

Los municipios

Se dijo hasta el momento que la existencia de un régimen federal implica en nuestro país el reparto de competencias entre la Nación y las provincias.

Sin embargo, además de estos dos sujetos de derecho público nuestra Constitución contempla expresamente a otros dos que merecen consideraciones aparte: los municipios y la Ciudad de Buenos Aires.

En lo que hace a los municipios se debe señalar que antes de la reforma de 1994, la Constitución sólo hacía referencia expresa a ellos en el artículo 5° (que hoy continúa vigente) en el que se prevé que las constituciones provinciales deben asegurar el régimen municipal, sin agregar otras precisiones.

Dada la vaguedad de esos términos constitucionales, se fueron elaborando distintas teorías en cuanto a la naturaleza jurídica que debía asignársele a los municipios y, concordantemente, las atribuciones y competencias que correspondía reconocerles.

Hubo quienes se inclinaron por el reconocimiento de amplias competencias municipales, y sostuvieron que el “régimen municipal” al que hace referencia la Constitución no podía sino implicar la existencia de una autonomía municipal; lo que llevaba a afirmar que los municipios estaban constitucionalmente reconocidos como sujetos de derecho público y que, por ende, eran capaces de darse sus propias normas y regirse por ellas.

En una posición contraria estaban quienes afirmaban que la pauta contenida en el artículo 5° en modo alguno habilitaba a afirmar la existencia de un reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, por lo que, sólo cabía reconocer a los municipios las competencias que se derivaran de un régimen de autarquía. Eso equivalía a afirmar que, por ser entes autárquicos, no estaban habilitados a dictarse sus propias normas; sino sólo para autoadministrarse en base a las normas que les fueran impuestas por las provincias.

Finalmente, en una postura intermedia estaban quienes señalaban que las previsiones del artículo 5°, en realidad, dejaban en manos de las provincias la determinación del régimen aplicable a sus respectivos municipios.

Mientras tanto, en sede judicial tampoco se había adoptado una única postura con relación al alcance de esta cláusula constitucional.

En efecto, si bien en un principio la Corte reconoció la existencia de un “derecho municipal”,⁹⁷ más adelante se inclinó por señalar que las municipa-

⁹⁷ En Fallos 9:279 (año 1873), por ejemplo, la Corte sostuvo que “todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corres-

lidades no eran sino delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos.⁹⁸

Sin embargo, en 1989 la Corte adoptó la que sería su tesis definitiva en este tema. En el caso "Rivademar" se señaló que no se avenían al concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios; por lo que las leyes provinciales debían otorgarles las atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido, por ser organismos de gobierno esenciales con un ámbito propio a administrar.⁹⁹

La reforma constitucional de 1994, por su parte, introdujo modificaciones en este tema; ya que, si bien no alteró la redacción del artículo 5°, incluyó el actual artículo 123, en el que estableció las pautas a las que deben ajustarse las provincias al dictar sus constituciones locales.

Dice la norma citada 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.

ponde esencialmente al régimen interno de las Provincias, constituye su derecho municipal [...]".

⁹⁸ En Fallos 114:282 el Tribunal afirmó: "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 (Constitución Nacional, artículo 5) para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía"; y en Fallos 194:111: "Las municipalidades no son las entidades autonómicas base del gobierno representativo republicano federal".

⁹⁹ En el caso la Corte manifestó expresamente que estaba revisando su doctrina anterior que consideraba a los municipios como autárquicos (considerando 8) y sostuvo "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 (...) y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas" y que "la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la Constitución determina que las leyes provinciales no solo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido" (Fallos 312:326).

Por lo tanto, a partir de 1994 las normas provinciales deben garantizar que los municipios gocen de autonomía en todos los aspectos señalados en el artículo 123.

No obstante eso, como surge de la misma Constitución, la determinación del alcance concreto de la autonomía municipal está en manos de las provincias. Por lo que en definitiva, sus características en cada caso van a depender de lo que se disponga en las normas locales, las que no podrán, so pretexto de reglamentación, menoscabar esa autonomía municipal reconocida ahora expresamente por la Constitución Nacional.¹⁰⁰

La Ciudad de Buenos Aires

Hasta 1994, la Ciudad de Buenos Aires no tenía un régimen constitucional diferenciado, sino sólo en tanto que Capital Federal.

De hecho, desde la reforma de 1860 y hasta la reforma de 1994, no existía en la Constitución una mención expresa a la “Ciudad de Buenos Aires”, sino sólo a la “Capital Federal”.

Pero la reforma de 1994 incluyó el artículo 129 que dispone, por un lado, que la Ciudad de Buenos Aires debe tener un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y de jurisdicción; y por el otro, que su pueblo elige directamente al Jefe de Gobierno.

Aparece entonces en el texto de la Constitución la Ciudad de Buenos Aires, independientemente de su carácter de Capital Federal.

Pero, ¿qué es la Ciudad de Buenos Aires?

Antes de la reforma de 1994, el régimen que se le aplicaba respondía a la característica de ser la Capital de la Nación, y para el resto de los aspectos se seguían las pautas aplicables a los municipios:

De hecho, su denominación como sujeto de derecho público era “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. En tanto municipio, sus órganos

¹⁰⁰ En efecto, los grados de autonomía de los municipios varían según la provincia de que se trate. Sin embargo, aun hoy hay dos provincias que no cuentan ningún grado de autonomía municipal y, por ende, no cumplen con lo previsto en el art. 123 de la CN. Son la Provincia de Mendoza, cuya Constitución es antigua (de 1916) y, por ende, no contempla la autonomía de sus municipios; y la Provincia de Buenos Aires, la que, pese a haber reformado su Constitución en 1994, no reconoció aún esa autonomía.