

# LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL DE MENDOZA Y LA MANIPULACIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Recibido: 07/04/2016 – Aceptado: 01/08/2016

**Alberto Montbrun<sup>1</sup>**

Universidad Nacional de Cuyo

albertomontbrun@yahoo.com

## **Sumario**

1. Introducción
2. La creación de comunas
3. Los niveles de autonomía que la Constitución reconoce
4. Aspectos de democracia local
5. La cuestión de los recursos municipales
6. El proceso de implementación: derecho a la autonomía
7. Características de la ley de aprobación de la enmienda
8. Nuevo texto constitucional propuesto
9. Bibliografía

<sup>1</sup> Abogado (Universidad de Buenos Aires), Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor titular por concurso de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Político (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Rioja). Profesor de Política Criminal en la Universidad del Aconcagua. Profesor de los cursos de doctorado de la Universidad de Mendoza y la Universidad Nacional de Cuyo. Autor de numerosos trabajos e investigaciones sobre Derecho Público Provincial y Municipal, Derecho Político y Seguridad Pública.

## 1. Introducción

**M**endoza tiene un problema municipal de base: la total y absoluta falta de gobierno propio en las ciudades, pueblos y villas que no son cabecera departamental y que son gobernadas a distancia por intendentes que residen en general a muchos kilómetros y cuyas prioridades están normalmente relacionadas con la villa cabecera departamental donde asienta el poder político y la mayor parte de la población.

En Argentina existen dos modelos básicos para ordenar la cuestión municipal. El más generalizado es el llamado “municipio urbano o sociológico”. En este modelo, se reconoce la posibilidad de una unidad de gobierno municipal a cada ciudad, pueblo o villa que tenga una determinada cantidad de habitantes en relaciones de vecindad. El mínimo de habitantes oscila entre 500 y 2000 según la provincia. El modelo de “municipio urbano” se acompaña de la “categorización” según la población, ya que de esa variable dependen todas las otras. Así, el gobierno de cada comunidad local variará en estructura y envergadura según la cantidad de habitantes. Pero lo importante en estas provincias es que todas, absolutamente todas las comunidades locales tienen un gobierno elegido por sus propios vecinos y vecinas.

Cuatro provincias en cambio, Mendoza, Buenos Aires, La Rioja y San Juan, adoptan el denominado “municipio departamento” o “municipio partido”. Este sistema, introducido en el Río de la Plata por Bernardino Rivadavia en 1825 para la provincia de Buenos Aires y la Banda Oriental tiene como característica principal que consiste en una vasta extensión territorial arbitrariamente establecida y demarcada, con muchas comunidades locales en su interior. Las autoridades municipales residen en la “villa cabecera” que es usualmente la ciudad más importante y desde allí proyectan su poder a todo el territorio departamental.

**Unidades de gobierno local en las provincias argentinas**

<b>Provincia</b>	<b>Unidades (*)</b>	<b>Provincia</b>	<b>Unidades (*)</b>
Buenos Aires	134	Misiones	75
Catamarca	34	Neuquén	50
Córdoba	428	Río Negro	38
Corrientes	66	Salta	59
Chaco	68	San Juan	19
Chubut	45	San Luis	64
Entre Ríos	67	Santa Cruz	14
Formosa	37	Santa Fe	363
Jujuy	60	S. del Estero	71
La Pampa	79	T. del Fuego	3
La Rioja	18	Tucumán	112
Mendoza	18		

(\*) Involucra municipios de 1º, 2º, y 3º categoría y comunas o juntas vecinales.

Fuente del cuadro: IFAM, Nuevas visiones para los municipios, Ministerio del Interior, 1994.

Si se observa el Cuadro de unidades de gobierno local por provincia se puede advertir una tremenda diferencia en la cantidad de unidades en Mendoza, La Rioja, San Juan y Buenos Aires, cuando se las compara con las restantes provincias donde la autonomía local está mucho más desarrollada. Córdoba, tiene cuatrocientas veintiocho unidades de gobierno local y Santa Fe más de trescientas cincuenta (entre municipalidades y comunas); Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa tienen más de setenta municipalidades y así en todas las provincias, aún las de muy reducida población.

Se trata de un tema esencialmente relacionado con el autogobierno y con el más elemental principio de democracia que implica, precisamente, gobierno propio. Pero las personas que residen en Chacras de Coria, Chilecito, Monte Comán, Villa 25 de mayo, Palmira, Bowen, Eugenio Bustos, Drummond, Lunlunta, San Roque, Gutierrez, Uspallata, o cualquier otra localidad mendocina que no sea cabecera, aunque sean ciudadanos y ciudadanas preocupados, que pagan sus impuestos y se interesan por su comunidad, carecen absolutamente de cualquier injerencia en las decisiones políticas que los afectan, porque éstas son tomadas a muchos kilómetros de distancia.

Por supuesto, el intendente tiene sus propios “ojos y oídos” en la localidad, que es el delegado municipal, pero éste es un empleado que responde a

los intereses del intendente y no de la propia localidad, dado que el modelo departamental está inexorablemente ligado a una concepción paternalista de la democracia y a un modelo delegativo y centralizado del poder.

La izquierda mendocina, a través de expositores brillantes como Benito Marianetti, Ángel Bustelo o Pedro López, entre otros, ha tenido posiciones claras y rigurosas contra el municipio departamento. Se destacan los debates sobre la cuestión municipal de la Convención Constituyente de 1948 donde también el peronismo tuvo una posición progresista. En aquella oportunidad se logró que la Constitución estableciera el criterio sociológico, al disponer que habría una municipalidad en los centros urbanos de más de ocho mil habitantes y en los centros urbanos de distrito de más de mil quinientos habitantes. También el ilustre iuspublicista Faustino Legón había propuesto esta opción en su Anteproyecto de Reforma de 1943. Pero esta norma fue muy maltratada por la propia Legislatura convertida en Convención Constituyente por imperio de una cláusula transitoria de la Convención Nacional de 1949 y alteró profundamente el sistema. Ya en 1955 se volvió al régimen del 16 que es el que sigue vigente.

Uno de los problemas más significativos relacionados con el “municipio departamento” es que en cada uno de ellos la población está normalmente muy descompensada y entonces el peso electoral de las villas cabeceras, salvo alguna excepción, hace que las prioridades de gobierno sean para estas ciudades, en detrimento de las más pequeñas. Esto explica por qué, a lo largo de nuestra historia, las villas cabeceras tuvieron antes beneficios de la calidad de vida como pavimento, redes de agua corriente y cloacas, gas natural o iluminación pública, mientras las otras comunidades debieron esperar años o décadas para acceder a ellos, y muchas aún no lo hacen. Es natural que sea así porque obviamente los votos están más agrupados en las zonas más pobladas, pero es un sistema injusto y discriminador dado que todas las personas son iguales ante la ley y deberían por ello tener los mismos derechos.

La dirigencia política de Mendoza habla mucho de autonomía municipal pero soslaya y omite un dato crítico: la autonomía municipal es un concepto que se corresponde con un concreto presupuesto sociológico que es la comunidad local, es decir, la convivencia basada en relaciones de vecindad. No es al departamento sino a la comunidad local a la que corresponde reconocerle la autonomía. La autonomía es inherente a la comunidad local dado que ésta

es un conjunto de personas viviendo y evolucionando en relación de vecindad, como comunidad política, con características comunes y, a la vez, diferenciadas de otras comunidades. La resistencia al cambio del actual sistema se debe a que éste otorga muchísimo poder a los intendentes municipales que son suertes de gobernadores en escala reducida, gobernando y administrando una amplísima extensión territorial y poblacional. Si a ello se agrega la posibilidad de su reelección indefinida, la calidad de la democracia se ve seriamente afectada.

Frente a la necesidad de cambiar, se suele argumentar que el sistema de municipio urbano sería muy complicado, o que no se ha implementado nunca (lo cual es falso, Uruguay a partir de la llegada de la izquierda democrática al poder en 2010 lo implementó), o que a la gente no le interesa porque tiene problemas más urgentes. Sugerimos que se trata de argumentos precarios que no resisten un análisis serio y sólo están encaminados a mantener el statu quo actual.

Además, ninguna argumentación autoriza, a nuestro juicio, a privar a los habitantes de cualquier poblado, por pequeño que sea, del derecho a gobernarse por sí mismo, sobre todo si se tiene en cuenta que el municipio urbano es absolutamente usual en nuestro país y en el resto del mundo.

Con el sistema actual, decisiones cruciales se toman todos los días sin participación alguna de los directos involucrados. Como respuesta, hay quienes sugieren la elección popular de los delegados distritales para resolver el problema, lo cual no es pertinente ya que, elegido por el pueblo o no, éstos sólo tienen el poder que les delega el intendente. Por ello impulsamos una reforma más profunda, encaminada a dotar de autonomía a las ciudades, pueblos y villas. Se trata de asegurar a los vecinos y vecinas de cada rincón de la provincia las herramientas necesarias para participar de las decisiones de gobierno que afectan directamente la calidad de su vida cotidiana. No se trata de crear más burocracias sino autogobiernos pequeños, económicos, y flexibles, pero sobre todo más representativos, eficaces y próximos.

No nos engañemos: cambiar la Constitución de Mendoza para consagrar la autonomía municipal de los actuales municipios departamentales sería profundizar aún más el paternalismo y la centralización del poder. Solo puede entenderse la autonomía municipal y la democracia, desde una verdadera perspectiva de distribución del poder hacia las comunidades y hacia la gente.

## 2. La creación de comunas

Basado en la tesis doctoral de Gabriela Abalos (tomada como base para toda la propuesta salvo puntuales modificaciones), y colaborando para el movimiento de Vecinos Autoconvocados de Bowen, hemos aportado a la elaboración de una propuesta de enmienda del artículo 197 de la Constitución Provincial. El artículo crea un nuevo nivel de gobierno local autónomo que es el de las “comunas”. La propia enmienda establece una población base de 3000 habitantes que es ligeramente superior a la base normal del derecho municipal argentino para la creación de municipios (en general es 2000), pero hemos establecido un piso superior en virtud de ser una experiencia que recién se iniciará con esta reforma y que no hay poblaciones de menos de 3000 habitantes con perfiles autónomos definidos. Consideramos que sería riesgoso remitir a la ley la determinación de esta base por lo azaroso y coyuntural de cualquier mayoría ocasional.

## 3. Los niveles de autonomía que la Constitución reconoce

La enmienda asegura a los municipios departamentales todos los niveles de autonomía que reconoce la Constitución Nacional en su artículo 123:

- **Institucional:** esto es la posibilidad del dictado de su propia Carta Orgánica Municipal sólo limitada por las prescripciones constitucionales que incorpora la nueva redacción de la enmienda;
- **Política:** lo cual significa la elección y eventual remoción de sus autoridades por el pueblo;
- **Económico financiera:** lo cual implica el acceso a los recursos de coparticipación y la libre creación e inversión de los recursos propios y
- **Administrativa:** de crucial importancia y que entraña la gestión de la administración cotidiana de la problemática local en todos sus aspectos.

A su vez, la enmienda asegura a las comunas la autonomía política, económico financiera y administrativa.

#### **4. Aspectos de democracia local**

La enmienda garantiza elementales principios de democracia local para los municipios departamentales y las comunas, como son la elección directa de todas las autoridades (departamento ejecutivo, departamento deliberativo, comisión de vecinos y vecinas). Así mismo se requiere una intencionalidad concreta de conformación de una comuna con una exigencia de solicitud de la misma por parte de un 20 % del padrón electoral del distrito.

La exigencia del 20% de electores que soliciten la constitución de una comuna se basa en un doble principio:

- es necesario que un mínimo de habitantes manifiesten efectivamente el deseo de avanzar hacia la autonomía, esto demostrará iniciativa, compromiso y deseos reales de buscar una calidad democrática superior;
- esta decisión no puede ser sometida a ratificación popular porque la autonomía municipal es una prerrogativa de la comunidad local reconocida por el artículo 123 de la Constitución Nacional y ahora por la Constitución Provincial y por lo tanto no puede ser renunciada. Por eso la iniciativa no se vota.

Finalmente la enmienda permite la constitución de una comuna sobre la base de más de un distrito, siempre que así lo decidan la mayoría de los habitantes de los mismos.

#### **5. La cuestión de los recursos municipales**

Le enmienda contempla la sanción de una ley de coparticipación municipal de impuestos que garantice la distribución automática de fondos hacia los municipios y comunas con criterios objetivos de reparto que involucren tamaño, equidad, solidaridad y eficacia. Hoy los municipios de Mendoza tienen un nivel de autonomía financiera importante por la última modificación de la ley 6395 que aumentó la coparticipación primaria de varios impuestos del 14% al 18%. No es el objetivo de la enmienda aumentar esa base sino establecer un régimen que se adecue a criterios objetivos y flexibles como lo propone también la propia Constitución Nacional (artículo 75, inciso 2).

En cuanto a los recursos propios de las comunas entendemos que la cláusula de garantía económico financiera es suficiente, así como el régimen actual de la ley 1079 y las que le sucedan.

## **6. El proceso de implementación: derecho a la autonomía**

Como se señaló la enmienda contempla la posibilidad de que, una vez verificado el presupuesto fáctico que presupone una comuna (es decir, la población mínima) y a solicitud de un porcentaje de la población que hemos fijado en un 20 % que consideramos una base razonable y justa, el Gobernador procede a constituir la comuna y ponerla en funcionamiento previa elección de sus autoridades. Como todo proceso relativamente novedoso y renovador estará sometido a múltiples circunstancias imposibles de prever en una casuística constitucional, pero la enmienda garantiza al menos:

- un presupuesto sociológico: una comunidad de más de tres mil habitantes;
- un presupuesto procesal: que es la solicitud de constitución de la comuna;
- un presupuesto cuantitativo: que esa solicitud la formalice un número significativo de vecinos y vecinas y
- un proceso formal: a cargo del gobernador.

Un decreto del gobernador procede a la creación de la comuna en el ámbito territorial del distrito preexistente y a la primera elección de sus funcionarios. La enmienda debe dejar en claro que una vez producida la constitución de la comuna y su comienzo de funcionamiento, las autoridades del municipio departamental carecen de poder alguno para vulnerar su autonomía.

## **7. Características de la ley de aprobación de la enmienda**

Sugerimos que la ley de aprobación de la enmienda debe constar de por lo menos tres artículos:

El artículo 1º) dispone el nuevo texto del artículo 197 de la Constitución Provincial; el artículo 2º) dispone el llamado a referéndum popular ratificatorio para el día de la próxima elección de diputados y el artículo 3º) se denomina



“Disposiciones transitorias” y establece que en caso de aprobarse el referéndum ratificatorio el proceso de constitución de comunas estará regido por una serie de pautas que allí deben establecerse.

## **8. Nuevo texto constitucional propuesto**

“Artículo 197.- El gobierno y la administración de los intereses y servicios locales de la capital, de los departamentos de la Provincia y de las comunidades distritales autónomas, estarán a cargo de municipios y comunas con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas en su caso.

Los municipios departamentales gozan de autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera.

Los municipios estarán gobernados por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo cuyos miembros serán elegidos directamente por el pueblo y durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada dos años. Todas las autoridades del Departamento Ejecutivo y Deliberativo pueden ser reelectas una sola vez en forma inmediata.

El Departamento Deliberativo podrá convocar a elección de Convencionales Constituyentes para el dictado de la Carta Orgánica del municipio. La Convención Constituyente Municipal estará conformada por un número igual al doble de concejales departamentales y se elegirá con la ley electoral de la provincia y con el sistema de elección de concejales.

En los distritos que tengan una población superior a los 3000 habitantes podrán constituirse comunas para su gobierno y administración. Las comunas gozan de autonomía política, administrativa y económico financiera. La decisión de constitución de una comuna se hará a partir de la solicitud de un porcentaje de no menos del 20 % del padrón electoral del distrito y tramitará directamente por ante el Poder Ejecutivo Provincial, que sólo

se limitará a verificar la viabilidad del pedido y será el encargado de su implementación.

Las comunas estarán gobernadas por una Comisión de vecinos y vecinas integradas por cinco miembros, elegidos directamente por el pueblo con el mismo sistema que los concejales. Duran cuatro años en sus funciones. Pueden ser reelegidos por una sola vez y se renuevan parcialmente cada dos años. Eligen anualmente un(a) Presidente que representa a la comuna.

La extensión territorial de las comunas se determinará a partir de los actuales distritos municipales. La Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas reglamentará la posibilidad de la creación de una sola comuna en el territorio de dos o más distritos si así lo aceptare la mayoría de las poblaciones de los respectivos distritos en consulta popular.

En el territorio de la comuna no habrá otro poder local que el de la Comisión de vecinos y vecinas.

La coparticipación de recursos a los municipios y las comunas se determinará en base a criterios objetivos de reparto que involucren tamaño, equidad, solidaridad y eficacia.”

## 9. Bibliografía

- Abalos, María Gabriela. *Municipio y participación política*. Mendoza: EDIUNC, 2006
- Ábalos, María Gabriela. *Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal*. Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L, 2007.
- Hernández, Antonio María. *Derecho municipal. Parte General*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Legón, Faustino. *Ante-proyecto de constitución de la provincia de Mendoza. Redactado por encargo del gobierno de la provincia de Mendoza*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Rodríguez Giles y Cía. S.R.L.; 1943.

- Montbrun, Alberto. *Algunas consideraciones en torno a la cuestión territorial en el derecho municipal argentino*. Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. 1992, n° 76.
- Montbrun, Alberto. *Desarrollo histórico normativo de las administraciones locales en la provincia de Mendoza*. Mendoza: EDIUNC, 1996.
- Montbrun, Alberto. "La naturaleza 'política' del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía". En: *El Derecho*. 1992. T. 149, p. 759.
- Rosatti, Horacio. *Tratado de derecho municipal*; T. I, II, III y IV. Santa Fé: Editores Rubinzal-Culzoni, 2001.
- Seghesso de López Aragón, María Cristina. "Historia del derecho público mendocino". En: Pérez Guilhou y otros. *Derecho público provincial*. T.I. Mendoza: Ed. Martín Fierro, 1991.
- Tennerini, Sandra. *La Relación Provincia – Municipios en Mendoza: Evolución de la coparticipación de impuestos y situación actual*. Maestría en Administración de las Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la U.N. La Plata.
- Valenzuela, Edgardo. *Reformas de la constitución de Mendoza*; Mendoza: Fundación Santa María, 2002.
- Valenzuela, Edgardo. "La autonomía de la comunidad local. La autonomía como propiedad inherente de los Sistemas Adaptativos Complejos. El municipio como institucionalización jurídico política de la comunidad local". [Tesis de Doctorado] Mendoza: Universidad de Mendoza, 2012.
- Valenzuela, Edgardo. "Comunidad local y municipio". *Revista Científica de la Universidad Nacional de La Rioja* Año 13, 2012, No 3, Diciembre.
- Zuccherino, Ricardo Miguel. *Tratado de derecho federal, estadual y municipal, (Argentino y comparado) Teoría y Práctica del derecho municipal*; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1992. Tomos I, II y III.