

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN



La posibilidad de que la Provincia de Santa Fe asegure por vía legislativa el régimen de la autonomía municipal -art. 123 CN- pese a que su Carta Magna lo prohíbe.

Cuffaro, Franco Alfredo.

Abogacía.

2019.

Resumen.

A partir de la reforma constitucional de 1994, todas las provincias que no regulaban en sus derechos internos el régimen de la autonomía municipal pasaron a estar obligadas a hacerlo.

Santa Fe es una de ellas, y desde aquel entonces ha intentado en reiteradas oportunidades realizarlo sin jamás llegar a su cometido. Así fue como en la política interna y en la doctrina nacional, se han propuesto las más variadas soluciones.

Una de ellas es la que se propone abordar en profundidad, la posibilidad de incorporar al derecho provincial santafesino el régimen de la autonomía municipal por vía legislativa.

La misma reviste un importante atractivo ya que a simple vista la normativa federal parecería no permitirlo y la constitución local efectivamente no lo permite; pero al fin de cuentas, la misma podría cumplir con el tan ansiado aseguramiento de la autonomía municipal. Generando en la doctrina posicionamientos críticos, intermedios y por la afirmativa.

Palabras Claves: Autonomía Municipal - Constitución Nacional - Constitución Provincial - Supremacía Constitucional - Ley.

Abstract.

After the constitutional reform of 1994, all the provinces that did not regulate in their internal rights the municipal autonomy regime became obliged to do so.

Santa Fe is one of them, and since then it has tried in repeated opportunities to do it without ever reaching its goal. This is how in domestic politics and national doctrine, the most varied solutions have been proposed.

One of them is the one that intends to address in depth, the possibility of incorporating the regime of municipal autonomy through the legislative branch of Santa Fe.

It has an important attraction because at first sight the federal regulations would not allow it and the local constitution does not allow it; but at the end of the day, it could fulfill the long-awaited assurance of municipal autonomy. Generating critical, intermediate and affirmative positions in the doctrine.

Key Words: Municipal Autonomy - National Constitution - Provincial Constitution - Constitutional Supremacy - Law.

Dedicar

A mi primo hermano Ignacio Cuffaro, quien le está ganando a “la peor enfermedad de todas”.

Estoy seguro que en poco tiempo volverás a las canchas.

A la “Aldu”, quien tuvo que atravesar la perdida abrupta y violenta de su amado hermano. Te lo repito, queremos volver a ver esa enorme sonrisa tan tuya. No estás sola.

A esas 5 instituciones (en 3 ciudades diferentes), 7 médicos, 3 técnicos, ese amigo estudiante de Ciencias Médicas y esa amiga estudiante de Enfermería que fueron piezas fundamentales para llegar al tan ansiado diagnóstico de aquello que me aqueja en la mano hábil: La espantosa y limitante condición médica de Pseudoartrosis Escafoidea en SNAC 2 avanzado.

A todos los alumnos que por el motivo que fuere hayan dudado sobre continuar con la carrera o no. Esos tres eventos que acabo de nombrar los viví -y sufrí- en los últimos meses, y sin embargo aquí estoy, en el momento más crítico de mi vida a punto de recibirme. VALE LA PENA EL ESFUERZO, SE LO QUE LES DIGO.

Agradecer

A Silvia R. García, que sin su ayuda no podría haber llegado tan lejos en la vida. Estoy en deuda, gracias.

Al Diputado Provincial Federico Angelini (Cambiemos) por su enorme ayuda.

Al abogado Juan Pablo Serana (apoderado Cambiemos Rosario) por su tiempo y conocimientos.

A mi amigo Gonzalo Di Cosco, por su ayuda en este momento tan difícil de mi vida. Gracias.

INDICE.

INTRODUCCIÓN..... 5

**CAPÍTULO 1: CONFORMACIÓN DEL CONFLICTO. ADQUISICIÓN DE
CONCEPTOS ELEMENTALES. 11**

Introducción..... 11

1. MUNICIPIO. DEFINICIÓN. DOCTRINA..... 12

1.1. LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO. 13

**2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO A
NIVEL NACIONAL. 14**

2.1. Doctrina..... 14

2.1.1. Autarquía. 15

2.1.2. Autonomía. 16

2.2. Jurisprudencia. Breve Introducción..... 17

2.2.1. Etapa Pre inicial: 1853-1911..... 18

2.2.2. Inicios Autárquicos: 1911-1942. 19

2.2.3. Tercera Etapa: 1942-1989..... 20

2.2.4. Etapa final o de la llegada de la Autonomía: 1989-1994..... 22

**3. EL RÉGIMEN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN
NACIONAL. 25**

3.1. La voluntad del convencional constituyente al momento de la sanción del art. 123 CN.

25

4. LA JURISPRUDENCIA LUEGO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

..... 26

5. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. 30

5.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1921..... 31

5.2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1949..... 32

5.3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1962..... 34

CONCLUSIONES PARCIALES..... 36

CAPÍTULO 2: EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE.

PRIMERA APROXIMACIÓN..... 39

Introducción..... 39

1. APROXIMACIÓN A LA IDEA DEL CAMINO LEGISLATIVO.

POSICIONAMIENTOS NO AFIRMATIVOS. 40

1.1. Posicionamientos Intermedios. Breve Introducción. 40

1.1.1. La vía legislativa como un mecanismo no recomendable. 41

1.1.2. Inseguridad jurídica y respuesta temporal. 42

1.1.3. Limitación Provincial. 43

1.2. Posicionamientos Negativos. Breve Introducción. 43

1.2.1. La reforma constitucional como único mecanismo posible. 44

1.2.2. La Intervención Federal -art. 6 CN- como una utopía..... 44

1.2.3. Caos Normativo. El posible colapso de todo sistema político de la Provincia -en general- y la Ciudad -en Particular-.	45
CONCLUSIONES PARCIALES	49
CAPÍTULO 3: EL ASEGURAMIENTO LEGISLATIVO DEL RÉGIMEN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. POSICIONAMIENTOS A FAVOR.	53
INTRODUCCIÓN	53
1. EL RÉGIMEN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CONFORME LA CORRECTA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (ART. 121 CN)	54
1.1. Federal	54
1.2. Firme	56
1.3. Progresiva	57
1.4. El elemento de la rigidez constitucional aplicada a la ley aseguradora del “Régimen de la Autonomía Municipal”	59
1.5. Solo el régimen impositivo: No caer en un doble gravamen	61
2. LA POSIBILIDAD DE CONSULTAR AL PUEBLO DE LA PROVINCIA	62
2.1. El último intento por reformar la Constitución Provincial. La pretensión de realizar una “Consulta Popular”	62
2.2. Contenido del Decreto Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe N.º 4208	64
CONCLUSIONES PARCIALES	66
CONCLUSIÓN GENERAL	69

BIBLIOGRAFÍA: 74

Artículo de Periódico. 74

Doctrina..... 74

Jurisprudencia..... 77

Legislación..... 79

Introducción.

El conflictivo debate en torno a la naturaleza jurídica de la institución municipal encuentra su génesis en la sanción de la Constitución Nacional de 1853/60 y su primera regulación en el art. 5 CN¹.

La norma en cuestión, que a la fecha se mantiene incólume, debido a su imperfecta redacción generó múltiples interpretaciones tanto en la doctrina como en la jurisprudencia ya que no definió que es un “municipio” y utilizó la ambigua expresión “régimen municipal” (Hernández, 2003, p. 324)

Inicialmente las respuestas fueron dadas por la Escuela de Pensamiento Administrativista. Sus integrantes, doctrinarios de transcendencia como Bielsa, Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini y Diez, creían que los municipios eran simples herramientas del poder ejecutivo de la provincia (Hernández, 2003, p. 326).

Ésta idea luego será tomada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante muchas décadas. Con el paso del tiempo la misma se fue atemperando en ambas áreas y generando el contexto jurídico favorable para que así, a mediados del siglo XX, se sucedan las primeras provincias que a nivel constitucional incorporen un régimen municipal que difiere con el hasta entonces conocido pese al silencio que por aquel entonces guardaba la Carta Magna Nacional.

En este periodo se termina por consolidar la Escuela de Pensamiento Constitucionalista a la que adscribió distinguida doctrina como Bidart Campos, Joaquín V. González, Carlos Sánchez Viamonte, José Manuel Estrada y Arturo M. Bas (Hernández, 2003, p. 325). Según ella,

¹Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

los municipios poseían vida propia, un fin que no necesariamente va a coincidir del todo con el de su provincia y una autonomía implícitamente dada por el derecho constitucional. Este pensamiento llegará a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y hará jurisprudencia en 1989 con “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”² y posteriormente en 1991 con “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”³.

A partir de este momento ya no quedaron dudas al respecto de la naturaleza jurídica de los municipios. Estos eventos doctrinarios, jurisprudenciales y del derecho constitucional provincial, llevaron a los redactores del “Acuerdo de Olivos” a incorporar como tema a tratar el régimen de la autonomía municipal y luego se encontró plasmado en el art. 3⁴ de la consiguiente ley declarativa de necesidad de la reforma (Hernández, 1997, p. 180).

Así fue como este último proceso reformista culminó con la aprobación del nuevo artículo 123 CN⁵. En él se encuentra un claro mandato a las provincias a asegurar el régimen de la autonomía municipal, caso contrario, las mismas serán sometidas a la “Intervención Federal” prevista en la primera parte del art. 6 CN⁶ (Hernández, 1997, pp. 185-186).

Pese a ello, cierto sector de la doctrina ignora la voluntad del legislador citada, por intermedio de una interpretación fáctica y no jurídica, realizan una subestimación de las consecuencias al focalizar su atención en forma política de que en la práctica no se ha dado la aplicación de esta garantía federal (Carello, 2016; Giualiano, 2005 y Toricelli, 2016).

No obstante, pese a ese simple dato estadístico, la Constitución de la Nación se encuentra vigente y por lo tanto, aquella consecuencia latente. Y así fue como con el pasar de los

² C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

³ C.S.J.N., “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”, Fallos: 303:2020 (1991).

⁴ Art. 3, Ley declarativa de Necesidad de Reforma N° 24.309.

⁵ Art. 123 CN: 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.

⁶ Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

años, aquellas provincias que aún no habían incorporado dicho régimen, lo hicieron urgidos por el mandato del art. 123 CN⁷. Uno de los pocos estados provinciales que quedaron por realizarlo es Santa Fe pese a tener en su territorio a ciudades como Rosario, Rafaela y Santa Fe Capital, de las que nadie duda que por trascendencia y poderío merecen ser autónomas.

Vale aclarar que la Provincia de Santa Fe no permaneció inerte ante esta situación, luego de la reforma del año 1994 en reiteradas oportunidades se intentó plegar al nuevo artículo 123 CN sin nunca llegar al objetivo. Estos eventos se caracterizaron por la alternancia entre los proyectos de reforma constitucional -que incluían la incorporación del régimen autonomista- o el aseguramiento del mismo por intermedio de una ley provincial.

Tristemente, luego de un cuarto de siglo, todas las propuestas autonomistas han fracasado por cuestiones políticas ajenas a este trabajo. Pero, en este constante vaivén de argumentos a favor, en contra e indistintos de ambas líneas de pensamiento, se puede rescatar como el proyecto alternativo-aseguramiento del régimen municipal autonómico por ley- posee una relevancia académica y jurídica que la torna especial y merecedora de atención.

A modo de resumen se puede adelantar que cierta doctrina valora a ésta de forma negativa. Entiende que asegurar la autonomía municipal por intermedio de una ley provincial es inconstitucional ya que el único mecanismo posible es el de la reforma constitucional (Blando, 2016; Carello, 2016 y Gualiano, 2005).

A su vez, otro sector de la doctrina entiende que no existe limitación alguna en la Constitución de la Provincia por lo que Santa Fe podría -aunque no lo recomienda- sancionar una ley autonomista, en cumplimiento del mandato federal, que reforme la normativa vigente en la materia (Maneiro, 2009, Apartado 6).

⁷ Art. 123 CN: 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.

Como se puede observar en este adelanto, la tesis según la cual Santa Fe podría asegurar el régimen de la autonomía municipal por intermedio de una ley provincial, posee un potencial que la tornaría capaz de lograr destrabar el conflicto académico, jurídico y práctico entre ella y sus ciudades más importantes. Y así, finalmente, darle fin a esta irregular situación.

Estas características, hicieron a la vía alternativa ser merecedora de estudio, razón por la cual, los objetivos generales de este trabajo final de grado serán:

- Analizar si es posible que las ciudades más importantes adquieran su Autonomía Municipal por intermedio de la vía legislativa.
- Valorar con qué tipo de régimen autonomista se las dotaría.
- Estudiar si por intermedio de esta vía el Poder Legislativo local haría cesar el estado de inconstitucionalidad por omisión legislativa en el que se encuentra la provincia.

Y, los objetivos específicos serán:

- 1) Definir la autarquía municipal.
- 2) Definir la autonomía municipal
- 3) Analizar los casos jurisprudenciales más significativos en la materia.
- 4) Explicar brevemente la historia del Régimen Municipal en la Provincia de Santa Fe.
- 5) Determinar el estado actual del Régimen de Autonomía Municipal en la Provincia de Santa Fe.
- 6) Explicar la discordancia en la temática entre los postulados de la CN y la Constitución Provincial luego de la Reforma de 1994.
- 7) Analizar los casos jurisprudenciales más significativos en la materia.
- 8) Estudiar los diferentes posicionamientos que la doctrina posee en relación al aseguramiento por vía legislativa del régimen de la autonomía municipal.

En cuanto al marco metodológico, hemos optado por realizar una investigación del tipo descriptiva, que según Danhke (citado en Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2006, p. 81) consiste en seleccionar una institución, cuestión o problemática, recoger información sobre ella para luego dar una respuesta a las preguntas de investigación y así alcanzar los objetivos propuestos

Siguiendo a Danhke (citado en Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2006, p. 55-56) dividiremos nuestras fuentes en tres categorías. Así, tendremos como fuentes primarias las constituciones de la Nación y la Provincia de Santa Fe, revistas de derecho, artículos referidos al Régimen de la Autonomía Municipal y comentarios de los principales fallos realizados por la doctrina y, nuestras fuentes secundarias las publicaciones elaboradas por el Concejo Económico y Social de la Ciudad de Rosario en los que se compilan disertaciones de renombrada doctrina.

En cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos, se utilizará principalmente la observación de datos y documentos, analizando las fuentes primarias y secundarias mencionadas anteriormente para dar cuenta de la particular situación del instituto de la Autonomía Municipal en la Provincia de Santa Fe, y la salida a esta irregular situación. Además, se procurará también realizar al menos una entrevista con algún agente del derecho especializado en la materia (Hernández Sampieri, Fernández Collado, y Baptista Lucio, 2006, p. 107).

Finalmente, el centro de esta investigación será el periodo comprendido entre la última reforma de la Constitución Nacional y la actualidad. Ello es fundamental ya que como bien indica un importante sector de la doctrina, desde aquel evento del año 1994, la Provincia de Santa Fe se encuentra en una situación de constante mora con la Constitución Nacional por el nuevo art. 123 CN (Carello, 2010; D'Ambrosio, 2010 y Lamberto, 2010). Por lo que desde hace 25 años el estado provincial está privando a sus ciudades más importantes de la posibili-

dad de dirigir sus propios destinos. Se aclara también que con fines orientativos se harán pequeñas y constantes referencias hacia el pasado por la utilidad práctica que podrían tener.

Esta elaboración constará de una serie gradual y concatenada de tres capítulos, donde cada uno constará de una introducción, desarrollo y conclusiones parciales. Los mismos cumplirán diferentes funciones, y si bien es cierto que los estos irán avanzando progresivamente, se harán constantes referencias a los conceptos de mayor importancia, obtenidos en cada uno de ellos.

Iniciaremos con un primer capítulo al que titularemos “Conformación del Conflicto. Adquisición de conceptos elementales”. En el mismo, debido a su naturaleza introductoria, trabajaremos en la conformación del conflicto. Así, definiremos conceptualmente que es un municipio y, que son la autarquía y autonomía municipal, y repasaremos cuál fue la evolución jurídica que ha tenido esta institución a lo largo de la historia en la República Argentina, en general, y en la Provincia de Santa Fe, en particular.

Luego se trabajará en “El Régimen Municipal en la Provincia de Santa Fe. Primera Aproximación”, capítulo en el que se iniciará el estudio de la doctrina especializada en la materia. Siguiendo una utilidad práctica, se ha elegido que en el mismo se traten solamente aquellos posicionamientos que no adhieren a la misma. Posteriormente, llegaremos al capítulo titulado “El aseguramiento legislativo del Régimen de la Autonomía Municipal. Posicionamientos a favor”, en el que como bien lo indica su nombre estudiaremos al sector restante de la doctrina.

Finalizaremos este Trabajo Final de Graduación con sus correspondientes conclusiones generales. Las mismas serán el fruto de una confrontación crítica de los conceptos extraídos en cada capítulo intentando concluir si es viable que la Provincia de Santa Fe asegure el Instituto del “Régimen de la Autonomía Municipal” por intermedio de una ley provincial.

Capítulo 1: Conformación del Conflicto. Adquisición de conceptos elementales.

- Introducción. 1. Municipio. Definición. Doctrina. 1.1. Los Elementos Constitutivos del Municipio. 2. Evolución Histórica de la naturaleza jurídica del Municipio a nivel nacional. 2.1. Doctrina. 2.1.1. Autarquía. 2.1.2 Autonomía. 2.2. Jurisprudencia. Breve Introducción. 2.2.1. Etapa Pre inicial: 1853-1911. 2.2.2. Inicios Autárquicos: 1911-1942. 2.2.3. Tercera Etapa: 1942-1989. 2.2.4. Etapa final o de la llegada de la Autonomía: 1989-1994. 3. El Régimen de la Autonomía Municipal según la Constitución Nacional. 3.1. La Voluntad del Legislador al momento de la Sanción del Art. 123 CN. 4. La jurisprudencia luego de la reforma constitucional de 1994. 5. Evolución del Régimen Municipal en la Provincia de Santa Fe. 5.1. Reforma Constitucional de 1921. 5.2. Reforma Constitucional de 1949. 5.3. Reforma Constitucional de 1962. - Conclusiones Parciales.

Introducción.

Iniciamos este recorrido académico realizando una serie de precisiones conceptuales que servirán como un necesario punto de partida, para luego tratar de llenar nuestro objeto: Estudiar la posibilidad de que la Provincia de Santa Fe asegure el régimen de la autonomía municipal por intermedio de una ley provincial.

Por tal motivo, realizaremos una definición conceptual de la institución municipal, trazaremos una breve evolución de los posicionamientos sobre la categorización constitucional del mismo y su naturaleza jurídica, determinaremos el estado actual del Régimen de Autonomía Municipal en la Provincia de Santa Fe (también explicará brevemente su historia) y, definiremos los regímenes autonomista y autarquista.

En cuanto al tratamiento de jurisprudencia que realizaremos, aclaramos que tomamos como guía a Oyhanarte (2001) quien considera que la “jurisprudencia de conceptos” es una peligrosa herramienta jurídica donde si el agente del derecho se equivocase de “casillero” tendríamos graves consecuencias. Por tal motivo se ha decidido limitar su abordaje solo a los precedentes más significativos para el objeto sometido a estudio (P. 611)

Finalmente, realizaremos las conclusiones parciales de este primer Capítulo.

1. Municipio. Definición. Doctrina.

La institución municipal es, a los ojos de distinguida doctrina, toda aquella sociedad políticamente organizada, en un territorio determinado, en el contexto de relaciones de vecindad, sobre una considerable capacidad económica, para satisfacer los gastos propios de gobierno y con personalidad jurídica pública (Hernández, 2003, p. 202).

Joaquín V. González (citado en Hernández, 2017, p. 124), por su lado, agrega que los municipios son pequeños, cercanos y necesarios. Es decir, este primer eslabón institucional, por intermedio del contexto que brinda, cumple en los hechos la necesaria función social de iniciar en la actividad política a sus ciudadanos.

Así, gracias a los centros vecinales y los presupuestos participativos -entre tantos-, los futuros votantes irán haciendo una formación fáctica y social en el ejercicio de la democracia que les dará a ellos mayores herramientas para ejercerla y a la sociedad en su conjunto, candidatos con un ejercicio temprano de la misma (Hernández, 2017, p. 124).

Pudiendo nombrar a modo de ejemplo, que tras la vuelta a la democracia en el año 1983 hemos tenido seis presidentes que previamente hicieron escuela práctica, social y primaria en sus municipios; a saber, Raúl Alfonsín (Concejal de Chascomús 1958-1962), Fernando De la Rúa (Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 1996-1999), Eduardo Camaño (Intendente de Quilmes 1987-1991), Eduardo Duhalde (Intendente Lomas de Zamora 1974-1976;1983-1987), Néstor Kirchner (Intendente de Río Gallegos 1987-1991) y Mauricio Macri (Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2007-2015).

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, ya que el Municipio es-aunque menor y con ciertas limitaciones- un estado al fin, corresponde abordar su estudio por intermedio de la “teoría de los elementos constitutivos”, conforme se lo hace con el Estado Nacional. Es decir, no podremos concebirlo sin los elementos “pueblo”, “territorio”, “poder” y “gobierno” (Bidart Campos, 2004, pp. 39-41).

1.1. Los elementos constitutivos del Municipio.

Por lo tanto, se puede observar la existencia de un “pueblo” municipal. El mismo se encuentra compuesto por todos aquellos humanos que se relacionan con el espacio físico de la ciudad, por lo que tendremos a los ciudadanos y los residentes. Los primeros se encuentran asentados y los segundos no lo hacen de forma permanente (Bidart Campos, 2004, p.39).

Este determinado espacio físico es el elemento constitutivo del “territorio”. El mismo debe ser entendido como la precisa jurisdicción donde los poderes municipales poseen autoridad política, de gobierno y jurisdiccional (Bidart Campos, 2004, p. 40).

Esa autoridad se ejerce por intermedio del elemento del “poder”. Este es la capacidad dada por la norma para desarrollar toda aquella actividad conducente a la satisfacción del bien común (Bidart Campos, 2004, pp. 40-41).

El último elemento constitutivo es el “gobierno”, es decir, los representantes políticos. Estos son aquellos ciudadanos elegidos por sus propios vecinos, con el fin de que por un tiempo -determinado por la norma- sean la autoridad política y administrativa que ejercerá el poder para defender los intereses municipales (Bidart Campos, 2004, p. 41).

2. Evolución Histórica de la naturaleza jurídica del Municipio a nivel nacional.

2.1. Doctrina.

El Convencional Constituyente Originario de 1853 dedicó el art. 5 CN⁸ a la regulación de la institución municipal. Y si bien es cierto que por un lado fue un gran avance para el naciente régimen, que hasta el momento no encontraba una norma federal que unifique los criterios vigentes en cada Provincia, el mismo sufría de una redacción confusa e incompleta que generó en la doctrina la pregunta en torno a que se debe entender por “Régimen Municipal”, si autarquía o autonomía. Tan complejo era el panorama que ni siquiera se podía consultar cual

⁸ Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

fue la voluntad del Constituyente debido al misterioso silencio de las “Actas de la Comisión de Negocios Constitucionales” (Rosatti, 2012, p. 65-67).

2.1.1. Autarquía.

Inicialmente, la respuesta a aquellos interrogantes encontró su razón de ser en la autarquía. Bielsa (citado en Hernández, 2003) enseña que esta escuela de pensamiento, compuesta también por Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini, Diez y otros, entendía que el art. 5 CN:

...ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la autonomía municipal, sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial, concepto que responde a la definición que la Corte Suprema ha dado al decir que “las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial” (p. 325)

Pero Bielsa estaba equivocado, explica Oyhanarte (2001) que este se encontraba adscrito a la concepción de la jurisprudencia de conceptos según la cual el derecho poseía una enorme cantidad de casilleros y si el jurista encontraba el correcto, dentro de este tendrá las respuestas y soluciones por adelantado, pero si se llegase a equivocar, generará consecuencias negativas (p. 611).

Bielsa realizó dicho ejercicio y efectivamente erró el camino ya que para él la naturaleza jurídica del Municipio podría ser situada en alguno de los siguientes casilleros: Soberanía, autonomía y autarquía. Descartando a los dos primeros ya que no poseen la “suma potestad” y

la posibilidad de dictarse sus propias normas constitucionales, y eligiendo al tercero por descarte (Oyhanarte, 2001, p. 611).

Su error giró en torno a no pensar en una cuarta categoría ya que el casillero correspondiente a la “autonomía” posee una naturaleza genérica, existe una subcategoría “municipal” debido a que estas poseen la potestad de darse sus autoridades electivamente y crean sus impuestos “stricto sensu”. Ante ello, con el paso del tiempo modificó su pensamiento y estableció la paradoja de que los municipios son jurídicamente autárquicos y políticamente autónomos (Oyhanarte, 2001, p. 612).

A grandes rasgos, la doctrina Bielsa fue la naturaleza jurídica del Municipio a nivel federal hasta “Rivademar”⁹, ocasión en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación concluyó la crítica afirmando que si los Municipios fuesen autárquicos tendrían origen legal, serían de carácter posible o contingente; sus resoluciones solo serían obligatorias para las personas vinculadas al mismo, no podrían crear otros entes autárquicos, y sus autoridades no podrían ser elegidas por intermedio del mandato popular. Cuando en realidad su naturaleza es totalmente antagónica, ya que son personas jurídicas de derecho público -origen constitucional previsto en el art. 5 CN-, sus resoluciones son obligatorias para todos sus ciudadanos, pueden crear entidades autárquicas y sus autoridades son elegidas por mandato popular (Manili, 2014, apartado XV).

2.1.2. Autonomía.

El fracaso en los hechos y el derecho de parte del administrativismo, llevó a la consolidación de la tesis autonomista que hoy se encuentra vigente y regulada a nivel federal. Bidart Campos (citado en Hernández, 2003) enseña que esta escuela de pensamiento, compuesta tam-

⁹ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

bién por Joaquín V. González, Carlos Sánchez Viamonte y otros, interpreta acerca de la norma en debate

...que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados federados. El municipio no nace, pues, como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución federal (pp. 324-325)

En el subeje siguiente se tratará la evolución jurisprudencial, cómo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sus inicios afirma y sostiene que la naturaleza del régimen municipal es la autarquía -postura administrativista- y como con el paso del tiempo comenzó a mutar de concepción hasta “Rivademar”¹⁰, cuando finalmente cambia hacia la idea de autonomía -postura constitucionalista-.

2.2. Jurisprudencia. Breve Introducción.

Contrario a lo que era de preverse, no existe unanimidad en la doctrina en cuanto a la evolución jurisprudencial del Máximo Tribunal lo que dificulta esta labor.

Así, por un lado, Ávalos (citado en Rosatti, 2012) entiende que la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación debe ser dividida en cinco periodos históricos. En la misma valora a todos aquellos fallos donde se discutieron los conceptos de “autarquía” y “autonomía”, sin importar si eran parte de la misma alguna universidad nacional o la Capital Federal (pp. 72-74).

¹⁰ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

Y Gelli (2004), por su parte, no propone línea histórica y afirma que la dilucidación de la naturaleza jurídica de los municipios recién fue posible a partir de “Rivademar”¹¹ (p. 44).

Por tal motivo, se ha decidido no adherir a algunas de estas interpretaciones ello sumado a que no se coincide con tales posturas debido a que como se verá, si existe un claro camino realizado por el Máximo Tribunal y, por el otro, se considera desprolijo que en este abordaje municipalista se valoren fallos donde fueran parte personas jurídicas públicas de “status” y “naturaleza” claramente diferentes, pese a que en los mismos se discuta en torno a la autonomía.

Por tal motivo, se propondrá una línea de evolución jurisprudencial propia. A continuación, se reseñará cada etapa y se trabajará sobre el fallo más relevante de cada periodo.

2.2.1. Etapa Pre inicial: 1853-1911.

Contrario a lo que se podría imaginar, inicialmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se inclinó por cualificación alguna. En esta primera etapa, solo se limitó a sostener la postura de la no injerencia de la justicia federal en las provincias.

Un claro ejemplo de ello es el emblemático precedente “Doroteo García c/Provincia de Santa Fe s/competencia”, ocasión donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la existencia de un “derecho municipal”

...que, aunque lo fuera, 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 conveniente o inconvenientes, puedan caer, en ningún caso, bajo la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación, que, debiendo

¹¹ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

ser coextensivo con el Poder Legislativo, no puede juzgar sino de las materias sobre que puede legislar el Congreso, a menos que una disposición expresa de la Constitución autorice su juicio en esos casos, sometiéndolos a su jurisdicción¹².

Pero ello no es una inclinación a favor de un régimen o el otro. El Máximo Tribunal de la Nación trató el litigio de forma indirecta, declarándose incompetente para entender y considerando al régimen municipal como atribución provincial, ajena al conocimiento del poder federal, y de avanzar:

...resultaría falseada la base fundamental de las que el Pueblo Argentino ha adoptado para su gobierno, según las que 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 interno¹³.

2.2.2. Inicios Autárquicos: 1911-1942.

En esta segunda etapa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación abandona la postura de la no injerencia federal en las provincias, comienza a tratar el “régimen municipal” previsto por el art. 5 CN¹⁴ y se inclina por la postura administrativista.

Este periodo inició con “Ferrocarril del sud”, cuando el Máximo Tribunal falló a favor de la autarquía, considerando:

¹² C.S.J.N., “Doroteo García c/Provincia de Santa Fe s/competencia”, Fallos: 9:279 (1870). Consid. 4.

¹³ C.S.J.N., “Doroteo García c/Provincia de Santa Fe s/competencia”, Fallos: 9:279 (1870). Consid. 2.

¹⁴ Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

...que esta doctrina no es menos aplicable en el presente caso por tratarse del cobro de impuestos municipales, pues estas instituciones no son más que delegaciones de los mismos 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 CN)¹⁵.

Esta misma postura la sostuvo en “Municipalidad de General Pueyrredón”, al considerar que

...las municipalidades obran por delegación de los poderes provinciales y constituyen organismos de gobierno que la Constitución ha tenido en cuenta como entidades esenciales para el régimen constitucional establecido en la República (art. 5 CN)¹⁶

Y completará trece años después en “Gilda Labella de Corso y Otros” considerando que:

...las provincias no pueden modificar el régimen de prescripción establecido por el Código Civil; de manera que, tampoco podría hacerlo una municipalidad que no es la entidad autonómica base de nuestro gobierno republicano representativo federal¹⁷.

2.2.3. Tercera Etapa: 1942-1989.

Una vez afianzada la postura por la autarquía de parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Con el paso del tiempo y en un contexto de grandes cambios socioculturales, eco-

¹⁵ C.S.J.N., “Ferrocarriles del Sud c/Municipalidad de la Plata”, Fallos: 114:282 (1911). Consid. 5.

¹⁶ C.S.J.N., “Municipalidad de General Pueyrredón c/Sociedad Jockey Club Mar del Plata s/cobro ejecutivo de pesos”, Fallos: 154:25 (1929). Consid. 4.

¹⁷ C.S.J.N., “Gilda Labella de Corso y Otros c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Fallos: 194:111 (1942). Consid. 3.

nómicos, políticos y jurídicos en el país, se inicia en aquella un incipiente proceso de cambio de postura.

Se ha considerado que el fallo más significativo de este lapso de tiempo es “Cías. De Seguros Industria y Comercio y La Rosario c/Municipalidad de Rosario” ocasión donde el Máximo Tribunal consideró que:

...fundada en que se ha establecido y cobrado un verdadero “impuesto” y no una “tasa” correspondiente al servicio municipal prestado, está al margen de las facultades de la Corte Suprema en función al recurso del art. 14 de la ley nacional 48, porque el alcance y límite de las facultades municipales surge de la Constitución y de las leyes provinciales cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe decidir a la Nación en tanto ellas no violen los principios, derechos y garantías establecidos por la Carta Fundamental de la República, las leyes de la Nación o los tratados con las naciones extranjeras -art. 31 de la Constitución-; ésta en cuanto al régimen municipal, se limita a ordenar su establecimiento como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias -art. 5º- pero en manera alguna les ha prefijado el sistema económico financiero al cual deban ajustar la organización comunal, que entra en la órbita de las facultades propias locales conforme a los arts. 104, 105 y 106 de la Constitución¹⁸.

Es decir, la Corte consideró que el sistema económico-financiero al que debe ajustarse el régimen municipal de las provincias no fue prefijado por la Constitución Nacional, sino que entra en la órbita de las constituciones y leyes provinciales, y solo será sometido a jurisdicción federal cuando el ejercicio de estas atribuciones viole principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional y Tratados Internacionales (Gelli, 2010, p. 36).

¹⁸ C.S.J.N., “Cías. De Seguros Industria y Comercio y La Rosario c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 199:422 (1944). Consid. 1.

Por lo tanto, este precedente jurisprudencial es de suma importancia debido a que el mismo es la primera oportunidad en la que el Máximo Tribunal pronuncia que todo lo concierne al art. 5 CN son atribuciones de aquellas que necesariamente deben adecuarse a las reglas de la “Supremacía Constitucional”-art. 31 CN¹⁹-.

2.2.4. Etapa final o de la llegada de la Autonomía: 1989-1994.

Como es de preverse este último periodo inicia con el fallo “Rivademar”²⁰ y culmina con la reforma constitucional del año 1994.

En este precedente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó considerandos de una enorme utilidad práctica. Una de las primeras consideraciones que realizó fue el dejar una constancia del debate doctrinario entre los partidarios de los dos regímenes , y como en sus inicios la jurisprudencia se inclinó por el régimen autárquico, de la siguiente forma:

...Que frente a la discrepancia doctrinal entre la autarquía y la autonomía de las municipalidades, a partir del caso de Fallos, 114:282, esta Corte se pronunció claramente a favor del primer término de esa alternativa, considerándolas como entes autárquicos territoriales de las provincias al definir las como “delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación” (en el mismo sentido, Fallos, 123:313; 308:403, entre otros)²¹.

¹⁹ Art. 31 CN: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

²⁰ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

²¹ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 7.

Luego, prosiguió solicitando que se revise la jurisprudencia vigente hasta el momento debido a que:

...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 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 (art. 33, Cód. Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), 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 autárquicas²².

Finalmente, la Corte Nacional cerró su nueva postura considerando que las provincias no poseen un poder absoluto en sus territorios ya que

...aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que las leyes provinciales no

²²C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 8.

sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido²³.

Como se puede observar, este fallo es un hito histórico en la materia. A partir de este momento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación abandonó definitivamente la postura administrativista inclinándose por la Escuela de Pensamiento Constitucionalista.

Durante esta breve etapa histórica, el Máximo Tribunal volverá a repetir su postura en el voto minoritario de “Municipalidad de Rosario”²⁴, resultando de sumo interés dejar constancia de que este no debería ser considerado como una atenuación o cambio de jurisprudencia.

La explicación de ello se debe a que, en ocasión del primero, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaba compuesta por los ministros Caballero, Belluscio, Fayt, Petracchi y

²³ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 9.

²⁴ C.S.J.N., “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”, Fallos: 303:2020 (1991), ministros Fayt, Belluscio y Petracchi, en disidencia, consid. 2: Que en los autos R.593.XXI, “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/Municip. de Rosario s/recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción”, sentencia del 21/3/1989, el Tribunal abandonó su anterior jurisprudencia que definía a las municipalidades como entes autárquicos territoriales de las provincias y les atribuyó la condición de autónomos por estimarla más adecuada a su naturaleza institucional y a los rasgos que la distinguen. Allí se afirmó, también, que el régimen impuesto por el art.5° de la Constitución determina que estén dotadas de las atribuciones necesarias para el desempeño de su cometido (consid. 9° parte 1°).

Consid. 3: Que esta última conclusión, por otra parte aplicable cualquiera que sea la categoría conceptual en que se ubique a las municipalidades, encuentra fundamento en la indiscutida condición de organismos de gobierno con un ámbito propio a administrar (Fallos 154-25; 156-323). Así se recordó en el caso citado en el considerando anterior para señalar, con directa relación al tema debatido, que en esa condición, bien que ajustada a un ámbito territorial y funcionalmente específico, resulta inconcebible que en el ejercicio de sus atributos estén desprovistas del poder de designar y remover a sus empleados. Por tal razón se concluyó en que la ley provincial impugnada, en tanto imponía a la municipalidad rosarina admitir con carácter permanente a personal que sólo había sido contratado... estaba en pugna con el art. 5° de la Constitución, por implicar una desnaturalización del régimen municipal que ponía en riesgo su subsistencia.

Consid. 4: Que esos principios resultan plenamente aplicables al presente caso. En efecto, las normas legales aquí cuestionadas, en cuanto detraen de la libre disposición del municipio las partidas asignadas al Fondo de Asistencia Educativa, importan la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos

Consid. 5: Que de admitirse esa injerencia se lesionaría la personalidad y las atribuciones de los municipios y se pondrían "en riesgo su subsistencia" (consid. 11 del caso citado) y la misión fundamental dentro de las instituciones políticas de la República que esta Corte les ha reconocido (Fallos 210:1153), las que están aseguradas por el art. 5° de la Constitución Nacional frente a los sistemas políticos superiores. Es por lo tanto necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado meramente teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes. Por lo demás, su preservación no admite limitaciones acotadas por el grado o medida en que las autoridades provinciales franqueen el ámbito reservado a la libre disposición comunal, como lo pretende la demandada al aludir a la mínima entidad del aporte, toda vez que, de lo contrario, se autorizaría un paulatino y peligroso cercenamiento de las atribuciones municipales.

Bacqué. En el año 1990, esta sufrió un aumento de miembros de cinco a nueve y, renunciaron los ministros Caballero y Bacqué. Por lo que, quienes votaron por la disidencia en este último fallo fueron los ministros Belluscio, Fayt y Petracchi, quienes quedaban de la composición inicial de 1989.

3. El Régimen de la Autonomía Municipal según la Constitución Nacional.

Se acaba de definir que es un municipio y estudiar las dos escuelas doctrinarias. A su vez también, se trabajó sobre la evolución jurisprudencial de la misma hasta llegar al histórico fallo “Rivademar”²⁵, que años después será el modelo para el actual art. 123 CN²⁶ (Manili, 2014, apartado XV).

Corresponde ahora adentrarse en la búsqueda de un mayor conocimiento de la nueva norma, para ello se estudiará cual fue la voluntad del Convencional Constituyente y se verán los fallos más representativos que se sucedieron luego de última reforma a la Constitución Nacional.

3.1. La voluntad del convencional constituyente al momento de la sanción del art. 123 CN.

Siguiendo la más distinguida doctrina, se considera pertinente resaltar las intervenciones de los convencionales Hernández, Cullen y Rosatti, quienes en esa gran sesión debatieron

²⁵ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989).

²⁶ Art. 123 CN: 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.

en torno a la utilización del vocablo “asegurando” -que finalmente fue el elegido- o “estableciendo” (Hernández, 1997, pp. 183-184).

El Convencional Constituyente por la Provincia de Santa Fe, Iván José María Cullen, fue quien propuso la expresión alternativa. Es decir, según su opinión, la autonomía municipal no era más que una simple modalidad del gobierno de los municipios y no la condición impuesta por el art. 5 CN, por ello proponía el vocablo “estableciendo” en lugar del propuesto por el despacho por la mayoría que repetía el verbo de la tan discutida norma y generando así, ante su incumplimiento, la ejecución de la “Garantía Federal” -art. 6 CN²⁷- (Hernández, 1997, p. 185).

Ante ello contestaron los convencionales constituyentes por las provincias de Córdoba, Antonio María Hernández, y Santa Fe, Rosatti. El primero de estos contestó que el término correcto es “asegurando” ya que la institución municipal es preexistente y solo se puede “establecer” aquello que aún no se encuentra regulado, y a contrario sensu del pensamiento del Convencional Cullen, también afirmó que efectivamente aquella provincia que no asegurase el régimen de la autonomía municipal, será pasible de sufrir la garantía federal prevista en el art. 6 CN. Rosatti, por su parte, agregó que el nuevo art. 123 CN es un complemento del art. 5 CN, coincidiendo también que a partir de su sanción aquellas provincias que no “aseguren” el régimen -ahora cualificado- de la autonomía municipal, serán pasibles de la aplicación de dicha garantía (Hernández, 1997, pp. 185-186).

4. La jurisprudencia luego de la reforma constitucional de 1994.

²⁷ Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

A los segmentos históricos propuestos anteriormente, se estima posible anexarle una quinta etapa. La misma inicia con la promulgación de la Constitución Nacional de 1994 -con la consiguiente entrada en vigencia del nuevo art. 123 CN²⁸- y aún no se encuentra en curso, siendo su principal característica que por primera vez en la historia se estableció una nueva norma aclaratoria y complementaria del tan discutido art. 5 CN.

Ahora bien, dentro de un mismo conflicto político provincial se suscitaron dos precedentes de los cuales se pueden extraer consideraciones notables. Estos son, a saber: “Municipalidad de San Luis”²⁹ y “Ponce”³⁰.

Esta conflictiva situación encuentra su génesis en el año 2001, ocasión donde el Poder Ejecutivo de la Provincia de San Luis presentó un proyecto de ley con miras a dividir aquella ciudad en cuatro nuevas municipalidades. Ante ello, su intendente municipal inició una “acción de amparo”³¹ y “solicitó que el gobierno nacional desarrollara los actos necesarios para impedir la vulneración a la autonomía de la ciudad puntana”, fundando su acción en los arts. 5 y 123 CN ya que el proyecto avanzaba contra su autonomía, patrimonio e integridad territorial; Y con ello solicitó una prohibición de innovar para de esa forma evitar la modificación del estado existente³² (Rosatti, 2012, pp. 102-103).

²⁸ Art. 123 CN: 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.

²⁹ C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001).

³⁰ C.S.J.N. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, Fallos: 328:175 (2005).

³¹ Ley Nacional N.º 16.986 -Amparo-. Poder Ejecutivo Nacional. Sanc. 18/10/66. B.O. 20/10/1966.

³² C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Consid. 1 del voto de la mayoría: “Que a fs. 111/118 se presenta el señor intendente de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis e inicia acción de amparo contra el Estado Nacional a fin de que se condene al “Gobierno de la Nación Argentina a que DESARROLLE los actos necesarios para impedir la vulneración por parte de la Provincia de San Luis de la AUTONOMIA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN LUIS Y DE LOS DERECHOS CONSECUENTES, amenazado por el PROYECTO DE LEY enviado por el poder ejecutivo provincial a la legislatura denominado DIVISIÓN DE LA CIUDAD DE SAN LUIS”. También promueve la acción contra la nombrada provincia a fin de que se la condene a desechar totalmente el proyecto de ley que “está siendo tratado por el poder legislativo”.

Cuestiona la conducta y los actos desarrollados por el gobierno de la provincia en tanto propicia la división de la antigua ciudad en cuatro pequeños municipios con fines exclusivamente electoralistas. Sostiene que tal proceder lesiona, restringe y amenaza con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías que corresponden a la

Si bien es cierto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por su mayoría, desechó la acción por entender que un proyecto de ley no representa una amenaza a su autonomía municipal³³, resulta interesante rescatar el voto en disidencia de los ministros Fayt y Petracchi para quienes sí había un “caso”³⁴ (Rosatti, 2012, p. 103). A su vez también, resulta interesante exaltar que fue la mayoría quien entendió que el régimen de la autonomía municipal es de naturaleza federal y, por consiguiente, de su competencia originaria³⁵.

Pero lamentablemente el avasallamiento a las autonomías municipales continuó en esa provincia. Tan solo dos años después, en el 2003, el Poder Legislativo sancionó la Ley N°5324 donde se dispuso someter a consideración del pueblo de la provincia, la incorporación de una

Municipalidad de la Ciudad de San Luis, y viola disposiciones de la constitución provincial, de la Carta Orgánica Municipal, y los arts. 1, 5, 28, 31, 33 y 123 de la Constitución Nacional. Afirma que el proyecto avanza sobre la integridad territorial de la comuna pues afecta sus límites actuales, como asimismo su autonomía y patrimonio. Solicita que se dicte una prohibición de innovar a fin de que la provincia se abstenga de modificar la situación político institucional existente al tiempo de promoción de este proceso.

³³C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Consid. 10 del voto de la mayoría: “Que la acción entablada no puede ser asimilada a esos supuestos. La presentación de un proyecto de ley no determina la necesidad de examinar si se configura una afectación constitucional. Esas iniciativas no fijan en forma definitiva la existencia y modalidad de una relación jurídica, ni generan el estado de incertidumbre que justifica que se dé curso a una acción declarativa de inconstitucionalidad para dilucidarlo. Los trámites que se intenta impedir de ningún modo causan estado por sí mismos; tampoco conllevan una vulneración de derechos subjetivos que autorice a sostener que se presenta una controversia actual y concreta”.

³⁴ C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Ministros Fayt y Petracchi, en disidencia, consid. 7: “Que la pretensión de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis procura tutela jurisdiccional frente a la conducta de los poderes ejecutivo y legislativo de la provincia homónima que pretenden, según se sostiene, cercenar el régimen de autonomía vigente y garantizado por la Constitución Nacional, mediante el dictado de actos que amenazan la supervivencia de la municipalidad misma. En consecuencia, se está frente a una solicitud que no tiene carácter consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a un “caso” y busca precaver los efectos de “actos en ciernes” a los que se atribuye ilegitimidad y afectación al régimen federal vigente (Fallos: 307:1379 y 319:1968). Dirimir las complejas cuestiones relatadas demanda contar con la mayor cantidad posible de elementos de juicio, y si a ello se une la delicada cuestión de delimitar las órbitas de competencia de las partes en conflicto, se impone encausar el proceso por la vía prevista por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. La acción declarativa, que al igual que el amparo, tiene una finalidad preventiva, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés esgrimido (arg. Fallos: 307:1379; 316:2855 y 319:1968 ya citado).”

³⁵C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Consid. 6 del voto de la mayoría: “Que, tal como lo señala el señor Procurador General, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional. En efecto, la materia del juicio tiene un manifiesto contenido federal toda vez que la actora pretende resguardar la garantía consagrada por los constituyentes en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional (Fallos:314:495, considerando 1°); la que se entiende vulnerada por los actos que la Provincia de San Luis pretendería realizar, en la medida en que desnaturalizarían la “autonomía” municipal y constituirían un impedimento para subsistir como unidad política autónoma. De tal manera, y al ser el planteo de inconstitucionalidad el fundamento “exclusivo” a la demanda—según la postura asumida a fs. 147/151— el caso se presenta como de aquéllos reservados a la jurisdicción originaria de este Tribunal (Fallos: 97:177; 183:160; 271:244; 311:810 y suscitadas; 315:2956, entre otros)”.

cláusula transitoria en la que se establecía el fin anticipado de los mandatos de todos los cargos electivos provinciales y municipales, y habilitando al Poder Ejecutivo de la provincia, a convocar elecciones únicas a cubrir dichos cargos políticos.

Ante ello, explica la Corte Suprema de Justicia de la Nación que:

...se presentó Carlos Alberto Ponce, en su carácter de intendente de la ciudad de San Luis - provincia del mismo nombre- y promovió acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 8° de la ley local 5324 y de los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117-MGJCT-/2003, pues los consideró violatorios de los arts. 5° y 123 de la Constitución Nacional, como así también de disposiciones de la Constitución provincial que cita (ver fs. 22 vta./23, 25, 26). Sostuvo que las normas que se pretendía aplicar afectaban el sistema representativo y republicano de gobierno, el principio de la soberanía popular, de sus derechos políticos y la autonomía municipal³⁶.

Luego, la misma Corte resolvió la prohibición de innovar³⁷, pero la provincia ignoró la resolución, insistiendo en su postura y hasta llegando a solicitar al Superior Tribunal que declare inconstitucional la Carta Orgánica Municipal y el decreto que convocaba a elecciones. Resolviendo el Tribunal local la nulidad del proceso electoral y la convocatoria al electorado de

³⁶ C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 1 del voto de la mayoría.

³⁷ C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 3 del voto de la mayoría: "... interesado requirió que se dictara una medida cautelar en los términos previstos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se ordenase suspender preventivamente la aplicación de las normas tachadas de inconstitucionales hasta tanto recaiga una sentencia definitiva.

Mediante pronunciamiento del 10 de abril de 2003, esta Corte hizo lugar a la prohibición de innovar con relación a la aplicación de las disposiciones citadas, por lo que ordenó al Estado provincial suspender toda acción gubernamental que importe alterar el período de vigencia del mandato del peticionante ya electo y en ejercicio de su cargo".

aquella ciudad para elegir autoridades, lo que resulta un suceso de gravedad institucional pocas veces presenciado³⁸ (Rosatti, 2012, p. 108).

Ante estos complejos hechos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su interesante fallo tomó una serie de importantes consideraciones. Sostuvo, así como lo hizo en el precedente “Municipalidad de San Luis”³⁹, que todo lo concerniente al régimen municipal posee contenido federal y por lo tanto es de su competencia originaria⁴⁰; aplicó la “supremacía constitucional” y resolvió que toda ley provincial que contraríe la Ley Suprema es inconstitucional⁴¹ y, por último, que el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado por intermedio de su reglamentación⁴².

5. Evolución del Régimen Municipal en la Provincia de Santa Fe.

³⁸ C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 4 a 7 del voto de la mayoría.

³⁹C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/Acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Consid. 6 del voto de la mayoría.

⁴⁰C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 11 del voto de la mayoría: “...Todo lo cual demuestra que la pretensión -en cuanto postula la inconstitucionalidad, por cercenar el régimen de autonomía vigente, de todo acto de naturaleza electoral que lleven a cabo los poderes de provincia- mantiene, frente a los antecedentes del conflicto señalados en los considerandos precedentes, un manifiesto contenido federal que debe ser dilucidado y, por ende, configura la presencia de un caso litigioso correspondiente a la competencia originaria del Tribunal”.

⁴¹C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 12 del voto de la mayoría: “Que la pretensión sustancial deducida tiene por objeto la protección de la autonomía municipal, con base en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Que, en tal sentido, con respecto a las normas lo cales tachadas como inválidas por la demandante, esta Corte comparte las conclusiones del punto VIII del dictamen del señor Procurador General de la Nación, por lo que con arreglo a los fundamentos allí expresados corresponde declarar que el art. 8° de la ley provincial 5324 y los arts. 2°, 5° y 8° del decreto provincial 117/2003 son violatorios de la Constitución Nacional.”

⁴² C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 12 del voto de la mayoría: “Por otra parte, la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (Fallos: 314:1163), no es aplicable cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123). En este sentido, el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.”.

Por último, corresponde proseguir con un breve repaso de la evolución del régimen municipal santafesino, logrando así configurar del todo el conflicto y adquirir los conocimientos básicos necesarios.

Por ello, se recuerda que la historia constitucional de esta Provincia inicia con su primera ley del 17 de mayo del año 1815, y continuando con el Estatuto Provisorio de 1819 y la Constitución de 1841 con las reformas de 1856, 1863, 1872, 1883, 1890, 1900, 1907, 1921, 1949 y 1962 (Giuliano, 2005, p. 97-114).

No obstante, la amplitud de documentos constitucionales, se aclara que se ha decidido trabajar tomando como punto de partida la Constitución provincial de 1921, evitando así caer en intrascendentes referencias al pasado que no hacen a nuestro fin académico.

5.1. Reforma Constitucional de 1921.

El fruto de esta convención reformadora es, en palabras de Bernard (citado en Hernández, 2003) la semilla lanzada al surco que dio sus frutos “tiempo después, marcando el despuntar de una conciencia municipalista acorde con los progresos alcanzados en favor de la autonomía en el ámbito internacional y particularmente americano” (p. 126).

Esta constitución denominada “progresista”, además de regular la autonomía municipal institucional para algunas ciudades, a su vez anulaba el Preámbulo -por lo tanto, también el origen divino- y proclamaba la libertad de culto, decretaba que para la detención de una persona se requiere orden emanada de autoridad competente y la obligatoriedad de una “indagación sumaria que acredite indicios de su intervención en un hecho punible”, regulaba el habeas corpus, abolía el secreto de sumario y la incomunicación del acusado, decretaba la carencia de valor probatorio de las declaraciones indagatorias que fuesen tomadas por la policía; establecía la estabilidad del empleo público; limitaba el poder del estado provincial y sus funcionarios;

protegía la vigencia de la Constitución provincial ante la posibilidad de arbitrariedades en las Intervenciones Federales; Y establecía la voluntad de llegar a la eliminación de la carga tributaria sobre los productos de primera necesidad (Blando, 2014, p. 41-43).

Es como es de preverse, tanto “progresismo” generó que no logre entrar en vigencia de inmediato debido a que el Gobernador Enrique Mosca (1920-1924) decidió vetarla aduciendo una causal poco creíble. Por ello, continuo en vigencia la Constitución de 1900/7 hasta la asunción del Gobernador Luciano Molinas (1932-1935) quien decidió reimplantarla (Carello, 2010, p. 18).

Ello propicio a que en los siguientes tres años sean aprobadas las Cartas Orgánicas de las ciudades de Rosario y Santa Fe Capital, por intermedio de leyes provinciales conforme la nueva constitución⁴³. Pero lamentablemente, el 3 de octubre del año 1935, el presidente Agustín P. Justo intervino la provincia y este hecho impidió que las cartas pudiesen aplicarse (Carello, 2010, p. 18).

A partir de ese momento, se inició un proceso de inseguridad jurídica de dificultosa dilucidación donde a grandes rasgos la supremacía del orden jurídico interno alternó entre la constitución de comienzos del siglo XX y los “estatutos militares” de cada período de facto, hasta el año 1949.

Por tal motivo, resulta de nula utilidad alejarse del eje temático para estudiar una normativa que rigió por muy pocos años. Lo importante aquí es que se tenga presente que la Provincia de Santa Fe posee un antecedente de regulación del régimen de la autonomía municipal.

5.2. Reforma Constitucional de 1949.

⁴³ Art. 151 CPSF de 1921.

En este mismo año, la Constitución Nacional sufrió una reforma total y entre tantas novedades jurídicas traía consigo un elemento muy pocas veces presenciado en la historia constitucional argentina (Cullen, 2010, p. 27).

En su 5ª disp. trans.⁴⁴ autorizaba por única vez a las provincias a que, por intermedio de sus legislaturas bicamerales, en el plazo prudencial de noventa días, se constituyan formalmente en convención reformadora, elijan sus autoridades y tomen sus decisiones por mayoría absoluta para lograr adecuar sus constituciones conforme a los principios, derechos y garantías de la Federal.

Así fue como el Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe, en cumplimiento del mandato originado en tal disposición y respetuoso de la supremacía que posee la Constitución Nacional, modificó su Carta Magna vigente de 1900/7 con el fin de adaptarla conforme a las pautas consagradas por el nuevo Estatuto Máximo. Por lo tanto, se limitó a cumplir con tal obligación y no realizó modificación alguna al régimen municipal ya que su atención debió girar en torno a otros ejes.

No obstante, esto último, su importancia gira en torno al mecanismo utilizado. Este evento histórico representa un antecedente donde se modificó la Constitución de la Provincia de Santa Fe sin convocar a la institución jurídica de la “Convención Reformadora”. A su vez, resulta interesante agregarle que Cullen (2010) aporta como comentario a este evento constitucional, que las provincias se encontraron forzadas a realizar dicha reforma (p. 27).

Finalmente, la Constitución Nacional de 1949 rigió tan solo hasta 1956, momento en el cual el presidente de Facto Pedro A. Aramburu decretó su nulidad que alcanzó a las reformas

⁴⁴ 5ª disp. trans., CN de 1949: Autorízase por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución.

A tal efecto, en las provincias con poder legislativo bicameral, ambas Cámaras reunidas constituirán la Asamblea Constituyente, la que procederá a elegir sus autoridades propias y a tomar sus decisiones por mayoría absoluta. La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de 90 días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución.

constitucionales por lo que Santa Fe volvió a regirse por su Estatuto de 1900/7 hasta la última reforma constitucional del año 1962 (Cullen, 2010, p. 28).

5.3. Reforma Constitucional de 1962.

Así es como la historia constitucional de la Provincia de Santa Fe arriba a la última reforma de su Estatuto Máximo de 1900/7 que se mantuvo incólume y vigente desde aquel momento, con las excepciones de los diferentes estatutos militares de cada gobierno de facto y las constituciones “progresista” (1932-1935) y “Justicialista” (1949-1956).

Lamberto (2010) explica que según consta en las versiones taquigráficas de la Convención Reformadora, inicialmente la Unión Cívica Radical Intransigente propuso un proyecto donde se disponía que los municipios iban a ser organizados por las respectivas leyes y la constitución sobre la base de un gobierno de naturaleza puramente administrativa; constituido por un Intendente Municipal designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura por un período que coincida con el de aquel y un Concejo Municipal elegido directamente por los vecinos de la ciudad. (p. 105).

Es decir, conforme a esta propuesta, los municipios iban a seguir siendo totalmente autárquicos y dependientes del poder ejecutivo, y el pueblo solo podría votar a sus representantes al concejo.

Este texto fue aprobado en general por la Comisión Redactora dentro del despacho en general como art. 108, pero al momento del tratamiento en particular se propusieron dos modificaciones que fueron la elección popular del Intendente y facultar al Poder Legislativo para cambiar el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación. Y luego de un cuarto intermedio, también se propuso la eliminación de la alusión a la naturaleza puramente administrativa (Lamberto, 2010, p. 2005).

Finalmente, aprobaron todas las modificaciones propuestas quedando los tres artículos hoy vigentes en la “Sección Séptima, Capítulo Único, Régimen Municipal”, de la siguiente manera.

En el artículo 106 CPSF⁴⁵ se establece que una comunidad con vida propia se “autogobernará” conforme con la normativa vigente; que si estas poseen más de diez mil habitantes serán municipios y que será la Ley Orgánica de Municipios N°2.756⁴⁶ la que fije su jurisdicción territorial y resuelva en los casos de fusión o segregación que se susciten.

Luego, en el art. 107 CPSF⁴⁷ se establece que los municipios serán organizados por la misma ley prevista en el artículo anterior sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipios N°2.756; que este gobierno será constituido por un Intendente Municipal -por un periodo de cuatro años- y un Concejo Municipal -con representación minoritarias y renovaciones por mitades cada dos año-, y que las atribuciones necesarias para la mejor gestión de sus intereses solo encontrarán su razón de ser en las tasas

⁴⁵ Art. 106 CPSF: Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

⁴⁶ Ley Orgánica de Municipios N° 2.756. Sanc. 16/06/39. Texto Ordenado Aprobado por Dec. 0067/85. B.O. 21/05/1986.

⁴⁷ Art. 107 CPSF: Los municipios son organizados por la ley sobre la base:

- 1) de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
- 2) constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y
- 3) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.

A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.

y demás contribuciones que establezcan, junto a la participación en los gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia. Otro ítem interesante de dicha norma es que la misma se encuentra entrelazada con el art. 55 inc. 5) CPSF⁴⁸, ya que la Legislatura santafesina se encuentra facultada para modificar con carácter general el sistema de elección de los Intendentes por el método que les plazca.

El art. 108 CPSF⁴⁹, última norma del “Régimen Municipal”. La misma prevé que será la Provincia quien por intermedio de la Legislatura -ley-, o por decisión del Poder Ejecutivo en receso de la primera, quien podrá intervenir los Municipios solamente para constituir las autoridades en caso de acefalía total o para normalizar una institucionalidad subvertida.

Por cómo se puede observar, este plexo normativo compuesto por los arts. 55, 106, 107 y 108 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe y la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756 de 1939 -sancionada con el pensamiento autárquico y en armonía con la primera- hacen imposible el cumplimiento del mandato de asegurar un Régimen por la Autonomía Municipal -art. 123 CN-.

Conclusiones Parciales.

Se ha decidido dedicar este primer capítulo a la conformación del conflicto y la obtención de los conceptos básicos que guiarán este trayecto.

⁴⁸ Art. 55 inc. 5) CPSF: Corresponde a la Legislatura: Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución.

⁴⁹ Art. 108 CPSF: La Provincia puede intervenir por ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la Legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida. En el caso de intervención por resolución del Poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquélla.

Así, siguiendo a distinguida doctrina y tomando como guía el art. 247 de la Constitución de la Provincia de San Luis⁵⁰, se concluyó que todo grupo humano numeroso, con fuertes lazos de vecindad entre sus integrantes, asentado en un territorio determinado y con una considerable fluidez económica se registrará bajo la forma de “Municipio”. Esta es una institución jurídica organizada de forma independiente pero dentro de su provincia, de forma tal que esta ejerza sus funciones y decida sobre su futuro en las áreas de lo cotidiano, administrativo, político y jurídico, conforme con las constituciones nacional y provincial, y las normas que en su consecuencia se dicten (Hernández, 2003, p. 202)

Es aquí donde se ha descubierto el gran conflicto de esta elaboración, debido a que en el particular caso de los municipios de la Provincia de Santa Fe su régimen se encuentra compuesto por la Constitución Nacional -arts. 5 y 123 CN-, su Constitución local -arts. 55 inc. C), 106-108CPSF⁵¹- y la Ley Orgánica de Municipios N°2756. Siendo que la primera de ellas es absolutamente incompatible que las restantes ya que regulan dos escuelas filosóficas antagónicas, por la autonomía y la autarquía respectivamente.

A su vez, gracias a la búsqueda de una correcta conceptualización de los municipios, se ha logrado concluir que la falta de regulación del régimen de la autonomía municipal de parte

⁵⁰ Art. 247 CPSL: Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dictan

⁵¹Art. 55 CPSF: Corresponde a la Legislatura: 5) Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución;

Art. 106 CPSF: Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.

Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas.

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

Art. 107 CPSF: Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 2) constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades;

Art. 108 CPSF: La Provincia puede intervenir por ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la Legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalía total, o de normalizar una situación institucional subvertida.

En el caso de intervención por resolución del Poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquélla.

del estado provincial es un atentado a los elementos constitutivos del “poder” y del “gobierno” de aquella (Bidart Campos, 2004, pp. 40-41).

Finalmente, del estudio de la evolución constitucional local se han logrado extraer interesantes conceptos como que el régimen municipal previsto en la Constitución “progresista” de 1921, podría ser tomada como fuente histórica al momento en que finalmente se asegure el autonomismo en la provincia.

A su vez también, que la sanción de la Constitución santafesina de 1949 encontró su razón de ser en la 5ª disp. trans.⁵² de la Ley Suprema de aquel año donde se impuso a las provincias un plazo prudencial para que estas adecuen sus constituciones conforme a los principios, derechos y garantías de la Federal. Proceso que efectivamente se concretó y representa un antecedente histórico de suma importancia debido a que, como consecuencia de una obligación naciente en la Constitución Nacional, y respetuosos de su supremacía, el Poder Legislativo provincial -y no una convención reformadora- modificó la Carta Magna local.

De este modo, se ha logrado alcanzar los objetivos específicos de definir los regímenes municipales por la autarquía y autonomía, analizar los casos jurisprudenciales más significativos en la materia, explicar brevemente la historia del régimen municipal santafesino, determinar su estado actual y explicar la discordancia en la temática entre los postulados del Estatuto Máximo Federal y la Constitución Provincial luego de la reforma de 1994.

⁵² 5ª disp. trans., CN de 1949: Autorízase por esta única vez a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución.

A tal efecto, en las provincias con poder legislativo bicameral, ambas Cámaras reunidas constituirán la Asamblea Constituyente, la que procederá a elegir sus autoridades propias y a tomar sus decisiones por mayoría absoluta. La reforma de las constituciones provinciales deberá efectuarse en el plazo de 90 días a contar de la sanción presente, con la excepción de aquellas provincias cuyo poder legislativo no se halle constituido, caso en el cual el plazo se computará a partir de la fecha de su constitución.

Capítulo 2: El Régimen Municipal en la Provincia de Santa Fe. Primera Aproximación.

- **Introducción. 1. Aproximación a la idea del camino legislativo. Posicionamientos no afirmativos. 1.1. Posicionamientos Intermedios. Breve Introducción 1.1.1. La vía legislativa como un mecanismo no recomendable. 1.1.2. Inseguridad jurídica y respuesta temporal. 1.1.3. Limitación Provincial. 2. Posicionamientos Negativos. Breve Introducción. 2.1. La reforma constitucional como único mecanismo posible. 2.2. La Intervención Federal -art. 6 CN- como una utopía. 2.3. Caos Normativo. El posible colapso de todo sistema político de la Provincia -en general- y la Ciudad -en Particular-. Conclusiones Parciales.**

Introducción.

Una vez configurado el conflicto entre el art. 123 CN⁵³ y el plexo normativo provincial, corresponde ahora adentrarse en el objeto sometido a estudio.

Tal cual como se ha estudiado, los arts. 5, 6, 31 y 123 CN⁵⁴ obligan a las provincias a adecuar sus cuerpos normativos conforme a los mismos, caso contrario, sufrirán como consecuencia la aplicación de la garantía de la “Intervención Federal”.

⁵³ Art. 123 CN: 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.

⁵⁴ Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de

Pese a ello, toda vez que se proponga asegurar el régimen de la autonomía municipal por intermedio de este mecanismo alternativo se genera un sinnúmero de posicionamientos doctrinarios a favor, en contra e intermedios.

Entendiendo que el objeto sometido a estudio es estudiar si es viable que la Provincia de Santa Fe pueda asegurar el régimen de la autonomía municipal por vía legislativa, se ha tomado la decisión metodológica de reagrupar a estos en “positivos” y “no afirmativos”. Ello debido a que resulta lo más atinado estudiar las posturas afines por separado.

Por lo tanto, se dedicará este capítulo al estudio de las segundas, lo que nos permitirá observar conjuntamente cuales son los argumentos por los cuales un sector importante de la doctrina critica la propuesta alternativa de aseguramiento y otro la observa parcialmente. De este modo se obtendrá un cabal conocimiento de las posibles fortalezas e inconsistencias de este conjunto.

Finalmente, se procederá con las conclusiones parciales correspondientes a este capítulo.

1. Aproximación a la idea del camino legislativo. Posicionamientos no afirmativos.

1.1. Posicionamientos Intermedios. Breve Introducción.

justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Art. 31 CN: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

Este primer grupo de ideas compuesto por jurisperitos de todo el país y representantes políticos provinciales, se caracteriza por reaccionar ante la vía legislativa parcialmente, con tibios argumentos tanto a favor como en contra.

1.1.1. La vía legislativa como un mecanismo no recomendable.

Siguiendo con el necesario desglose para llegar a comprender a este grupo tan heterogéneo, se observa que cierto sector de la doctrina propone que este camino alternativo es una resolución posible, aunque no la más aconsejable.

Esto se debe a que, si bien entiende que la autonomía municipal posee consagración federal desde la reforma nacional de 1994 y no observa limitaciones en el régimen municipal de la Constitución provincial, será necesaria una engorrosa reforma integral de todo el derecho municipal santafesino, siendo estos la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756⁵⁵, la Ley Orgánica de Comunas N° 2439⁵⁶ y, los decretos y resoluciones de carácter administrativo dentro de la materia (Maneiro, 2009, Apartado 6).

Hasta el propio Hernández, en entrevista periodística, ha expresado su respeto por esta postura. Según su opinión, una ley autonomista siempre tendrá conflictos con la Constitución de la Provincia de Santa Fe, aunque esta prevalecerá gracias a la supremacía constitucional (EL Litoral, 2018).

Por otro lado, se ha encontrado un antecedente jurisprudencial menor en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires que sustenta esta idea. Fue la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín quien en “M. DE M. A. C/ LL. R. O. y otro/a S/Expropiación Directa” consideró que:

⁵⁵ Ley Orgánica de Municipios N° 2.756. Sanc. 16/06/39. Texto Ordenado Aprobado por Dec. 0067/85. B.O. 21/05/1986.

⁵⁶ Ley Orgánica de Comunas N° 2439. Sanc. 12/07/85. B.O. 14/04/1986.

Como señala Gelli -Cfr. Opus citado pág. 1021- “Las provincias que no contienen la autonomía institucional de los municipios, departamentos, o partidos en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato constitucional se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las M.es para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos en el art. 123 C.N.”. Es lo que en definitiva ha hecho el legislador bonaerense al sancionar las leyes que dan cuenta los considerandos previo y presente⁵⁷.

Es decir, según esta teoría la Provincia de Santa Fe adolece de una “inconstitucionalidad por omisión legislativa” porque no efectivizó la acción que la Constitución Nacional le mando a realizar (Sagüés, 2016, p. 19) y por lo tanto se encuentra obligada, a por lo menos, adecuar sus cuerpos normativos -constitución y leyes internas- para prever en ellas los órdenes autonómicos establecidos por el convencional constituyente federal.

1.1.2. Inseguridad jurídica y respuesta temporal.

D’ambrosio (2010), por otro lado, haciendo un revisionismo histórico de las particularidades políticas de la Provincia de Santa Fe, y temiendo que las mismas prosigan en el tiempo, entiende que ante cada cambio de composición en el Poder Legislativo una hipotética ley de autonomía municipal podrá verse afectada, debiéndose ello a que para la misma se requiere de menores acuerdos en comparación a una reforma constitucional, a la que el art. 114 CPSF⁵⁸ le impone una mayoría agravada (p. 91-92).

⁵⁷Cám. Cont. Adm. de San Martín, “M. DE M. A. C/ LL. R. O. y otro/a S/Expropiación Directa”. Expte. N° 3251-2012, juez Echarri, por su voto, consid. 10.

⁵⁸ Art. 114 CPSF: Esta Constitución no puede ser reformada sino en virtud de una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que declare la necesidad de la reforma; y si fuere vetada, su promulgación requiere la insistencia legislativa por igual mayoría. La ley determina si la reforma debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse.

Afirma que, en el mejor de los panoramas, el aseguramiento legislativo debe tomarse de forma provisoria hasta que se configuren las condiciones necesarias para una reforma constitucional entendiendo que este mecanismo es el único que corresponde realizar (D'ambrosio, 2010, p. 92).

No obstante, finaliza exponiendo que si esta compleja situación jurídica persiste en el tiempo se deberá asegurar con carácter provisorio el régimen autonomista por intermedio de una ley provincial (D'ambrosio, 2010, p. 92).

1.1.3. Limitación Provincial.

Por su parte, Lamberto (2010) asegura que garantizar la autonomía municipal por ley será un significativo avance en relación al estado de situación actual, debido a que les permitirá a los municipios poseer un mayor grado de dependencia.

No obstante, prosigue afirmando que jamás se podrá asegurar la plenitud de órdenes prevista en el art. 123 CN si aún se sostiene el régimen municipal regulado en la Constitución provincial de 1962. Por ello, entiende que el único aseguramiento pleno, institucionalmente armónico y jurídicamente seguro, se da por intermedio de una reforma constitucional (p. 111).

1.2. Posicionamientos Negativos. Breve Introducción.

Tal como su nombre lo indica, este segundo grupo de posturas reacciona de forma negativa ante el objeto sometido a estudio.

La reforma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo.

Para ser convencional se requieren las mismas calidades que para ser diputado a la Legislatura. El cargo de convencional es compatible con cualquier otro nacional, provincial o municipal.

Los convencionales gozan de las mismas inmunidades y remuneración de los legisladores, mientras ejerzan sus funciones.

1.2.1. La reforma constitucional como único mecanismo posible.

Luego del estudio de la normativa vigente, un importante sector de la doctrina arribó a la conclusión de que esta vía alternativa propuesta es una herramienta insuficiente para cumplir con el requerimiento del art. 123 CN⁵⁹ (Blando, 2016; Carello, 2010 y Giuliano, 2005).

Sus argumentos giran en torno a dos ejes, por un lado, entienden que el mecanismo de la reforma constitucional se encuentra implícito en la nueva norma y que la naturaleza del régimen autónomo es constitucional ya que el del régimen municipal primario también lo es (Blando, 2016; Carello, 2010 y Giuliano, 2005).

1.2.2. La Intervención Federal -art. 6 CN- como una utopía.

Carello (2016), propone que la aplicación de la garantía federal, regulada en el art. 6 CN⁶⁰, es una idea que bajo ningún punto de vista se llegaría a concretar (p. 47).

Giuliano (2005), en consonancia con tal postura nombra a modo de ejemplo los casos de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Tucumán, que modificaron sus constituciones en los años 1994, 1997 y 2006 respectivamente, y donde esta última fue quien más se acercó al cumplimiento del art. 123 CN, debido a que aseguró hasta un régimen municipal semipleno (pp. 41-42).

En cuanto a las provincias que modificaron sus respectivas cartas magnas sin realizar absolutamente nada, se decidió centrar la atención en Buenos Aires debido a que se posee mayor bibliografía.

⁵⁹ Art. 123 CN: 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.

⁶⁰Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Hecha la aclaración, se procede afirmando que la doctrina en cuanto a este caso particular realiza dos observaciones que abonan a tal postura.

Por un lado, Losa (citado en Giuliano, 2005), sin hacer referencia a la posibilidad de la garantía federal agrega que fue tan grosera la inobservancia de la Constitución Nacional que dicha reforma debió haber sido declarada inconstitucional -conforme el art. 31 CN⁶¹- ya que la misma fue redactada “como si los Convencionales no hubiesen leído el art. 123 CN”(p. 42). Por su parte, Toricelli (2016) agrega que, pese a tal inobservancia, en ningún momento se consideró la posibilidad de la aplicación de la Intervención Federal (p. 436).

No obstante, todos estos argumentos expuestos, lo importante aquí es que la aplicación de la garantía federal prevista en el art. 6 CN se encuentra operativa y vigente. Que la misma no se haya llevado a la práctica desde que se retomó la democracia no representa una derogación, lo que debería ser motivo suficiente para efectivizar el aseguramiento autonomista.

1.2.3. Caos Normativo. El posible colapso de todo sistema político de la Provincia -en general- y la Ciudad -en Particular-.

Cullen (2010) pretende agrupar a todas las críticas doctrinarias y políticas por intermedio, de las siguientes palabras

Insisto en la reforma constitucional porque no debemos olvidar que la Autonomía Municipal no puede establecerse por ley sino a través de una reforma constitucional, dado que las competencias originarias corresponden a las Provincias, que no pueden desprenderse de parte de

⁶¹ Art. 31 CN: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

ellas sino a través de su organización jurídica fundamental y así lo dicen los arts. 123 y 5 CN (p. 32)

Es decir, si bien es cierto que el autor no lo nombra expresamente, lo que está haciendo es recordarnos que las provincias al momento de fundar la Nación, delegaron en la misma una parte de sus poderes, quedando a su disposición aquellos que no fueron delegados al gobierno federal -art. 121 CN⁶²-.

Una materia no delegada a la Nación es el régimen municipal, y las provincias, al momento del ejercicio del Poder Constituyente Originario en 1853 se comprometieron a establecerlo con rango constitucional local -art. 5 CN⁶³-. Por ello, entiende él, ya que el art. 123 CN es complementario de aquel compromiso inicial, necesariamente debe ser asegurado de forma constitucional.

En conversación personal con el abogado Juan Pablo Serana, quien en su labor de Apoderado del partido político “Unión Pro” ha abogado por el aseguramiento del Régimen de la Autonomía Municipal por intermedio de la vía legislativa, se le consultó si podría desarrollar a que apunta dicha crítica y cuál es su opinión al respecto.

Planteó como ejemplo, que una ley autonomista podría traer consigo la novedad jurídica, ya que no se encuentra prevista en la Constitución de la Provincia⁶⁴ y la Ley Orgánica de Municipios N°2.756⁶⁵, de la figura del “Viceintendente”.

⁶² Art. 121 CN: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

⁶³ Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

⁶⁴ Art. 107 CPSF: Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 2) constituido por *un intendente* municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades;

⁶⁵ Arts. 4, 22 y ss. Ley Orgánica de Municipios N° 2.756. Sanc. 16/06/39. Texto Ordenado Aprobado por Dec. 0067/85. B.O. 21/05/1986.

Luego, y en ocasión de las primeras elecciones municipales –ejecutivas- con posterioridad a la aprobación de dicha ley, los candidatos al cargo conformarán formulas electorales según la norma autonomista, es decir, con las figuras de “Intendente” y “Viceintendente”.

Al momento de solicitar la oficialización al Tribunal Electoral –art. 6 de la Ley Provincial N.º 12367⁶⁶- el mismo tendrá que decidir qué normas y principios generales del derecho aplicar. Es decir, todo giraría en torno a la aplicación de los principios “lex posterior derogat priori” y “especialidad”, el concepto de “Supremacía Constitucional” y la aplicación de la nueva ley o la normativa vigente.

Así, cuando el Tribunal Electoral entendiese que la única decisión conforme a derecho sería la aplicación del principio de “ley posterior deroga ley anterior” aplicaría la norma autonomista y no la antigua Ley Orgánica de Municipios de 1939, por lo que aceptaría las fórmulas electorales y las oficializaría; no obstante, si entendiese que la única solución legal sería la aplicación del principio de “especialidad” su decisión sería diferente ya que las fórmulas entrarían en franca contradicción con la Constitución de la Provincia y la Ley Provincial N°12367, que fue redactada conforme a la misma y solo previendo la figura del “Intendente”.

Por último, habría que ver como aplicaría el concepto de “Supremacía Constitucional” ya que si se limitaría a seguir la postura de los partidarios de la reforma –críticos de la vía legislativa-, solo valoraría la suprema norma santafesina y resolvería por la negativa, es decir, por la no oficialización de las fórmulas; pero si aplicaría dicho concepto conforme a la Consti-

⁶⁶ Art. 6, Ley Provincial N.º 12367: Reunidas las adhesiones bajo las formas prescriptas en la presente, y con el reconocimiento extendido por las autoridades partidarias, de la Confederación, apoderados de las Alianzas electorales o Resolución del Tribunal Electoral, en su caso, se procederá a solicitar la oficialización de la lista por ante el Tribunal Electoral de la Provincia, previo al vencimiento del plazo antes mencionado.

Presentada la solicitud de oficialización por ante el Tribunal Electoral de la Provincia -cumpliendo con todos los requisitos y condiciones precedentemente enumerados-, el organismo se expedirá en un plazo no mayor a cinco (5) días corridos; o, en su caso, correrá vista al apoderado de la lista a fin de que practique las integraciones, sustituciones o subsanaciones a que hubiere lugar, en un plazo no mayor a cinco (5) días corridos.

Se denegará la pretensión de oficializar candidaturas en los siguientes casos:

A.- Si la postulación de Gobernador y Vicegobernador no fuera hecha conjuntamente con, por lo menos, catorce (14) candidatos a Senadores y una lista completa de Diputados;

B.- Si la postulación de intendente no se hiciera en forma conjunta con una lista completa de concejales titulares y suplentes.

tución Nacional, resolvería por la afirmativa –oficialización- ya que cumple con el mandato del art. 123 CN.

Como se observa, sea cual fuere la decisión del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe haría colapsar todo el sistema institucional santafesino, pudiendo llegar a darse las más variadas situaciones de inseguridad jurídica, absurdos institucionales o hasta graves violaciones a los derechos humanos.

Siguiendo con el ejemplo, podríamos situar que en el mejor de los panoramas sucedería el absurdo de que en dichas elecciones compitan nuevas fórmulas electorales duales, es decir con las figuras de “Intendente” y “Viceintendente”, con las antiguas unipersonales, solo con la de “Intendente”.

Por otro lado, y en el caso de que todas las fuerzas políticas eleven candidatos conforme a la nueva ley autonomista y el Tribunal Electoral de la Provincia acepte por válidas solo a aquellas que se conformen según la Constitución Provincial y Ley Orgánica de Municipios N°2.756, podría llegar a darse la posibilidad de que se anule de facto la democracia municipal ya que no habría listas habilitadas para presentarse.

A su vez también, podría suceder que solo compitan electoralmente aquellas fuerzas que le den la espalda a su pueblo y sus posibilidades de progreso comunitario previsto en el art.123 CN, es decir, aquellas que conformen lista solo con candidatos a Intendente y negando en los hechos al Régimen Cualificado de la Autonomía Municipal.

Por último, vale la pena aclarar que el entrevistado concluye el análisis a dicha crítica afirmando que la única solución conforme a derecho es la aplicación del principio de “ley posterior deroga ley anterior” y la lógica utilización del concepto de la “Supremacía Constitucional”, observando la Constitución Nacional, por lo que, solo deberían ser oficializadas las fórmulas electorales duales.

Conclusiones Parciales.

Se considera pertinente iniciar estas líneas rescatando las palabras de García Solá quien, en entrevista periodística, supo describir con precisión el absurdo que se acaba de estudiar. Según su opinión, estos sectores doctrinarios que no adhieren a la concepción de un “aseguramiento” legislativo del régimen municipal autonomista, están poniendo en duda la vigencia de la Constitución Nacional en la Provincia de Santa Fe (Página 12, 2012).

Por lo tanto, toda vez que se pretenda anteponer una constitución provincial a la Norma Suprema de la Nación se debe recordar la lógica y necesaria regla prevista en el art. 31 CN⁶⁷, la cual nos indica que ésta última rige y ordena en todo el territorio de la república (Sagüés, 1999; Toricelli, 2010).

De hecho, es tan absurdo el posicionamiento estudiado que el mismo no logró prever el abanico de probabilidades que se podrían suceder no obstante la convocatoria a una convención reformadora.

Debe entenderse que no necesariamente esta asegura el efectivo cumplimiento del art. 123 CN, ya que podrían presentarse situaciones sorpresivas tales como, que los convencionales no llegasen con el plazo a tratar dicho punto del temario o que habiéndolo tratado no haya conseguido los consensos necesarios para ser modificado.

Todo ello representa una encerrona argumentativa de dificultosa resolución. Ante este ejemplo queda el interrogante abierto entorno a como se vería afectada la Provincia de Santa Fe en relación al art. 6 CN, si el comportamiento omisivo de esos convencionales podría encuadrar dentro del tipo penal “Abuso de la autoridad y la violación de los deberes de funciona-

⁶⁷ Art. 31 CN: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

rio público” -arts. 248 y 77 párr. 3 CP⁶⁸- o en lo que Bidart Campos denomina como una cuestión constitucional no judicialable por falta de materia o causa (p. 351).

Reafirmada la vigencia de la Constitución Nacional en la Provincia de Santa Fe, corresponde centrarse en torno a la normativa vigente. Tal como se ha referido anteriormente, la voluntad de la Convención Nacional Constituyente de 1994 al momento de debatir el nuevo art. 123 CN, fue que el mismo traiga consigo un manto de claridad a la inseguridad jurídica reinante hasta el momento. Para ello, concluyeron que lo correcto sería dotar a la nueva norma con la función de aclarar y complementar el tan estudiado -y discutido- art. 5 CN, en cuyo texto se establece que las provincias dictarán su propia ley suprema, siguiendo los parámetros de la Constitución Nacional, asegurando su régimen municipal (Hernández, 1997, pp. 185-186).

Por lo tanto, es aquí donde un importante sector de la doctrina se ampara en criticar rotundamente la tesis propuesta. Su atención gira en torno a que ambas normas utilizan el término “Constitución” y observan en ello un implícito mensaje según el cual se habría impuesto la reforma constitucional como único mecanismo posible (Carello, 2016; Gualiano, 2005 y Toricelli, 2016).

No obstante, ello es un error debido a que el Estatuto Máximo a nivel federal en ningún momento establece un mecanismo obligatorio a seguir por las provincias. Es decir, la conclusión correcta es que la convención dotó de mayor relevancia a la institución jurídica de la reforma constitucional, gracias a la expresión de que estas deben seguir “los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” -art. 5 CN- también se puede inferir que también permite cumplir con aquel el mandato por intermedio de una ley provincial.

⁶⁸Art. 248 CP: Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere.

Art. 77 CP: Para la inteligencia del texto de este código se tendrán presente las siguientes reglas: (párr. 3) Por los términos “funcionario público” y “empleado público”, usados en este código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente.

Y si a ello se agrega que el art. 31 CN obliga a las autoridades provinciales a conformarse al bloque constitucional “no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales”, se puede concluir finalmente que aquellas provincias que no aseguren el régimen de la autonomía municipal -por intermedio del método que fuere- serán pasibles de la aplicación de la garantía federal prevista en el art. 6 CN.

Debe tenerse presente que también se ha tratado la detallada explicación que realiza la más distinguida doctrina sobre el debate de la Convención Nacional Constituyente al momento del tratamiento del art. 123 CN y en el cual se planteó la misma consecuencia, con la salvedad de que jamás se discutió sobre un mecanismo u otro (Hernández, 1997, pp. 185-186).

Cullen (2010), por su parte, plantea que la sanción de una ley autonomista posiblemente genere un colapso institucional en la Provincia de Santa Fe. En cierto modo entrelazado con la crítica recientemente expuesta, considera que la inactividad del estado provincial ocasiona la colisión entre dos normas constitucionales que regulan el “Régimen de la Autonomía Municipal” -art. 123 CN⁶⁹-y las “Materias no delegadas” -art. 121 CN⁷⁰- (p. 32). Es decir, agrega al debate una norma no prevista hasta el momento, no obstante, se considera que la misma no es lo suficientemente fuerte como para desmerecer un aseguramiento por vía legislativa.

Finalmente, se considera necesario resaltar el interesante posicionamiento intermedio o neutro según la cual la tesis autonomista legislativa es un camino viable por intermedio de la modificación del disperso derecho municipal santafesino. No obstante, se aclara que aún no se poseen las herramientas suficientes como para coincidir en la que la vía estudiada “no es la más recomendable” (Maneiro, 2009, Apartado 6).

⁶⁹ Art. 123 CN: 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.

⁷⁰ Art. 121 CN: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

De este modo se ha logrado cumplir parcialmente con el objetivo específico de estudiar los diferentes posicionamientos que la doctrina posee en relación al aseguramiento por vía legislativa del régimen de la autonomía municipal.

Capítulo 3: El aseguramiento legislativo del Régimen de la Autonomía Municipal. Posicionamientos a favor.

- Introducción. 1. El Régimen de la Autonomía Municipal conforme la correcta aplicación del concepto de Supremacía Constitucional (art. 121 CN). 1.1. Federal. 1.2. Firme. 1.3. Progresiva. 1.4. El elemento de la rigidez constitucional aplicada a la ley aseguradora del “Régimen de la Autonomía Municipal”. 1.5. Solo el régimen impositivo: No caer en un doble gravamen. 2. La posibilidad de consultar al pueblo de la Provincia. Conclusiones Parciales.

Introducción.

Se dedicará este tercer capítulo al tratamiento de los argumentos según los cuales es posible el “aseguramiento” del régimen de la autonomía municipal por vía legislativa. Para ello, este se centrará en consultar doctrina y jurisprudencia afines, y en aplicar de forma correcta el concepto de “Supremacía Constitucional”.

Por intermedio de este recorrido se observará como una hipotética ley provincial que asegure el régimen de la autonomía municipal es segura, firme, políticamente correcta y novedosa.

También se trabajará sobre eventuales elementos de interés para el tema que nos trae aquí. Así, por un lado, se trabajará sobre una postura radical doctrinaria y política según la cual gracias a su técnica legislativa de avanzada la Constitución de la Provincia de Santa Fe permite el régimen de la autonomía municipal. Observándose como, según esta interpretación, solo será necesaria una ley de reorganización impositiva para evitar una “doble imposición” (El Protagonista Web, 2016).

Por otro lado, atentos al fracaso en el que ha incurrido la Provincia de Santa Fe en su obligación constitucional con el art. 123 CN y en las diferencias doctrinarias, se estudió la posibilidad de realizar una “Consulta Popular”.

Finalmente, se procederá con las conclusiones parciales correspondientes a este último capítulo.

1. El Régimen de la Autonomía Municipal conforme la correcta aplicación del concepto de Supremacía Constitucional (art. 121 CN).

1.1. Federal.

Lo primero que se debe confirmar es que una ley provincial reguladora de los cinco órdenes del Régimen de la Autonomía Municipal, es federal. Se arribó a esta idea por intermedio de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación quien en “Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis” supo considerar que:

Todo lo cual demuestra que la pretensión -en cuanto postula la inconstitucionalidad, por cercenar el régimen de autonomía vigente, de todo acto de naturaleza electoral que lleven a cabo los poderes de provincia- mantiene, frente a los antecedentes del conflicto señalados en los considerandos precedentes, un manifiesto contenido federal que debe ser dilucidado y, por ende, configura la presencia de un caso litigioso correspondiente a la competencia originaria del Tribunal⁷¹.

Generando así en la doctrina la posterior afirmación según la cual será la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación quién en su calidad de máximo tribunal federal entenderá originariamente como garante de la autonomía municipal en cumplimiento de los arts.1, 5, 31 y 123 CN⁷² (Hernández, 2010, subapartado III.1).

Así, quien pretendiese cuestionar la constitucionalidad de la ley autonomista en los tribunales locales⁷³, recibirá un rechazo “in limine” por improcedencia fundado en el fallo citado y los arts. 116 y 117 CN⁷⁴.

⁷¹ C.S.J.N., "Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis", Fallos: 328:175 (2005). Consid. 11

⁷² Art. 1 CN: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Art. 5 CN: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Art. 31 CN: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

Art. 123 CN: Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

⁷³ Ley Provincial N° 7.055 -Recurso de Inconstitucionalidad-. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 30/11/1973 – Prom. 19/12/1973 – B.O. 04/01/1974- Con las modificaciones de las leyes provinciales 7.964, 8.964, 10.241 y 10.924.

⁷⁴Art. 116 CN: Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75; y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

1.2. Firme.

Por otro lado, se confirma que una ley autonomista jamás encontrará su vigencia atada a los cambios de mayorías en el Poder Legislativo. La esencia de esta afirmación encuentra su sustento en el histórico fallo “Rivademar” en el que la Corte Suprema de Justicia consideró que:

...aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 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 cometido⁷⁵.

Es decir, gracias a la interpretación de esta jurisprudencia se puede entender que a la Corte Suprema de Justicia de la Nación le es indistinto el método por el cual cada provincia asegure su autonomía municipal ya que según esa consideración existe un piso mínimo que jamás podrá ser afectado.

Ahora bien, para comprender cabalmente como se aplicaría ello al ordenamiento jurídico interno de la Provincia de Santa Fe se debe aplicar un ejemplo. Para ello, se seguirá el parámetro de valoración mixto propuesto por distinguida doctrina (Rosatti, 2012, p. 38-39) y se suplicará al lector que se imagine dos ciudades a las que denominaremos como “grande” y “pequeña”.

Art. 117 CN: En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.

⁷⁵ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 9.

La primera de ellas posee una considerable población, es el motor económico de la Provincia, es un centro turístico a nivel regional -posee monumentos históricos-, dentro de la misma funcionan varias universidades de gestión pública y privada, y por cuestiones geopolíticas e históricas se caracteriza por un “multiculturalismo” en constante mutación. Por otro lado, la “pequeña” recientemente adquirió la categoría de ciudad, posee una baja población, no es un centro turístico a nivel regional, dentro de la misma no funcionan centros de educación superior, es de cultura tradicional y ante eventos médicos de mediana y alta complejidad, sus ciudadanos deben recibir su atención médica en la vecina ciudad “grande”.

Sin lugar a dudas, las ciudades más pequeñas podrán encontrar en la Constitución provincial “las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”, pero las más grandes necesariamente deberán contar con una ley especial que las dote de la posibilidad de ser autónomas y ser ellas mismas quienes encuentren su mejor forma institucional, política, administrativa, económica y financiera -los cinco órdenes previstos en el art. 123 CN-, o los que el legislador considere necesarios, como los parámetros socioculturales e históricos.

Este análisis, adquiere aún mayor relevancia si recordamos que la misma se expresó en el caso “Rivademar”, fallo base para la incorporación del “régimen de la autonomía” en el año 1994 (Manili, 2014, apartado XV).

1.3. Progresiva.

A su vez, se debe agregar que el aseguramiento legislativo “de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”⁷⁶ en ninguna oportunidad perderá su vigencia, cuanto mucho si mutará.

⁷⁶ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 9.: “...aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 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”.

Se arribó a dicha conclusión entendiendo que las siguientes reformas a una ley autonomista serían constitucionalmente válidas solo si buscasen aumentar-o al menos sostener- el grado de autonomía de las mismas.

Es decir, a partir del momento en el que la Provincia de Santa Fe establezca el régimen autonomista por ley -recordando que la única obligación del art. 123 CN es “asegurar”- el mismo jamás podrá desaparecer ya que se estaría violando dicha norma federal y atentando contra los derechos adquiridos por los ciudadanos de las ciudades más importantes de la provincia.

Como se observa, estos máximos documentos están dotados de una “bondad” por la cual genera una confianza institucional rotunda. No obstante, ello es un error ya que el derecho es flexible y se podrían generar en la práctica hipotéticas situaciones donde esta bondadosa protección haya degenerado en una injusticia.

A modo de ejemplo, se deberá imaginar un panorama de conmoción municipal -como el brote de alguna enfermedad, una catástrofe natural y hasta un particular foco de desempleo generalizado- en una municipalidad autónoma, y donde sus autoridades políticas no hayan podido dar respuesta a su población en tiempo y forma.

Ante ello, para lograr intervenir y conscientes de que esa sociedad y su contexto han cambiado, el poder legislativo provincial entenderá que deberá “actualizar” el régimen autónomo, es decir, modificar su constitución.

Pero si no se lograra aprobar esa ley de necesidad de reforma -se debe recordar que la Constitución de la Provincia de Santa Fe fue reformada por última vez en el año 1962- esa ciudad quedará sola, ahogada en su propia independencia y sin ayuda sus vecinos institucionales- otras ciudades y su propia provincia-.

Es decir, se puede inferir que por intermedio de un aseguramiento legislativo siempre habrá un piso mínimo de autonomía vigente en la provincia, que se irá contrayendo o expan-

diendo -nunca desregulando- por medio de la práctica legislativa, conforme los cambios de las ciudades y las demandas de sus poblaciones.

1.4. El elemento de la rigidez constitucional aplicada a la ley aseguradora del “Régimen de la Autonomía Municipal”.

El derecho es un producto del individuo que en su vida en sociedad establece un parámetro de reglas que irán evolucionando y amoldándose fácilmente, conforme los contextos de tiempo, espacio físico y agentes externos -como economía e inmigración-.

Pero ese movimiento no es libre -sino más bien controlado-, existe un documento legal (La Constitución Nacional a nivel federal y la constitución provincial a nivel local) que cumple con la función de regir y apuntalar todo su ordenamiento jurídico, y así generar la seguridad y estabilidad necesaria para vivir en sociedad. La herramienta elegida por el legislador para lograr su cometido fue dotar de “rigidez” al Estatuto Máximo, y así, para su modificación se requerirá de la sanción de una ley especial con la obtención de una dificultosa cantidad de consensos, a diferencia de la mayoría simple exigida para la sanción de una ley común (Sagüés, 1999; Toricelli, 2010).

Esta concepción genera en cierto sector de la doctrina la idea de que esta ley sufrirá de inconstitucionalidad ya que se estará modificando una “Norma Suprema” como lo es la Constitución de la Provincia de Santa Fe, por intermedio de una ley común (Blando, 2016; Carello, 2016 y Giualiano, 2005). Pero estos cometen un error ya que el postulado no es absoluto sino más bien relativo, porque puede entrar en crisis por diversas razones.

Un ejemplo de ello es que a partir del año 1994, con la aceptación de los Tratados Internacionales en nuestra pirámide constitucional -art. 75 inc. 22 CN⁷⁷-, ante cada oportunidad en la que la Nación decida darle jerarquía a un nuevo documento internacional conforme el art. 75 inc. 24 CN⁷⁸ se la estará modificando –ampliando- sin los requisitos exigidos por el art. 30 CN⁷⁹, de una Convención Nacional Constituyente y sin las mayorías agravadas exigidas (Sagües, 1999, p. 38).

Otros ejemplos que se pueden proponer son la exigencia de “disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente” para ser Senador y Presidente de la Nación -art. 55 y 89 CN⁸⁰- o el compromiso del gobierno a fomentar solo “la inmigración

⁷⁷ Art. 75 CN: Corresponde al Congreso: 22) Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

⁷⁸ Art. 75 inc. 24 CN: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

⁷⁹ Art. 30 CN: La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

⁸⁰ Art. 55 CN: Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

Art. 89 CN: Para ser elegido Presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; y las demás calidades exigidas para ser elegido senador.

“europea” -art. 25 CN⁸¹-, que de hecho siguen “vigentes” ya que no fueron derogados en la última reforma, pero aplicando la “ideología de la interpretación democrática” no poseen vigencia por no lograr representar los “estándares y conceptos morales de la sociedad actual” y responder a las expectativas sociales del presente (Sagües, 1999, p. 68).

1.5. Solo el régimen impositivo: No caer en un doble gravamen.

Dentro de esta discusión existe en Santa Fe una corriente minoritaria de pensamiento según la cual, la adquisición del “Régimen de la Autonomía Municipal” por vía legislativa es un camino posible y simple, ya que el mismo es perfectamente compatible con la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Su proponente es Danilo Kilibarda, Convencional Constituyente en la última reforma provincial del año 1962, quien en entrevista periodística expuso que la Carta Magna local posee una redacción bondadosa y autosuficiente que no impide el aseguramiento del régimen autonómico (Página12, 2012).

Sus argumentos giran en torno a que el Máximo Estatuto provincial establece en el art. 106 CPSF⁸² que todo núcleo humano con vida propia se autogobernará con la única imposición de poseer un “Intendente Municipal” y un “Concejo Deliberante”, que serán elegidos ambos por el pueblo para un periodo de cuatro años -art. 107 inc. 2 CPSF⁸³- (Página 12, 2012).

⁸¹ Art. 25 CN: El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

⁸² Art. 106 CPSF: Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

⁸³ Art. 107 CPSF: Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 2) constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades;

Pero luego asegura que estas figuras no son limitaciones ya que la redacción de esa segunda norma responde al contexto histórico donde, hasta el momento de su incorporación, la autoridad ejecutiva municipal era designada por el gobernador de la provincia. Y que la práctica constitucional local generó que hasta el momento no haya existido municipio alguno que pretenda ser gobernado por un regente designado por un periodo diferente de tiempo al que están acostumbrados (Página 12, 2012).

Por este motivo, finaliza, las Municipalidades tienen todas las atribuciones que deseen y que solo quedaría como materia sujeta a tratamiento legislativo el régimen cualificado de la autonomía municipal en los órdenes económico y financiero para evitar así la doble imposición (Página 12, 2012).

2. La posibilidad de consultar al pueblo de la Provincia.

Por último, se debe mencionar que las instituciones de democracia semidirecta como la “Consulta Popular” y el “Plebiscito” no encuentran regulación en todo el ordenamiento interno de la Provincia de Santa Fe.

Por tal motivo se rechaza la posibilidad de someter a la voluntad del pueblo cualquier tipo de elección relacionada con el régimen municipal.

2.1. El último intento por reformar la Constitución Provincial. La pretensión de realizar una “Consulta Popular”.

Pese a lo recientemente expuesto, el día 29 de agosto de 2018 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, trató en Sesiones Extraordinarias el mensaje del Poder Ejecutivo N°4685⁸⁴ donde se solicitaba la declaración de necesidad de reforma parcial de la Constitución Provincial. Y como era de preverse, el mismo contemplaba dentro de su vasto temario el tratamiento del “Régimen de la Autonomía Municipal”⁸⁵.

El tratamiento obtuvo el resultado que era de preverse, no logrando alcanzar las dos terceras partes requeridas por el art. 114 CPSF⁸⁶ y no obteniendo si quiera media sanción. Pero lo

⁸⁴ Proyecto de Ley de Necesidad de Reforma. Expte N.º 34.425. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 4.685. Provincia de Santa Fe.

⁸⁵ Art. 1 del Proyecto de Ley de Necesidad de Reforma. Expte N.º 34.425. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 4.685. Provincia de Santa Fe: Declárase necesaria la reforma parcial de la Constitución Provincial en las secciones, capítulos y artículos que seguidamente se consignan. h) SECCIÓN SÉPTIMA. h.1) Artículos 106, 107 y 108, a los fines de establecer el alcance de la autonomía de los municipios, disponiendo la distribución de competencias entre la Provincia, los Municipios y las Comunas y los criterios para el dictado de cartas orgánicas municipales, en su caso, garantizando la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para la integración de los órganos de gobierno locales. Asimismo, a los efectos de ampliar el período de duración del mandato de los integrantes de las Comisiones Comunales a cuatro (4) años.

Art. 2 del Proyecto de Ley de Necesidad de Reforma. Expte N.º 34.425. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 4.685. Provincia de Santa Fe: Habilitase la reforma de la Constitución Provincial mediante la incorporación de artículos relacionados con las siguientes materias.

2) Nuevos derechos y garantías orientados a adecuar la Constitución Provincial a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos e incorporar otros tales como: derecho a la identidad; derecho a la diversidad sexual; la eliminación de toda discriminación contra la mujer; derechos de los niños, niñas y adolescentes; derecho de las juventudes; derecho de los adultos mayores; derechos de las personas con discapacidad; Seguridad Ciudadana y Seguridad Privada, derechos de la víctima; derechos sexuales y derechos reproductivos; protección al consumidor; derecho al deporte; derecho a un ambiente sano y sustentable; dominio originario y protección de los recursos naturales provinciales; derecho al agua; derecho a un hábitat urbano y derecho a la ciudad; economía social y solidaria; medidas para el cumplimiento, ejercicio y goce de los derechos económicos, sociales y culturales; ampliación del derecho de igualdad en torno al rol del Estado; ampliar la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de las comunicaciones; incorporar la función ambiental de la propiedad; promoción de la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica y productiva; reconocimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; derecho a la planificación y evaluación de resultado de las políticas públicas provinciales; la protección de toda forma de comunidad familiar y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; reconocimiento del turismo como bien social de la Provincia;

12) Reconocimiento constitucional de las regiones y de las áreas metropolitanas y sus respectivos entes de coordinación. Incorporación de criterios de descentralización.

⁸⁶ Art. 114 CPSF: Esta Constitución no puede ser reformada sino en virtud de una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que declare la necesidad de la reforma; y si fuere vetada, su promulgación requiere la insistencia legislativa por igual mayoría.

La ley determina si la reforma debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse.

La reforma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo.

Para ser convencional se requieren las mismas calidades que para ser diputado a la Legislatura. El cargo de convencional es compatible con cualquier otro nacional, provincial o municipal.

Los convencionales gozan de las mismas inmunidades y remuneración de los legisladores, mientras ejerzan sus funciones.

trascendente aquí no es ello, sino el suceso político y jurídico que se sucede luego, y al que se le debe prestar principal atención.

El Poder Ejecutivo no desistió en su voluntad reformista y pese a la falta de regulación en la provincia, el día 26 de diciembre del año 2018 aprobó el Decreto Provincial N° 4208⁸⁷. En el mismo se convocaba al electorado de la Provincia de Santa Fe para que estos en ocasión de los comicios generales convocados para el día 16 de junio de 2019 expresasen su voluntad en torno a si están de acuerdo o no en que se reforme la Constitución provincial durante el curso el próximo mandato ejecutivo.

Pero luego de meses donde en los medios de comunicación locales se discutiera el tema y se criticara fuertemente al mismo, el Poder Ejecutivo decidió suspender la aplicación del decreto aduciendo cuestiones políticas coyunturales, dejándonos un interesante antecedente argumentativo (El Litoral, 2019).

2.2. Contenido del Decreto Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe N.º 4208.

Este último intento por reformar la Constitución de la Provincia de Santa Fe poseía una característica particular que la tornaba especial.

El Gobernador de la Provincia Ing. Miguel Lifschitz, previendo la ausencia de regulación de las formas de democracia semidirecta, dedicó las consideraciones del mismo a la argumentación de porque era perfectamente viable realizar una “Consulta Popular” pese al silencio del derecho interno provincial.

Como se puede observar, el poder ejecutivo -reacio al aseguramiento legislativo del régimen autonómico- se colocó en una encerrona dialéctica. Tanto esta institución de democracia semidirecta como el régimen de la autonomía municipal poseen como punto en común la falta

⁸⁷ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19.

de regulación. Es por esta similitud que se cree correcto observar si es posible rescatar algún concepto.

Así, por un lado, este decreto poseía una consideración de perspectiva histórica. En la misma se propuso que la Constitución Provincial de 1921 sea valorada según el fin anhelado por el mismo (Párr. 5)⁸⁸.

Ante ello, vale la pena recordar una de las conclusiones parciales a las que se ha arribado en el primer capítulo, según la cual aquella progresista Carta Magna también podía ser valorada como antecedente histórico para el momento en el que finalmente se realice el aseguramiento legislativo del “Régimen de la Autonomía Municipal”.

Por otro lado, consideraba que la regulación de la “Consulta Popular” a nivel federal, sumado al hecho de que no exista una prohibición en el ordenamiento local, era motivo suficiente para llevarla a cabo (Párr. 6)⁸⁹. Como se puede observar, esta misma valoración podría aplicarse al “Régimen de la Autonomía Municipal”.

Finalmente, este argumentaba que debe ser valorado el considerable sector de la doctrina que admite la posibilidad de realizar una consulta al pueblo en estas condiciones (Párr. 7)⁹⁰. Postura que extrañamente también encuentra su punto de encuentro con este tema, entendiendo que, si bien es cierto que no existen importantes apoyos doctrinarios al mismo, ya se ha trabajado sobre las inconsistencias de sus detractores.

⁸⁸ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 5: Que en la Provincia de Santa Fe existe el antecedente de la Constitución de 1921, que reconocía en el cuerpo electoral los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria de mandatos (artículo 145), y si bien la Constitución vigente de 1962 no incorpora ningún mecanismo de democracia semidirecta, a nivel legislativo, la Ley de Comunas N.º 2439 permite la "sanción directa de ordenanzas" (artículo 74) y la Ley de Municipalidades, N.º 2756, incluye la revocatoria de mandatos (artículos 153/155);

⁸⁹ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 6: Que, como se señaló en el párrafo precedente, en el régimen jurídico vigente en el orden provincial no existe ninguna disposición que contemple el procedimiento aquí propiciado de consulta al cuerpo electoral, empero al no estar tampoco expresamente prohibido, resulta a todas luces legítimo a este Poder Ejecutivo recurrir a un medio de conocer directamente la opinión de los ciudadanos sobre un tema trascendental como lo es la reforma de la Constitución Provincial;

⁹⁰ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 7: Que la doctrina especializada admite la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante -aun cuando no se encuentre regulada- sobre la base de una interpretación dinámica de la Constitución, y derivada de los derechos no enumerados (artículo 33º de la Constitución Nacional) que nacen de la soberanía del pueblo (Frías, Pedro José, Vanossi, Jorge y Badeni, Gregorio);

Conclusiones Parciales.

Luego de transitar los argumentos que sostienen la tesis propuesta, se ha logrado arribar a importantes conclusiones.

Por un lado, gracias al estudio de determinada doctrina (Tonelli, 2015, III.2.) y jurisprudencia⁹¹ se concluye que el estado santafesino atraviesa una “Inconstitucionalidad por omisión legislativa”.

La misma debe ser comprendida como aquella situación por la cual algún cuerpo colegiado -como por ejemplo un concejo municipal, un poder legislativo provincial o el Congreso de la Nación- entrase en una situación de ocio o inacción que genera como consecuencia un menoscabo en derechos adquiridos en su población o en una privación de derechos y/o garantías reconocidos por un documento emanado de cuerpo colegiado superior.

Por otro lado, se ha estudiado una postura minoritaria y radical según la cual gracias a su perfecta redacción la Constitución local no debe sufrir una reforma, ya que solamente sería necesaria una simple ley tributaria que regule en los órdenes “económico” y “financiero”, a fines de evitar que los estados municipal y provincial coincidan en un mismo impuesto, generando una doble imposición (Página 12, 2004).

No se coincide con la misma. Como bien se ha referido anteriormente, las legislaciones en la materia a nivel nacional y provincial pertenecen a dos escuelas de pensamientos disímiles e irreconocibles. Ello sumado a que es la pasividad estatal la que generó esta situación y que esta idea no encuentra sustento en doctrina y jurisprudencia.

⁹¹Cám. Cont. Adm. de San Martín, “M. DE M. A. C/ LL. R. O. y otro/a S/Expropiación Directa”. Expte. N° 3251 (2012), juez Echarri, por su voto, consid. 10: “Como señala Gelli -Cfr. Opus citado pág. 1021- “Las provincias que no contienen la autonomía institucional de los municipios, departamentos, o partidos en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato constitucional se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las M.es para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos en el art. 123 C.N.”. Es lo que en definitiva ha hecho el legislador bonaerense al sancionar las leyes que dan cuenta los considerandos previo y presente”.

A su vez se ha trabajado sobre el último proyecto de necesidad de reforma parcial de la constitución local⁹² y sobre la convocatoria a una “Consulta Popular” por intermedio del Decreto Provincial N.º 4208.

En este último se observaron dos cuestiones llamativas. Por un lado, que la Provincia de Santa Fe pretendió llevar a cabo una figura jurídica que se encuentra regulada a nivel federal pero no en el derecho interno de aquella.

Ello generó el interrogante en torno a porque la Provincia de Santa Fe al encontrarse ante dos instituciones de igual regulación -solo a nivel federal-, decide proceder por intermedio de disimiles soluciones.

Y fue así como continuó durante casi la totalidad de aquel coincidiendo misteriosamente con varios conceptos adquiridos durante estos tres capítulos. Por un lado, a diferencia de lo que ocurre con la autonomía municipal -donde ignoran la vigencia de la Constitución Nacional- para la “Consulta Popular” si habían aplicado correctamente la “Supremacía Constitucional”⁹³. Continuaba resaltando a un sector de la doctrina que afirma la legalidad de la aplica-

⁹² Proyecto de Ley de Necesidad de Reforma. Expte N.º 34.425. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 4.685. Provincia de Santa Fe.

⁹³ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 1: Que las formas de gobierno llamadas semidirectas tienen por objeto que el pueblo no resulte totalmente ajeno a la conducción política, convirtiéndolo en responsable de los destinos de la Nación;

Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 2: Que la reforma constitucional del año 1994, fortaleció la democracia y sus instituciones, incorporando decisivos cambios que conllevaron a solidificar la legitimidad del sistema;

Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 3: Que, en ese rumbo, los motivos que determinaron la sanción del nuevo artículo 40º de nuestra Carta Magna Nacional -que consagra los mecanismos de consulta popular-, no fueron otros que los reclamos provenientes de la sociedad en pos de participar en forma directa de la toma de decisiones políticas, resultando su debida atención, la finalidad inmediata de los constituyentes;

Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 4: Que, por su parte, los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional a la luz de su artículo 75º inciso 22), contemplan el derecho a la participación ciudadana con la finalidad de promover la democracia directa en los asuntos relacionados con la política en general (artículo 21º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23º de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 25º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros);

Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 6: Que, como se señaló en el párrafo precedente, en el régimen jurídico vigente en el orden provincial no existe ninguna disposición que contemple el procedimiento aquí propiciado de consulta al cuerpo electoral, empero al no estar tampoco expresamente prohibido, resulta a todas luces legítimo a este Poder Ejecutivo recurrir a un medio de conocer directamente la opinión de los ciudadanos sobre un tema trascendental como lo es la reforma de la Constitución Provincial;

ción de una figura no regulada en la provincia, pero si en la órbita federal⁹⁴; y se coincidió en la valoración de la Constitución Provincial de 1921 como un antecedente válido⁹⁵.

No se logró llegar a una conclusión firme de esta comparación, pero si se alcanzó con grado de indicio o sospecha que detrás de estas inconsistencias del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe podría llegar a ser la explicación de este proceso la existencia de varios intereses políticos de diferentes sectores.

Finalmente, se concluye que una ley provincial aseguradora del régimen de la autonomía municipal es federal, firme, no regresiva y, por lo tanto, constitucionalmente viable.

De este modo se ha logrado completar el objetivo específico de estudiar los diferentes posicionamientos que la doctrina posee en relación al aseguramiento por vía legislativa del régimen de la autonomía municipal y, cumplir con el objetivo general de estudiar si por intermedio de esta vía el Poder Legislativo local haría cesar el estado de inconstitucionalidad por omisión legislativa en el que se encuentra la provincia.

⁹⁴ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 7: Que la doctrina especializada admite la posibilidad de convocar a consulta popular no vinculante -aun cuando no se encuentre regulada- sobre la base de una interpretación dinámica de la Constitución, y derivada de los derechos no enumerados (artículo 33º de la Constitución Nacional) que nacen de la soberanía del pueblo (Frías, Pedro José, Vanossi, Jorge y Badeni, Gregorio);

⁹⁵ Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19. Consid. Párr. 5: Que en la Provincia de Santa Fe existe el antecedente de la Constitución de 1921, que reconocía en el cuerpo electoral los derechos de referéndum, iniciativa y revocatoria de mandatos (artículo 145), y si bien la Constitución vigente de 1962 no incorpora ningún mecanismo de democracia semidirecta, a nivel legislativo, la Ley de Comunas N.º 2439 permite la "sanción directa de ordenanzas" (artículo 74) y la Ley de Municipalidades, N.º 2756, incluye la revocatoria de mandatos (artículos 153/155);

Conclusión General.

Gracias a un correcto abordaje de la normativa vigente, la doctrina especializada y la jurisprudencia temática, he adquirido los conceptos jurídicos necesarios para expresar una conclusión general y realizar una propuesta.

Así, por un lado, luego de contrastar el objeto sometido a estudio con la Constitución Nacional, he logrado concluir que el Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe se encuentra habilitado a asegurar el régimen de la autonomía municipal por intermedio de una ley provincial común.

Ello es así ya que la única obligación que poseen las provincias es la de asegurarlo respetando los principios, derechos y garantías del Máximo Estatuto federal. Debe quedar en claro, la simple reiteración del término “constitución” -en el art.123 CN⁹⁶- no es motivo suficiente para valorarlo como el mecanismo impuesto por el convencional constituyente, parecería ser una herramienta por la que se optó para entrelazarlo aún más con el art. 5 CN.

Mi expresión es en potencial debido a que luego de estudiar el detallado análisis que realiza la más distinguida doctrina sobre la Convención Nacional Constituyente, pude observar que en ningún momento el órgano reformista se propuso si quiera debatir la posibilidad de imponer a las provincias una vía obligatoria y si logré observar que su única intención declarada fue la de unir esas dos normas federales (Hernández, 1997, pp. 180-187).

En consecuencia, considero que este silencio que acabo de resaltar es aquello que la doctrina ha denominado “laguna infraconstitucional”, una simple laguna que será “autointegrada” por un intermedio de un “poder constituido” (Sagüés, 1999, pp. 75; 77-78). Complementa mi postura aquella doctrina que considera que las provincias que no asegurasen el régimen de

⁹⁶Art. 123 CN: 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.

la autonomía municipal transcurrido un tiempo prudencial adolecen de “inconstitucionalidad por omisión legislativa” (Tonelli, 2015, III. 2).

Por lo tanto, debido a las amplias posibilidades con las que contó la Provincia de Santa Fe también concluyo que su constante comportamiento omisivo, del último cuarto de siglo, lo ha situado aún más cerca de ser pasible de la aplicación de la garantía federal -art. 6 CN⁹⁷-.

Ahora bien, luego de concluir que el mecanismo legislativo es una vía habilitada por la Constitución Nacional, me resta explayarme en torno a como creo que la misma se incorporaría al orden jurídico interno de la provincia, debido que arribará al mismo una ley provincial común que legislará de un modo y en un área pese a que el Estatuto Máximo de la provincia no lo permite.

En este punto, un sector minoritario de la doctrina y de posicionamiento intermedio, plantea la interesante observación según la cual, esta ley sería inconstitucional debido a que estaría modificando el Estatuto Máximo de la provincia, ignorando su “rigidez” y sin convocar a una Convención Reformadora tal como lo indica el art. 114 CPSF⁹⁸ (Lamberto, 2010, p. 111).

Considero de suma importancia explicar que esta ley provincial es respetuosa de la más distinguida doctrina según la cual sin rigidez no habrá supremacía constitucional (Sagüés, 1999, p. 260). Existen dos posibles formas de abordarla y en ambas el resultado es siempre el mismo, no debe ser valorada como una violación a su superioridad normativa.

⁹⁷ Art. 6 CN: El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

⁹⁸ Art. 114 CPSF: Esta Constitución no puede ser reformada sino en virtud de una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que declare la necesidad de reforma; y si fuere vetada, su promulgación requiere la insistencia legislativa por igual mayoría. La ley determina si la reforma debe ser total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse. La reforma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo. Para ser convencional se requieren las mismas calidades que para ser diputado a la Legislatura. El cargo de convencional es compatible con cualquier otro nacional, provincial o municipal. Los convencionales gozan de las mismas inmunidades y remuneración de los legisladores, mientras ejerzan sus funciones.

Así, por un lado, se la podría observar de forma directa entendida como una afectación lo suficientemente significativa para ser considerada una reforma constitucional en lo fáctico. Si este fuere el ángulo correcto, interpretación con la cual no coincido, podría igualmente encontrarse justificada. Ello es así gracias a aquellas situaciones ejemplificadoras donde he logrado demostrar cabalmente como, luego de la reforma nacional de 1994, la rigidez constitucional dejó de ser tan absoluta.

No obstante, creo que el abordaje que mejor se adapta a su integración será el indirecto, esta ley funcionaría de una forma similar a como han funcionado en las provincias que cumplieron con su mandato por intermedio del mecanismo de la reforma constitucional.

Cito, a modo de ejemplo, la Constitución de la Provincia de Córdoba que en su art. 180⁹⁹ “asegura el régimen municipal basado en su autonomía” y en su art. 184¹⁰⁰ establece que “La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica”. Por tal motivo, en aquella provincia los municipios en general poseen una doble regulación, donde los autónomos se regirán conforme sus cartas orgánicas y los restantes conforme la Ley Orgánica de Municipios N.º 8102¹⁰¹, pero ambos también por los estatutos máximos de su provincia y de la Nación.

En el caso de la Provincia de Santa Fe esta ley funcionará de una forma similar, aunque no idéntica. La misma, en su condición de especial y posterior, y en cumplimiento de una obligación constitucional federal, quitará -no modificará- una pequeña parcela de jurisdicción al Estatuto Máximo provincial.

⁹⁹ Art. 180 CPCBA: Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

¹⁰⁰ Art. 184 CPBA: La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Éstos pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo prescripto en los incisos 1, 2, 4 y 6 del artículo anterior. La ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar, elegido de la forma que prescribe el inciso 3 del artículo anterior.

¹⁰¹ Ley Orgánica de Municipios N.º 8102. Provincia de Córdoba. Sanc. 28/04/99. B.O. 18/05/99.

Esta ley deberá prever requisitos a cumplir, y un camino a seguir, para alcanzar la autonomía municipal. De esta manera, los municipios autónomos se regirán por intermedio de sus respectivas cartas orgánicas, esta ley aseguradora y la Constitución Nacional, quedando excluida solo para estos casos la inconstitucional Carta Magna de la provincia.

Por su parte, continuarán rigiéndose por la Constitución provincial los municipios más pequeños y, tomando como inspiración al art. 184 CPCBA, aquellos que estando en condiciones, aún no hayan sancionado sus respectivos estatutos.

De este modo, la Provincia de Santa Fe logrará darle fin a esta situación nunca antes presenciada en la historia constitucional argentina, donde una provincia llevase un cuarto de siglo ignorando al Estatuto Máximo de la Nación.

Esta valoración encuentra sustento en las palabras de García Solá quien, en entrevista periodística, afirmó que el comportamiento de la Provincia de Santa Fe, y sus poderes, con la Constitución Nacional parecerían representar una puesta en duda a su vigencia (Página 12, 2012).

De este modo, he logrado responder afirmativamente a los objetivos generales de analizar si es posible que las ciudades más importantes adquieran su autonomía municipal por intermedio de la vía legislativa y valorar con qué tipo de régimen se las dotaría.

Finalmente, siguiendo a un sector doctrinario de posicionamiento intermedio, propongo como mecanismo a seguir por ésta el de una reforma integral al derecho municipal santafesino con modificaciones parciales a la Ley Orgánica de Municipios N°2.756¹⁰², la Ley Orgánica de Comunas¹⁰³ y, los decretos y resoluciones administrativos de la materia (Maneiro, 2009, Apartado 6).

¹⁰² Ley Orgánica de Municipios N.º 2.756. Provincia de Santa Fe. Sanc. 16/06/39. Texto Ordenado Aprobado por Dec. 0067/85. B.O. 21/05/1986.

¹⁰³ Ley Orgánica de Comunas N.º 2439. Provincia de Santa Fe. Sanc. 12/07/85. B.O. 14/04/1986.

A su vez también, y siguiendo lo señalado por Danilo Kilibarda en entrevista periodística, otra materia que deberá valorar será la tributaria a fin de evitar una doble imposición (Página12, 2012).

Comprendo que esta elaboración final, compuesta por una conclusión general por la afirmativa y una propuesta de reforma integral, serán fruto de enormes críticas. Tan agresivo es aquel sector de la doctrina que ha sabido concluir que:

Ni el pronunciamiento surgido del despacho de un juez, ni el gabinete académico universitario, ni la legislatura provincial, ni los órganos deliberantes o las instituciones municipales propiamente dichas, pueden operar ni forzar la transformación del régimen municipal de cada provincia, puesto que se trata de una prerrogativa que no es de titularidad anónimas ni ampliamente adjudicada, sino expresamente otorgada al constituyente provincial (Giualiano, 2005, pp. 45-46).

Este tipo de posicionamiento absoluto, radical, equivocado y temeroso de la modernidad, deben quedar en el pasado. La Provincia de Santa Fe posee una deuda histórica con el Estado Nacional y con sus propios ciudadanos, ha llegado el momento de saldarla por vía legislativa, teniendo presente que la misma no se encontrará limitada a los cambios de composición de legisladores¹⁰⁴ a diferencia de lo que cree determinada doctrina (D'ambrosio, 2010, p. 92).

Por lo tanto, es posible, firme, progresiva y ejecutable, solo resta que el legislador provincial alcance los consensos requeridos para una ley común.

¹⁰⁴ C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 312:326 (1989). Consid. 9: “...aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 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”.

Bibliografía:

Artículo de Periódico.

- Gorris, S. (2016/03/09). Se quiere hacer operativo el mandato constitucional de las autonomías municipales. *El Protagonista Web*. Recuperado de <http://www.elprotagonistaweb.com.ar/noticias/val/11459-3/se-quiere-hacer-operativo-el-mandato-constitucional-de-las-autonomias-municipales.html> con fecha de acceso 20/06/2017.
- Masjoan, L. (2018/10/20). Autonomía municipal: de la anomia actual al mejor camino para lograrla. *Ellitoral*. Recuperado de https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/181720-autonomia-municipal-de-la-anomia-actual-al-mejor-camino-para-lograrla-la-voz-de-un-experto-area-metropolitana.html con fecha de acceso el 13/02/2019.
- Tizziani, J. C. (2012/15/04). Los guardianes de la Constitución. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-33364-2012-04-15.html> con fecha de acceso 23/06/18.
- S. N. (2019/05/09). Lifschitz anunció que no se realizará la consulta popular sobre la reforma constitucional. *ellitoral*. Recuperado de https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/196497-lifschitz-anuncio-que-no-se-realizara-la-consulta-popular-sobre-la-reforma-constitucional-reforma-constitucional-politica.html con fecha de acceso el 01/06/2019.

Doctrina.

- Bidart Campos, G. J. (2004). *Compendio de Derecho Constitucional* (1ª ed., 1ª reimpresión). Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2006). *MANUAL DE LA CONSTITUCIÓN REFORMADA* (5ª reimpresión). Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- Blando, O. M. (2016). ¿Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal?. En N. Carnovale, J. Rucq y P. Palermo (Eds.). *Rosario y la autonomía municipal: Debates y desafíos* (pp. 23-28). Rosario, Argentina: Natalia Verónica Carnovale.
- Blando, O. M. (2014). La Constitución de 1921 y su tiempo: reformas para el progreso político y social. En O. M. Blando y O. F. Defante (Eds.). *La Constitución de 1921: La Verdadera Constitución progresista de Santa Fe* (pp. 27-66). Rosario, Argentina: Laborde Libros Editor.
- Carello, L. A. (2010). Consideraciones sobre la autonomía municipal. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 16-22). Rosario, Argentina: Ideorama.
- Carello, L. A. (2016). Rosario, hacia una autonomía municipal. En N. Carnovale, J. Rucq y P. Palermo (Eds.). *Rosario y la autonomía municipal: Debates y desafíos* (pp. 45-48). Rosario, Argentina: Natalia Verónica Carnovale.
- Cullen, I. J. M. (2010). La Autonomía Municipal. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 24-32). Rosario, Argentina: Ideorama.
- D'Ambrosio, A. M. (2010). El camino a las ciudades autónomas. ¿Habitantes o ciudadanos?. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 88-93). Rosario, Argentina: Ideorama.

- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concor-dada* (2ª Ed., 1ª reimpresión). Buenos Aires: La Ley.
- Gelli, M. A. (2010). Federalismo y municipios en la Constitución Nacional. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 34-41). Rosario, Argentina: Ideorama.
- Giuliano, D. A. (2005). *Derecho Municipal. Autonomía y Regionalización Asociativa*. (1ª ed.). Buenos Aires: Ediar.
- HERNÁNDEZ, Antonio María (2009). BALANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. La Ley. Recuperado de www.laleyonline.com.ar (Consultado el 15/11/18).
- Hernández, A. M. (1997). *Derecho Municipal* (2º ed., actualizada y aumentada). Vol. I. Buenos Aires: Depalma.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal Parte general* (1ª Ed.). Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, A. M. (2017). *La ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del Federalismo Argentino* (1ª Ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- Hernández, A. M. (2016). ¿Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal?. En N. Carnovale, J. Rucq y P. Palermo (Eds.). *Rosario y la autonomía municipal: Debates y desafíos* (pp. 29-35). Rosario, Argentina: Natalia Verónica Carnovale.
- Hernández, A. M. (2010). La autonomía municipal. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 42-66). Rosario, Argentina: Ideorama.
- Lamberto, R. A. (2010). La autonomía municipal. En Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana

(Eds.). *ROSARIO HACIA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL un asunto de todos* (pp. 102-111).

Rosario, Argentina: Ideorama.

- Maneiro, J. A. (2009). A 15 años de la Reforma Constitucional de 1994 la Autonomía Municipal sigue siendo una cuenta pendiente en la provincia de Santa Fe [*Versión electrónica*], *Nueva Época*, 1(7), 119-131.

- MANILI, Pablo L. (2014). Bases Jurisprudenciales de la Reforma Constitucional de 1994. Recuperado de www.laleyonline.com.ar (Consultado el 15/11/18).

- Oyhanarte, J. C. (2001). *JULIO C. OYHANARTE: RECOPIACIÓN DE SUS OBRAS* (1ª ed.). Buenos Aires: La Ley.

- Rosatti, H. D. (2012). *Tratado de Derecho Municipal* (4ª ed. ampliada y actualizada). Santa Fe: Rubinzal y Culzoni.

- Sagüés, N. P. (1999). *Elementos de derecho constitucional*. Tomo I. (3ª ed. actualizada y ampliada). Buenos Aires: Astrea.

- Sagüés, N. P. (2016). ¿Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal?. En N. Carnovale, J. Rucq y P. Palermo (Eds.). *Rosario y la autonomía municipal: Debates y desafíos* (pp. 15-21). Rosario, Argentina: Natalia Verónica Carnovale.

- TONELLI, Mercedes (2015). Autonomía Municipal y Federalismo en el Derecho Judicial Actual. *La Ley*. Recuperado de www.laleyonline.com.ar (Consultado el 15/11/18).

- Toricelli, M. (2016). *Manual de derecho constitucional. Organización del poder* (1ª ed., 1ª reimpresión). Rosario: Astrea.

- Toricelli, M. (2010). *Organización Constitucional del Poder* (1ª ed.). Buenos Aires: Astrea.

Jurisprudencia.

- Cám. Cont. Adm. de San Martín, “M. DE M. A. C/ LL. R. O. y otro/a S/Expropiación Directa”. Expte. N.º 3251 (2012). Recuperado de <https://www.camercedes.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/CCASM-Expropiacion-directa.pdf> (Consultado el 18/01/19).
- C.S.J.N., “Doroteo García c/Provincia de Santa Fe s/competencia”, (1870). Recuperado de www.saij.gob.ar Id SAIJ: FA70998051 (Consultado el 06/01/19)
- C.S.J.N., “Ferrocarriles del Sud c/Municipalidad de la Plata”, Fallos: 114:282 (1911). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=114&pagina=282> (Consultado el 11/01/19).
- C.S.J.N., “Municipalidad de General Pueyrredón c/Sociedad Jockey Club Mar del Plata s/cobro ejecutivo de pesos”, Fallos: 154:25 (1929). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=154&pagina=25> (Consultado el 12/01/19).
- C.S.J.N., “Gilda Labella de Corso y Otros c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, Fallos: 194:111 (1942). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=194&pagina=111> (Consultado el 12/01/19).
- C.S.J.N., “Cías. De Seguros Industria y Comercio y La Rosario c/Municipalidad de Rosario”, Fallos: 199:422 (1944). Recuperado de http://www.albertomontbrun.com.ar/jurisprudencia_municipal.htm (Consultado el 12/01/19).
- C.S.J.N., “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”, (1989). Recuperado de www.saij.gob.ar Id SAIJ: FA89000085 (Consultado el 14/01/19).
- C.S.J.N., “Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Santa Fe, Provincia de s/ inconstitucionalidad y cobro de australes”, (1991). Recuperado de www.saij.gob.ar Id SAIJ: FA91000263 (Consultado el 15/01/19).

- C.S.J.N. “Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ San Luis, Provincia de y Estado Nacional s/ acción de amparo”, Fallos: 324:2315 (2001). Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/consultaSumarios/buscarTomoPagina.html?tomo=324&pagina=2315> (Consultado el 15/01/19).
- C.S.J.N. “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, (2005). Recuperado de www.saij.gob.ar Id SAIJ: FA05000037 (Consultado el 16/01/19).

Legislación.

- Código Penal.
- Constitución Nacional.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de San Luis.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- Decreto Provincial N.º 4208. Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 26/12/18. B.O. 10/01/19.
- Ley Nacional N.º 16.986 -Amparo-. Poder Ejecutivo Nacional. Sanc. 18/10/66. B.O. 20/10/1966.
- Ley Nacional N.º 24.309 -Necesidad de Reforma-. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley Orgánica de Comunas N.º 2439. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 12/07/85. B.O. 14/04/1986.
- Ley Orgánica de Municipios N.º 2.756. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 16/06/39. Texto Ordenado Aprobado por Dec. 0067/85. B.O. 21/05/1986.

- Ley Orgánica de Municipios N.º 8102. Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba. Sanc. 28/04/99. B.O. 18/05/99.
- Ley Provincial N.º 7.055 -Recurso de Inconstitucionalidad-. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 30/11/1973. Prom. 19/12/1973. B.O. 04/01/1974. Con las modificaciones de las leyes provinciales 7.964, 8.964, 10.241 y 10.924.
- Ley Provincial N.º 12.367 -Régimen Electoral Provincial. Indicación del Sistema Electoral Aplicable. Derogación de la Ley N.º 10.524-. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe. Sanc. 30/11/2004. Prom. 01/12/2004. B.O. 06/12/2004.
- Proyecto de Ley de Necesidad de Reforma. Expte N.º 34.425. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 4.685. Provincia de Santa Fe.

Metodología de la Investigación.

- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2006). *Metodología de la Investigación* (4ª ed.). México: McGraw-Hill.