

Unidad 13

- **Base territorial de los municipios**
- **La problemática de la autonomía municipal**

Dr. Alberto Montbrun

Unidad 13. Primera parte.

Alberto Montbrun, Analía Porras, Mariela Rodríguez y Edgardo Valenzuela; Régimen municipal de La Rioja; en Jorge Luis Bastons (Coordinador) Derecho Municipal Argentino, UCA, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016.

Abalos, María Gabriela; El régimen municipal en el derecho público provincial: principales aspectos; en Pérez Guilhou, Dardo y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal*; Tomo I, 2° Edición Actualizada; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; LA LEY, Buenos Aires, 2003.

Valenzuela, Edgardo; COMUNIDAD LOCAL Y MUNICIPIO; en *Revista Científica de la Universidad Nacional de La Rioja* ; Año 13 – No 3 – Diciembre 2012

Presupuesto fáctico: la comunidad local

- **El origen orgánico de la comunidad de la local: Ferdinand Tönnies, Sociólogo alemán**
- **El origen histórico cultural de la comunidad local.**
- **El ser humano es sociable y político por naturaleza**

Presupuesto fáctico: La comunidad local como base del municipio

Conclusión clara: no hay municipio sin una comunidad local que lo preexiste

El problema teórico que subyace en nuestra tesis es: ¿puede haber comunidad local sin municipio?

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

- ❑ Municipio urbano o criterio sociológico

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

En Argentina y en el mundo predominan los criterios sociológicos

“Comunidad natural con vida propia e intereses específicos”

“Comunidad natural fundada en la convivencia”

“Comunidad con vida propia”

Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero, San Luis, Tierra del Fuego, Salta, Santa Fé (*)

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

ASENTAMIENTO POBLACIONAL: POBLACION MINIMA

Catamarca, Corrientes, La Pampa, Neuquén	500
Chubut	500 (electores)
Formosa, Santa Cruz	800
Entre Ríos, San Luis, Salta	1000
Chaco	1500
Córdoba, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero Tierra del Fuego	2000

MUNICIPIO URBANO Y CATEGORIZACION

Catamarca	que puedan o no dictar carta orgánica según ley
Córdoba	Comunidad natural basada en la convivencia, mas de 10.000 (ciudades) y de 2000 a 10.000
Corrientes	más de 15.000, 5.000 a 15.000, 500 a 5.000;
Chaco	más de 20.000, 5.000 a 20.000, hasta 5.000;
Chubut	más de 4.000, de 500 a 4.000;
Entre Ríos	más de 5.000, de 1.500 a 5.000; J, más de 20.000, más de 3.000 y menos de 3.000 con gobierno de comisión;
Misiones	tres categorías según ley
Neuquén	más de 5.000, 1.500 a 5.000, 500 a 1500

MUNICIPIO URBANO Y CATEGORIZACION

Salta	más o menos de 10.000
San Juan	más de 30.000, más de 10.000, más de 2.500
San Luis	más de 25.000, más de 1.500, menos de 1.500 (comisión)
S. del Estero	más de 20.000, 9.000 a 20.000, 2.000 a 9.000
Santa Fe	municipio si tiene más de 10.000, si no comunas
Tierra del Fuego	más de 10.000 carta orgánica

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

- ❑ En el modelo de municipio urbano o criterio sociológico la identificación entre municipio y comunidad local es total**

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

- Municipio urbano o criterio sociológico**
- Municipio departamento o “partido”**

La introducción del modelo departamental en las Provincias Unidas del Río de la Plata y sus problemas

La doctrina del centralismo democrático francés.

Rivadavia y los unitarios porteños.

La extensión del modelo a algunas provincias.

La consecuencia: el modelo departamental.

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

Buenos Aires	◀	Municipio “partido” o “departamento”
San Juan (*)	◀	
La Rioja	◀	
Mendoza	◀	

División administrativa del territorio en “departamentos” o “partidos” que abarcan muchas ciudades, pueblos y villas en su interior. Hay un solo municipio y las autoridades residen generalmente en la ciudad principal, denominada “villa cabecera” y extienden su jurisdicción a todo el territorio.

Unidades de gobierno local en Argentina

	Población	1°	2°	3°	Otro	Total
Buenos Aires	12.594.794	134				134
Catamarca	264.234	20			14	34
Cordoba	2.766.683	44	212		179	428
Corrientes	795.594	11	15	39	1	66
Chaco	839.677	8	24	36		68
Chubut	357.189	6	17		22	45
Entre Rios	1.020.257	30	37			67
Formosa	398.413	2	6	19	10	37
Jujuy	512.329	21			39	60
La Pampa	259.996	58			21	79
La Rioja	222.729	18				18

	Población	1°	2°	3°	Otro	Total
Neuquen	388.833	11	9	14	16	50
Rio Negro	506.672	38				38
Salta	866.153	16	43			59
San Juan	528.275	6	5	8		19
San Luis	286.458	18			46	64
Santa Cruz	159.839	14				14
Santa Fe	2.798.422	2	46		315	363
S. del Estero	671.988	5	5	18	43	71
T. del Fuego	69.369	2			1	3
Tucuman	1.142.105	5	9	5	93	112
TOTAL		705	253	164	800	1922

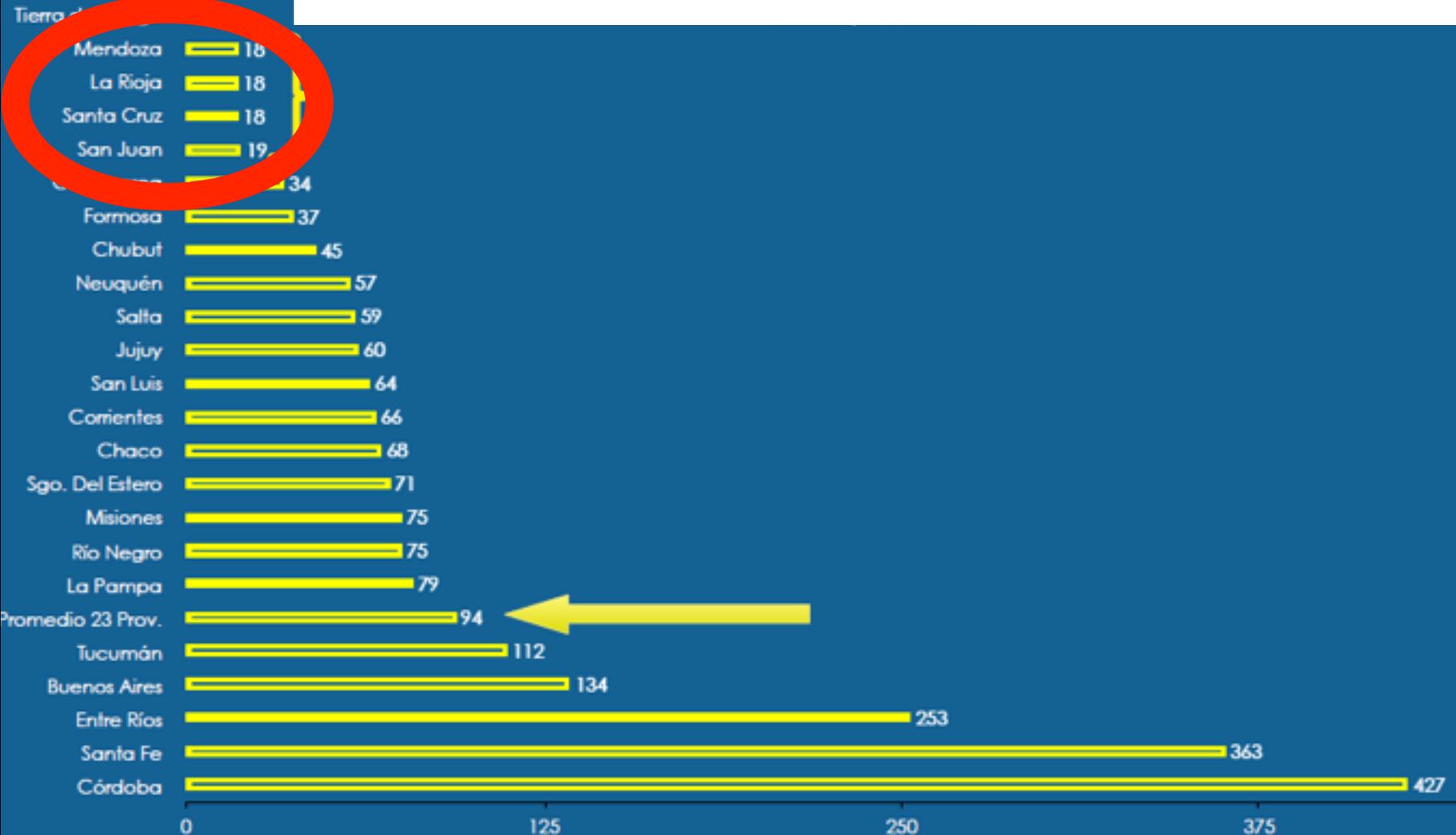
La categoría “otro” incluye comunas, municipios rurales, comisiones de fomento y comisiones municipales
Fuente: IFAM, marzo de 1998

Criterios para la determinación de la extensión territorial del municipio

Consecuencias del modelo departamental

- No hay un concreto, real y efectivo poder de los ciudadanos para resolver las cuestiones de su propio territorio**
- Los delegados no tienen poder propio y no responden al colectivo social sino al intendente**
- Las ciudades principales tienden a expropiar representación**
- Las ciudades principales tienden a ser priorizadas en el acceso a mejores servicios**
- Se pueden verificar procesos de expropiación de recursos**
- No existe nada parecido a una “autonomía municipal”**

UNIDADES DE GOBIERNO LOCAL POR PROVINCIA



La Rioja: Evolución de la población

Departamento	Habs. 2010	Habs.2001
	180995	146411
	49432	42248
	15418	13720
L (*)	14160	13383
Vera Peñaloza	14054	13299
Felipe Varela*	9648	9939
Belgrano	7370	7161
Ocampo (*)	7145	7331
L (*)	5863	6371
San Martín*	4944	4956
Arros (*)	4268	4322
Juan F. Quiroga*	4108	4546
de los Sauces*	3927	4048
Ángel V. Peñaloza*	3073	3127
(*)	2731	2834
endencia	2427	2405
ta	2345	2165
Lamadrid (*)	1734	1717



Conclusiones

- **El municipio como institución surge de la comunidad local, vinculación de personas y vecinos en interrelación dado el aspecto gregario del ser humano, propiedad que es anterior al estado municipal que es su organización jurídica; y el derecho lo que hace es reconocer y darle institucionalidad a esta situación.**

- **El carácter natural y situado de la comunidad local, trae como consecuencia que el grupo social tenga sus propias peculiaridades, según el tipo de relaciones que se desarrollen en dicha comunidad y a su vez los insumos y productos que se intercambien con el entorno, por lo que ninguna comunidad local es igual a otra y el derecho debe reconocer esas particularidades.**

- **Los nodos de la comunidad local son los espacios reales o abstractos donde se dan las relaciones o conexiones que se producen entre vecinos, y que determinan la convivencia social en un tiempo y lugar determinado. Todos los nodos se interrelacionan de una manera no jerárquica y conforman lo que en términos sociológicos se llama red.**

- **La vida propia de la comunidad local, produce como resultado necesario el derecho inalienable de sus habitantes al autogobierno que es el aspecto político de la comunidad, propio de su autonomía, como consecuencia del desarrollo social e individual de los vecinos. Lo que debe ser reconocido por el municipio desde su configuración legal.**

- **La autonomía que reclama la comunidad local, lleva como consecuencia que cada Estado Provincial deba reconocerle, dentro del marco del orden jurídico positivo, un ámbito de competencias propias y suficientes inherentes a toda organización gubernamental, como también los recursos necesarios para gobernarse a sí misma, para cumplir los fines propios de toda comunidad que es el bien común y el interés general de todos sus habitantes, aunque las leyes digan otra cosa.**

- **Por supuesto que el territorio del municipio se determina en base al espacio físico donde se asienta la comunidad urbana local, por lo que no es admisible que un centro urbano con vida propia quede comprendido o fusionado dentro de un mismo municipio, como sucede en el caso del municipio-departamento, sin que exista la voluntad de los vecinos para unirse.**

- **Si el ordenamiento jurídico positivo actual desconoce los derechos, atribuciones, competencias y el carácter naturalmente político y gregario de la comunidad local, se están violando derechos inalienables de sus vecinos, su capacidad de gobierno propio y la facultad de organizarse dentro de las condiciones que establece la Constitución Nacional para el diseño de las funciones locales.**

- Si las leyes, situaciones de hecho y/o derecho, como las constituciones provinciales no reconocen la autonomía de la comunidad local, como sucede en Mendoza, La Rioja y Buenos Aires, sus disposiciones carecen de legitimidad dado que se fundan en una decisión particular de sus legisladores sin consulta a los vecinos. Es por ello que si la autonomía no aparece contemplada en la norma jurídica positiva, sí emerge de la realidad y el interés general de los habitantes y vecinos que viven en comunidad y la justicia que debe presidir toda relación social.

Autonomía municipal: Alcances y contenidos

Convención Constituyente de 1994: El final de un debate estéril e inconducente

Las provincias dictan su propia constitución conforme lo dispuesto en el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Autonomía municipal: Alcances y contenidos

Podemos entender por autonomía municipal un quantum de poder propio del municipio para atender y resolver sus problemas de índole local sin injerencias o tutorías.

"La naturaleza "política" del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía"; EL DERECHO, Tomo 149-1992-759.

Autonomía municipal: Alcances y contenidos

La AUTONOMIA es una cualidad ontológica del municipio (Bidart Campos).

Las provincias sólo pueden reglar su alcance y contenido, pero no desnaturalizarla o vulnerarla.

Su reconocimiento en el artículo 123 de la Constitución Nacional no aportó nada demasiado significativo a la situación de los municipios argentinos.

RECEPCION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Buenos Aires	NO
Catamarca	SI
Córdoba	SI
Corrientes	SI
Chaco	SI
Chubut	SI
Entre Ríos	SI
Formosa	SI
Jujuy	SI
La Pampa	SI
La Rioja	SI

Mendoza	NO
Misiones	SI
Neuquén	SI
Río Negro	SI
Salta	SI
San Juan	SI
San Luis	SI
Santa Cruz	SI
S. del Estero	SI
Santa Fe	NO
Tierra del Fuego	SI
Tucumán	SI

"La naturaleza "política" del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía"; EL DERECHO, Tomo 149-1992-759.

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE NACIONAL SOBRE MUNICIPIO

“D. DOROTEO GARCÍA C/ PROVINCIA DE SANTA FE, S/ COMPETENCIA” (1870)

Pertenece a las provincias, decidir, con entera independencia de los poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y bienestar interno. Todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales corresponde esencialmente al régimen interno de las provincias y es de su exclusiva competencia.

“FERROCARRIL DEL SUD EN AUTOS C/LA MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/COBRO DE IMPUESTOS. RECURSO EXTRAORDINARIO. COMPETENCIA” (1911)

Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art. 5... de la C.N.)

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE NACIONAL SOBRE MUNICIPIO

“P. CÉSARI Y CÍA. C/LA EMPRESA DEL FERROCARRIL CENTRAL ARGENTINO, S/COBRO DE PESOS” (1916)

4. Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (C.N., art. 5º) para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía.

“MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDÓN C/SOCIEDAD JOCKEY CLUB MAR DEL PLATA S/COBRO EJECUTIVO DE PESOS” (1929)

“BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA C/MUNICIPALIDAD DE LA CDAD. DE BUENOS AIRES” (1942)

“CÍA. SWIFT DE LA PLATA S.A. C/MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN S/COBRO DE PESOS” (1961)

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE NACIONAL SOBRE MUNICIPIO

“AMBROS-PALMEGANI S.A.Y GENNARO Y FERNÁNDEZ S.A. EMPRESAS ASOCIADAS - RECURSO DIRECTO S/RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE INGENIEROS DE LA PCIA. DE SANTA FE” (1986)

La legislación propia del congreso Federal, en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional, no autoriza a concluir que se pretende federalizar esos territorios en medida tal que la Nación atraiga toda potestad de manera exclusiva y excluyente; la supresión de la jurisdicción provincial debe limitarse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional.

Cuando una aplicación de un poder deferido choque con una aplicación de un poder conservado, deberá prevalecer el ejercicio del poder deferido, por ser ley de la Nación dictada por el Congreso

Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación.

“MUNICIPALIDAD DE LAPRIDA C/UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, FACULTAD DE INGENIERÍA Y MEDICINA” (1986)

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE NACIONAL SOBRE MUNICIPIO

“RIVADEMAR, ÁNGELA D. B. MARTÍNEZ GALVÁN DE C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO” (1989)

Mal se avienen con el concepto de autarquía caracteres de los municipios, como:

- origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
- existencia de base sociológica (la población) ausente en tales entidades;
- imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos;
- el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las 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;
- la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica; la elección popular de sus autoridades inconcebible en las entidades autárquicas.

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE NACIONAL SOBRE MUNICIPIO

“RIVADEMAR, ÁNGELA D. B. MARTÍNEZ GALVÁN DE C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO” (1989)

2. Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar.
3. Las municipalidades no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados.
5. La validez de las normas y actos emanados del Poder Ejecutivo de facto está condicionada a que, explícita o implícitamente, el gobierno constitucionalmente elegido que lo suceda, la reconozca, y que la restitución del orden constitucional en el país requiere que los poderes del Estado nacional o los de las provincias, en su caso, ratifiquen o desechen explícita o implícitamente los actos del gobierno de facto;
6. Es inadmisibles que el propio gobierno de facto, mediante una ley de alcances generales, convalidase las transgresiones cometidas por el mismo, mediante el arbitrio de imponer a las autoridades constitucionales futuras, la validez de designaciones de autoridades municipales.