

Autonomía Municipal en la Argentina desde la óptica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por José Carlos Moslares

La autonomía municipal en la Argentina es consagrada en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, después de la reforma constitucional del año 1994 con la incorporación del artículo N° 123. En dicho artículo se establece expresamente la necesidad de que las constituciones provinciales aseguren la “autonomía municipal”.

Con la inclusión del texto del artículo 123 en la Constitución Nacional se zanjaba una extensa discusión que se daba en cuanto a la interpretación tanto doctrinaria como jurisprudencial en relación con la redacción del artículo 5º de la Constitución que hace referencia al deber de las provincias de *asegurar* el régimen municipal. Vale recordar que la profusa discusión se centraba en la naturaleza jurídica de los municipios, y las posturas oscilaban entre tratarlos como entidades autárquicas o autónomas. Con la Reforma constitucional de 1994, la discusión pasa a ocuparse de los alcances de la autonomía de los municipios.

Podemos definir la autonomía como a la posibilidad de gobernarse un estado por sus propias leyes con independencia de cualquier poder externo, y a la autarquía como a la atribución de gobernarse a sí mismo, pero por una norma que le es impuesta.

Aquellos que sostenían que los municipios eran entidades autónomas, -encabezados por el Dr. Bidart Campos- alegaban que la Constitución Nacional hablaba de régimen como equivalente a régimen político y consideraban que debía concebirse al municipio como una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma.

La posición contraria -sustentada, entre otros, por Marienhoff, Bielsa, Fiorini y Diez- consideraba al municipio como una entidad autárquica territorial. Desde su perspectiva, el artículo 5º establecía un régimen de descentralización administrativa que constituía la autarquía territorial.

Miguel Marienhoff sostenía que “el poder autónomo es originario y el autárquico es delegado. Sólo las provincias tienen el poder originario en el estado argentino y, por lo tanto, a ellas les es reconocida la autonomía. Los municipios, cuya existencia constitucional se reconoce, se asegura en la medida en que no se han reservado poderes especiales, sino que se ha diferido su régimen en el ámbito provincial, poseen autarquía”¹.

Mientras rigió la Constitución 53/60 los municipios no podían ser concebidos como entidades autónomas, porque el poder originario no es reconocido en la Carta Organizativa no puede ser atribuido con posterioridad, de ahí que Marienhoff afirmara que la autonomía (de los municipios) está vinculada con la historia misma del país.

Como se ha mencionado existía una postura intermedia (Bianchi, J. V. González) que sostenía que el artículo 5º no obligaba a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico sino que dejaba esta caracterización al arbitrio de cada constitución provincial. Ejemplo de esta postura lo constituye la posición fijada por la Dra. Reiriz en su carácter de procuradora en el fallo “Rivademar” donde sostiene “la cláusula constitucional (Art. 5º) no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordarse, quedando reservado a la discreción del constituyente o del legislador provinciales la determinación del modo e intensidad que revestirá la descentralización”.

Sin perjuicio de lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 5º en las constituciones provinciales, previa la reforma del año 1994, habían incorporado en sus plexos, la autonomía de los municipios.

¹ Marienhoff Miguel, *Tratado de derecho administrativo*. [4ª edición actualizada]. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2005, T. II, pág. 504 y ss.

En lo referente a la evolución de la jurisprudencia, si bien siempre se menciona como caso testigo “Rivademar” existen otros antecedentes que merecen su cita en el presente. En el caso “Doroteo García c. Santa Fe” (Fallos 9:277) la Corte determina la existencia de un derecho municipal.

En sus considerandos se destaca:

[...] todo lo concerniente a la apertura, delineación, y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las provincias, constituye su derecho municipal, y es, por tanto, de su competencia exclusiva, sin que sus decisiones a ese respecto, sean convenientes o inconvenientes, puedan caer, en ningún caso bajo la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, que debiendo ser co-extensivo con el Poder Legislativo, no puede juzgar sino de las materias sobre las que puede legislar el Congreso, a menos que una disposición expresa de la Constitución autorice su juicio en esos casos [...]

Por su parte, en el caso “Ferrocarril del Sud” (fallos 114:282) hay un retroceso con respecto al anterior precedente en relación con el reconocimiento de la autonomía municipal. En el fallo se lee: “no son más que delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a la propia legislación, por lo cual ejercen también facultades impositivas limitadas y co- extensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerden las constituciones y leyes provinciales”.

Con la inclusión de los fragmentos seleccionados se pretende ilustrar las posturas encontradas que coexistían en forma previa al caso Rivademar en el cual la Corte sienta las bases del reconocimiento (jurisprudencial) de la autonomía municipal. Repasemos el texto y el contexto del fallo.

Ángela Rivademar de profesión pianista, había sido contratada por el municipio de Rosario y bajo el amparo de la Ley Provincial N° 9286 (artículo N° 133) logra su incorporación a la planta como agente municipal. El intendente de Rosario dicta, en 1984, un decreto que dispone revisar los nombramientos de personal efectuados por la anterior administración, contando con la autorización del Concejo Deliberante local. Así se deja sin efecto el nombramiento de A. Rivademar.

En el pleito se plantea la inconstitucionalidad del artículo 133 de la Ley N° 9286 por ser contrario a las normas constitucionales y, al artículo 5 de la Constitución Nacional, ya que se aducía que el referido ordenamiento privaba a los municipios del poder de legislar sobre materias que le son propias, tales como el estatuto y el escalafón municipal. La Corte, al momento de dictar su fallo, establece las bases de la autonomía municipal. En efecto, en su considerando 8º se encuentran los fundamentos principales de su posición. Allí se lee:

[...] debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos

los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas [...].

Y más aún, en su considerando 9º para resolver la cuestión, plantea:

“la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el artículo N° 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo”².

La importancia de este fallo reside, como dijimos, en se hace un reconocimiento expreso de la autonomía municipal y con ello, el reconocimiento de un poder constituyente propio en los municipios.

El Dr. Bianchi al comentar el fallo, tomando una posición crítica con las conclusiones del mismo, sostiene que: “creo que las municipalidades carecen de una naturaleza jurídica determinada. En otras palabras, poseen la naturaleza que el legislador constituyente provincial quiera darle y no es una atribución del Gobierno Federal y por ende de la Corte Suprema terciar en una cuestión que pertenece a los poderes no delegados por las provincias al momento de la sanción de la Constitución”. Concluye su comentario “...los municipios poseen una autonomía de segundo grado, limitada a las pautas que fije cada constitución provincial.

Así como el artículo 5º exige como prenda de la autonomía provincial, el cumplimiento de ciertos requisitos ineludibles, igual exigencia cabe tener respecto de los municipios en las constituciones provinciales, como pauta de respeto, en definitiva, a la jerarquía normativa que establece el artículo 31 de la Constitución Federal”³.

En el caso “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe” (Fallos 314:495) la Corte parece contradecirse con la posición “autonómica” sustentada en Rivademar, al desconocer la existencia de una autonomía plena (en materia tributaria) a favor de los municipios. La Municipalidad de Rosario plantea la inconstitucionalidad de ciertas normas provinciales que disponían la afectación de determinados porcentajes de las sumas recaudadas en el ámbito local, con fines de interés público en materia educacional.

En el fallo se lee: “La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectiva autonomía de las provincias (artículo 5º), pero de manera alguna ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución”.

Y concluye sus argumentos afirmando que para sostener agravio a la autonomía municipal hay que demostrar el daño, pues no basta la simple manifestación que se pone en peligro la subsistencia de la comuna.

La discusión expuesta queda, definitivamente, resuelta por la reforma constitucional del año 1994 que introduce en el texto constitucional el artículo 123 que establece la necesidad de que las constituciones provinciales aseguren la autonomía municipal. Sin embargo pese a esta “claridad” que parecería emanar de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución, el reconocimiento por parte de nuestro más alto Tribunal de la autonomía de los municipios no ha sido tan pleno como parece surgir del texto constitucional.

² La Ley, T. 1989- C-, pág 47 y ss.

³Bianchi, Alberto “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades” en *La Ley*, 1989-C- pág 47 y ss. Ver nota al fallo “Rivademar” del Dr. Alberto Bianchi publicado en DJ, 1989-2-425.

En autos “Nación Argentina v. provincia de Corrientes” (Fallos 312:1002) dictado en septiembre del año 1994 la Corte manifiesta: “Los municipios provinciales, ya sea que los caracterice como entes autárquicos o autónomos, no resultan identificables con las provincias respectivas”. Igual criterio se advierte en el caso “Estado Nacional c/Municipalidad de San Martín de los Andes s/ interdicto de recobrar” (22/12/97)⁴.

La Corte no define los alcances de la autonomía de los municipios, sino que entiende, de acuerdo a la doctrina que surge de sus fallos, que es el legislador o constituyente provincial quien tiene la potestad, derivada de la constitución nacional y el poder originario que las mismas conservan, de determinar los alcances de la autonomía municipal.

Así en autos “Agüero, Perfil c/Municipalidad de Santa Fe s/Rec. Cont. Adm. De plena Jurisdicción” señaló: “el art. 123 no precisa un grado determinado de autonomía municipal, antes bien, remite a las provincias la determinación de su concreto alcance y contenido”

Siguiendo el análisis cronológico de los fallos de la Corte cabe la cita del fallo “CADEGUA S.A. C/Municipalidad de Junín” (26/11/2003) la Corte remite al dictamen del señor Procurador Fiscal, quien al referirse a la autonomía municipal señala:

“[...] entiendo que la autonomía municipal consagrada en la Constitución nacional de 1994 en nada modifica el criterio aquí expuesto, ni aún cuando la materia en debate fuera considerada de las que la Carta Magna atribuye como propias del municipio. En defecto es del caso recordar que V.E. en Fallos 325:1249 dejó sentado que el artículo N° 123 de la Constitución Nacional –incorporado en la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno”⁵.

Para finalizar la reseña cronológica de la jurisprudencia de la Corte cabe la cita del fallo “Ponce Carlos C. Provincia de San Luis”. En este caso se reproduce el dictamen del Procurador, el Dr. Esteban Righi quien destaca en su dictamen:

[...] con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 ya había reconocido la autonomía de los municipios por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que la distinguen, dejando sentado que el aseguramiento de su régimen determina que estén dotados de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido [y concluye] no se trata, entonces, de imponer un alcance determinado a la autonomía municipal, pues ello es atribución del constituyente provincial, sino de que una vez ejercido ese poder, las autoridades constituidas respeten el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno.⁶

Tal como puede inferirse de lo expuesto la autonomía municipal en cuanto a sus alcances y contenidos dependerá de lo que dispongan cada constitución provincial y las leyes orgánicas que se dicten en consecuencia, siempre, recordemos, respetando lo dispuesto por los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, 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 librados el alcance y contenido a la reglamentación.

⁴ Fallo publicado en La Ley 1989-C-49.-

⁵ Fallo publicado en La Ley 1989-C-49.-

⁶ Fallo publicado en *Jurisprudencia Argentina* II 2005, pág 474.

De este modo, se admite un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan con el mayor grado de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123 de la Constitución.

Desde la perspectiva de la Corte, la autarquía o autonomía de los municipios y sus alcances están necesariamente supeditadas a lo que cada ordenamiento provincial disponga. Y es, justamente, dicha perspectiva la que permite acceder a la comprensión de la variada y diversa realidad municipal según las provincias de que se trate. En efecto, hoy en día, existe un escenario

complejo. Por ello resulta conveniente recordar que la Constitución Nacional delega en las constituciones provinciales la regulación y organización de los municipios y esto ha permitido que exista una suerte de heterogeneidad en cuanto al “régimen municipal” en nuestro país, ya que su institucionalización depende de lo que las constituciones provinciales dispongan.

Según lo que prescribe la norma suprema, las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal. En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece, en su respectiva constitución, las principales características de su propio régimen municipal, que el constituyente del año 1994 ha querido consagrar en forma amplia e irrestricta.

Es por ello que, en la Argentina, pese a la claridad de las disposiciones del artículo 123 de la Carta Magna, nos encontramos en las distintas provincias que algunos regímenes limitan la autonomía de los municipios, al impedirles a éstos dictar sus propias cartas orgánicas, el ejercicio de una autonomía plena

(desde lo institucional) o incluso limitarles la facultad de dictar su carta orgánica de acuerdo al tamaño del municipio. Tal es el caso de lo que sucede en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, por ejemplo.

Por su parte, la provincia más importante de nuestro país, es, sin dudas, la de Buenos Aires la cual constituye un ejemplo paradigmático, en tanto ha incorporado en su articulado las disposiciones establecidas en el artículo 123 de la Constitución Nacional. La legislatura provincial es quien retiene el poder de dictar el régimen municipal y carece de norma alguna que establezca cuáles son los requisitos para crear municipios.

Autorizada doctrina ha sostenido que luego de la reforma del año 1994 la Constitución Nacional no determina una definición unívoca del término autonomía, ya que no es posible de ningún modo asimilar la autonomía de las provincias a la autonomía de los municipios y mucho menos a la autonomía de las universidades nacionales.

En efecto, el constituyente estableció una gradación de la autonomía que va desde una mayor que es la provincial hasta una autonomía en menor grado que es la universitaria, que por menor, no deja de tener reconocimiento constitucional.

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

La Corte Suprema de Justicia para definir el concepto de autonomía (y sus alcances) en el fallo “Monges Analía c/Universidad de Buenos Aires” cita al jurista alemán Paul Laband quien señala: “La autonomía, concepto jurídico, supone pues un poder de derecho público no soberano, que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico la autonomía apareja siempre un poder legislativo⁷.”

⁷ Fallo publicado en LA LEY 1997-C-150.-

En lo referente a la conceptualización de “autonomía municipal” el jurista Hernández cita la definición de Salvador Dana Montañó cuando expresa que: “es una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder”⁸.

Los alcances de la autonomía municipal que la Carta Magna brinda o asegura ha sido también objeto de un interesante debate doctrinario. El Dr. Quiroga Lavié al comentar el artículo 123 señala: “desde ya que la Constitución Nacional no ha consagrado la autonomía absoluta del régimen municipal, sino solamente su principio. Además lo ha condicionado, en su alcance y contenido, a las reglas que en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero establezca cada provincia. No podía ser de otra forma, porque de lo contrario en aras de la autonomía municipal se podría haber restringido la autonomía institucional de las provincias que tienen un rango superior, no cabe duda”⁹.

Al respecto el convencional constituyente Horacio Rosatti señaló: “la cláusula define una intencionalidad inequívoca respecto de la inserción del municipio argentino en la vida política del país [...] en tal sentido, dice mucho más que la cláusula originaria del artículo N° 5 pero no tanto como para uniformar nacionalmente a una realidad tan compleja y rica en matices”¹⁰.

Y por su parte Agustín Zbar señala que: “la autonomía municipal se ejerce en el marco dado por las normas fundamentales que en esta materia dictan las provincias, que son la Constitución y en algunos casos la ley orgánica de municipios, por lo que decimos se trata de una autonomía de segundo grado (subordinada a la provincial)”¹¹.

De este recorrido de la doctrina y la evolución de la jurisprudencia podemos concluir que nada ha sido definitivamente resuelto con el texto de la reforma constitucional del año 1994 al incluir el artículo 123 con la esperanza, del constituyente, que definiera definitivamente la cuestión. Muy por el contrario, el constituyente al plasmar en el plexo constitucional una fórmula tan amplia no ha logrado, en mi opinión, más que restringir los alcances de una autonomía municipal que buscó consagrar.

Los municipios no dejan de estar limitados y condicionados en su accionar y por ende también en su autonomía por los gobiernos provinciales.

En este marco, se presenta como importante repensar el federalismo en pos de la integración y concertación en la búsqueda de equitativos repartos de competencias que valorizando lo local potencie a su vez la articulación y coordinación interinstitucional.

Pues entendemos que es allí donde se inscribe la autonomía municipal, incorporada al marco constitucional federal, que deben asegurar las provincias, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo económico y financiero.

⁸ Hernández Antonio, *Derecho Municipal*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984, pág. 372 y ss.

⁹ Quiroga Lavié Humberto, *Constitución de la Nación Argentina comentada* Ed. Zavalia, Buenos Aires, 1996, pág 704.

¹⁰ En Agustín Zbar “Algunas consideraciones acerca del régimen municipal argentino” publicado en *Colección de Análisis Jurisprudencial, Derecho Constitucional*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2002, pág. 216.

¹¹ *Ibidem*, pág 216.