municipios bonaerenses requieren del pleno ejercicio de sus autonomías para fijar sus propias reglas reemplazando la actual Ley Orgánica de las Municipalidades"*.

En concordancia con el referido proyecto, el Intendente de Tandil, expresó mediante un comunicado lo siguiente: *"autonomía plena para los municipios de la provincia: Estamos convencidos de que la autonomía es el futuro para el desarrollo sostenible de las ciudades. Hace muchos años que desde Tandil bregamos para que ese cambio institucional sea una realidad en todo el territorio de la Provincia (...) La autonomía significa que seamos los propios vecinos y vecinas de una ciudad, a través de los representantes, quienes podamos disponer de los recursos genuinos que nos corresponden y tomar nuestras propias decisiones, basadas en la evaluación de cada situación, como sólo podemos hacerlo quienes vivimos y conocemos la realidad de cada lugar"*.

Finalizando este trabajo, en el mes de julio de 2021, el **Partido de Pinamar**, alzó su voz en el reclamo autonomista, donde el Intendente Municipal, Martín Yeza de Juntos por el Cambio presentó un proyecto de ordenanza al Concejo Deliberante del distrito para comenzar a trabajar en una carta orgánica municipal a fin de desarrollar la autonomía municipal plena.

Destaco con lo descripto precedentemente, que **existen tres vías posibles para alcanzar la autonomía municipal, o a su intento por establecerla:**

Una primera vía a la cual se podría denominar como **Autonomía Municipal Constitucional**, tendiente a reformar la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en sus artículos 190 a 197, donde refiere el Régimen Municipal, ocurrida ésta, no serían necesarias las posteriores que se mencionan a continuación.

⁹⁸ Fue presentado por Maximiliano Abad (Mar del Plata), presidente del interbloque de Juntos por el Cambio en la Cámara de Diputados y Melisa Greco (Tandil).

⁹⁹ Para consultar el proyecto completo y fundamentos: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/20-21D4132012020-11-0317-14-48.pdf>, fecha de consulta: 01/08/2021.

Otra vía, la cual llamaría **Autonomía Municipal Judicial** si no se da la primera, recurriendo a la Suprema Corte de Justicia provincial, para que se declare la inconstitucionalidad de la norma referida anteriormente.

Como tercera alternativa, que mencionaré como **Autonomía Municipal Constituyente**, consiste en que el municipio, mediante su cuerpo colegiado de concejales y por unanimidad, proceda a la creación de una Carta Orgánica, a partir de una Convención Constituyente.

Tal como señalan los Miembros del Observatorio de Asuntos Federales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP, estos proyectos, implican ejercer en forma originaria su poder constituyente local, instando el ejercicio fundacional u originario en el estamento municipal. A dicho respecto, es que estas iniciativas de “autodeterminación constituyente” (por omisión de reglamentación de la provincia), se inscriben en la innegable fuerza creadora de la voluntad social, para organizarse política y jurídicamente, estableciendo los poderes constituidos del Estado municipal, determinando sus límites y su organización, así como la definición de la materia local¹⁰⁰.

Estos intentos de dictado de carta orgánica municipal muestran, una vez más, la imperiosa e impostergable necesidad de reformar la constitución Bonaerense en lo relativo al régimen municipal, que con un notorio atraso, se diferencia del resto de las provincias, en un régimen municipal decimonónico, que no sólo no recepta la realidad socio-política estadual, sino tampoco las más modernas instituciones aplicables a los gobiernos locales¹⁰¹. Resultando en nuestra provincia que, **a mayor concentración de poder central, menor es la autonomía de los municipios.**

Para ir finalizando, no es casualidad que se mencionara anteriormente a los partidos políticos tradicionales de nuestro país, para dar cuenta que **la autonomía municipal no es un reclamo de sólo un sector partidario, sino que trasciende a las diferentes esferas del arco político bonaerense**, como se ha mencionado en los casos de Castelli y Rivadavia.

Renace una esperanza de acercarnos de a poco a la tan anhelada autonomía de los municipios bonaerenses, sin dudas que será un largo camino, y nuevamente se reaviva esa llama desde los distritos del interior buscando que **la Constitución Provincial establezca las bases para un mejor gobierno sustentado en los derechos como comunidad que los bonaerenses aún no han alcanzado**, ya que **es necesario construir un Estado ágil, participativo y transparente**, en el **que cada Municipio tenga su propia Carta Orgánica**, donde se incrementen sus atribuciones, dotándolos de recursos propios y dándoles la

¹⁰⁰ ATELA Vicente y FUENTES Gonzalo, Los municipios bonaerenses de Rivadavia y Castelli impulsan el dictado de su Carta Orgánica, en Palabras del Derecho. Disponible en: <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/1399/Los-municipios-bonaerenses-de-Rivadavia-y-Castelli-impulsan-el-dictado-de-su-Carta-Organica> - Miembros del Observatorio de Asuntos Federales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP, 02-05-2020.

¹⁰¹ Ídem anterior.

posibilidad de establecer los distintos tipos de Gobierno y organización municipal en función de las **particularidades, identidad local, las necesidades territoriales e idiosincrasia de cada lugar**, lo cual sin dudas, generara municipios preparados para enfrentar los retos y desafíos que demanda y demandará el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

ÁBALOS, María Gabriela. Autonomía municipal: ¿realidad o utopía? [Tesis doctoral]. Mendoza: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Cuyo; 1999.

ALBERDI, Juan bautista. Autobiografía. Buenos Aires: El Ateneo, 1927.

ALTAMIRA, Pedro Guillermo. Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1971.

ASOCIACIÓN PARA EL RECONOCIMIENTO DE NUEVOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Buenos Aires. Sin página oficial.

ATELA, Vicente y FUENTES, Gonzalo. Los municipios bonaerenses de Rivadavia y Castelli impulsan el dictado de su Carta Orgánica, en Palabras del Derecho. 02 de mayo de 2020, [Artículo electrónico]. Disponible en: <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/1399/Los-municipios-bonaerenses-de-Rivadavia-y-Castelli-impulsan-el-dictado-de-su-Carta-Organica>, Fecha de consulta: 10/06/2021.

BIANCHI, Alberto B. La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades. Buenos Aires: La Ley. 1989-C-47

BIDART CAMPOS, Germán J. Tratado de Derecho Constitucional argentino. Buenos Aires: Ediar, 1995.

CELEBRACIÓN DEL II CONGRESO HISPANO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS. Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica. Nueva época, 1959.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1994.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CHACO.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CHUBUT.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE FORMOSA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE MISIONES.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SALTA.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.

COWEN, Pablo. Hacia un nuevo municipio en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

DECRETO-LEY 6769/58. Ley Orgánica de las Municipalidades.

DICTAMEN DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN, Expte. N° CSJ 358/2020, "Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de, s/ acción declarativa (art. 322 Cód. Procesal)", 08 de septiembre de 2020.

DIFALCO, Dardo R. La autonomía municipal. La Plata: Anales Derecho Público Provincial UNLP, 2008.

DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1994.

FALLOS: 312:326.

FALLOS: 324:2315.

FALLOS: 325:1249

FALLOS: 327: 3515

FALLOS: 328:175

FALLOS: 326:1289, 1415.

FALLOS: 326:1248, 1403, 1578, 2738

HALPERÍN DONGHI, Tulio. El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Sudamericana, 1988.

HERNÁNDEZ, Antonio María. Derecho Municipal. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. Población estimada al 1 de julio del 2021.

LEVENE, Ricardo. Historia de la Provincia de Buenos Aires y de la formación de sus pueblos. La Plata, 1942.

LOSA, Néstor Osvaldo. El derecho municipal en la constitución vigente. Su análisis jurisprudencial y doctrinal en lo nacional, provincial y contravencional. Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo de Depalma. Octubre de 1995.

LOUSTEAU HEGUY Guillermo y LOZADA, Salvador María. Alberdi y Sarmiento: El pensamiento político hispanoamericano. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1964.

MARIENHOFF, Miguel S. La supuesta autonomía municipal. La Ley [Sección doctrinaria]. 1990-B-1012.

MIDÓN, Mario A. R. Manual de Derecho Constitucional argentino. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997.

OBEID, Jorge Alberto. Municipio, descentralización y poder. Santa Fe. Cuadernos Aurora, 1993.

ORDENANZA 4368/2020, Honorable Concejo Deliberante Rivadavia. [Documento electrónico]. Disponible en: <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/4605/contents/1515399>, Fecha de consulta: 30/07/2021.

PERDURAN, Alcides Agustín. Los municipios del siglo XXI, Bases para la reconversión municipal. Buenos Aires: Aguilera, 1998.

PORTAL PARLAMENTARIO.COM. A 20 años de la reforma constitucional bonaerense [artículo electrónico], 04/10/2014. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2014/10/04/a-20-anos-de-la-reforma-constitucional-bonaerense/>. Fecha de consulta: 23/07/2021.

PROYECTO DE LEY HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/20-21D4132012020-11-0317-14-48.pdf>, Fecha de consulta: 01/08/2021.

ROSATTI, Horacio. Tratado de derecho Municipal 1ra. Edición. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2006.

SAN MARTINO DE DROMI, María Laura. El Cabildo. Buenos Aires: Ciudad Argentina. 1996.

SARMIENTO, Domingo Faustino, Recuerdos de provincia. Buenos Aires: Kapelusz7ª Ed., 1966.

SARMIENTO GARCÍA, Jorge, (Director). Derecho Público. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

VAINTRUB, Giselle. Autonomía Municipal [Tesis de abogacía]. Rosario: Universidad Abierta Interamericana, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; 2012.

VARGAS, Gustavo Adolfo. ¿Qué es un municipio? [Artículo electrónico], El Nuevo Diario, disponible en: <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/opinion/62705-que-es-municipio/>, 26/10/2000 - Fecha de consulta: 03/08/2021.

VERGARA, Omar Alejandro. Las prerrogativas de las municipalidades oponibles a las provincias. [Sección doctrina]. Buenos Aires. La Ley. 1989-C-929.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que confiaron en mí para poder culminar mis estudios:

A mis padres Luis y Adriana por acompañarme desde el primer momento cuando decidí estudiar esta carrera, siendo un mundo nuevo como cuarto hijo de familia y ser el primero en llegar a la universidad.

A mi familia de Chascomús, hermanos y sobrinos que han estado presente a pesar de la distancia. A mi prima Alicia.

A Facundo, que me acompañó durante el trayecto de los últimos años, cuando estuve a punto de dejar la carrera, y ha estado firme para que culmine.

A mis amistades de Chascomús Magali, Laura y Eugenia, que han sido parte de los pilares que me sostuvieron durante los momentos personales difíciles.

A mis amistades de Tandil que me han acompañado Laura, Patricia, Nicolás, Mariana y Florencia.

La ayuda y asesoramiento profesional en mis primeras experiencias de procuración de Guillermina y Marcela.

El acompañamiento de Concejales del Honorable Concejo Deliberante de Tandil y mis pares de secretaría.

A la Dra. Cecilia Pazos, tutora del presente trabajo, que me ha inspirado con su énfasis y entusiasmo con el Derecho Constitucional durante mi paso por la carrera.

A la Universidad FASTA Sede Tandil, por haber sido la institución donde pude formarme académicamente y lugar de contención por parte de sus autoridades, docentes, estudiantes y personal administrativo, y ser el lugar donde he conocido valiosísimas personas desde que me radiqué en esta ciudad.