

TEMA FINAL DCHO PÚBLICO, PCIAL. Y MUNICIPAL: AUTONOMIA MUNICIPAL

1-

Soberanía: es un poder supremo, perpetuo y absoluto. Una autoridad es soberana cuando no hay un poder por encima de él es decir que tiene el poder de dar leyes sin recibirlas de otro, estando sujeto únicamente en última instancia a la ley natural o divina. Es un concepto que surge con el estado-nación.

Según Bodein la soberanía para existir debe ser interna (el estado debe ser independiente) y externa (debe existir la irresistibilidad del estado).

Según Rosseau el soberano es la colectividad o pueblo, y esta da origen al poder enajenando sus derechos a favor de la autoridad. Cada ciudadano es soberano y súbdito al mismo tiempo, ya que contribuyo con su voluntad a crear a la autoridad y súbdito en cuanto se obliga a obedecerla.

Autonomía: Según el diccionario de la Real Academia Española este proviene del griego e implica la posibilidad de darse la propia ley. De esta gozaban los estados que se gobernaban, en la antigüedad, por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Actualmente se define como la facultad de una comunidad humana de gobernarse a si misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas en su seno.

En lo que a derecho respecta esta implica la potestad de autogobernarse, pero reconociendo autoridad superior, pudiendo darse propia constitución y leyes, elegir propios gobernantes, pero reconociendo una constitución y leyes superiores.

Autarquía: que una entidad sea autarquica implica que se administra a si misma (además posee personalidad jurídica y patrimonio propio) conforme a lo que establece un poder superior. Es decir, es la capacidad de auto administrarse y/o autogobernarse, pero conforme a estatutos provenientes de un poder superior.

Según Charny, Hugo, es una facultad de autogobierno, pero que implica una forma de descentralización administrativa, que brinda a los entes que la disfrutan la facultad del propio gobierno en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, además de una finalidad publica en sus funciones.

2-

Municipio: es un asentamiento poblacional estable, localizado sobre un espacio territorial delimitado, con capacidad de desarrollo, y organizado jurídicamente en forma autónoma pero armonizada con la estructura general del Estado. Se trata de la institución básica o célula primaria del Estado como sociedad jurídicamente organizada. En el se encuentra básicamente: población, territorio y el gobierno municipal.

AUTARQUIA MUNICIPAL: este concepto implica que los municipios son simples entidades de descentralización administrativa, creadas por ley y que se rigen por resoluciones administrativas.

AUTONOMIA MUNICIPAL: este concepto implica otorgarle a los municipios la facultad de organizar su propio régimen municipal en los distintos niveles o ámbitos. Supone la existencia de un conjunto de normas que organizan el ejercicio del poder público, confiriendo facultades, imponiendo deberes y estableciendo prohibiciones para quienes estén llamados a detentarlos.

AMBITOS:

-**Autonomía Institucional:** Implica que los municipios pueden dictar su propia Carta orgánica, con diferentes niveles de autogobierno y autogestión.

-**Autonomía Política:** implica que el pueblo de la comunidad o municipio elige a sus gobernantes y el sistema electoral a utilizar, participa en la remoción del intendente y consejo deliberante, su juzgamiento y enjuiciamiento. También implica poner en funcionamiento los mecanismos de democracia semidirecta.

-**Autonomía Administrativa:** esto implica la organización y prestación de obras y servicios públicos, contratos de suministro en manos de las autoridades municipales. Como así también el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados públicos.

-**Autonomía Económico-financiera:** crear y percibir impuestos, tasas y contribuciones, etc. (manejo de recursos); *General* = Coparticipación, o *Propio* = poder de imposición (tributación –tasas, impuestos y contribuciones-)

-**Autonomía Jurisdiccional:** ejercicio del poder de policía y creación de tribunal de faltas, Adm. Justicia.

ASPECTOS EN TORNO A LA AUTONOMIA MUNICIPAL**A) En cuanto al aspecto institucional de la autonomía:**

-**Autonomía Municipal Plena:** esta es la que se da en aquellas constituciones que reconocen la autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123 de la constitución nacional. (Como por ejemplo la C.P. de San Juan, Jujuy, Córdoba, Río Negro, Tierra del Fuego, etc.)

-Hay unas que precisan los requisitos o condiciones básicas para las cartas orgánicas: como el sistema representativo, republicano, democrático, la forma de elección de sus autoridades, la existencia de órganos de control, los mecanismos de democracia semidirecta (Córdoba, Río Negro).

-Otras que solo expresan que las cartas orgánicas se deberán ajustar a los principios contenidos en la Constitución Provincial (Misiones).

-Autonomía Municipal Semi-Plena: se trata de constituciones provinciales que no reconocen la autonomía local en el orden institucional, es decir, los municipios no poseen capacidad de dictarse su propia Carta Orgánica. (C.P de Buenos Aires, Mendoza y Entre Ríos)

-Autonomía Municipal Condicionada o Restringida: se da en aquellas constituciones que reconocen la autonomía institucional de los municipios pero disponiendo que la carta orgánica deberá ser aprobada por el Poder legislativo Provincial. (C.P. de Neuquén, Chubut, y Salta).

-La primera las cartas orgánicas que dicten los municipios (y sus reformas) deberán ser aprobadas por 2/3 del total de los miembros de la legislatura.

-En el caso de la segunda, la legislatura tiene un plazo de 120 días para verlas (cartas dictadas y sus reformas), sino quedan automáticamente aprobadas.

B) En cuanto al Territorio y la Población:

Las distintas constituciones provinciales distinguen en categorías a los municipios en relación a la cantidad de habitantes que componen, además de que delimitan el ámbito de jurisdicción según sea Municipio-Partido (similar a Departamento) y Municipio-Ciudad.

Así, por ejemplo en San Juan será un municipio con plena autonomía el que tenga al menos 30.000 hab.; en Sgo. Del Estero 20.000; en Córdoba más de 2.000; Neuquén más de 500. En relación a esto, se reconocen mayores grados de autonomía a los centros más poblados, denominados generalmente de “primera categoría”, pudiendo existir también de “segunda” y hasta “tercera” categoría. (Ej.: en caso de San Juan son de 2da categoría los de menos de 30.000 hab., etc.). Los de 1era categoría gozan de autonomía plena, mientras que los demás tienen “cercenadas” ciertos ámbitos de la autonomía.

Hay algunas provincias que no hablan de categorías, por ejemplo la de Córdoba que habla de “municipios” y “comunas” (+ de 2000, - de 2000 respectivamente.)

C) En cuanto a la Organización del poder:

La mayoría de las constituciones provinciales contemplan como estructura del gobierno municipal, un órgano ejecutivo y un órgano deliberativo. En el caso de las que no “categorizan” los municipios esta división se da para todos los municipios.

Otras constituciones, en cambio, tienen prevista esta forma de gobierno para los municipios de “primera” (Entre Ríos) categoría o para los de “segunda” (Neuquén).

Otras constituciones, en cambio, prevén una comisión municipal o junta de fomento, para los de “segunda” y “tercera” categorías. (Misiones).

3-
EVOLUCION DE LA DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION.

La Jurisprudencia de nuestra CSJN ha pasado por distintas etapas en torno a este tema.

En un PRIMER MOMENTO, este tribunal se pronunció por la “autonomía municipal” teniendo en cuenta nuestras tradiciones hispano coloniales y adhiriendo a las tesis alberdianas (García Doroteo c/ Pcia. De Santa Fe de 1870)

Con POSTERIORIDAD predominó en la Corte la doctrina según la cual “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativo para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerden las constituciones y leyes provinciales”. (Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata sobre cobro de impuestos, de 1911). Luego con posterioridad, completando esta idea dijo que “no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal” (Labella de Corso, Gilda y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de 1942. Con todo esto, el Alto Tribunal se adscribió a la tesis de la autarquía municipal.

Se considera que esta postura recién fue ABANDONADA en marzo de 1989, momento en que el Alto Tribunal receptó las aspiraciones de diversos sectores doctrinarios al resolver el caso “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”.

Luego del dictamen de la procuradora fiscal Dra. Reiriz, la CSJN, por su parte, expresó en su considerando 8), que si bien no puede afirmarse en forma uniforme para todo el territorio de la nación la autonomía o la autarquía municipal debido a que diversas constituciones provinciales han sostenido la autonomía, plena o semiplena, de esta institución, debe reconocerse que los municipios poseen diversas características que los hacen incompatibles con la noción de autarquía. Por ejemplo: su origen constitucional, su carácter de persona jurídica necesaria, su base

sociológica dada por la población comunal, la imposibilidad constitucional de su supresión y el carácter de legislación local de sus ordenanzas, constituyen notas que no se dan en los entes autárquicos..

En el considerando 9) continua afirmando que los municipios tienen existencia necesaria, debiendo las leyes provinciales otorgarles las “atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido” por ser “organismos de gobierno de carácter esencial con un ámbito propio a administrar” (considerando 10)

Estos conceptos implicaron un paso decisivo en materia municipal porque, si bien no constituyen un reconocimiento expreso de la autonomía, permiten afirmar que esta institución de importancia histórica, política y social no puede ser considerada un mero ente autárquico, delegación de los poderes provinciales.

En posteriores fallos de la Corte no se altero esta postura.

EVOLUCION DE LA NORMA CONSTITUCIONAL

La constitución nacional de 1853/1860 dedicaba un solo párrafo para referirse al municipio como institución (art. 5): “...las constituciones provinciales deben asegurar...el régimen municipal”. Según Rosatti la redacción de esta cláusula es insondable y misteriosa.

Con la reforma de 1994 el nuevo art. 123 viene a completar el art.5, consagrando lo que se encontraba vigente tanto en la doctrina de los autores como en la de la CSJN, en relación con las condiciones que deben cumplir las Cartas Provinciales que estas sean garantizadas.

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

La constitución nacional solo declara la autonomía municipal y sus ámbitos característicos, pero no la define, dejando a cada provincia la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad.

EVOLUCION DOCTRINARIA

En cuanto a la constitución de 1853/1860 existían ciertas posturas doctrinarias respecto al art. 5 referido al régimen municipal: la mayoría adhería a la tesis que trae aparejada la autonomía de estos.

-Bidart Campos sostiene que la constitución habla de “régimen” como equivalente a “régimen político”, dice que existe bases más que suficientes para hablar del municipio como una entidad de derecho público, políticamente descentralizada y autónoma. En su apoyo cita a Velez Sarfield, quien en el art. 33 del Código Civil incluyó a los municipios como personas jurídicas “de existencia necesaria” (adhieren a esta tesis Frías, Villafañe y Zuccherino)

-La postura contraria sustentada por Bielsa, Villegas Basavilbaso, Marienhoff entre otros, considera al municipio como una entidad autárquica territorial. En relación a la interpretación del art. 5, Bielsa expresa que este “ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, han establecido no la autonomía municipal, sino y mas bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial...”

-Hay posturas intermedias que sostienen que el art. 5 comentado no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la constitución o norma provincial. (Conforme a lo que cada provincia disponga seria autónomos o autárquicos). Sostienen esta postura Joaquín V. González, Bianchi, Castorina de Tarquini.

Esta discusión se dio por finalizada primeramente con el dictamen del fallo Rivademar en 1989 con la adopción de la postura de la autonomía municipal por parte de la Corte. Y finalmente con la reforma constitucional de 1994.

Actualmente autores como Padilla dicen que el art. 123 sería inconstitucional ya que según el esa decisión es de exclusivo resorte provincial. En posición similar a esta, pero mas atenuada, Castorina de Tarquini cree que hubiera sido preferible dejar a la elección de las provincias uno u otro rango (autonomía o autarquía) atento a que la problemática municipal presenta distintas peculiaridades en las distintas provincias, cosa que se refleja en nuestro país donde hay distintas formas de organización municipal. Contrario a estos están Losa, Rosatti y Bidart Campos que están a favor de dicha cláusula.

4-

SITUACION DE LA PROVINCIA DE BS. AS. EN TORNO A LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Habiéndose sancionado la reforma de la constitución nacional el 22/8/1994, la convención convocada al mismo efecto pero para reformar la constitución bonaerense, la cual fue sancionada finalmente el 13/9/1994 (es decir, fue sancionada luego que la nacional) desoyó lo estipulado en esta nueva constitución nacional en lo referido al nuevo artículo 123, no estableciendo la autonomía municipal (principalmente lo relacionado al dictamen de cartas orgánicas).

Existen distintas respuestas doctrinarias a esta situación o cuestión planteada. Para **algunos**, tal omisión tornaría inconstitucional a la reforma provincial, implicando una clara violación a la prelación normativa que se impone desde el artículo 31, con el art. 75 inc. 22 y demás normas de la constitución nacional, y que suponen relaciones de supraordinación y de subordinación entre la nación y las provincias. En este sentido Losa dice que la falta de adecuación a la ley suprema torna inconstitucional la reforma bonaerense pues se ha asumido una actitud

omisiva para 127 municipios de la mayor provincia argentina, con las consecuencias y efectos que ello implica, vulnerándose la constitución nacional.

Para **otros** también podría dar lugar a la declaración de intervención federal prevista en el art. 6 de la CN, a la provincia incumplidora, con objeto de anular las normas emanadas de su poder constituyente local y restablecer la vigencia de la plena conformidad del ordenamiento local con la ley suprema. Vanossi dice con respecto a esto que el instituto de la intervención federal es el necesario y adecuado para obtener dentro del cauce institucional la reubicación del poder constituyente local dentro de los límites fijados por el poder constituyente nacional.

OPINION PERSONAL

Creo que debería exigírsele a las autoridades bonaerenses que emprendan reforma constitucional para lograr consagrar la autonomía municipal, ya que no se está respetando la supremacía constitucional (ppto que implica reconocer a la constitución como norma suprema de nuestro estado, la cual está consagrada en el art. 31.). Además de esto no se cumplen los requisitos para que el estado federal garantice a las provincias el ejercicio y goce de sus instituciones (asegurar el régimen municipal autónomo, juego de los arts. 5 y 123) por lo que sería pasible de intervención federal a fin de lograr restablecer esta contradicción con la CN