



Román, Esteban Andrés

# Tensiones sobre la autonomía local en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El caso del municipio de General Pueyrredón



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Roman, E. A. (2024). *Tensiones sobre la autonomía local en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El caso del municipio de General Pueyrredón. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/4419>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

# Tensiones sobre la autonomía local en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El caso del municipio de General Pueyrredón

**TESIS DE MAESTRÍA**

**Esteban Andrés Roman**

[eroman1@uvq.edu.ar](mailto:eroman1@uvq.edu.ar)

## Resumen

En el presente trabajo se aborda las problemáticas y limitaciones autonómicas que encuentran los municipios de la provincia de Buenos Aires en su orden institucional, político, administrativo y económico-financiero los cuales, de conformidad al artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, debieran tener asegurada plena autonomía sobre ellos, haciendo foco en el municipio de General Pueyrredón. Sustentado en un posicionamiento y una perspectiva heterodoxa del derecho público, se realiza un compendio de la autonomía municipal en sus dimensiones sociológicas, históricas, conceptuales, jurídicas, doctrinarias y *jurisprudenciales* a partir de la literatura académica y de los autores que han aportado significativamente en este campo. Asimismo, se describe la configuración de la descentralización y el federalismo en Argentina para, posteriormente, focalizar en el escenario autonómico local de la provincia de Buenos Aires y haciendo del municipio de General Pueyrredón un estudio de caso. En lo atinente a la metodología utilizada, se trata de un estudio de caso del tipo instrumental que utiliza el estudio de gabinete y, como elemento novedoso, el trabajo de campo a través de entrevistas a los actores claves que hacen a la dinámica y gestión del municipio de General Pueyrredón. Lejos de agotar o ser exhaustivo en el respectivo análisis, se aproxima empíricamente a través de una metodología cualitativa a algunos de los elementos que conforman a cada uno de los órdenes de la autonomía municipal a los fines de identificar los niveles de desfasajes, tensiones y limitaciones respecto a una real y efectiva autonomía local.

**Palabras clave:** municipios, derecho municipal, autonomía municipal, federalismo, descentralización, autonomía institucional, autonomía política, autonomía administrativa, autonomía económico-financiera.



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO LOCAL

TESIS DE MAESTRÍA

TENSIONES SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL EN LOS  
MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
El caso del municipio de General Pueyrredon

AUTOR

LIC. ESTEBAN ANDRÉS ROMÁN

DIRECCIÓN

DR. ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO

DR. ENZO RICARDO COMPLETA

Mar del Plata | Argentina  
Año 2023

## **Agradecimientos**

Son muchas las personas por las cuales debo estar eternamente agradecido por su respaldo, tiempo, enseñanzas y consejos; nada se logra por sí solo. A mi familia y a mi novia Maira, quienes siempre estuvieron. A Enrique Marchiaro y Enzo Completa por haber aceptado ser parte de esta iniciativa y por su permanente acompañamiento en el trayecto de la tesis. A la Universidad Nacional de Quilmes, la cual ha generado este espacio académico para quienes somos apasionados del estudio de los gobiernos locales. A la totalidad del cuerpo docente de la Maestría, quienes me han inculcado cuantiosos y diversos saberes a través de su profesionalismo y buena predisposición, juntamente con las autoridades, tutores y personal no docente. A la Universidad de Mendoza, la cual también me he nutrido en el campo de los gobiernos locales. Al municipio de General Pueyrredon del cual soy orgullosamente parte. A quienes -directa o indirectamente- han sido parte de esta investigación y que cedieron parte de su valioso tiempo, fundamentalmente a quienes voluntariamente aceptaron ser entrevistados y permitieron hacerlo con total libertad y sin ningún tipo de condicionamientos. A Santiago, Mónica y Griselda, los primeros que me han inspirado en este mundo de los gobiernos locales en general y del municipio de General Pueyrredon en particular. A mis amigos de siempre.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>PARTE I</b>	
<b>2. HACIA UNA SOCIOLOGÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....</b>	<b>10</b>
2.1. DIMENSIÓN JURÍDICO-DOCTRINARIA.....	10
2.2. ESTADO CON ROSTRO HUMANO .....	14
2.3. DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA Y METODOLÓGICA.....	15
<b>3. NOCIONES GENERALES DEL SISTEMA MUNICIPAL Y DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....</b>	<b>17</b>
3.1. EL FEDERALISMO EN ARGENTINA .....	17
3.2. EL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN ARGENTINA.....	20
<b>4. AUTARQUÍA Y AUTONOMÍA EN DISPUTA.....</b>	<b>27</b>
4.1. DOCTRINA(S) DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL .....	28
4.2. JURISPRUDENCIA(S) DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	29
4.2. 1. <i>Autarquía del Siglo XX</i> .....	30
4.2. 2. <i>Autonomía del Siglo XXI</i> .....	32
<b>PARTE II</b>	
<b>5. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES .....</b>	<b>37</b>
<b>6. ¿AUTONOMÍA INSTITUCIONAL?.....</b>	<b>41</b>
6.1. JUSTICIA MUNICIPAL.....	42
6.2. TRIBUNAL DE CUENTAS.....	49
<b>7. ¿AUTONOMÍA POLÍTICA? .....</b>	<b>56</b>
7.1. LIMITACIONES JURÍDICAS, ELECTORALES Y REPRESENTATIVAS .....	56
7.2. ENTRE LA DEPENDENCIA POLÍTICA Y LA PERMEABILIDAD AUTONÓMICA .....	59
7.2.1. <i>De la dependencia política</i> .....	59
7.2.2. <i>De la permeabilidad autonómica: el caso de la Secretaría de Seguridad</i> .....	61
7.2.2.1. Manifestación administrativa-institucional y especialización.....	64
7.2.2.2. Manifestación presupuestaria .....	66
<b>8. ¿AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA? .....</b>	<b>68</b>
8.1. EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL.....	68
8.2. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL (RAFAM).....	74
<b>9. ¿AUTONOMÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA? .....</b>	<b>77</b>
9.1. RESTRICCIONES ECONÓMICAS .....	79

9.2. RESTRICCIONES FINANCIERAS .....	83
<b>10. CONCLUSIONES .....</b>	<b>88</b>
<b>11. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS .....</b>	<b>90</b>

## **1. Introducción**

Desde la década de 1980, América Latina ha sido protagonista de un proceso de descentralización política y administrativa que derivó en la delegación de actividades hacia los gobiernos sub-nacionales, tanto en gobiernos regionales, provinciales como así también en los municipios y otras formas de gobierno local. Así, los procesos de ajuste estructural y reforma del Estado, los cambios en las responsabilidades sobre la prestación de los servicios públicos y la emergencia de nuevas demandas sociales implicaron una presión sobre los gobiernos locales para re-significar algunas de sus viejas funciones y desarrollar otras que, hasta entonces, eran consideradas propias de niveles superiores de gobierno (Cravacuore, 2019). En este sentido, durante los últimos decenios los gobiernos locales de la República Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles como resultado, principalmente, de los cambios estructurales producidos por la globalización, por el pasaje del Estado de Bienestar (o desarrollista al neoliberal) y por el consiguiente proceso de reforma del Estado, evidenciado durante la década del noventa y a través del cual se dio inicio a un proceso de cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia la esfera gubernativa provincial y municipal (García Delgado, 1997).

La expresión federalismo en política significa que el gobierno es más cercano y visible para las personas a las que supone que tiene que servir, lo que debiera amentar la transparencia y, por tanto, la legitimidad y la calidad de la democracia. En este marco, los municipios, por ser los más cercanos a la sociedad, son los que deben cumplir un rol preponderante para el sostenimiento de dicho sistema, para lo cual deben contar con facultades suficientes en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero, y así dar respuesta a quienes habitan en su jurisdicción. Es el municipio donde se hace más perceptible el sentido y la justificación del autogobierno ciudadano por la inmediatez que existe entre la comunidad local y sus instituciones de gobierno; los ciudadanos en general perciben que los municipios son el nivel más accesible (y a veces el único) de la administración pública, y es a los municipios que se reclama más directa e insistentemente la prestación de los servicios de todo tipo que requiere el ciudadano en el siglo XXI (Paso, 2020). Es por este motivo que los gobiernos locales

han adquirido cada vez más relevancia y competencias (de hecho y de derecho); se entiende a la autonomía municipal como el símbolo y la herramienta sin la cual la descentralización se torna inexistente o excesivamente atemperada (Losa, 2020) y es bajo esta concepción a través de la cual se desprende el motivo de este estudio empírico. La autonomía es entonces una herramienta que debe hacer posible atender y resolver situaciones complejas dentro de sus esferas territoriales. Las ciudades son cada vez más complejas, con mayor cantidad y diversidad de demandas que requieren necesariamente de un profundo proceso de descentralización.

En Argentina, el proceso de descentralización local se ve reflejado normativamente en el artículo 123 de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma constitucional de 1994 y según el cual:

*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.*

Es precisamente este artículo de la Constitución Nacional el eje rector de la investigación aquí propuesta, que atraviesa transversalmente no sólo en su contenido sino también su prisma metodológico. Se procura indagar hasta qué punto esta descentralización normativa efectivamente se ha materializado en los gobiernos locales, además de explorar las limitaciones y contradicciones en materia de autonomía en el municipio de General Pueyrredon<sup>†</sup>, en su relación con la matriz legal, procedimental, práctica, administrativa, política, institucional y económica-financiera de la provincia de Buenos Aires. Se enfocará en la organización de un Estado provincial centralizado, monolítico y vertical, dentro del contexto del nuevo marco establecido por la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, que denota una fragante violación a los principios constitucionales consagrados por los artículos 5 y 123 (Paso, 2020); sin dejar de echar luz sobre aquellos elementos que hacen a una real y efectiva autonomía municipal, el análisis de investigación pone el eje en las rupturas y en las discontinuidades de aquella torre de marfil constituida en la Constitución Nacional que colisionan con las dinámicas, procedimientos y prácticas del municipio de General Pueyrredon bajo la órbita jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires. En efecto, la propuesta de este

---

<sup>†</sup> La Ordenanza Municipal N° 6.324 establece que la correcta grafía del apellido del prócer epónimo del Partido de General Pueyrredon, Juan Martín de Pueyrredon, no lleva acento ortográfico y así habrá de tomarse para cualquier alusión o mención de su nombre.

trabajo enfatizará la mirada en las tensiones omnipresentes de las dinámicas locales en su estricta relación con el derecho nacional y el derecho provincial.

Si bien son las provincias las que reglan el alcance y contenido municipal -teniendo plena potestad en establecer las competencias y los límites municipales-, esta investigación es una manera de realizar un acercamiento descriptivo a las tensiones entre las potestades provinciales y la garantía autonómica municipal. En otras palabras, hasta qué punto la provincia de Buenos Aires, haciendo uso de estas potestades constitucionales, incumple la garantía autonómica de los gobiernos locales de su jurisdicción, provocando un dilema entre el alcance y contenido determinado a nivel provincial y las potestades en el ejercicio local.

Por lo dicho, lo que aquí se plantea es visibilizar de qué manera se difumina, se distorsiona y se desintegra la letra del 123 de la Constitución Nacional a medida que el análisis se focaliza en los niveles jurisdiccionales inferiores: provincial y municipal. Bajo una perspectiva sociológica y un enfoque cualitativo, se pondrá sobre la lupa las incongruencias, las interrupciones, las contradicciones y las incompatibilidades entre lo establecido normativamente por la Constitución Nacional en materia de autonomía municipal sobre los distintos componentes que hacen al municipio de General Pueyrredon. En este orden de cosas, no sólo se trata de describir y profundizar el espectro analítico de la autonomía municipal en términos sociológicos-jurídicos sino también se trata de ampliar el espectro metodológico-epistémico. Para ello, la estructura de este escrito se divide en dos partes:

**Parte I (Capítulo 2 a Capítulo 4):** se basa en los lineamientos generales respecto a la autonomía municipal en términos teóricos, conceptuales, analíticos, jurídicos, históricos y metodológicos. Se trata fundamentalmente de explicitar los ejes y lineamientos introductorios de la descentralización, el federalismo y la autonomía municipal a través de la literatura especializada que forma parte del análisis en materia municipal.

**Parte II (Capítulo 5 a Capítulo 9):** los apartados subsiguientes se adentran en las particularidades autonómicas en la provincia de Buenos Aires y se titulan a partir de interrogantes, los cuales ponen en duda y abordan empíricamente a los cuatro órdenes que comprenden a la autonomía de los gobiernos locales en el artículo 123 de la Constitución Nacional: institucional, político, administrativo y económico-financiero. Se pondrá en discusión (y por ello los interrogantes) si efectivamente existe tal

autonomía en el municipio de General Pueyrredon. Y en esa instancia – a través de técnicas propias de la metodología cualitativa- no sólo será la cuestión jurídica o documental que lo determine sino también serán los propios actores que hacen a la gestión y a las prácticas del municipio que den cuenta de los interrogantes y las rupturas existentes entre lo legal y lo real. Desde ya, la subdivisión de los capítulos conforme los distintos órdenes que hacen a la autonomía municipal representan una segmentación meramente analítica; debe tenerse en cuenta que todos ellos confluyen en una relación dialéctica, actúan entre sí y son mutuamente influyentes.

En resumidas cuentas, se trata acercar este apasionante tema respecto a la autonomía municipal a quien sea lector de estas líneas. Ello se realizará mediante una descripción de la autonomía municipal argentina en general y de la autonomía de los municipios de la provincia de Buenos Aires en particular, con la singularidad de tratarse de acercamientos bajo un lente sociológico y empírico.

## PARTE I

### 2. Hacia una sociología de la autonomía municipal

Uno de los principales propósitos de esta investigación es dar un salto empírico y metodológico respecto al estudio del campo del derecho municipal. Es por ello que aquí el derecho municipal se ve transversalmente atravesado por una perspectiva no solamente jurídica sino también sociológica y epistémica, comprendido en tres dimensiones y posicionamientos de análisis: (1) jurídico-doctrinario, (2) Estado con rostro humano y, en estricta relación con este último, (3) dimensión sociológica y metodológica.

Estos tres elementos, en su conjunto dialéctico, conforman la piedra fundamental del marco teórico-metodológico del análisis que expresa el carácter natural (como constructo social) del municipio, siendo el elemento normativo un mero reconocimiento y desprendimiento de aquello. A continuación, se describirán los distintos ejes.

#### 2.1. Dimensión jurídico-doctrinaria

La presente investigación parte de ciertas premisas y posicionamientos de índole teórico-epistémico que hace de cimiento jurídico a la hora de entender e interpretar a los municipios en general y al derecho municipal en particular. Es por este motivo que se retoman a ciertos juristas quienes tienen una clara perspectiva municipalista y resaltan (e incorporan) conceptos y elementos que escapan al mero campo del derecho, en contraposición a la perspectiva más tradicional, sustancial y positiva del derecho. Este trabajo se posiciona en las formas heterodoxas del derecho y se contrapone a corrientes jurídicas tradicionales como la Teoría Pura del Derecho, la cual emprende la tarea de *delimitar el conocimiento del derecho frente a otras disciplinas porque busca evitar un sincretismo metódico que oscurece la esencia de la ciencia jurídica y borra los límites que le traza la naturaleza de su objeto* (Kelsen, 1982: 15).

En este sentido, Hernández (1997) presenta una visión, conceptualización y perspectiva más contemporánea y transdisciplinar del derecho municipal, brindando su propia definición y otorgándole una autonomía científica respecto a las demás tipologías del

derecho (derecho administrativo, derecho público, derecho constitucional) y sin excluirlo de disciplinas como la sociología y ciencias de gobierno. En efecto, el autor rechaza al derecho municipal como una materia más del derecho administrativo o constitucional, integrándolo en un todo que incorpora elementos sociológicos, históricos y políticos, estableciéndose una nueva manera de pensar el objeto y método a la hora de esta disciplina. Aquí es menester abrir juicios de valor sobre las leyes, las instituciones y el régimen municipal.

*No se puede prescindir, pues, de enfoques históricos, sociológicos y políticos, que son fundamentales para conocer la realidad del municipio, más allá de lo que disponen las normas jurídicas. (Hernández, 1997: 14)*

Consecuentemente, el derecho municipal debe dejar de ser parte del derecho administrativo. Los objetivos de uno y otro son muy distintos: en el caso del primero apunta a controlar y regular la organización, en tanto el segundo apunta a lo humano, al aspecto sociológico y cultural. Bajo este prisma analítico-epistémico-metodológico, el pensamiento contemporáneo municipal de índole estrictamente jurídico empieza a vislumbrar elementos sociológicos, tanto en términos teóricos, metodológicos, doctrinarios como jurisprudenciales. Son numerosos los pilares que dan sustento a esta conversión, y a continuación se enumeran varios de ellos.

Enrique Marchiaro -uno de los autores que ha dado su impronta innovadora frente a las perspectivas más tradicionales- invita a pensar y re-pensar al derecho municipal, encuadrándolo como un derecho en red a través del cual considera a las conexidades como constantes y que, al tratarse de un campo jurídico territorial, hace muy difícil que opere de modo correcto con un planteo sectorial. Así, las tensiones, las incongruencias y las contradicciones entre lo normativo y las prácticas -en clave sociológica- deben interpretarse por un derecho posmoderno en el que la metodología jurídica sea plural al no encontrarse al servicio de una sola tradición, de un solo derecho nacional y ni siquiera de un puro texto, debido a que todo texto jurídico sólo es tal en su contexto. Una de las metas de esta investigación es, precisamente, tomar distancia de aquella pirámide jurídica tradicional, lineal y positivista para demostrar que la misma se resquebraja y se agrieta al poner el foco en el derecho municipal; como se verá en los siguientes capítulos, un artículo de la Constitución Nacional -como es el artículo 123-

se encuentra en flagrante incumplimiento por parte de la provincia de Buenos Aires, y sin embargo, desde ese incumplimiento se configura todo el andamiaje municipal bonaerense. Entonces, la pluralidad metodológica es inevitable y ya no está marcada por la disyunción entre un estilo formal y otro sustancial, sino que conviven una multitud de enfoques hermenéuticos, lógicos, discursivos e institucionales. Todo ello, en última instancia, no es más que el reflejo de un fenómeno muy claro: el derecho es flexible, dúctil, de cara a múltiples exigencias en una sociedad abierta, compleja, contradictoria; el derecho no es una pura teoría o norma que se derrama sobre la realidad ni tampoco un contexto que determina por sí una nueva regulación (Marchiaro, 2006: 148).

Siguiendo esta línea de pensamiento, el derecho municipal -a diferencia del resto- solo existe en interacción con otras ramas (derecho administrativo, derecho público provincial y constitucional, derecho ambiental, derecho urbanístico, derecho del consumidor, de la minoridad, económico, etc.) y escalas (supranacional, nacional, provincial e interlocal) del sistema jurídico. Va funcionando más bien como un derecho en red y no como un corte o rama del sistema jurídico. Los demás órdenes son convocados a participar porque nadie pregona una concepción aislada y cerrada del municipio, todo lo contrario; hoy las relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, incluso en red, son la respuesta a la complejidad del entorno (Marchiaro, 2020: 5).

Por otro lado, y en contraste con el carácter estable de otros campos del derecho - haciendo referencia al derecho de familia, derecho civil, derecho penal, entre otros-, el derecho municipal se distingue por su dinamismo. Siguiendo a Ana María de la Vega de Díaz Ricci (2006), el municipio se configura como un *ente territorial* -que lo distingue de los *entes institucionales*- al calificar necesidades públicas, asumir actividades nuevas, autodeterminar los fines públicos, organizar su realización y prestación, además de crear entes filiales no territoriales para la gestión de servicios o delegarlos en otros no corporativos (p. 83). Esta particularidad tiene como fundamento la territorialidad que comprende el propio derecho municipal, derivándose de ello otra de las características y concepciones de éste: de una visión sustancial a una visión relacional.

En este orden de cosas, Horacio Rosatti (2005) distingue tres conceptos: ciudad, municipio y municipalidad. En tanto el primero refiere al sustrato sociológico, el

segundo a la intervención del derecho en aquel sustrato sociológico y el tercero a la organización burocrática, administrativa y gubernamental del municipio: la ciudad es - más allá de cualquier consideración jurídica- una realidad social, territorial, económica y política; el municipio es una realidad que surge por el "reconocimiento atributivo" de caracteres jurídicos (status jurídico, competencia, límites geográficos, etc.) a aquellos elementos sociales, territoriales, económicos y políticos que conforman la ciudad; en tanto la municipalidad es la representación institucional del municipio (Rosatti, 2005: 19). Rosatti, además, distingue y define los conceptos de *municipalismo*, *premunicipalismo* y *posmunicipalismo*, teniendo en cuenta aspectos sociológicos y poblacionales, relacionando al pensamiento de Max Weber con el derecho municipal. Los tipos ideales de acción social (en este caso, acción racional con arreglo a fines y acción racional con arreglo a valores) han sido la piedra fundamental para la definición de municipio argentino como comunidad, esto es, vecinos compartiendo intereses en base a su voluntad de vivir en comunidad.

El pensamiento contemporáneo del derecho municipal se materializa en la propia normativa de una Carta Orgánica, en la que damos cuenta del trasfondo epistémico respecto a la naturaleza sociológica del municipio. Un claro ejemplo de ello se observa en la Constitución de la provincia de Córdoba en la cual se vislumbra una definición en clave social, basada en la territorialidad y en las relaciones de vecindad:

*Artículo 180. Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia [...].*

Por último, esta perspectiva heterodoxa del derecho también se ve reflejado en la jurisprudencia de las últimas décadas. Así, el fallo Rivademar del año 1989 es el primero que constituye al municipio a través de una base sociológica. De la misma manera, el fallo "Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito" de mayo de 2021 profundiza aún más la perspectiva sociológica en materia jurisprudencial, haciendo una distinción entre ciudades y poblaciones más reducidas, en la que se resalta las dinámicas socio-culturales de los vecinos de Arroyito y dando cuenta de las acciones preponderantes con arreglo a valores (siguiendo con las conceptualizaciones del sociólogo Max Weber) de esta ciudad la cual legitima lo sancionado en la Ordenanza 1660 por el municipio de Arroyito.

## 2.2. Estado con rostro humano

Adentrándonos en el modo particular de observar y analizar el Estado, se retoma la matriz analítica de Bohoslavsky y Soprano (2010) al considerar que lo estatal no es una entidad abstracta, sino que allí se hallan actores reales y concretos que configuran y hacen a su funcionamiento y dinámica. Conflictos, acuerdos, interacciones, negociaciones se hacen rutina por los mismos sujetos del Estado. Se parte de la tesis en la que se analiza al Estado ya no como cosa externa, abstracta y autónoma sino a través de los propios individuos que se encuentran dentro la órbita estatal, que hacen al Estado y que imprimen sus lógicas, intereses y dinámicas. Las siguientes premisas de Bohoslavsky y Soprano son eje rector de la investigación aquí propuesta:

- a) dejar de considerar al Estado como un actor unívoco y auto-consciente para empezar a observarlo como un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos.
- b) en estrecha relación a la perspectiva latouriana, el dominio público debe definirse como las normas que lo configuran y determinan, pero también son las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con ellas. Así, el Estado es resultado de múltiples presiones de diferente tipo (clasista, profesional, identitaria, regional, corporativa, de género, partidaria, sindical, etc.).
- c) análisis microsociales de la cosa pública, teniendo en cuenta las trayectorias, biografías y rutinas de los individuos y los grupos.
- d) el Estado no es autónomo con respecto a las fuerzas y grupos sociales nacionales e internacionales, auto-centrado, regulado según normas impersonales, burocráticas y permanentes.

Por último, la investigación se apoya en lo que Plotkin y Zimmerman (2012) denominan el *enfoque de fronteras y otras zonas grises en la construcción del Estado*, según el cual se debe hacer foco (también) en los aspectos relacionales que operan en distintas situaciones locales, cambiando la escala de análisis desde lo macro hacia lo micro, y no sólo desde la perspectiva caracterizada como racional-normativa que concentra su atención exclusivamente en los aspectos institucionales, normativos y legales.

A partir del compendio de perspectivas analíticas expuestas en este apartado (respecto al derecho municipal, al análisis microsociales y a la concepción de Estado) se desprende el diseño de investigación, integrado por la triada que Sautú establece sobre el proceso de

investigación: teoría, objetivos y estrategia metodológica, y que se profundizará en el siguiente apartado.

### 2.3. Dimensión sociológica y metodológica

En concordancia con estas perspectivas, la obra de Bruno Latour otorga el marco analítico y teórico necesario para abordar las incongruencias normativas y prácticas que se observan en el campo del derecho municipal. En este sentido, el abordaje latouriano se interesa por las *controversias*, los argumentos que proveen los actores y la manera en que trazan redes. El objetivo del sociólogo aquí es desplegar la controversia, es decir, identificar todas las voces sobre un mismo objeto (Román, 2018: 11); en este caso, la autonomía municipal situacional. En tal sentido, Latour nos enseña que hay que restituirles la capacidad de crear sus propias teorías de lo que compone lo social. La tarea ya no es imponer algún orden, limitar la variedad de entidades aceptables, enseñar a los actores lo que son o agregar algo de reflexividad a su práctica ciega. De acuerdo con la Teoría del Actor-Red (TAR), hay que ‘seguir a los actores mismos’, es decir, tratar de ponerse al día con sus innovaciones para aprender de ellas en qué se han convertido la existencia colectiva en manos de sus actores, qué métodos han elaborado para hacer que todo encaje, qué descripciones podrían definir mejor las nuevas asociaciones que se han visto obligados a establecer (Latour, 2008: 27).

En lo que respecta específicamente a la estrategia metodológica, la investigación se centra en un estudio de caso del tipo instrumental cumpliendo el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que la trasciende: las tensiones en materia de autonomía municipal argentina en general y en la provincia de Buenos Aires en particular. El estudio de caso podrá ser utilizado como instrumento para evidenciar características de este fenómeno y que desbordan los límites del caso en cuestión, siendo una posible referencia de todos los municipios insertos en jurisdicción bonaerense. Una de las metas de la presente investigación es ser un complemento de los estudios sobre autonomía municipal, presentando una perspectiva de análisis innovadora —que al momento aún no se encuentra del todo desarrollada— y que amplía los cimientos de conocimiento científico al respecto. Si bien Martín Sheridan (2021) presenta un estudio de caso empírico de naturaleza cualitativa el encuadre se circunscribe a cuestiones estrictamente jurídico-administrativas. En esta nueva propuesta investigativa incluye también la voz de los actores reales que hacen y

forman parte de las dinámicas diarias del municipio. Tal como lo expresa Sheridan, esta investigación aspira a ser un granito de arena más a una construcción colectiva que potencie el anhelo de concreción de autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires y, a lo que agregó, potencie el bagaje analítico respecto a la cuestión de la autonomía local.

En tal sentido, esta investigación se focaliza en indagar y dar cuenta de la autonomía del sistema municipal argentino a través de un estudio de caso y dándole voz concreta a los actores reales que llevan adelante la gestión municipal -planta política y personal municipal de carrera-, poniendo sobre la lupa las contradicciones, las incompatibilidades y las tensiones entre la autonomía municipal establecida normativamente en su relación con las prácticas y con las dinámicas de los actores que conforman un gobierno local. En efecto, la metodología empleada en la investigación es de tipo cualitativo, se interesa por las complejas relaciones entre sus componentes y el *mundo de la vida* de sus actores, en este caso de los propios actores que conforman el municipio de General Pueyrredon (Román, 2018: 11). Este enfoque y nivel de análisis conlleva la implementación de la técnica de entrevistas en profundidad para la producción de los datos correspondientes, en el marco de una conversación dinámica y flexible, mediante muestreo no probabilístico del tipo bola de nieve, y enfatizando en aquellos actores que tienen relación directa y efectiva con la gestión económica-financiera, política, administrativa e institucional en la Municipalidad de General Pueyrredon durante el año 2023.

La investigación de gabinete es otro de los pilares de esta investigación en términos metodológicos: de manera simultánea al trabajo de campo con las entrevistas en profundidad, se incorpora el análisis riguroso y sistemático de la documentación que se considere pertinente para el análisis del caso (Constitución Nacional, leyes nacionales, Constitución y leyes provinciales, decretos y ordenanzas municipales, artículos periodísticos, investigaciones académicas, archivos y datos publicados por organismos públicos y privados).

En definitiva, de lo que aquí se trata es indagar y analizar a la autonomía municipal argentina en clave sociológica y bajo una perspectiva de naturaleza cualitativa que comprende dos técnicas centrales: entrevistas en profundidad semi-estructuradas y análisis de documentación y literatura especializada.

### **3. Nociones generales del sistema municipal y de la autonomía municipal**

#### **3.1. El federalismo en Argentina**

El Estado argentino presenta un sistema federal cuyo origen está determinado por el hecho de que las provincias existen con anterioridad a la formación del Estado nacional que las agrupa en función de intereses y beneficios compartidos. Las provincias resignan una parte de sus atribuciones para la constitución de una Nación común integrada, mas sin ceder la totalidad de sus prerrogativas de autogobierno; las provincias mantienen para sí todas las facultades no delegadas expresamente en el gobierno federal. En definitiva, las provincias tienen autonomía plena, forman parte de la nación y son jurídicamente preexistentes a ella. Asimismo, no existen atribuciones que unas provincias cedan al Estado federal y otras las retengan para sí, ni hay prevalencia de una provincia sobre otra en materia de prerrogativas propias. Juan Bautista Alberdi (1858), uno de los mentores de la organización nacional, sintetiza acabadamente el sistema federal argentino cuando expresa que el gobierno nacional no es un gobierno independiente de las provincias: es elegido, creado y costado por las provincias mismas. Les pertenece del mismo modo que sus gobiernos locales con la sola diferencia de que, en vez de pertenecer a cada una aisladamente, pertenece a todas ellas reunidas en cuerpo de nación.

En términos jurídicos, el federalismo es una forma de Estado y un modo de separación de poderes, en el cual entes locales delegan competencias en la federación al momento de constituirse mediante un pacto de unión y se reservan competencias no delegadas.

En términos políticos, el concepto de federalismo se trata de un sistema cultural de convivencia, donde sus partes no actúan aisladamente, sino que interactúan bajo la finalidad que explica su existencia y funcionamiento. Aquí no implica subordinación sino coordinación, se trata de una actuación articulada que da origen a los Consejos Federales como instancias de coordinación Nación-Provincias-Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinados a áreas particulares que hacen a las políticas públicas (Consejo Federal de Educación, Consejo Federal de Inversiones y Consejo Federal de Salud).

En términos normativos, la actual Constitución nacional –reformada en el año 1994 y teniendo prohibido modificaciones al capítulo único de la primera parte de la Constitución (art. 1 al art. 35) vigente en aquel momento- establece y configura el sistema federal argentino a través de los siguientes artículos (Bonifacio, 2019):

- a) Artículo 1: establece la forma de gobierno representativa, republicana y federal.
- b) Artículo 5: establece que las provincias dictan sus propias constituciones respetando los contenidos de la Constitución Nacional y organizan sus gobiernos bajo el sistema representativo y republicano, asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria.
- c) Artículo 121 y 122: las provincias mantienen para sí todas las facultades no delegadas expresamente en el gobierno federal; se organizan internamente según sus intereses, eligiendo sus poderes ejecutivo y legislativo, cuyo régimen son libres de determinar. Asimismo, pueden celebrar entre sí toda clase de convenios de índole judicial, económica o social.
- d) Artículo 123: alude al carácter autónomo de las provincias, y establece de nuevo la facultad que tienen para dictar su propia constitución. Este artículo estipula también el régimen municipal autónomo al interior de las provincias, las que deben establecer su alcance y contenido, llevando el federalismo al nivel del gobierno local. Tal como se ha mencionado, este artículo es eje transversal de los capítulos subsiguientes.
- e) Artículo 124: plantea la facultad que tienen las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social, y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de los fines de tales regiones, así como de celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación. En segundo lugar, el artículo deposita en las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios.
- f) Artículo 125: enumera las atribuciones que los gobiernos de las provincias mantienen bajo su órbita. Celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso nacional; promover su industria; fomentar la inmigración; propiciar la construcción de ferrocarriles y canales navegables; promover la colonización de tierras de propiedad provincial; fomentar la introducción y el establecimiento de nuevas industrias; propiciar la importación de capitales extranjeros; promover la exploración de sus ríos. Además, plantea que pueden gestionar organismos de seguridad social para empleados públicos y profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Hasta aquí se han mencionado los artículos constitucionales que comprenden las prerrogativas de las provincias en la organización del Estado federal. El artículo 126 y 127 determinan el umbral de competencias de las provincias frente al Estado nacional en tanto estas no pueden ejercer el poder delegado a la nación; celebrar tratados parciales de carácter político; expedir leyes sobre comercio; expedir leyes sobre navegación interior o exterior; establecer aduanas provinciales; acuñar moneda; establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Nacional; dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, con posterioridad a su sanción por parte del Congreso Nacional; dictar leyes sobre ciudadanía y naturalización; establecer derechos de tonelaje; armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo caso de invasión exterior o peligro inminente que no admita dilación; nombrar o recibir agentes extranjeros; declarar ni hacer la guerra a otra provincia.

Bajo este andamiaje constitucional se configura y desprende las cinco aristas federales que conforman al denominado *Derecho Constitucional Pentagonal*: (1) nacional, (2) provincial, (3) municipal, (4) regional (que si bien se encuentra comprendido en el art. 124 es una figura muy endeble) y (5) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta manera, se establece un sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y que Cravacuore lo describe detalladamente:

- a) un conjunto de competencias exclusivas del Estado nacional: la defensa nacional, las relaciones exteriores, la declaración de intervención federal, el transporte aéreo y el correo postal, entre otras.
- b) un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales: la seguridad pública, el mantenimiento de las rutas inter-jurisdiccionales, la seguridad social (cajas previsionales para empleados del sector público) y la educación superior. De esta última competencia compartida cabe aclarar que, si bien la regulación de la educación universitaria depende del estado nacional, la educación terciaria no universitaria depende de las provincias como así también el artículo 26° de la ley nacional N° 24.521 autoriza a las provincias a crear universidades provinciales.
- c) un conjunto de competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales: la construcción de obras de infraestructura, la atención de colectivos sociales vulnerables, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte social, la atención primaria de la

salud, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural.

- d) un conjunto de competencias exclusivas de la provincia: el financiamiento de la vivienda social y la regulación de la distribución de la energía domiciliar de la energía eléctrica. Es de destacar que aquí también podría estar comprendido el servicio educativo como competencia exclusiva de la provincia, sin embargo, el municipio de General Pueyrredon cuenta con un extenso sistema educativo local que es vanguardia y ejemplo no solo a nivel provincial sino también nacional.
- e) un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno provincial y las municipalidades: la provisión de servicios públicos, la prestación del servicio público de agua y la protección contra incendios y la atención de la salud.
- f) un conjunto de competencias exclusivas de las municipalidades: estas varían de acuerdo a la decisión de cada Constitución provincial.

### **3.2. El sistema político municipal y la autonomía municipal en Argentina**

Tal como lo dispone la Constitución nacional en su artículo 123, son las provincias las que reglan el alcance y el contenido de la autonomía de los municipios que se encuentran en cada jurisdicción; la determinación del régimen es una atribución de las competencias sub-nacionales y debiendo garantizar la autonomía municipal plena. El régimen argentino presenta un diseño flexible que permite a las provincias otorgar facultades a sus municipios de acuerdo con ciertos factores como la población y el territorio. Así como sucede en la relación Nación-Provincias-Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la configuración federal, los municipios detentan el poder delegado por las provincias, en tanto estas se reservan el resto de los poderes. Como consecuencia de ello, y propio de una organización federal, son múltiples y heterogéneas las formas y la naturaleza que adoptan los 2.308 gobiernos locales existentes en Argentina; desde municipios de primera, segunda o tercera categoría hasta gobiernos locales sin jerarquía municipal como lo son las juntas vecinales, comunas, comisiones de fomento, comunas rurales o delegaciones municipales. Asimismo, y complejizando este escenario, son diversos los requisitos exigibles en cada provincia para la creación de municipios: (1) población (cantidad mínima de habitantes), (2) relación población-superficie, (3)

cantidad de electores, (4) que la población posea las condiciones económica-financieras que le permitan generar procesos de desarrollo local y (5) hasta una cantidad mínima de propietarios privados. En los siguientes se observa gráficamente estas heterogeneidades presentes en los gobiernos locales de Argentina:

PROVINCIA	TOTAL	GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA				
		MUNICIPIOS				OTRAS FORMAS DE GOBIERNO LOCAL
		TOTAL	ÚNICA CATEGORÍA	SEGUNDA CATEGORÍA	TERCERA CATEGORÍA	
<b>Total</b>	2.308	1.171	866	180	125	1.137
<b>Buenos Aires</b>	135	135	135	-	-	-
<b>Catamarca</b>	36	36	36	-	-	-
<b>Chaco</b>	69	69	11	22	36	-
<b>Chubut</b>	47	27	7	20	-	20
<b>Córdoba</b>	427	249	249	-	-	178
<b>Corrientes</b>	74	74	74	-	-	-
<b>Entre Ríos</b>	271	83	83	-	-	188
<b>Formosa</b>	55	27	2	6	19	28
<b>Jujuy</b>	60	27	27	-	-	33
<b>La Pampa</b>	79	61	61	-	-	18
<b>La Rioja</b>	18	18	18	-	-	-
<b>Mendoza</b>	18	18	18	-	-	-
<b>Misiones</b>	77	77	14	37	26	-
<b>Neuquén</b>	57	36	13	10	13	21
<b>Río Negro</b>	75	39	39	-	-	36
<b>Salta</b>	60	31	17	14	-	29
<b>San Juan</b>	19	19	7	4	8	-
<b>San Luis</b>	65	25	25	-	-	40
<b>Santa Cruz</b>	21	15	15	-	-	6
<b>Santa Fe</b>	365	55	2	53	-	310
<b>S. del Estero</b>	165	28	5	5	18	137
<b>T. del Fuego</b>	3	3	3	-	-	-
<b>Tucumán</b>	112	19	5	9	5	93

Gobiernos locales por tipo de municipio y otras formas administrativas, según provincia. Fuente: Cravacuore (2016).

PROVINCIA Y TIPO DE REQUISITO	REQUISITO
<b>DE POBLACIÓN</b>	<b>Cantidad mínima de habitantes</b>
Catamarca	500
Formosa	1.000
Santa Cruz	1.000
Entre Ríos	1.500
Salta	1.500
San Luis	1.500
Córdoba	2.000
Río Negro	2.000
Tierra del Fuego	2.000
Jujuy	3.000
Misiones	3.000
Santa Fe	10.000
<b>DE POBLACIÓN Y SUPERFICIE</b>	
Neuquén	500 habitantes en una superficie de 8.000 ha
Santiago del Estero	2.000 habitantes en un radio de 5km, a partir del núcleo central urbano de población
<b>OTROS REQUISITOS</b>	
Chaco	800 habitantes en una superficie de 8.000 ha
Chubut	500 electores
Corrientes	1.000 habitantes reconocidos en el último censo nacional
La Pampa	500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidad económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de Municipio
Tucumán	5.000 habitantes en 250 ha y más de 300 propietarios privados
<b>Notas: en las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan los municipios son equivalentes a departamentos</b>	

Requisitos para la creación de municipalidades, según provincia. Fuente: Cravacuore (2022)

Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos para el deslinde de competencias municipales? Para responder este interrogante, Gonzalo Fuentes (2021) enseña que la delimitación de la competencia se vincula con los asuntos que jurídicamente incumben a un ente en el ejercicio regulatorio de contenidos (competencia material). De allí se desprenden los siguientes mecanismos concretos implementados por las distintas provincias:

- a) Enumeración taxativa: atribuye las incumbencias municipales a través de la determinación específica de funciones. Es el sistema más utilizado en nuestro derecho público que enumera las competencias municipales en las constituciones provinciales (constitución de la provincia de Buenos Aires en su artículo 192 y Constitución provincial de Mendoza en su artículo 200)
- b) Determinación enunciativa: se formula una enumeración de funciones municipales y se completa la incumbencia con un estándar de carácter general, tal como "...y todas aquellas de interés local". Este criterio es adoptado por Catamarca (artículo 252), Entre Ríos (artículo 240), San Luis (artículo 261.19), Tierra del Fuego (artículo 173.16), Río Negro (artículo 225), entre otras provincias.
- c) Coordinación y colaboración: celebrar convenios entre sí (intermunicipal y municipio-provincia) y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Provincias como Córdoba (artículo 190 y 191), San Juan (artículo 251 inc. 18 y 19) y San Luis (artículo 261.13) son algunas de las provincias que presentan dicho mecanismo.

Estas competencias municipales, que difieren en cada provincia –tanto en forma como en contenido- son la base fundamental de la autonomía municipal, pero ¿a qué nos referimos cuando nos hablamos de autonomía municipal? En primer lugar, es necesario distinguirlo de la autarquía. Por definición, la autarquía significa que un ente u organismo tiene la capacidad de administrarse a sí mismo de acuerdo con una norma que le es impuesta. En tanto la autonomía es no solo tener la capacidad de administrarse a sí mismo, sino que es también tener el derecho de dictar las propias normas por las que ese ente ha de regirse y el derecho de gobernarse por autoridades elegidas democráticamente.

Autonomía y autarquía obedecen al fenómeno de la descentralización en el ejercicio del poder del gobierno de un Estado. Mientras que la primera luce como componente característico en lo administrativo, en la segunda hace lo propio en lo político; el

término autonomía es preponderantemente político mientras que lo autárquico es de índole administrativo. Autonomía significa auto-gestión, auto-normatividad y auto-jurisdiccionalidad en todo lo que hace a su marco de incumbencias propias dentro del territorio que tiene asignado el municipio. En definitiva, a diferencia de la autarquía, la autonomía no implica solamente la facultad del gobierno propio sino también la de dictarse sus propias leyes y elegir sus autoridades. La autonomía es una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder (Tenaglia, 2020).

Tal como señala Completa (2021), la autonomía tiene un grado de competencia mayor que la autarquía, pero menos que la soberanía nacional; el Estado Federal es soberano, las provincias son autónomas y los municipios gozan de una autonomía garantizada por el texto magno federal empero las provincias deberán reglar su alcance y contenido. En esta misma línea, Eduardo Bauzá define a la autonomía municipal como el derecho de la ciudad al gobierno propio, a ejercerlo con independencia de cualquier poder, a elegir sus autoridades y a dictar -de conformidad con las leyes fundamentales del Estado- una carta orgánica que establezca su organización político-administrativa y determine el límite del ejercicio de sus facultades propias, debidamente garantizados por la Constitución Nacional, en los aspectos políticos, administrativos y económicos.

En términos analíticos, Horacio Rosatti (2012) define a la autonomía municipal como la capacidad de derecho público reconocida a un ente que se encuentra delimitada por los siguientes contenidos:

- a) Autonormatividad constituyente: capacidad para otorgarse la propia norma fundamental (aquella que define sus objetivos y determina la estructura basal) en el marco del derecho no originario.
- b) Autocefalía: capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales, invalidando así posibles sistemas mixtos en los cuales prevén la electividad de ciertos órganos del gobierno municipal (concejo deliberante o intendente) por parte de una instancia de poder superior (poder ejecutivo provincial con acuerdo legislativo).

- c) Autarcía: se refiere a la autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recurso propio y complementado con la posibilidad de disponer de ellos.
- d) Materia propia: implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción (aunque no necesariamente de carácter exclusivo).
- e) Garantías de funcionamiento y autodeterminación: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, lo regional, lo nacional o lo internacional) que impidan cumplir en la práctica las facultades antedichas o que la tornen ilusorias.

En términos estrictamente normativos y en directa relación con los contenidos autonómicos descriptos por Rosatti, ¿qué elementos comprende a la autonomía municipal en Argentina? La respuesta se encuentra expresada en el artículo 123 de la Constitución Nacional, el cual materializa normativamente dichos contenidos. En este sentido, son cuatro los órdenes que hacen a la autonomía municipal (Abalos, 2003 y Completa, 2021):

- a) Institucional: supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental. Se trata de dictar su carga orgánica mediante una convención constituyente convocada a tales efectos. En caso de que las cartas orgánicas no estén supeditadas a control legal o político alguno, los municipios que las sancionen gozarán de autonomía institucional o constituyente de carácter irrestricto.
- b) Político: supone la facultad de elegir a sus autoridades y regirse por ellas, a escoger entre distintas formas de gobierno y sistemas electorales, a determinar el grado de participación ciudadana en la gestión, a decidir sobre la elección y/o destitución de los funcionarios además del sistema de organización municipal. Este último elemento se puede ejemplificar en la heterogeneidad existente en la relación *cantidad total de habitantes del municipio/cantidad total de concejales*.
- c) Administrativo: supone la facultad de organizarse, conformar la estructura orgánica, administrar su gestión, ejercer el poder de policía local sin interferencia de ninguna autoridad provincial o nacional, pudiendo determinar autónomamente nombramientos y remoción de funcionarios y empleados, qué servicios municipales deben prestarse o que obra pública debe construirse, en qué tiempos, con qué recursos y mediante qué procedimientos.

d) Económico-financiero: supone la facultad de organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios e inversión de ellos sin contralor de otro poder. Tal como lo especifica Completa, el orden económico-financiero le atribuye la libre creación y recaudación de tasas, sobretasas, patentes, multas y contribuciones (tributos especiales para ciertos grupos de personas beneficiadas por la inversión del municipio en obra pública), destinadas a cubrir los gastos de la gestión y alcanzar el desarrollo socioeconómico sustentable. Vale decir que este atributo autónomico presenta ciertas limitaciones preconcebidas tales como los principios generales de la tributación (principio de doble imposición, legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, proporcionalidad, capacidad contributiva e irretroactividad de las leyes tributarias), imposibilidad de establecer tributos sobre materias imponibles taxativamente vedadas por el ordenamiento jurídico nacional o provincial, y otras normativas que afectan las posibilidades de tributación municipal (tal como lo es el régimen de coparticipación en el que los municipios se comprometen a no establecer impuestos análogos a los nacionales).

Ahora bien, en este apartado se ha realizado una descripción conceptual, analítica y normativa de la autonomía municipal, esto es, ha sido una aproximación de su deber ser. Sin embargo, se dará cuenta que esta descripción se expresa en términos abstractos e ideales como una torre de marfil mertoniana. Contrariamente, en los hechos, muchos de estos elementos se fragmentan, se tensionan, se contradicen y hasta se pulverizan.

En lo inmediato, se hará un breve repaso histórico de la doctrina y jurisprudencia argentina respecto a la autonomía de los gobiernos locales.

#### 4. Autarquía y autonomía en disputa

Como preámbulo de este apartado, cabe mencionar las enseñanzas de Enrique Marchiaro al momento de señalar que el análisis de los elementos jurídicos presenta componentes fijos (una norma constitucional, una ley, un decreto, etc.) como así también componentes dinámicos (la interpretación de una norma constitucional). En este sentido, la interpretación literal de los textos jurídicos no existe como así tampoco la meramente positivista; un solo concepto como *régimen municipal* llevó un debate de cien años y el concepto de *autonomía municipal* apenas veinte años (Marchiaro, 2021). Así como Hans Kelsen se inscribe en el componente positivista, podemos sustentar parte del elemento interpretativo a través de la filosofía del derecho y jurídica de Duncan Kennedy:

*[La] posición tradicional, reproducida como ideología profesional –generación tras generación- al interior de las facultades de derecho, estaba vinculada a una idea de los materiales jurídicos (la Constitución, las leyes, las sentencias judiciales) y del saber construido a su alrededor (la ‘ciencia’ jurídica) como productos técnicos, apolíticos, objetivos y neutrales de regulación social, bajo el ideario del ‘imperio de la ley’ (como opuesto al ‘gobierno de los hombres’).*

*[...]Una indagación sobre cómo los jueces pueden actuar ideológicamente debería ser de interés incluso para los adeptos a las diversas teorías que postulan que los jueces pueden y deben ser neutrales. En las sentencias judiciales, los jueces siempre niegan que estén actuando por motivos ideológicos. Esto es, afirman explícitamente que el resultado fue alcanzado siguiendo procedimientos interpretativos impersonales que excluyen la influencia de sus ideologías personales. Obviamente, se trata de una convención y dice poco sobre lo que ‘realmente’ está sucediendo (Kennedy, 2013: 12).*

En definitiva, de lo que aquí damos cuenta es de una comprensión del derecho municipal en sus dos facetas, tanto de la ley positiva y material como así también de su faceta hermenéutica, ambas indisociables. A través del movimiento dialéctico e histórico de estos dos componentes es que se desprenden corrientes interpretativas y de posicionamientos frente a la naturaleza de los gobiernos locales.

Circunscripto a esta visión del derecho, podemos decir que se ramifican interpretaciones, posicionamientos y un conjunto de ideas sobre la cosa jurídica; lo que en derecho comúnmente se denomina doctrina. De la misma manera, los fallos (esto es, el resultado público, oficial e institucional del conjunto de demandas en el mundo

judicial) también se hacen materia por la conjunción dialéctica entre el posicionamiento subjetivo-contextual y la ley positiva de quien falla.

En suma, la doctrina y jurisprudencia respecto a la naturaleza del municipio y su autonomía no quedan exentas de este juego jurídico-interpretativo. A continuación, daremos cuenta -en términos históricos- de los distintos posicionamientos doctrinarios y jurisprudenciales en Argentina en esta cuestión.

#### **4.1. Doctrina(s) de la autonomía municipal**

En términos históricos, la primera referencia constitucional respecto a la naturaleza del municipio la cual se hallaba en el artículo 5° de la primera Constitución Nacional de año 1853 –previo al artículo 123 de su última reforma- suscitó múltiples disputas interpretativas que tuvieron como trasfondo a la naturaleza autárquica o autónoma de los municipios. En este sentido, y siguiendo a María Gabriela Ábalos (2003), estas disputas han sido materializadas en tres corrientes y posicionamientos.

- a) La mayoría de la doctrina nacional, conforme a los antecedentes históricos de nuestro país y la importancia del municipio como célula de la democracia, se encuadró en la tesis de que el artículo 5° trae consigo la autonomía municipal. Esta tesis ha tenido como referencia a Bidart Campos quien se refiere al “régimen” como equivalente a “régimen político” por lo que deriva en una entidad de derecho público políticamente descentralizada y autónoma. Asimismo, Vélez Sarsfield incluyó a los municipios como personas jurídicas “de existencia necesaria” en el artículo 33 del Código Civil de 1871. Entre otros autores que inscriben en esta corriente doctrinaria autonomista se encuentran Hernández, Sánchez Viamonte, Frías, Dana Montaña y Zuccherino.
- b) Una segunda doctrina, si bien minoritaria pero que habilita esta disputa de posicionamientos respecto a la autarquía-autonomía de los municipios desde su concepción política hasta epistemológica, consideró al municipio como una entidad autárquica territorial y como una parte especializada del derecho administrativo, del derecho constitucional o del derecho público provincial. Entre los autores que expresan esta corriente se encuentra Rafael Bielsa, Benjamín Villegas Basavilbaso, Miguel Marienhoff, Bartolomé Fiorini, Manuel Diez, entre otros. En esta línea argumentativa, el artículo 5° de la Constitución Nacional ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias -al dictar las

leyes orgánicas de municipalidades- han establecido un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial (Bielsa, 1930). El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales sino de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, mas bien autárquico, no siempre autónomo (Alcides Greca, citado por Antonio María Hernández: 1997).

- c) Existió también una tercera posición, una corriente intermedia entre las ya mencionadas, la cual no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que –y siguiendo con Ábalos (2003)- deja esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial, sujeto a la interpretación de la Constitución Nacional por parte de cada provincia. Han sido referentes de esta expresión doctrinaria juristas como Joaquín V. González, Bianchi, Sarmiento García, Vanossi, Padilla, Romero y Castorina de Tarquini.

Los tres posicionamientos expuestos son una muestra más de lo endeble, de la hibridez y de la porosidad interpretativa que representaba aquel artículo 5º de la Constitución Nacional, previo a la reforma de 1994 en la que se incorpora el artículo 123. Y es precisamente a través del artículo 123 que se zanja la discusión doctrinaria respecto al binomio autarquía-autonomía, al ser garantizada la naturaleza autónoma de los municipios de todo el país. Sin embargo, y como se verá más adelante, no todo se refleja concreta y tajantemente en los hechos.

#### **4.2. Jurisprudencia(s) de la autonomía municipal**

Si bien el artículo 123 de la Constitución Nacional materializa y consagra normativamente a la autonomía municipal, no ha sido un logro esporádico y exento de un largo proceso histórico. Este es un desprendimiento del artículo 5º que, debido a su indefinición del concepto de régimen municipal y su consecuente multiplicidad de interpretaciones, ha hecho que hasta finales del siglo XX haya existido una hegemónica interpretación jurisprudencial del tipo autárquica sobre el régimen municipal en términos políticos, institucionales y jurídicos.

*Artículo 5°.- 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.*

Así como se ha demostrado el recorrido simbólico y teórico de los diversos posicionamientos doctrinarios acerca de la autonomía local, de la misma manera lo demuestra la jurisprudencia nacional a lo largo del siglo XX y XXI: fallos emblemáticos como (1) “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata” (1911) el cual establecía la doctrina autárquica de los municipios, (2) “Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario” (1989) el cual allanó el camino jurídico, jurisprudencial, doctrinario y político para la concreción del artículo 123 de la actual Constitución Nacional, (3) pasando por fallos posteriores a la reforma constitucional de 1994 como ha sido “Ponce, Carlos A. c/ Provincia de San Luis” (2005) y (4) “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (2021).

La existencia de poderes de facto en el siglo XX contribuyó a la jurisprudencia relativa a la autarquía municipal, en tanto la instauración democrática en 1983 ha contribuido a generar las condiciones para el giro paradigmático hacia una visión jurisprudencial de naturaleza autonómica de los municipios.

En este apartado se hará un recorrido histórico (y contemporáneo) de los fallos más relevantes en materia de autonomía municipal, a fines de dar cuenta de las oscilaciones jurisprudenciales del último siglo y contemporáneas.

#### ***4.2. 1. Autarquía del Siglo XX***

A modo preliminar, y de acuerdo con lo señalado por Ricardo Paso (2020), es menester mencionar que la Constitución Nacional originaria dispuso que el control de las constituciones provinciales se encontrara a cargo del Congreso de la Nación, pero luego de la reforma de 1860 dicha facultad pasó a manos del Poder Judicial de la Nación.

A poco tiempo de constituida la Corte Suprema (1870), bajo la influencia de nuestras tradiciones hispano-coloniales y adhiriendo a las tesis de Alberdi, se estableció que la obligación impuesta a las provincias por el artículo 5° de la Constitución implicaba la

existencia de un derecho municipal autónomo, que rigiera con independencia del legislador y solamente sujeto a la competencia exclusiva del municipio (Paso, 2020).

Es en el año 1911 que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictamina el histórico fallo “Ferrocaril del Sud c/ Municipalidad de La Plata” a través del cual interpreta (y determina) la naturaleza autárquica de los municipios, concibiéndolos como meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos, interpretándolos como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación.

De acuerdo con el espíritu jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante gran parte del siglo XX, existe un ente superior que es el Estado nacional, único órgano soberano. En segundo grado, se ubican las provincias que son autónomas. Por último, siguen los municipios definidos como personas legales subordinadas a las provincias. Si están subordinadas a un órgano superior, no deben contemplar entre sus funciones la misma capacidad jurídica que el ente al cual se subordinan; por ello son autárquicas y no autónomas.

En esta línea doctrinaria, en el año 1942, la Corte Suprema de Justicia de la Nación profundiza la perspectiva autárquica de los municipios expresando que no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal. Dos años más adelante -en 1944- establece que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen los principios, derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional. Por último, otro fallo que se circunscribe a la corriente autárquica de los municipios ha sido "Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Tucumán s/ cobro de Pesos" (1964) en el cual se expresa que el régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes nacionales, sino propia del ordenamiento jurídico provincial, en los términos del Art. 104 y siguientes de la Constitución.

En suma, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del siglo XX ha sido marcada por un carácter fuertemente autárquico, sin dejar ningún tipo de porosidad o permeabilidad jurídica para considerar a la autonomía municipal como escenario alternativo. Este paradigma autárquico trajo consigo sus secuelas institucionales y políticas debido a que, si bien en el siglo XX varias provincias han ido consagrando algunos rasgos de la autonomía municipal, lo cierto es que el criterio de la Corte

Suprema de Justicia de la Nación operó como un cheque en blanco para que no pocas provincias diseñen estructuras institucionales y políticas públicas lesivas de la autonomía municipal (Marchiaro, 2020).

#### 4.2. 2. Autonomía del Siglo XXI

Es finalizando el siglo XX cuando se genera un quiebre, una ruptura interpretativa transversal de la perspectiva jurisprudencial que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido hasta ese momento respecto al autogobierno de los gobiernos locales. Su histórica inclinación hacia la autarquía municipal tuvo su viraje autónomo a través de un fallo histórico y emblemático como lo ha sido “Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario” de 1989.

El fallo Rivademar tenía en disputa al municipio de Rosario y a una trabajadora municipal por su desvinculación, luego de que la Provincia de Santa Fe haya impuesto su nombramiento en planta permanente a través de la ley provincial de facto N° 9.286 (Estatuto del Personal de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe). En la cuestión de fondo se debatía si la existencia de un régimen uniforme único para los empleados municipales dispuesto por ley provincial afecta per se la autonomía municipal (Marchiaro, 2009).

Así, luego de que la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe falle a favor de Rivademar disponiendo su reincorporación, el municipio interpone un recurso extraordinario y es la Corte Suprema de Justicia de la Nación que revoca la sentencia recurrida, dándole la razón al planteo del municipio de Rosario y dejando sin efecto la sentencia anterior. Mas allá de las especificidades del caso, aquí se subraya el hito que resultó el fallo Rivademar, en tanto interpretó al artículo 5° de la Constitución Nacional como garantía a los municipios de *atribuciones mínimas necesarias* para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos comunales. Tal como expresa Marchiaro (2021), el fallo Rivademar garantiza un piso básico de las atribuciones locales.

Los rasgos sobresalientes del fallo Rivademar y que lo han convertido en un antes y un después en materia jurisprudencial son sintetizados por Paso (2020):

- a) Origen constitucional, por oposición al meramente legal de los entes autárquicos.
- b) Base sociológica (no existente en la autarquía) representada por los vecinos.
- c) Imposibilidad de supresión de los municipios, cuya existencia está garantizada por la Constitución (en contraposición al carácter contingente de los entes autárquicos).

- d) Potestad de legislación local a través de las Ordenanzas, en tanto las normas de las entidades de la autarquía son resoluciones administrativas.
- e) Carácter de la persona jurídica de derecho público y necesario, rasgo que no ostentan las autárquicas.
- f) Las normas municipales son erga omnes dentro de su competencia territorial, en tanto las emitidas por las entidades autárquicas sólo lo hacen respecto de las personas vinculadas al ente.
- g) Posibilidad por parte de los municipios de creación de entes autárquicos, atribución que no puede llevar a cabo un ente autárquico.
- h) Origen popular y electivo de las autoridades de los municipios, situación no aplicable a los entes autárquicos.
- i) Potestad de declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación a un inmueble.

Por consiguiente, por primera vez en la historia contemporánea argentina se materializa un fallo significativo de tendencia autonomista y que, a su vez, ha sido la antesala de la incorporación del artículo 123 de la Constitución Nacional en su reforma del año 1994, el cual califica al régimen municipal del artículo 5º e inicia una nueva etapa en el país y en la intensidad del control de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Marchiaro, 2009).

A pesar de este avance autonómico, la incorporación del artículo 123 a la Constitución Nacional no alcanzó a garantizar pleno consenso en los fallos de años posteriores. Si bien en el orden político la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido avances significativos, en el orden administrativo y económico-financiero demostraron permanentes oscilaciones e incluso contradicciones. Un claro ejemplo de ello son los casos “Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de General Pico” (1997) y “Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Chascomús” (1997) los cuales, y a pesar de ser dos fallos con tan solo dos meses de diferencia, se contradicen entre sí en lo que respecta a una misma materia.

En detalle, el primero de los fallos entiende que la voluntad por parte del municipio en materia tributaria a la empresa Telefónica es un inequívoco avance sobre la reglamentación que el gobierno nacional ha hecho en una materia delegada por las provincias a la Nación y lesiona el principio de supremacía del artículo 31 de la Constitución Nacional. Paradójicamente, y dos meses después, el segundo de los fallos

declara la constitucionalidad de tributos locales a la empresa, en el que se reconoce la jurisdicción federal sobre las telecomunicaciones y su compatibilidad con el ejercicio del poder de policía y la potestad fiscal provincial y local (Marchiaro, 2009). En este sentido, el fallo reconoce competencias municipales que no pueden ser desconocidos por ninguna norma legal provincial; reconoce no solo el ejercicio de poder de policía local sino también la competencia propia de primer grado para la creación de las sanciones que suponen el incumplimiento de las normas.

Es en los primeros años del siglo XXI en el cual dos fallos originados en la provincia de San Luis inician un proceso que tiende a una corriente definitivamente autónoma por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En concreto, el trascendente fallo “Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” (2005) aborda una ley provincial que determina la caducidad de los mandatos y una convocatoria a elecciones que derivó en la inusitada existencia de una doble intendencia simultánea durante más de un año. En este contexto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró en su fallo que tal intromisión, de ser aceptada, lesionaría la personalidad y las atribuciones del municipio, pues las autoridades constituidas deben respetar el grado de autonomía asignado a los diferentes niveles de gobierno por el constituyente provincial. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación menciona que el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante una reglamentación que produzca la caducidad de los mandatos.

El segundo de los fallos iniciados en la Provincia de San Luis, denominado “Municipalidad de San Luis c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” (2007), nuevamente aborda un conflicto en el orden político entre municipio y provincia a partir de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de normas provinciales que modifican la composición del Tribunal Electoral Municipal y que disponen la realización de una consulta popular por la ley de cine el mismo día de los comicios municipales, interfiriendo con estos, con lo cual se vería afectada la autonomía municipal, en razón de que la Constitución provincial establece que la materia electoral local se regula por carga orgánica municipal, y no puede la provincia -mediante ley- invadir dicha competencia. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la provincia abstenerse de llevar adelante una consulta popular en la misma

fecha fijada para los comicios municipales y de alterar la composición del Tribunal Electoral Municipal (Paso, 2020).

Otro de los fallos que continúa con esta tendencia autonómica a lo largo de los años del siglo XXI y relativo al orden económico-financiero es “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos” (2018). En este caso, la ciudad de La Banda denuncia al gobierno provincial de no cumplir con la ley en tanto no realiza los ajustes anuales, aplicando los índices de coparticipación municipal del año 1998 sin ningún tipo de actualización. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación da lugar a que se garantice en forma plena la autonomía municipal plena establecida por el artículo 5° y 123 de la Constitución Nacional, otorgándole de manera efectiva la coparticipación federal de impuestos y el derecho que le asiste a los municipios de gozar de ellos.

Por último, el caso más destacado de los últimos años es el fallo “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (2021), el cual tiene como disputa la Ordenanza N° 1660, dictada por unanimidad del Concejo Deliberante y validado por amplios sectores de la sociedad local, bajo el título *descanso dominical del trabajador* la cual prohíbe a los supermercados con superficie igual o superior a los 100m<sup>2</sup> abrir los días domingo. Además de la fuerte impronta sociológica (iniciada en el fallo Rivademar pero que aquí se expresa en su mayor expresión), una vez más se inclina hacia la tendencia autonómica que se viene desarrollando en este último apartado. La Corte Suprema de Justicia de la Nación fundamenta que, en el marco del federalismo y el reconocimiento de la competencia local, las atribuciones nacionales y locales no se excluyen, sino que son concurrentes, en tanto estas no desvirtúen los objetivos federales o impidan el comercio jurisdiccional. Y, volviendo con el elemento sociológico, la cercanía del municipio hace que dicha jurisdicción cuente con los elementos necesarios para valorar la idiosincrasia social imperante.

En suma, a partir de las interpretaciones del artículo 5° se desataron numerosas disputas y posicionamientos respecto a la naturaleza autárquica o autónoma de los gobiernos locales. Con el fallo Rivademar y la posterior incorporación del artículo 123 en la reforma de la Constitución Nacional, se ha vivenciado un franco avance de las perspectivas autonómicas, tanto jurídicas como doctrinales.

Si bien sólo se han mencionado a algunos autores de la doctrina que hacen a la autarquía-autonomía municipal y un número limitado de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre esta materia, es innegable que el péndulo hoy se encuentra del lado autonómico, considerando elementos no solo jurídicos sino también sociológicos.

De todos modos, lo desarrollado hasta aquí se da en el plano meramente jurídico y no necesariamente se plasma en el plano real y práctico. Es precisamente en el siguiente apartado en el que se hará una aproximación a la realidad de la provincia de Buenos Aires respecto a la autonomía municipal, en el que se observarán fuertes contrastes y distanciamientos con lo materializado en el artículo 123 de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia autonómica.

## PARTE II

### **5. La autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires**

Hasta aquí se ha realizado un recorrido a nivel nacional respecto a la autonomía municipal en sus distintas aristas y en su evolución histórica. Sin embargo, esta favorable evolución dista de ser una realidad en la provincia de Buenos Aires, como así también ocurre en la provincia de Mendoza y Santa Fe.

Preliminarmente, cabe mencionar que la provincia de Buenos Aires suma un total de 135 municipios denominados Partidos que conlleva una subdivisión del territorio provincial sin dejar espacio vacante alguno, caracterizado por ser territorios extensos con una ciudad cabecera. Particularmente, el Partido de General Pueyrredon tiene como ciudad cabecera a la ciudad de Mar del Plata.

Teniendo en cuenta la totalidad de los municipios-partidos de la provincia de Buenos Aires podemos decir que coexisten realidades totalmente disímiles: la realidad de los municipios del conurbano (con alto número poblacional y territorio reducido), la realidad de los municipios bonaerenses del interior (con baja densidad poblacional y un extenso territorio) y otros municipios intermedios que no forman parte del área geográfica del conurbano pero cuentan con áreas metropolitanas de cierta densidad poblacional, como lo es el Partido de General Pueyrredon y el Partido de Bahía Blanca. Ante un escenario municipal tan heterogéneo en territorio provincial y ante la imposibilidad de crear cartas orgánicas municipales por no ser acatado el orden institucional contemplado en el artículo 123 de la Constitución Nacional por parte de la constitución bonaerense, rige una única ley para todos los municipios y la cual regula su funcionamiento; se trata del decreto-ley N° 6.769 del año 1958 dictado bajo el régimen de facto de la Revolución Libertadora denominada Ley Orgánica de las Municipalidades, que rige en carácter de continuidad reglamentaria de la Constitución provincial respecto a los municipios y ordena el funcionamiento de los mismos. Tal como la define Raúl Luis Montero, la Ley Orgánica de las Municipalidades resulta la ley más trascendente a la hora de construir la estructura institucional de los municipios bonaerenses, atribuye competencias, se asignan deberes y se establece la organización del ente municipal. Podría definirse como una “ley fundamental” a través de la cual se

establece la base estructural que se asienta la organización municipal en la provincia de Buenos Aires.

Desde ella, y a partir de los límites y formas establecidas en la Sección VII de la Constitución provincial, se estructura todo el andamiaje jurídico de la organización sociopolítica de las sociedades locales. Sin embargo, la Sección VII se mantiene tal cual fue estructurada y aprobada por la Convención de 1934, lo cual constituye un régimen de otra época, de tiempos idos, que se mantiene como una sombra o, tal vez, como unas tinieblas que nos mantienen atrapados y no nos deja ser (Montero, 2020: 5). La provincia de Buenos Aires continúa en deuda con el reconocimiento autonómico, a pesar de haber reformado su propia constitución semanas posteriores a la reforma nacional. Paradójicamente, la definición normativa de municipio replica exactamente el mismo contenido existente en el texto original de la Constitución provincial bonaerense de 1934 y que, a su vez, es una réplica cuasi idéntica del régimen municipal de la constitución provincial mendocina del año 1916 y que aún continúa vigente:

<b>Constitución Prov. Mendoza (1916)</b>	<b>Constitución Prov. Buenos Aires (1994)</b>
<p><i>Artículo 197.- La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los departamentos de la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo, cuyos miembros durarán 4 años en el ejercicio de sus funciones, renovándose el Departamento Deliberativo por mitades cada 2 años. Los integrantes del Departamento Deliberativo serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios, conforme con el sistema establecido para la elección de diputados.</i></p>	<p><i>Artículo 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.</i></p>

Por lo dicho, la Constitución provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades además de numerosas leyes y normativas provinciales establecen un esquema fuertemente restrictivo respecto de las atribuciones municipales; el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero se encuentra en muchas de sus variantes predeterminado, fuertemente circunscripto y constreñido por el nivel provincial.

**Jerárquico -personal municipal que se desempeña en el cargo de Jerárquico-:** entendemos que no existe una real y efectiva autonomía municipal en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Tal situación se produce por varios factores, como los de orden político y financiero. Uno de ellos es que la Constitución provincial restringe la posibilidad de que cada municipio dicte su propia carta orgánica. Si bien el Decreto 6769/58 (denominada Ley Orgánica de las Municipalidades) y sus preceptos complementarios fijan pautas de esa naturaleza, no es menos cierto que al ser aprobados por el Ejecutivo o la Legislatura provincial poco aportan para eliminar paulatinamente la dependencia con el poder central y avanzar en el proceso de descentralización, desconcentración y autonomía que se intenta llevar adelante desde los ámbitos locales.

**Abogado Superior -personal municipal que se desempeña en el cargo de Abogado Superior-:** desde que la norma orgánica es dictada por la provincia y es modificada por la provincia, las modificaciones que ha tenido la ley orgánica implican que la provincia está por encima de nosotros y que nos puede dar una norma organizativa para el municipio. Por eso no es necesario una modificación constitucional para reconocer la autonomía de los municipios en la provincia de Buenos Aires. Esto se puede hacer legislativamente. Pero cada modificación que agregás a la ley orgánica, algunas buenas, algunas no tanto, implican esa superioridad o confirman esa superioridad que tiene la provincia.

Así como nos enseña Néstor Losa (1998), el logro nacional de 1994 fue acompañado, ese año, por otras reformas constitucionales provinciales que acataron la pauta autonómica o la ampliaron. Se puede aggiornar la autonomía del artículo 123, mas no se puede desconocer o atemperar, pues es el piso o base que la ley suprema fijó para que el municipio sea un gobierno y no un simple ente. Los bonaerenses, que también modificaron su Constitución en 1994, con el agravio de haberla promulgado veinte días después de la reforma nacional, no sólo desoyeron la normativa federal, sino que ni siquiera se tocó el tópico referido al régimen municipal imperante que se mantuvo igual, como si nada hubiese pasado. La provincia de Buenos Aires tiene desde sus orígenes constitucionales consagrada la fórmula que considera al municipio como una mera entidad administrativa llamada a regir algunos quehaceres vecinales (Reca, 2013).

**Abogado Superior:** está claro que más allá del mandato constitucional, después de la reforma de 1994 en el artículo 123, la provincia no lo respetó. Y no lo respetó al momento de la reforma constitucional provincial y no lo respetó después. Yo creo que la autonomía no necesitaba de una recepción expresa en la Constitución provincial, sino que podría haberlo hecho después de manera legislativa también. Tenemos algunas leyes que han reconocido de alguna forma algún grado mayor de autonomía municipal o que les han dado a los municipios algún peso un poco mayor. Se me ocurre la 13.101, la ley que modifica el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo modifica la Ley

Orgánica de las Municipalidades y establece que las ordenanzas sean leyes en sentido material y formal. Bien, esto implica algún grado un reconocimiento mayor al que teníamos antes. Pero igualmente la justicia, por lo menos la Cámara Contenciosa Administrativa local, y creo que en otras también ha ido por el mismo lado, se encargaron de decir que esto no era tan así, que no eran leyes en sentido formal y sí en sentido material. Con lo cual, creo que falta un montón de recorrido y que se podría hacer por vía legislativa y no necesitaríamos una reforma constitucional nueva. [...] De hecho, la Ley Orgánica de las Municipalidades es un decreto ley que tranquilamente puede ser modificado en cualquier momento por legislatura provincial.

Por lo tanto, la provincia de Buenos Aires ha desoído la normativa federal respecto al aspecto autonómico que aborda a la autonomía local, sin siquiera modificar el tópico referido al régimen municipal imperante en la Constitución provincial de 1934, que se mantiene igual desde aquel momento (Losa, 1998).

En las siguientes líneas se dará cuenta de los desacoples, tensiones y contradicciones particularmente presentes en la provincia de Buenos Aires respecto al artículo 123 de la Constitución Nacional en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero. Para ello la reciente controversia judicial impulsada por el municipio de Castelli frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa” (2020) será el puntapié inicial en tanto pone en crisis al actual escenario provincial respecto a la autonomía municipal y que pretende el dictado de una medida cautelar a fin de que se ordene a la provincia de Buenos Aires que fije el alcance y contenido de la autonomía municipal, para permitir a la Municipalidad de Castelli el ejercicio de la facultad constitucional federal de sancionar su propia carta orgánica, fijar su autodeterminación y ejercer su autonomía política, económica, tributaria y financiera -entre otros aspectos de la organización municipal-, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

## 6. ¿Autonomía institucional?

La imposibilidad de establecer cartas orgánicas en los municipios de la provincia de Buenos Aires es la razón troncal de la limitación autonómica local debido a que las estructuras institucionales son la matriz de los procesos decisionales y un vector estructurante del contenido de las políticas locales. Esta problemática se encuentra visiblemente expresado por la Municipalidad de Castelli frente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

*el régimen local resulta anacrónico, arbitrario e irrazonable, a la luz del Derecho Público Provincial argentino que ha recibido y aplicado los principios constitucionales federales. [...] Dada la indeterminación del concepto de autonomía local del artículo 123 de la Constitución Nacional, se ha puesto en manos del constituyente y legislador provincial el diseño de las instituciones municipales, respetando principios mínimos de autogobierno que no están descriptos en el texto constitucional que cuestiona, en franco incumplimiento, por omisión, de la normativa federal.*

La atribución de competencias debe hacerse en forma enunciativa, reconociendo la competencia del municipio en los casos de omisión, insuficiencia o duda de las disposiciones vigentes, siempre que se trate de necesidades colectivas de la sociedad local. Este mecanismo es el que mejor se adapta a los cambiantes requerimientos comunitarios en el municipio actual, ya que el incremento permanente de funciones que reciben los municipios, producto del fenómeno de la descentralización, obliga a una visión dinámica. Al no poder dictar sus propias cartas orgánicas, los municipios bonaerenses están hoy constreñidos, por ejemplo, a generar en el seno de sus gobiernos las mismas estructuras organizativas; están sometidos a los mismos mecanismos que el decreto-ley N° 6759/58 ha establecido uniformemente para todos ellos, sin importar sus diferencias demográficas geográficas, económicas, con los mismos topes y con las mismas reglas, sin considerar ni distinguir en razón de urgencias, volúmenes, necesidades, ni nada que pudiera entenderse como lo “adecuado” para cada caso en particular (Curcio, 2007).

**Secretario de Gobierno:** no creo que cada municipio daba tener una carta orgánica propia, pero me parece que nuestra Ley Orgánica debe tener una revisión general y profunda en función de eso. Sí creo que la provincia debe tener un modelo de municipio grande, mediano y chico. Debe tener tres modelos. Existe sobrada experiencia legislativa en países como en España, por ejemplo, donde los municipios no son iguales

y hay municipios que tienen mayor delegación en función de su mayor población. Y hay municipios muy chiquitos que no, que no tienen esas delegaciones o que a través de regiones o a través de estamentos intermedios pueden funcionar de manera diferenciada. Yo no creo que cada uno deba tener su constitución. Sí creo que la Ley Orgánica debería prever por lo menos tres tipos de municipios y generan mayores delegaciones. A cuanto más grande es el municipio, más demandas tiene. Está claro que municipios con 12.000 habitantes no funcionan de la misma manera. Sin embargo, hoy nos atendemos con la misma normativa, funcionamos con la misma normativa.

La imposibilidad de sancionar cartas orgánicas también implica un déficit identitario, en tanto cada sociedad local se encuentra obstaculizada de definirse normativamente y configurar su ordenamiento jurídico local a través de las particularidades sociales, culturales, políticas, económicas, demográficas y geográficas que moldean fuertemente a las identidades locales, en contraposición a los escasos niveles identitarios como bonaerenses.

**Secretario de Seguridad:** el marplatense se siente marplatense. Se siente marplatense consumiendo en un bar marplatense, se informa a través de medios de comunicación marplatense, de portales marplatenses, canales de televisión marplatenses. Discute mucho su realidad. El marplatense discute mucho la realidad del marplatense. Tiene, Mar del Plata, más una lógica de ciudad autónoma que de municipio, si se quiere. Y esto debe pasar, quizás, en dos o tres lugares de la provincia de Buenos Aires y del país.

Como consecuencia de este escenario, se desprenden numerosos déficits institucionales subsecuentes y que, lejos de agotarlos, se describirán dos de ellos: justicia y tribunal de cuentas.

### **6.1. Justicia Municipal**

Uno de los elementos deficitarios autonómicos en términos institucionales es la Justicia Municipal, denominada Justicia de Faltas. Si bien en sus inicios y a través de los cabildos el andamiaje judicial en territorio bonaerense era estrictamente local, tuvo su viraje en el año 1821 cuando Bernardino Rivadavia estableció una mayor centralización y la consecuente disolución de los Cabildos. La provincia de Buenos Aires inicia un proceso en el que impone la configuración de las estructuras municipales, creándose Juzgados Provinciales que tienen atribuciones sobre muchos municipios y quitándole así atribuciones propias de la justicia local. Con la sanción de la Constitución de 1853 la idea de poder judicial municipal quedó desplazada, empezando a entender al municipio

como una organización de “delegación”, sin poderes propios, como mera concesión y revocables de los poderes provinciales (Atela, 2015).

El municipio es un gobierno subnacional como lo es la provincia en tanto cada uno se aboque a sus materias propias dentro de lo que se denomina *poder de policía*. La calificación de *administrativo* en la justicia comunal solo trae confusión; es juez municipal a secas, es magistrado del pueblo local. La tripartición de funciones es esencial en el siglo XXI y hace a la gobernanza de nuestros días. No puede concebirse que se utilicen dogmas contrarios a la realidad o se califiquen funciones para denegar precisamente esas funciones jurisdiccionales locales que los pueblos y sus vecindarios poseen y necesitan (Losa, 2023: 5). En tanto las ordenanzas tienen fuerza de ley en el ámbito local, los jueces de faltas lejos de emanar actos administrativos emanan resoluciones, fallos y sanciones.

Así, la forma republicana de gobierno es contundente en la trilogía de funciones, las cuales no deben ser absorbidas por ninguno de ellos en desmedro de otros; la tríada hace a la esencia misma de la república y cuyo efecto -sin poderes que se controlen entre sí y se limiten mutuamente- no existe cabalmente una verdadera república, y esto es para todos los niveles gubernativos de base constitucional. Estas formas republicanas se encuentran expresamente señaladas en el Preámbulo de la Constitución Nacional al momento de referirse de *afianzar la justicia*, en el artículo 1° en el que establece la adopción de la forma republicana de gobierno, en el artículo 5° en el que indica que *cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional*, además del artículo 123 ya analizado.

*Se observa que no se plantea ni se intenta dar soluciones al interrogante respecto a si se trata de competencia administrativa o jurisdiccional, quedando en manos de la legislación infraconstitucional su determinación. Losa sostiene la tesis del Poder Judicial Municipal, entendiendo que la materia contravencional comunal es uno de los componentes típicos y propios del municipio como forma de gobierno autónomo y necesaria. (Ábalos, 2003)*

En efecto, los cuatro órdenes de gobierno (nacional, provincial, municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) presentan el carácter de autónomos en la medida de sus

propias incumbencias y competencias, y el derecho de faltas es un derecho que tiene su propia autonomía. Tal es así que ciertas faltas pueden tener sanciones más altas o bajas de acuerdo con cada municipio conforme a la preponderancia que ocupa en cada uno de ellos de acuerdo con sus valores y configuraciones. Por otro lado, vale decir que las contravenciones, faltas o transgresiones ven elevado su número conforme avanza la modernidad y muchas veces el ordenamiento jurídico no acompaña esta dinámica.

**Abogado Superior:** nosotros teníamos un profesor, que fue titular de derecho administrativo durante muchos años, que decía “a los jueces de falta les falta para ser jueces”. La verdad que la justicia de faltas debería y podría tener un desarrollo mucho más amplio. No sé si necesitaríamos una justicia o un poder diferenciado. Sí que no fueran jueces administrativos, podría llegar a tener un órgano de control superior, sí jurisdiccional y no administrativo, y no tener que ir a los juzgados correccionales, que la verdad que no tienen nada que ver con la justicia de faltas, y tener que llegar por vía de apelación, ir a la Cámara y algunas cuestiones que deberían decidirse acá.

Nuestra justicia de faltas lo que sí podría es tener otras si fuera reconocido como un órgano jurisdiccional y no como dependiente del Departamento Ejecutivo. La complejidad que tiene el municipio y la complejidad de temas que manejan los juzgados de faltas, no podemos dejarlo librado a un mero funcionario dependiente del ejecutivo. Deberían tener otro grado de estabilidad y tendría que ser un Departamento separado e independiente.

En este orden de cosas y en lo que respecta estrictamente a los municipios, el régimen municipal consiste en la administración de las materias que conciernen sólo a los habitantes de un distrito o territorio particular y en tanto no afecten a la nación en su conjunto. Por lo tanto, los municipios deben estar investidos de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad de la comuna y del correspondiente poder sancionatorio de sus infracciones. Incluso, esta definición habilita la posibilidad de considerar mayores atribuciones a la justicia municipal, siempre y cuando se trate de materia estrictamente local: tributos municipales, cuestiones electorales municipales, mediaciones comunitarias son algunas de las potenciales materias que se les podría atribuir a la justicia de faltas.

**Juez de Faltas:** en el orden local, al ser los municipios autónomos y dentro de su jurisdicción, tendría que replicarse todo el sistema organizativo de un Ejecutivo, un Deliberativo y un Judicial. Lo que pasa que la provincia siempre ha querido manejar todos los hilos de todas las municipalidades desde La Plata.

Cuando se pone el foco en los municipios de la provincia de Buenos Aires se observan profundas tensiones de la cuestión, considerando que la condición *sine qua non* de todo

municipio republicano implica el establecimiento de tres poderes independientes con propia autonomía funcional.

**Juez de Faltas:** una justicia totalmente independiente dentro de la esfera municipal tendría que existir en todo régimen que sea autónomo, ser el resorte judicial del sistema tripartito.

**Secretario de Gobierno:** yo creo que en un sistema evolucionando, el sistema que tenemos podría tener un Departamento Judicial municipal. La creación de un Departamento Judicial podría ser un elemento para modificar en nuestras cartas orgánicas.

**Abogado Superior:** creo que la posibilidad de tener un poder judicial municipal sí le daría otro volumen y otra profundidad a las decisiones que se pudieran tomar.

En este sentido, la justicia municipal -en el sentido amplio del concepto- de los municipios bonaerenses no es orgánica ni expresamente reconocida como aquel tercer vértice de poder en el triángulo que hace a la configuración republicana nacional y provincial, incumpléndose (una vez más) el carácter republicano mencionado en el artículo 5° de la Constitución Nacional en el cual expresa que *cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional* [...].

**Juez de Faltas:** la reforma constitucional de 1994 ha generado una obligación adicional para acceder a la garantía general que dispone el artículo 5° de la Constitución Nacional, que es la de instituir la autonomía de los municipios y reglar su alcance de conformidad con el artículo 123. En estas formas representativas y republicanas entendemos que en la Provincia de Buenos Aires existe un déficit porque se incurre en una inconstitucionalidad por omisión ya que no se puede privar al Estado municipal de tener un poder judicial propio [...] Tendría que salir una ley en la cual le dé la posibilidad a todas las municipalidades que dicten su propia carta orgánica, hoy existe Ley Orgánica de las Municipalidades que es de 1958 y quedó re vieja. En esta Ley Orgánica de las Municipalidades, están las facultades del Ejecutivo en su artículo 108, están las del Deliberativo, y tendría que aparecer unos capítulos de los Juzgados de Faltas independiente de lo que va a hacer el Deliberativo y el Ejecutivo, como pasa en los jueces provinciales o nacionales; son tres cabezas distintas de cómo funciona la cosa. La justicia municipal debería ser parte orgánica del sistema republicano.

Una muestra de ello es un fragmento del artículo 190 de la Constitución de la provincia:

*Artículo 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo.*

A simple vista, la Sección VII del Régimen Municipal en la Constitución provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades no constituye ni reconoce institucionalmente a la Justicia Municipal como parte de la tradición republicana de nuestro país. Es tal la omisión que la propia Constitución provincial en su artículo 196 excluye cualquier resolución judicial local al establecer que

*los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.*

En este mismo sentido, el artículo 1° de la Ley Orgánica de las Municipalidades omite orgánicamente a una entidad estrictamente judicial y exógena de otros poderes, en consonancia con el artículo 190 de la Constitución provincial mencionado en anteriores líneas:

*Artículo 1. La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejal.*

Ni siquiera con la reforma constitucional provincial del año 1994 se reconoce la forma republicana de los Estados municipales. Es sólo en su artículo 166 en el cual se hace referencia indirecta al reglamentar el Poder Judicial y que pareciera negar la posibilidad de existencia de un poder judicial municipal con funciones jurisdiccionales stricto sensu (Atela, 2015):

*Art. 166: La legislatura [...] podrá establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales.*

La justicia municipal de faltas bonaerense no emerge ni de la Constitución ni de la Ley Orgánica de las Municipalidades sino de una ley especial (decreto-ley 8751 del año 1977) que lo rige y en la cual establece que su marco de competencias se aplica al juzgamiento de las normas municipales en el ejercicio del poder de policía y a las

normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a las municipalidades, siendo competente en nuestros días en materia de tránsito, salubridad, espectáculos, edilicia, derecho del consumidor, etc. Como consecuencia de este último aspecto, y conforme a lo establecido por el decreto-ley 8751, los Juzgados de Faltas en la provincia de Buenos Aires solo son creados cuando el Departamento Deliberativo de cada localidad así lo resolviese a través de la sanción de la ordenanza correspondiente; caso contrario, es el propio Departamento Ejecutivo el cual conoce, juzga y sanciona, poniendo en crisis el republicanismo constitucional por convertir al mismo Intendente en juez y parte.

**Juez de Faltas:** la ley 8.751 dice que los partidos donde no han sido creados la justicia de faltas, es el Intendente el juez de faltas. Pero tiene determinadas limitaciones que los jueces de faltas no tienen, tienen menos atribuciones. Sin perjuicio de que siempre hay una revisión judicial de las distintas decisiones que se adopten, no deja de ser juez y parte. Al no tener una justicia de faltas plasmada en una carta orgánica e independiente del poder ejecutivo y del poder deliberativo, afecta el sistema republicano y es un incumplimiento de este principio.

Como consecuencia de ello, la Justicia Municipal queda enteramente subsumida en el Departamento Ejecutivo anulando, además, sus atribuciones y facultades administrativas como es la designación y sanción disciplinaria de su personal, la propia proyección presupuestaria, la modificación de las pautas de funcionamiento interno, el ejercicio de la superintendencia, entre otros ejercicios inhibidos por la ausencia de reconocimiento como tercer poder.

**Juez de Faltas:** afecta en la medida en que uno no tiene un presupuesto propio de gastos, y nosotros dependemos de la Secretaría de Gobierno para cajas chicas y demás cuestiones. Deberíamos tener, como si fuéramos un departamento, un propio presupuesto, y así uno manejarse libremente, sin perjuicio de responder por todos los gastos que se hicieran. Hay que trasladar lo mismo que existe en el orden nacional al orden municipal.

Asimismo, cabe plantearse la legitimidad procedimental de que todo recurso de alzada respecto a las decisiones que son competencias exclusivas de la justicia de faltas municipal sea elevado a la justicia de jurisdicción provincial o, en su defecto, la legitimidad del fuero determinado por la ley provincial.

**Juez de Faltas:** la justicia de faltas, reconocida como debe ser, tiene el mismo nivel del juez provincial o nacional. Solo tienen distinta competencia. Entonces no tiene sentido, porque se hace una especie de diferenciación, en el que una justicia tiene menos conocimiento jurisdiccional que un juez de provincia o de nación, cuando todos son jueces de la constitución con injerencia en un temario propio que es el que corresponde. Cuestiones municipales, jueces de faltas; cuestiones de problemáticas provinciales, jueces de provincia; cuestiones federales, jueces federales. No tiene sentido que un juez provincial analizara una decisión de un juez municipal, aun que legalmente sea así.

**Abogado Superior:** nosotros en algún momento planteábamos que la alzada de la justicia de faltas debería ser el fuero contencioso y no el fuero penal, por lo menos en algunas materias, porque tiene otro tipo de criterios. Por ejemplo, la modificación del quantum de las multas es algo que un juez en el contencioso no se metería jamás porque entiende que esa es una facultad del Ejecutivo. O, en este caso, del órgano que tomó la decisión. Y que lo que puede controlar es si está debidamente fundada o no, si el valor de la multa, el quantum de la multa aplicado es proporcionado (o no) a la falta, pero un juez administrativo jamás se le ocurriría modificarte la multa, jamás te diría “no, no son 500 000, son 300 000”, cosa que sí hacen los jueces del correccional.

Hoy, la verdad que la convivencia entre los juzgados a faltos y los correccionales es bastante compleja con el tema de bajar las multas, de modificar en los casos de la alcoholemia, de modificar las inhabilitaciones y todo eso. Hay una intromisión ahí de un poder sobre el ámbito municipal y un poder que la verdad que no sé si está preparado o una justicia que no sé si está preparada para el control de esas cuestiones que son muy nuestras.

A pesar de los déficits institucionales, este tipo de falencias empiezan a ser puestas sobre el tapete y se ponen en cuestión en el orden judicial. Una muestra de ello es la causa "Ozón, Adriana Mabel c/ AFIP y otro s/ Amparo Ley 16986" en la que la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata consideró que la justicia municipal constituye el tercer poder dentro de la estructura republicana del municipio, y que sus jueces integran el trípode necesario con sustento en la autonomía derivada de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. Con estos fundamentos confirmó el decisorio del juez federal de primera instancia que también había valorado la judicatura municipal independiente.

**Juez de Faltas:** ha habido acá algunos fallos de Cámara Federal, también en distintas provincias, en los cuales consideran que los Jueces de Faltas son jueces de la Constitución, como pueden ser cualquier otro juez nacional, federal o provincial. Lo que pasa que cada cual tiene su ámbito de aplicación.

Vale mencionar que si bien los únicos órganos reconocidos en el ámbito municipal bonaerense es el departamento Ejecutivo y el departamento deliberativo, la justicia

municipal se encuentran revestidos de ciertas garantías que son propias de los magistrados como es la designación del intendente con previo acuerdo del Concejo Deliberante, la inamovilidad del cargo, la conformación de un órgano ad-hoc y específico para su remoción, la intangibilidad de las remuneraciones, siendo todas ellas notas características tendientes a resguardar la independencia y ajenidad hacia los poderes políticos de la organización de la justicia municipal (Atela, 2015).

Por todo lo dicho, y circunscripto al rol jurisdiccional en lo que hace a los poderes comunales, reiteramos nuestra postura en el sentido del respeto a lo republicano y, en aras de ella, la concreción de la separación de poderes que implica la conceptualización republicana en todos sus niveles. Consecuentemente, además de los dos clásicos – Ejecutivo y Legislativo- debe crearse el otro poder independiente que controle la legalidad, exija y contemple el derecho de las personas a su defensa y a ser oídos, acepte la necesidad de ampliar competencias juzgatorias en base al avance de la modernidad y con criterio de especialización. Va de suyo que las faltas o contravenciones deben ser materia propia de estos tribunales como intervenciones en lo que hace a mediación por conflictos entre vecinos con base en el derecho contravencional y no con sustento administrativo/recaudatorio. No corresponde equiparar a la justicia municipal bajo el paraguas del derecho administrativo; la justicia municipal no emana actos administrativos sino fallos y resoluciones, es decir, ejecuta un rol jurisdiccional. El derecho administrativo no debe confundirse en este tópico. La alzada también debe ser municipal y en todos los casos serán jueces letrados e inamovibles con incompatibilidad profesional e intangibilidad de sus emolumentos y preponderantemente especializados en normativa y doctrina de Derecho Municipal (Losa, 2020).

## **6.2. Tribunal de Cuentas**

En páginas precedentes se ha descripto las implicancias de la autonomía municipal y parte de sus incongruencias detectadas en la provincia de Buenos Aires. En términos institucionales, la imposibilidad de sancionar cartas orgánicas por parte de los municipios bonaerenses conlleva graves limitaciones en sus facultades, atribuciones y competencias que por derecho propio les corresponde. Una de estas falencias se ha ejemplificado con la justicia local y el incumplimiento de una configuración republicana dispuesta por la Constitución Nacional.

Otro de los elementos constitutivos que hacen a este entramado institucional de incumplimientos flagrantes en el aspecto autonómico tiene que ver con el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, órgano formal y expresamente reconocido en la Constitución bonaerense que Colavitta (2020) define como el organismo de la Constitución provincial, encargado de ejercer el control externo sobre la administración y gestión de los recursos públicos, con el propósito de garantizar su adecuado uso, determinar responsabilidades y prevenir cualquier irregularidad. Las funciones inherentes a este organismo son señaladas por la misma Constitución provincial, según la cual el Honorable Tribunal de Cuentas tiene las siguientes atribuciones:

*1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.*

*2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.*

Las auditorías de regularidad y legalidad que realiza se materializan a través del estudio de las cuentas municipales y la emisión posterior de fallos.

**Subsecretario de Hacienda:** en lo que respecta al ámbito municipal, existe un control interno que efectúa la Contaduría Municipal en cabeza del Contador General y el control externo que efectúa el Tribunal de Cuentas, sin dejar de considerar el control no menos importante que realiza la ciudadanía y el poder legislativo a través del Concejo Deliberante. Ahora, tanto el control interno como el externo son controles principalmente de legalidad, es decir, que se orientan a controlar que los actos de gobierno se ajusten a las normas vigentes, el control interno de manera concomitante con la ejecución de las políticas públicas, mientras que el control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas es ex post.

Sin dudas, la regulación y los mecanismos institucionalizados de control de quienes llevan adelante decisiones públicas son imprescindibles no solo en términos de transparencia ciudadana sino también son fundamentales para evitar posibles discrecionalidades.

**Subsecretario de Hacienda:** el control es sumamente necesario en el Estado, como también en cualquier otra organización, ya que el mismo permite determinar posibles desvíos y efectuar las correcciones que sean necesarias, siempre con el objetivo final de utilizar eficientemente los recursos de la ciudadanía. En lo que respecta al

funcionamiento del Estado, el control lleva sin dudas a mayor transparencia y a reducir los riesgos de corrupción.

De lo que aquí se trata es interrogar hasta qué punto las potestades y atribuciones de control -de hecho y de derecho- del Tribunal de Cuentas atenta sobre la autonomía municipal en sus distintos órdenes. Este perjuicio hacia los municipios por parte de la provincia de Buenos Aires, con sus distintos resortes institucionales, cuenta con un entramado legal que lo sustenta y que, paradójicamente, colisiona con lo establecido por la Constitución Nacional y que muchas veces excede sobradamente sus facultades normativamente otorgadas.

**Abogado Superior:** nos tocó hace poco verlo de primera mano. La verdad es que el Tribunal de Cuentas es un órgano formado por contadores que se meten a controlar la legalidad de algunos actos. Como no está derogada la ley 13.101 y la Ley Orgánica de las Municipalidades, se mete a controlar la legalidad de leyes en sentido material y formal, cuando el control de la supremacía constitucional está solamente encargado en nuestro país a los jueces.

Respecto de la ordenanza del artículo 14 de la Ordenanza Fiscal, que es el que establece la imposibilidad de llevar adelante trámites si las personas o los bienes mantuvieran deudas de cualquier tipo con la municipalidad. Esa norma fue muchas veces cuestionada por la justicia, declarada ilegítima y en otros casos declarada inconstitucional. Pero sabemos que el control de constitucionalidad es difuso en nuestro país; hay un caso en el cual las partes que intervienen se someten a la justicia y la justicia declara la inconstitucionalidad de esta norma que prohíbe realizar algún trámite si vos tenés deudas con el municipio. Ese caso se repite una, dos, tres veces, se repitió algunas veces las sentencias de la Cámara Contenciosa, refiriéndose a la inconstitucionalidad de esta norma. Ahora, ¿quién debería hacerse cargo de eso? En nuestro caso es el Departamento Deliberativo, que ante varias sentencias que declararon una norma inconstitucional, debería modificarla. Ahora, el Tribunal terminó, primero, pidiendo explicaciones a los abogados que defendían la constitucionalidad de esa norma, y después terminó poniéndole una multa al intendente por la aplicación de una norma cuya modificación no compete a él tampoco, sino al legislativo, pero directamente metiéndose en el control de constitucionalidad de una ordenanza. Hoy es una norma vigente; el artículo 14 de la ordenanza fiscal es una norma que está vigente, que fue declarada inconstitucional en determinados casos. Ahora bien, que a vos te pongan una multa o te pidan explicaciones por defender la constitucionalidad de una norma vigente, que se presume legítima, que se presume constitucional, es una locura, es una irracionalidad; que un contador declare la inconstitucionalidad de una norma o no lo haga de forma abierta, pero te diga “si vos seguís respetando esa norma, te voy a poner una multa” es una locura, es algo que no me entra en la cabeza, porque yo digo “flaco, no tengo otra, porque no puedo desconocer la ordenanza”, lo único que puedo hacer es decirle al Deliberativo “che, mirá que acá te declararon cinco veces la inconstitucionalidad de esta ordenanza, tenés que modificarla vos”. El cargo tampoco tendría que ser para el intendente; el intendente no está obligado a propiciar la modificación de una normativa que es competencia del deliberativo.

No solo se trata de control y auditorías de un organismo que se encuentra a cientos de kilómetros de un municipio como General Pueyrredon sino también se trata de imposiciones de índole administrativa y política que poco tiene que ver con la autonomía local y el espíritu de proximidad de cercanía de los gobiernos locales.

**Jerárquico:** en el contexto de la labor que desarrolla el organismo de asesoramiento jurídico en el ámbito del Partido de General Pueyrredon encontramos frecuentemente limitaciones en su obrar a partir de la existencia de un contralor que, en muchos casos y si bien se encuentra dentro de las facultades del órgano de fiscalización en la materia, se generan de algún modo actitudes de excesivo resguardo de las responsabilidades que le caben a los funcionarios municipales actuantes ante supuestos específicos. Las observaciones u objeciones que aparecen en el trámite de actuaciones administrativas en el ámbito de este Municipio, si bien ejercidas en el marco de competencia asignada al citado Tribunal, se traducen frecuentemente en aspectos claramente negativos para la labor que ha desempeñar el representante de la comuna en pos de obtener resultados perseguidos y objetivos esperados. Excesivo temor para tomar decisiones, lapsos temporales que se dilatan innecesariamente, trabas burocráticas que se introducen, son sólo algunas de las demostraciones de estas barreras que se generan con frecuencia a partir de la intervención del organismo provincial.

**Abogado Superior:** se excede el Tribunal de Cuentas. A ver, no sé si la forma de control es mala. Si ponemos la forma de control del Tribunal de Cuentas frente a las formas de control o a los métodos de control que tienen, no sé, en el ámbito de nación, la verdad que es mucho más laxa en nación que en provincia. Pero tampoco podemos tolerar el exceso del Tribunal de Cuentas en querer modificar la normativa municipal cuando esto es competencia propia del municipio.

Así como los municipios representa la inmediatez, la proximidad y, en muchos casos, la única fuente receptora de demandas ciudadanas y sus respectivas soluciones (sean de jurisdicción municipal, provincial, nacional y hasta internacional), el Tribunal de Cuentas no hace más que burocratizar y lentificar dicha inmediatez. En tanto exista la decisión de resolver las problemáticas emergentes, muchas veces los municipios deben consultar al Tribunal de Cuentas la manera de cómo proceder para su resolución.

Un ejemplo de ello es el artículo 282 de la Ley Orgánica de las Municipalidades el cual priva a los ciudadanos de los distintos municipios de la posibilidad de resolver cuestiones que hacen a sus intereses y problemas; no es posible sostener el alto grado de reglamentación que las materias involucradas requieren pueda ser compatible con un sistema autonómico. Y, sin embargo, el artículo 282 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (con el agravante que el artículo ha sido reformado en el año 1996,

posterior a la reforma de la Constitución Nacional donde se consagra el artículo 123) expresa que

*El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley, regulando lo concerniente a la actividad económica, financiera y patrimonial de las Municipalidades y a sus respectivas rendiciones de cuentas, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. La reglamentación determinará la forma para la estructuración de los presupuestos y cálculos de recursos, con el objeto de unificar criterios de evaluación.*

En efecto, y tal como lo señala Montero, la actual redacción del artículo 282 de la Ley Orgánica las Municipalidades resulta inconstitucional en tanto priva a los municipios de la facultad auto-normativa que le correspondería ejercer.

Asimismo, las resoluciones y reglamentaciones son los instrumentos mediante los cuales el Tribunal de Cuentas regula la actividad municipal y que naturalmente lima y desgasta las atribuciones autonómicas locales; se trata de una gran cantidad de normas, muchas veces contradictorias y otras inaccesibles a los administradores (Montero, 2020). Las numerosas resoluciones emanadas por este Tribunal pueden ser entendidas como un flagrante atentado frente a la autonomía municipal, dado que circunscribe las posibles acciones administrativas y financieras de los municipios a estas resoluciones.

**Secretario de Gobierno:** que hoy no se pueda o sea difícil contratar un consultor para los municipios es no entender que si el municipio no contrata un consultor para llevar adelante determinada investigación tenemos que contratar empleados municipales, con todo lo que eso implica.

Una de ellas es la denominada *Reglamento para la Administración de las Municipalidades* del año 1991, la cual formó parte de la reciente controversia judicial “Intendente de la Municipalidad de Castelli c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa” y que actúa de reglamentación pormenorizada del tipo financiera, contable, presupuestaria y licitatorio (y hasta deberes de los funcionarios y empleados, responsabilidades y penalidades) de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Como consecuencia de ello, y recordando el incumplimiento de la Constitución provincial y la Ley Orgánica Municipal respecto a la autonomía municipal, el Honorable Tribunal de Cuentas agrava y complejiza aún más este escenario. Los

distintos resortes institucionales provinciales (desde la Constitución provincial hasta las reglamentaciones, fallos y resoluciones del Tribunal de Cuentas) constriñen severamente a los márgenes de acción municipal y cercenan así la autonomía local garantizada por la Constitución Nacional.

**Abogado Superior:** veo que el Tribunal de Cuentas se mete más en estas cosas, y cada vez se mete más en cuestiones que -primero- no debería y -segundo- que no comprende. Lo hemos charlado algunas veces con algunos colegas y decimos “bueno, hoy la verdad que la potestad de decir qué está bien y qué está mal es el Tribunal de Cuentas. Y como te persiguen con el pedido de explicaciones, con el cargo y demás, no te queda otra que renunciar a tu soberanía de poder dictar ordenanzas por lo que te dice el Tribunal de Cuentas”. Y el Concejo Deliberante, órgano soberano electo por el pueblo, va a tener que -de alguna manera- terminar haciendo caso y llevando adelante los preceptos que te manda el Tribunal de Cuentas, porque si no te ponen un cargo.

Rinden cuentas ante un organismo de contralor que, desde la ciudad capital de la provincia, estudia -o pretende hacerlo- por igual las cuentas municipales de todos los municipios bonaerenses, sin poder interpretar las específicas situaciones que condujeron a cada uno de ellos a adoptar tal o cual medida, porque ni siquiera puede conocerlas. Ello, sin perjuicio de que conforme el artículo 19 de su texto orgánico actúa de manera descentralizada a través de delegaciones –distribuidas “discrecionalmente” en el territorio provincial, mediante su creación en los lugares que el propio Tribunal de Cuentas determina por Resolución–, ya que esas delegaciones (o sedes) agotan actualmente su intervención en formalizar las primeras ‘observaciones’ o ‘requerimientos’, pero todas las resoluciones y fallos que finalmente dicte el Tribunal de Cuentas emanan de la ciudad de La Plata (independientemente del municipio al que corresponda la auditoría en cuestión).

La autonomía institucional significa que cada municipio cuente con sus propios órganos de contralor locales, los que dotados de la imparcialidad suficiente auditarán las cuentas de la comuna, con la mirada puesta en la comuna. Conociendo su pasado, presente y futuro, de manera tal de comprender –cuando correspondiere– las explicaciones que, ante una determinada observación o requerimiento, brinden sus funcionarios. No significa otra cosa que controlar la gestión pública con conocimiento cabal, en tiempo y espacio, de la realidad que se controla, es decir, con eficiencia (Curcio, 2017: 6).

**Secretario de Gobierno:** el organismo no está mal como organismo de control para la provincia de Buenos Aires, el problema es la lejanía muchas y la normativa que aplica la cual debe cambiar. Si generamos modificaciones en la Ley Orgánica, modificaciones en la Ley de Contrataciones de la Provincia de Buenos Aires, modificaciones en la Constitución que hagan que tengamos autonomía municipal, probablemente el Tribunal de Cuentas deba tener una versión de auditoría local.

Por lo expuesto, decimos que la Constitución de la provincia de Buenos Aires establece una autonomía municipal semiplena al no reconocer la autonomía en el orden institucional y no poseer capacidad para dictar sus propias cartas orgánicas; la autonomía municipal no puede lograrse sin reconocer a la institución la facultad de otorgarse su propia carta orgánica (Paso, 2020). Así, los municipios bonaerenses se encuentran extremadamente circunscriptos a los institutos y mecanismos que la Constitución provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades y el Tribunal de Cuentas disponen uniformemente para todos ellos, sin considerar ni distinguir las diferencias de las propias dinámicas internas como así también diferencias demográficas, geográficas, económicas, sociales, identitarias, políticas entre los distintos municipios. En siguientes apartados se continuará profundizando las implicancias del Tribunal de Cuentas en el orden administrativo y económico-financiero, poniendo el foco en la Reforma de la Administración Financiera en el *Ámbito Municipal (RAFAM)*.

## 7. ¿Autonomía política?

La autonomía política supone descentralización y democratización del poder, una mayor participación en la gestión pública. En la provincia de Buenos Aires es quizás el orden más avanzado en lo que respecta a la autonomía municipal. Quien reside en la Provincia de Buenos Aires elige a sus representantes en el plano local tanto del poder ejecutivo como los integrantes del poder deliberativo, y -por vía indirecta- a los defensores del pueblo y los jueces de faltas. A pesar de ello, existen elementos jurídico-estructurales que ponen en cuestión la existencia de una plena autonomía local en términos políticos.

### 7.1. Limitaciones jurídicas, electorales y representativas

En primer lugar, se destaca uno de los artículos de la Constitución provincial del cual se desprenden y ramifican las atribuciones y facultades políticas (limitantes, como veremos) de cada municipio. Pero fundamentalmente se destaca debido a que da cuenta y expresa la concepción respecto al carácter autonómico del municipio; conforme a esta normativa se identifica una concepción tajantemente autárquica de lo local a través de la cual se interpreta entre líneas que es la legislatura provincial la que detenta la totalidad de los poderes y *delega atribuciones y responsabilidades* a los gobiernos locales. Para visibilizar dicha concepción se transcribe el artículo en cuestión de la Constitución provincial:

*Artículo 191.- La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales [...]*

De este artículo, juntamente con el artículo 190 de la misma Constitución, se desprende la configuración orgánica y estructural que establece, de manera unilateral, la composición de municipios a través de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo. Simultáneamente, y como un desprendimiento de ello, fija el número de miembros del departamento deliberativo en relación a la población de cada distrito, la duración del mandato del intendente municipal, las condiciones para ser elegibles tanto del departamento ejecutivo como deliberativo, las atribuciones inherentes al régimen municipal y sus limitaciones, las responsabilidades y obligaciones de los funcionarios y de los agentes municipales, la manera en la que deben dirimirse

los conflictos internos de los municipios y de una eventual acefalía. Así, parte del artículo 190 señala que:

*... (los miembros del Poder Ejecutivo y Deliberativo) no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.*

La Ley Orgánica de las Municipalidades actúa de la misma manera y en estricta consonancia con lo dictado por la Constitución provincial. Determina la cantidad de ediles que deben integrar del poder deliberativo de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio como así también determina la cantidad de extranjeros que podrían participar. De la misma manera, otra de las limitaciones políticas en el espectro municipal producto del plexo normativo provincial con una fuerte impronta autárquica tiene que ver con las delegaciones municipales. Si bien esta figura es contemplada por la Ley Orgánica de las Municipalidades, la misma es considerada como mera extensión administrativa del municipio de cada partido y en la cual el delegado es designado por el mismo Intendente, restringiendo la contemplación normativa de que las cabezas de las delegaciones locales sean sometidas a elecciones democráticas.

**Secretario de Gobierno:** A nivel normativo, la ley orgánica es una de las que más deficiencia tiene.

En efecto, la posibilidad de incorporar la figura de viceintendente en caso de que algún municipio así lo considere queda plenamente pulverizada como así también la posible decisión de un gobierno local en desdoblarse las elecciones políticas locales respecto al calendario supramunicipal y la creación de una junta electoral municipal. De la misma manera, se pone sobre el tapete si la cantidad de concejales establecidos conforme a la cantidad de habitantes expresa una cabal y legítima representatividad de la población local, entre tantas otras implicancias.

Vale profundizar dos elementos que conforman el orden político de la autonomía municipal y que demuestran (una vez más) limitaciones locales. Por un lado, un municipio no será plenamente autónomo si se liga la elección de sus autoridades a la elección de autoridades provinciales y nacionales; un municipio autónomo tiene que poder fijar sus fechas eleccionarias de manera independiente a las de la provincia y de la

nación. De lo contrario, la mente del elector se verá interferida -en mayor o menor medida- al momento de elegir, puesto que le será inevitable observar qué candidatos se postulan por cada partido político en los niveles más altos del Estado, sufragando circunscripto a ello. Dicho condicionamiento, por mínimo que sea, vicia la libertad de elección en términos de autonomía municipal e impide al ciudadano identificar nítidamente sus decisiones electorales locales (Curcio, 2017).

**Secretario de Gobierno:** desde el punto de vista electoral y mientras las elecciones locales vayan pegadas a las elecciones provinciales y las elecciones de provincia no vaya a pegarse en las elecciones nacionales, no hay autonomía porque la lista sábana tracciona. En la Argentina, esta es una condición que está absolutamente atrasada. Si nosotros tuviéramos una elección en una fecha distinta a la que se eligen los gobiernos provinciales, te podría decir que hay autonomía político electoral, pero no la hay. Y muchas veces la discusión se provincializa o se nacionaliza y hace que tome menos relevancia el tramo de la boleta local. Por eso también hace la existencia de los partidos vecinales y lo fuerte que es el trabajo que hay que hacer para que un vecino pueda encontrar como alternativa una boleta que debe ser cortada sí o sí. Ahí se pierde mucha autonomía.

Por otro lado, cabe destacar la ausencia de una representatividad municipal real y efectiva de cada uno de los municipios en la legislatura de la provincia de Buenos Aires. El Poder Legislativo provincial es ejercido por una cámara de diputados y una cámara de senadores, replicándose así el modelo representativo federal. Si bien la elección de intendente, concejales y consejeros escolares constituyen el distrito electoral en la propia jurisdicción a la que pertenecen, en lo que atañe a la elección de legisladores provinciales escapa a la clásica configuración jurisdiccional, atentando contra una legítima representatividad local. Este escenario se debe a la división en ocho de lo que la ley provincial N° 5.109 denomina *secciones electorales*, conformadas cada una de ellas por un conjunto de municipios de diversa amplitud y la sección capital correspondiente a la ciudad de La Plata.

Como consecuencia, cada sección electoral agrupa deliberada y discrecionalmente a cierta cantidad de municipios, obstruyendo taxativamente su autonomía y homogeneizando unilateralmente las evidentes diversidades políticas, institucionales, sociales, geográficas e identitarias de cada uno de los municipios bonaerenses.

**Secretario de Gobierno:** vamos a suponer que el Congreso no implica erogaciones presupuestarias así lo podemos pensar de la mejor manera. Debería haber un senador por municipio; un senado provincial con 135 senadores en el que cada uno representa a su

intendente. Respecto a los diputados, debería haber tantos en proporción poblacional de cada municipio. Con este escenario hipotético, habría representación real del pueblo y de los municipios. [...] Creo que se pierde representatividad municipal porque desde hace muchos años en la Argentina las dos Cámaras funcionan de la misma manera. El sistema electoral de las Cámaras, cuando en la Argentina a los senadores los designaban las provincias y eran sus representantes y los diputados eran elegidos por el pueblo, tenía sentido la bicameral. El diputado sale del voto popular. Por eso es un diputado de la provincia de Buenos Aires, elegido en Mar del Plata. Bueno, eso es una cosa. Y el senador debería ser elegido por el intendente. Si tuviéramos eso, tendríamos un representante de los municipios y un representante del pueblo en la provincia de Buenos Aires. Hoy todo lo elige el pueblo. Ahí ya los municipios pierden representación.

Es la quinta sección electoral que integra el municipio de General Pueyrredon un claro ejemplo de este escenario en el que pulveriza la autonomía local. Partiendo del agravante que con la conformación de secciones se disuelve cualquier indicio de autonomía política local en la legislatura, esto se ve profundizado por las exorbitantes diferencias entre los municipios que la integran. Poco tiene que ver el municipio de General Pueyrredon -una jurisdicción costera con casi 700.000 habitantes en la que prima el sector turístico y numerosos rubros productivos- con el municipio de General Guido -con menos de tres mil habitantes y siendo una región estrictamente rural- y, sin embargo, cuentan con los mismos representantes legislativos.

## **7.2. Entre la dependencia política y la permeabilidad autonómica**

### **7.2.1. De la dependencia política**

La ausencia de una real y efectiva autonomía tiene como consecuencia una fuerte dependencia política, económica y competencial de la provincia de Buenos Aires por sobre los municipios. Estos tres elementos van de la mano y deben entenderse en su relación integral, dialéctica e indisoluble. Es en la voz del Secretario de Gobierno y el Abogado Superior que, a través de la transcripción de distintos segmentos, se sintetiza y se describe gráficamente este tipo de falencias a nivel local.

**Secretario de Gobierno:** (la autonomía municipal) se hace una cuestión más declarativa que real. No se ha logrado llevar a la práctica, ni ha habido voluntad política, creo que, de ningún gobierno provincial y desde que yo tengo memoria, en generar esta autonomía. Me parece que la falta de autonomía hace a la concentración del poder en la provincia de Buenos Aires y eso le da mayor manejo. Por ejemplo, autonomía sería que el gobierno provincial no pueda decidir obra pública en General Pueyrredon que no haya sido decidida por el municipio. Y, sin embargo, hoy tenemos una circunvalación o

supuesta circunvalación en marcha, que no sé si es la obra prioritaria que hubiera decidido el intendente. Lo mismo sucede con la remodelación del Camino San Francisco; es una obra decidida en otras instancias y que no la decidimos nosotros, financiada por gobiernos provinciales o nacionales. [...]

Creo que cuando uno intenta desentrañar la palabra autonomía, más allá de su definición de diccionario, la idea de que en este caso una persona jurídica como es un municipio pueda tomar decisiones de manera autónoma sin consultar a nadie y sostenerlas en el tiempo en función de sus recursos. Bueno, hoy, por ejemplo, los municipios de la provincia de Buenos Aires no podemos endeudarnos sin aprobación de la provincia de Buenos Aires. Ese es un rasgo que nos resta autonomía. Otro rasgo que resta autonomía es que los municipios de la provincia de Buenos Aires no podemos recibir financiamiento de un organismo público u organismo internacional que no pase primeramente por la Provincia de Buenos Aires, con lo cual los rasgos de autonomía están absolutamente disminuidos.

Gran parte de esa esa mirada está basada en la Ley de Responsabilidad Fiscal que impartió el gobierno provincial hace algunos años, que hace que los municipios cedan otro pedazo de su autonomía. Se cedió en función de poder acceder a fondos de infraestructura y de seguridad; son estas extorsiones que se producen en determinado momento, donde para entrar en determinado fondo había que adherir a la ley de este tipo. [Es un mecanismo a través del cual] hace que los municipios no se endeuden y que después le pidan a la provincia que la resuelvan sus problemas, con lo cual es una nueva cesión de autonomía en función de una supuesta ayuda. Esto es ceder autonomía en función de que alguien nos diga si podemos o no podemos gastar. Me parece que lejos de ser un avance, es un gran retroceso.

También los recursos que genera General Pueyrredon se envían a La Plata, a la capital de la provincia de Buenos Aires, y es el gobierno provincial que los co-participa; el CUD, que es el Coeficiente Único de Distribución, dice qué nos toca. La lógica de una ciudad autónoma, de un municipio autónomo sería que el municipio cobre lo que le corresponde y participe de los porcentajes que le tocan. Y no a la inversa. Es un poco de lo financiero y de lo político. [...]

La discrecionalidad en el manejo de los fondos de origen provincial, que no se te asignan para que vos autónomamente resuelvas, hacen que esta autonomía política un poco se disminuye. ¿Qué significa esto? Que, si vos no te llevas bien con el gobierno provincial y nacional, muchas veces los fondos que discrecionalmente se distribuyen, te llega en menor medida; si vos tenés alguna alineación política, tenés más posibilidades que si no tenés alineación política. [...]

Me pregunto cuánta falta de autonomía tiene la existencia de los Consejos Escolares en los distritos de la provincia Buenos Aires. Sin duda es un organismo absolutamente sui generis. Ejecutivo y legislativo a la vez. Pero con un poder delegado de la provincia en nuestros territorios; claramente debería ser municipal y deberíamos tener a cargo la totalidad de la infraestructura escolar. Yo no digo que la educación sea municipal, pero por lo pronto la administración de determinadas cuestiones la debería tener el municipio.

**Abogado Superior:** Esto es volver a la definición que tenía la Corte de los Municipios antes del fallo Rivademar; mera descentralización administrativa de las provincias. Y sí, obviamente para el poder provincial, creo que políticamente le conviene el no reconocer el municipio autónomo y el reconocer que el municipio es una descentralización

administrativa con cierto poder político, con la posibilidad de que elijan el delegado y nada más que eso.

### 7.2.2. De la permeabilidad autonómica: el caso de la Secretaría de Seguridad

En este escenario sumamente pesimista respecto a la situación autonómica de los municipios bonaerenses emerge su contraparte, la cual se desprende del mismo orden político y permite vislumbrar ciertos elementos que se inician y se consolidan a partir de la decisión política local y a pesar de todas aquellas limitaciones mencionadas. En este sentido, distintas demandas sociales se aglutinan y articulan políticamente por los gobiernos locales generándose las respuestas institucionales necesarias para satisfacer y cubrir dichas demandas, a pesar de los extensos muros normativos y políticos del orden provincial que atentan contra el orden autonómico local. De esto se trata lo que aquí denominamos *permeabilidad autonómica*.

**Secretario de Gobierno:** ¿Qué hicimos? No solo en Mar del Plata sino en los municipios en el mundo, lo que hicimos fue -frente a la falencia en la prestación de los servicios que no son de nuestra competencia- salir a cubrirlos. La historia de la educación municipal es una de ellas. ¿Cuántas municipalidades de la Argentina tienen Secretaría de Seguridad? Te diría que la gran mayoría. Y la seguridad es claramente una competencia de la provincia de Buenos Aires. ¿Cuántos sistemas de salud municipales han avanzado más allá de la prestación de la salud primaria? ¿Y por qué? Por las falencias del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires o los gobiernos provinciales.

Lo mismo sucede en las relaciones internacionales. Hoy los municipios del mundo nos relacionamos entre nosotros y con organismos superiores, más allá de que exista un gobierno provincial que nos representa. Entonces, ¿qué viene discutiendo el mundo o las democracias del mundo? Que el estamento primario del Estado, el más cercano, al que más se le demanda es el municipio y, por ende, cuanto mayor grado de autonomía tengan los municipios, se puede llevar adelante mejor manera las responsabilidades que los vecinos muchas veces nos encomiendan.

**Secretario de Seguridad:** la inseguridad se genera en un contexto enorme de marginalidad que viene viviendo la Argentina desde hace décadas, que -por supuesto- esto se agrava por la filosofía tóxica de la escuela alemana, que si uno no tiene una policía bien formada se agrava todavía más. Pero todo el sistema de seguridad y sus distintos actores juegan en una cancha que es una sociedad que está en una crisis enorme desde hace muchos años. Y el resultante es que los municipios se empiezan a hacer cargo también. Y esa situación, que muchas veces se presenta como incontenible, hace que se demande más al intendente, y los intendentes responden con las herramientas que tienen a su a su mano.

En efecto, en el municipio de General Pueyrredon existen claros ejemplos de respuestas locales a las demandas ciudadanas históricas y estructurales que se encuentran por fuera de las competencias naturales de los gobiernos locales bonaerenses: un sistema educativo municipal que comprende a todos los niveles educativos, con infraestructura escolar y personal docente propio, con políticas educativas locales complementarias, entre tantos otros elementos que hacen de este un sistema educativo local único en Argentina; un sistema de salud municipal que va más allá de la mera atención primaria; y una Secretaría de Seguridad resultante de las demandas sociales en dicha materia.

**Secretario de Seguridad:** como primera idea o noción, la seguridad de los habitantes de la provincia de Buenos Aires está reservada al Gobierno provincial por la Constitución de la Provincia. Uno debería preguntarse por qué existen en los municipios secretarías de seguridad, no solamente en General Pueyrredon, y eso obedece a razones históricas y a razones de la realidad política. Tiene que ver con que la ciudadanía demanda respuestas inmediatas a los intendentes. Sobre todo, en municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, donde el gobierno provincial queda lejos y sobre todo en ciudades como Mar del Plata, que además tienen una identidad muy particular.

De esta manera, en el orden local bonaerense existen fuertes limitaciones autonómicas pero, a su vez, estas restricciones encuentran ciertas fisuras en las que bajo la decisión política de los gobiernos locales brindan respuestas a las demandas no satisfechas por parte de la provincia o que hacen a su complementariedad. Son dos caras de una misma moneda.

**Secretario de Seguridad:** los vecinos ponen en cabeza de los intendentes la responsabilidad por más que no tuvieran a cargo de la policía. Aun cuando la seguridad no es solamente, insisto, un tema policial. El sistema de seguridad tiene muchas, muchas aristas. El sistema de seguridad es como si fuera una mesa que tiene distintas patas las cuales todas están interrelacionadas porque son interdependientes. Además, porque si cualquiera de esas patas falla, se cae la mesa o no hay mesa. Si falta una pata, no hay mesa. Será una tabla que está caída pero no es una mesa. Bueno, en un sistema de seguridad pasa esencialmente lo mismo. Hay una pata que es policial, que tiene un rol muy importante en la prevención, en la represión del delito y también colaborando en la investigación. Hay una pata que es también del Poder Ejecutivo Provincial, que es el Servicio Penitenciario. La justicia es otra pata de la mesa. El Ministerio Público, otra pata de la mesa. Otra pata también tiene que ver con la legislación, con la legislación nacional, el Congreso de la Nación, que es el que dicta el Código Penal y todas las leyes especiales, es decir, toda la normativa de fondo. Después, hay una pata también que es el Congreso Provincial que dicta los ordenamientos procesales, las reglas bajo las cuales se rige el proceso penal. Como se ve, diría que la seguridad es el único sistema que involucra a todos los poderes del Estado, de todos los niveles de gobierno.

**Secretario de Seguridad:** ¿Cómo se metieron ahí los municipios? La verdad es que -seguramente- tiene que ver con la intención del intendente de meterse y ayudar en algo. De los intendentes y de los municipios en general. Creo que los intendentes han ido encontrando sectores dentro del sistema de seguridad donde podían dar soluciones o, por lo menos, algunas soluciones inmediatas.

A pesar de que la cuestión de la (in)seguridad corresponda normativamente a la jurisdicción provincial, en los últimos años se ha observado una demanda ciudadana e imputación de responsabilidad política al gobierno municipal. Hasta la década de 1990, la (in)seguridad se trataba de una temática exclusivamente de la provincia de Buenos Aires y actualmente está impuesto en la agenda de la mayoría de los gobiernos locales: patrullaje urbano, toma de denuncias, videovigilancia, combustible para abastecer a los patrulleros propios y de la provincia, son algunos de las tantas funciones que hoy cumplen muchos de los municipios bonaerenses.

**Secretario de Seguridad:** tampoco es solo la policía. El sistema de seguridad no se construye solamente desde la policía, solamente desde lo que maneja el Ministerio de Seguridad en el caso de la provincia de Buenos Aires. El sistema de seguridad en sí es mucho más complejo que eso.

La demanda a los gobiernos locales puede obedecer a la cercanía con las autoridades municipales y a que su nivel de legitimidad y confianza es comparativamente mayor al de las instituciones tradicionales que históricamente se han hecho cargo de gestionar los temas de seguridad como la provincia o la policía (Sain, 2017 y Sozzo, 2009).

*Los vecinos se acercan a las autoridades municipales en estado de desesperación, sin saber si es o no de los intendentes la responsabilidad directa sobre su problema. Se acercan, en primer lugar, porque allí alguien los escucha. [...] Esta cercanía con el vecino es la que inclinado a los intendentes a comenzar a ocuparse, en la medida de sus posibilidades, de parte del problema de la inseguridad (De la Torre, 2012)*

Así como ha existido una incipiente y cada vez más creciente demanda desde abajo por parte de la sociedad civil sobre los gobiernos locales en materia de (in)seguridad, también los poderes centrales, tanto nacionales como provinciales, iniciaron un proceso de descentralización que ha ido adjudicando responsabilidades a los gobiernos locales pero muchas veces sin los recursos y potestades decisionales para actuar sobre ello:

*se ha gestado bajo el lema de la “descentralización” y ha implicado un desplazamiento de tareas y deberes no tanto hacia actores no-estatales sino hacia otro actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad frente al delito: el gobierno local (Sozzo, 2009: 61).*

La incorporación de la (in)seguridad en la agenda política de los gobiernos locales conllevó multiplicidad de reacciones intramunicipios en términos administrativos y presupuestarias en los distintos gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, y el municipio de General Pueyrredon no ha sido la excepción. A continuación, se hará una descripción de este fenómeno concreto.

#### *7.2 2.1. Manifestación administrativa-institucional y especialización*

Durante la década de 1990 prácticamente ningún municipio contaba con áreas formales-institucionales vinculadas a la (in)seguridad. Sin embargo, ya en el año 2007 un importante número de municipios presentan en su estructura orgánico-funcional dependencias vinculadas directamente a la cuestión.

Es a partir de esta creciente participación de los municipios en la seguridad pública que se ha desarrollado un doble proceso: (1) la creación y diferenciación y -en paralelo- (2) la jerarquización de dependencias municipales abocadas a los asuntos de seguridad a nivel local (Fernández, 2016).

En consonancia con lo que sucedía en los demás gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, en el año 2014 se crea la Secretaría de Seguridad, Justicia y Control en el municipio de General Pueyrredon que a lo largo de sus recientes años ha presentado un constante crecimiento y consolidación.

*En Argentina se observa un nuevo patrón de especialización y disposición jerárquica con la creación de áreas abocadas específicamente a los temas de seguridad y, al mismo tiempo, su constante jerarquización a los temas de seguridad como expresión de los nuevos niveles de autoridad. Este proceso da cuenta de la pertinencia del principio que postula la relación entre el ingreso de estas cuestiones a la agenda estatal y el desarrollo de mecanismos institucionales para resolverlas, donde la expansión y la especialización de las instituciones estatales son el resultado de los intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones. Oszlak (2014) citado por Fernández (2016)*

Este escenario se refleja con la evolución de sus respectivas sub-dependencias y su dimensión presupuestaria. A partir del recorrido histórico de la estructura orgánico-

funcional de esta Secretaría, se logra dar cuenta de la evolución cuantitativa de las dependencias que tiene bajo su órbita el área local que presenta como misión y función a la seguridad local.

Mes/Año	Denominación Secretaría	Cantidad sub-dependencias
abr-14	Secretaría de Seguridad, Justicia y Control	45
ago-15	Secretaría de Seguridad y Justicia	44
feb-16	Secretaría de Seguridad y Justicia	44
abr-17	Secretaría de Seguridad	35
oct-17	Secretaría de Seguridad	35
jul-18	Secretaría de Seguridad	32
jun-19	Secretaría de Seguridad	27
mar-21	Secretaría de Seguridad	35
jul-21	Secretaría de Seguridad	45
abr-22	Secretaría de Seguridad	46
mar-23	Secretaría de Seguridad	46

**Evolución de subdependencias (unidades ejecutoras) de la Sec. de Seguridad del municipio de Gral. Pueyrredon. Elaboración propia.**

Cualquiera estaría tentado en afirmar que la cantidad total de sub-dependencias que se encuentren bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad debiera encontrarse en crecimiento lineal y progresivo en las distintas series anuales, y no como la evidencia empírica lo demuestra. Sin embargo, parte de la disminución de la cantidad de dependencias en los primeros períodos analizados obedece a su evolución cualitativa; en sus inicios -y tal como su denominación lo indica- la Secretaría de Seguridad, Justicia y Control tenía bajo su jurisdicción, entre tantas otras áreas, a los Tribunales Municipales de Faltas e Inspección General. Estas dos áreas, que cuentan con numerosas sub-dependencias, han sido trasladadas por fuera del ámbito de la Secretaría de Seguridad, haciendo que disminuya su cantidad y ha dado lugar a que inicie su etapa de especialización, atendiendo exclusiva e íntegramente los elementos que componen a la problemática de la (in)seguridad. Este elemento se refleja en su evolución histórica nominal: iniciándose como *Secretaría de Seguridad, Justicia y Control*, pasando por *Secretaría de Seguridad y Justicia* hasta terminar en *Secretaría de Seguridad*, como aún se denomina en la actualidad.

Todo incremento cuantitativo de sub-dependencias a partir de su estricta denominación como Secretaría de Seguridad debe ser considerado como parte de su especialización

administrativa y funcional en materia de seguridad local. A lo largo de las distintas modificaciones de la estructura orgánica-funcional, se identifica la creación de áreas como la Dirección General de Coordinación Operativa del Centro de Coordinación y Mando Unificado (CECMU), la Dirección General de Articulación Judicial y Prevención del Delito, la Dirección General de Coordinación de Programas de Protección Comunitaria, el Departamento Cuerpo de Patrulla Municipal de Seguridad, la Dirección General Centro de Operaciones, el Departamento de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia y Monitoreo (COM) además de la absorción de otras como Tránsito y Defensa Civil.

**Secretario de Seguridad:** nosotros acá en Mar del Plata tenemos una patrulla municipal compuesta por agentes civiles que está en un proceso todavía de formación. El cuerpo de Patrulla Municipal como tal fue creado en el 2020. Después tenemos un centro de monitoreo con aproximadamente 1500 cámaras propias y cámaras que incorporamos también de los vecinos, aproximadamente 400 o 500. Tenemos un anillo digital también, que es un sistema a través del cual se pueden leer las patentes y nosotros también hoy nos conectamos con el Registro Nacional de la Propiedad Automotor para saber básicamente qué vehículos que circulan por nuestra ciudad tienen alguna restricción, alguna orden de secuestro o lo que fuera. Tenemos un centro municipal de análisis estadístico propio, independiente del policial, y eso tiene que ver básicamente con la posibilidad de que los marplatenses sepan cómo está la situación en la ciudad y poder, en función de eso, trabajar con la provincia modificando políticas públicas.

En definitiva, el municipio ha dado muestras de su tendencia en crear, fortalecer, consolidar y especializar a la Secretaría de Seguridad, además de ir adoptando cada vez mayores competencias *de hecho* en materia de (in)seguridad, en tanto las demandas ciudadanas y los déficits de las políticas provinciales en esta materia así lo requerían.

#### 7.2 2.2. *Manifestación presupuestaria*

La baja capacidad institucional en su dimensión administrativa tiene que ver, entre tantos otros elementos, en que los municipios no han contado con los recursos necesarios. Históricamente no han destinado gran porcentaje del presupuesto municipal a seguridad, en gran medida porque se interpretaba como una competencia fundamentalmente provincial. En los últimos años los gobiernos locales fueron asumiendo mayor protagonismo en este tema y han ido incrementando los recursos (Fernández, 2016: 64).

En este escenario, la incidencia de los fondos destinados a la Secretaría de Seguridad en el período 2014-2022 nos puede decir algo al respecto. Así, se observa una incidencia sumamente alta respecto al gasto devengado en materia de seguridad cuando esta es creada y que -durante los años posteriores- ha ido en franco decrecimiento; esto último corresponde al desprendimiento de distintas dependencias ajenas a lo que comprende estrictamente a la materia seguridad (por ejemplo, inspección general o juzgados de faltas), analizado en el anterior apartado. Es a partir del año 2020 que la incidencia aumenta notablemente e inicia una tendencia de franco crecimiento de pendiente lineal positiva.

Año	Devengado Sec. Seguridad	Deveng. total Municipio	% Deveng. Sec. Seguridad
2014	\$194.542.016	\$2.635.246.923	7,38%
2015	\$182.033.269	\$3.690.704.547	4,93%
2016	\$92.546.879	\$4.642.897.821	1,99%
2017	\$136.531.915	\$5.964.931.794	2,29%
2018	\$104.099.911	\$7.402.677.731	1,41%
2019	\$138.710.490	\$10.894.424.084	1,27%
2020	\$606.684.429	\$14.120.156.624	4,24%
2021	\$958.393.305	\$21.311.993.475	4,50%
2022	\$2.387.219.267	\$39.435.447.145	6,05%

**Evolución presupuestaria (devengado) de la Sec. de Seguridad del municipio de Gral. Pueyrredon. Elaboración propia.**

Continuando con el mismo razonamiento, todo incremento presupuestario observado desde el año 2017 -año en el que el área se convierte nominal y exclusivamente en *Secretaría de Seguridad*- debe ser comprendido como una mayor preponderancia de la problemática de la (in)seguridad en lo local, en sus funciones y en su especialización.

## 8. ¿Autonomía administrativa?

Como señala Curcio (2017), sin autonomía administrativa, un gobierno municipal no tendría razón de ser. El municipio sería una mera delegación provincial y sus ciudadanos dependerían de la voluntad y capacidad de gestión del gobierno provincial. En este sentido, establecer las prioridades en materia de obras públicas (cordón cuneta, asfalto, cloacas, plazas, monumentos, espacios públicos, etc.) se circunscribe y depende del orden administrativo de la autonomía municipal, y para ello corresponde a los municipios conformar su propia estructura orgánica, designar al personal en forma autónoma de otro poder político, establecer y determinar los procesos administrativos para tales fines.

Ahora bien, se ha mencionado que la Constitución Nacional en su artículo 123 expresa que las provincias argentinas deben asegurar la autonomía administrativa de los municipios de su jurisdicción, ¿existe una real autonomía administrativa en los gobiernos locales bonaerenses? Lejos de agotar el diagnóstico y el análisis, a continuación, se describirá dos elementos de los tantos existentes que conforman al orden administrativo, los cuales presentan escenarios contrapuestos: el empleo público municipal y la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM).

### 8.1. Empleo público municipal

Poniendo la lupa en la provincia de Buenos Aires, se identifica desde la segunda mitad del siglo XX normativas específicas que refieren al empleo público municipal las cuales han impregnado las dinámicas en materia de personal, principalmente en aquellos municipios bonaerenses que no contaban con reglamentaciones propias:

- a) Ordenanza General N° 41 (1969): Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- b) Ordenanza General N° 207 (1977): Régimen para el personal de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.
- c) Ley 11.757 (1995): Estatuto para el personal de las municipalidades.
- d) Ley 14.656 (2014): Regulaciones laborales y negociaciones colectivas de los trabajadores municipales.

A esta evolución normativa corresponde, en primer lugar, un comentario preliminar respecto al carácter de las ordenanzas generales, que son propias de los poderes de facto que en aquellos años imperaban y suprimía todo órgano representativo local. Aquellas primeras normativas mencionadas son producto de las facultades arrogadas por parte del poder ejecutivo provincial de los Concejos Deliberantes, suprimiendo de facto cualquier vestigio autonómico (y democrático) local posible.

Dando muestras de la propia nota centralizadora que asumieron los gobiernos militares, desde el año 1976, aplicando en ese entonces el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, previa disolución de todos los cuerpos legislativos que incluyó a los Honorables Concejos Deliberantes, asumió sus funciones y se convirtió en legislador municipal. Entre ese conjunto de normas, que fueron denominadas con el particular designio de *Ordenanzas Generales* se dictaron regímenes tales como el de procedimiento administrativo, de obra pública y el régimen de empleo público municipal uniforme para todo el territorio.

Es a partir del año 1983 -con el retorno de la democracia y en uso de la facultad concedida a los concejos deliberantes por la Ley Orgánica Municipal en el inciso 4 del artículo 63 -, que los cuerpos deliberativos locales han ido reemplazando aquel régimen de ordenanza general. Claro está que ello suponía la creación tanto de carreras administrativas locales como de mecanismos de selección y convenios colectivos propios. Sin embargo, en el año 1996 la legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 11.757 denominada *Estatuto para el Empleado Municipal*, a contramano no sólo de la historia sino también -y que es aún más grave- contradiciendo al artículo 123 de la Constitución Nacional sancionado en la Convención Constituyente de 1994 y al fallo Rivademar resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sancionada en 1996, como parte de las políticas de “modernización” de la administración pública y con el objeto de propiciar una reducción de los costos laborales, de homogeneizar la diversidad de normas existentes en los distintos municipios y, por ende, de “reducir las desigualdades”. La ley 11.757 significó la aniquilación legislativa de las atribuciones de las autonomías y de las autodeterminaciones locales en materia de su propio personal, agravado por el hecho de que dicha ley fue sancionada posteriormente a la reforma constitucional del año 1994 y entendiéndose que homogeniza toda la estructura normativa del empleo municipal sin

dejar margen autonómico a los mismos municipios, además de pulverizar ciertos derechos y conquistas de los trabajadores municipales contemplados en las ordenanzas locales que hasta ese momento regían en distintos municipios e incluso de las propias ordenanzas generales de los gobiernos de facto.

**Abogado Superior:** en el desarrollo del empleo público municipal tuvimos un montón de esquemas. Previo a la vuelta de la democracia teníamos una ordenanza general, que era la Ordenanza General 207. Después volvimos a una Ordenanza local, la 5.936. Luego, en el año 96, ante una corriente política que se estaba dando en el país y en muchos otros países, la legislatura provincial dicta lo que se llamó después ley dual de la ley 11 7 57, que empezaba a tener vigencia a partir de enero del 97, si mal no recuerdo. La ley tuvo varias modificaciones; primero, limitantes a los derechos adquiridos que teníamos los trabajadores en todos los municipios. En nuestro municipio, la ley redujo el plazo de vacaciones, redujo el porcentaje de la antigüedad. Y lo más importante, en todos los municipios se estableció la disponibilidad. Es decir, antes de la ley nosotros teníamos reconocido la posibilidad de no quedar cesantes si no era a través de un sumario administrativo en el cual pudiéramos ejercer nuestro derecho y luego ser declarados cesantes, esto es, estabilidad propia. Esta ley nos llevó a un esquema de estabilidad impropia, al esquema del empleo privado. Ni bien salió la ley, hubo reclamos en constitucionalidad por todos lados.

Asimismo, además de cercenar derechos dicha ley desconoció el principio de autonomía municipal.

**Abogado Superior:** la municipalidad de San Isidro, a poco de ser sancionada la ley, interpone una acción de inconstitucionalidad ante la Corte, donde solicita se declare inconstitucional. Con la firma de uno de los juristas más importantes de la historia de la Argentina, de Moreno, solicitan la inconstitucionalidad de la norma. La Corte lo tuvo años en juicio, sin expedirse. La ley 11.757 cambió el esquema de trabajo en todos los municipios, era un verdadero estatuto. Si alguna vez discutíamos el carácter de empleo público, si era contractual o estatutario, bueno, la ley se llamaba *Estatuto para el Empleo Público Municipal*, con lo cual no cabía ninguna duda. Por suerte, fue declarada inconstitucional y fue declarada inconstitucional teniendo como argumento más importante la violación de la autonomía municipal. La Corte habla de la autonomía en, por lo menos, siete u ocho pasajes del fallo y termina sentenciando que la ley 11.757 en una gran cantidad de artículos que resultaban inconstitucional porque atentaba contra la autonomía municipal; el fallo entiende que la regulación de la relación de empleo era una competencia del municipio.

En efecto, la ley 11.757 no estuvo exenta de controversias judiciales. Tal es así que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires declaró su inconstitucionalidad en dos de las terceras partes de su contenido a través del fallo

"Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757" (2014), según expresa:

*La ley N°11.757 no es una ley marco, una ley de bases, ni una norma de excepción o específica sobre algún aspecto de prevalente interés provincial, como tampoco un régimen sujeto o condicionado a adhesión por los gobiernos comunales; es un régimen completo -y no parcial-, ordinario -y no excepcional-, general -y no especial- y comprensivo de todos los aspectos de la relación de empleo público municipal, sustitutivo de cualquier normativa u ordenamiento local, que se impone en forma obligatoria a todas las comunas bonaerenses y elimina la potestad regulatoria de las mismas sobre la materia, y donde, además, se establece como sistemas normativos supletorios los previstos para la Administración provincial (Ley N°10.430 sobre personal, Decreto ley N°7.647/1.970 sobre procedimiento administrativo, conf. arts. 88 y 108) y no queda ningún resquicio a la competencia regulatoria comunal. Ello con el agravante del desplazamiento de competencias propias del órgano deliberativo hacia el ejecutivo (conf. reforma de la Ley N°11.853 al art. 19 inc. a de la Ley N°11.757). No se trata de un intento de unificación de ciertas normas sino del ejercicio de la atribución reglamentaria en forma total, plena, uniforme y centralizada. Es el diseño in totum de la organización interna de la comuna, de su régimen administrativo, por parte del gobierno provincial.*

Un desprendimiento de este fallo se ve reflejado en “Bertellys Federico Hernán c/ Fisco de la provincia de Buenos Aires y otro s/ pretensión anulatoria” en el que cuestiona lo resuelto por el Tribunal de Cuentas en cuanto imponen a funcionarios municipales un cargo pecuniario por haber aprobado mediante ordenanza local -y convalidad por decreto municipal- un incremento en la bonificación por antigüedad para los agentes municipales de la localidad de Azul, fijándola en un 3% para el ejercicio 2014. Ante la controversia, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata ha sido sumamente tajante al expresar que toda norma o disposición normativa provincial que tienda a regular o delimitar la relación de empleo público municipal resulta inconstitucional por cuanto lesiona y desconoce el principio de autonomía que nace desde la Constitución federal. Como consecuencia de esta sentencia judicial, se deja sin efecto el cargo pecuniario impuesto al actor.

El fallo “Municipalidad de San Isidro contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 11.757”, además de subproductos judiciales como el caso “Bertellys Federico Hernán c/ Fisco de la provincia de Buenos Aires y otro s/ pretensión anulatoria”, termina de allanar el camino para una revisión de esta normativa claramente

contradictoria al principio constitucional de la autonomía municipal. Fue en el año 2014 que derivó en la sanción de la ley 14.656, la cual marca una diferenciación sumamente relevante respecto a las anteriores normativas. Desde ya, continúa tratándose de una ley provincial que circunscribe a la totalidad de los municipios. Sin embargo, presenta la particularidad por la cual -y conforme lo expresa la ley-:

*Las relaciones de empleo público de los trabajadores de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus Departamentos Deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo. El régimen de la presente Sección constituye el contenido mínimo del contrato de empleo municipal, de orden público, y son de aplicación los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.*

La ley 14.656 desplaza la centralidad de la provincia de Buenos Aires como entidad unilateral reguladora, dando lugar prioritario a los acuerdos y convenios estrictamente locales como normativa imperante. En este escenario, y en contraposición a su predecesora, la ley 14.656 actúa más bien como normativa supletoria y como garante de los derechos que ella misma establece; el piso regulatorio del empleo municipal otorgándole márgenes de acción normativo a los gobiernos locales, siempre y cuando se circunscriba al piso de derechos establecidos por dicha ley. En efecto, el artículo 1° otorga a los departamentos deliberativos de los municipios la facultad de dictar ordenanzas y suscribir convenios colectivos de trabajo, los cuales regirán las relaciones de empleo público de los trabajadores municipales. También concede a los municipios la potestad de definir de manera particular, mediante sus ordenanzas y convenios colectivos, bonificaciones que se otorgarán al personal, la fijación del escalafón, el establecimiento de formas de evaluación del personal, las nóminas salariales y las condiciones para adherirse al régimen de pasividad anticipada. A partir de la sanción de la ley 14.656, en noviembre de 2014, los municipios recuperaron parte de su legítima autonomía y de su capacidad para establecer regulaciones en materia de empleo público (Colavitta, 2020: 5 y 38).

**Secretario de Gobierno:** para los municipios la ley 14.656 es absolutamente superadora. La ley 11.757 tenía algunos rasgos de derechos de los trabajadores que en algunos casos son hasta virreinal.

**Abogado Superior:** la nueva ley la verdad que sí respeta la competencia del municipio de poder dictarse su propia norma de empleo, de poder negociar el ejecutivo en paridad con el sindicato.

Por lo tanto, la ley 14.656 ha significado un real avance en materia autonómica municipal a través de la cual hoy en día los municipios bonaerenses cuentan con las atribuciones legales y jurídicas de erigir sus propios Convenios Colectivos de Trabajo bajo la impronta, necesidades y realidades que son inherentes a cada Estado local de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la autonomía local presenta limitaciones y encrucijadas con esta ley.

**Secretario de Gobierno:** nosotros podemos para más, pero no podemos para menos. Con lo cual ahí también hay una autonomía restringida, porque al tener la ley 14.656 nosotros estamos en el proceso de discusión del convenio colectivo de trabajo, pero lo que tenemos es un piso. Entonces la ley no nos permite tener acuerdos por debajo. Finalmente tenemos autonomía para hacer convenios colectivos para más pero no tenemos autonomía para menos; me parece que ahí la ley debería haber dejado otra vez alguna posibilidad de que, en acuerdos convencionales, los que somos los paritarios o quienes somos representantes de ambas partes, cuando hacemos un convenio colectivo, podamos legislar en algunas modificaciones. Las realidades son distintas entre los municipios, así que me parece que tiene cosas que fueron mejores para los municipios y otras no tanto.

**Abogado Superior:** la ley tiene algunos problemas. La verdad es que yo estuve con la persona que redactó la ley, que nos contaba que un día antes o una noche antes de que la ley salga, varios de los municipios del conurbano, cuyos diputados y senadores provinciales, no estaban dispuestos a aprobar la ley si no se modifican determinadas cosas. Entonces, cuando vos empezás a leer la ley, ves que hay parches y que hay cosas que fueron agregadas y modificadas. Es decir, esto no tiene ninguna relación con el hilo conductor de la ley. La aparición de los Concejos Deliberantes aprobando, negociando y demás no tienen nada que ver con la primera parte de la ley, que te habla de una discusión paritaria. Entonces, cuando en todos lados agrega “será por convenio colectivo o por ordenanza del Consejo Deliberante” fueron agregados que se hicieron. Pero más allá de eso, la ley es mucho más que lo que teníamos con la 11.757. Más allá de que nosotros (como municipio de General Pueyrredon) sigamos con la tercera parte, es decir, con la aplicación supletoria, igual es mucho.

En este orden de cosas, la autoridad de aplicación en la negociación colectiva es el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, entidad que debe registrar y publicar lo suscripto dentro de los cinco días posteriores, y también los municipios bonaerenses que alcancen su propio régimen de empleo deben ser remitido al Tribunal

de Cuentas tal como señalan en la Resolución 01/15 de aquella entidad; una vez más el organismo provincial incidiendo en las dinámicas estrictamente locales.

**Secretario de Gobierno:** en caso de que se alcance un Convenio Colectivo de Trabajo en el orden local, la ley obliga que este debe ser validado por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, perdiendo así capacidad autonómica.

**Abogado Superior:** no solamente es una limitación, sino también es un error porque excede las competencias del Ministerio de Trabajo. La homologación de los convenios colectivos de trabajo no corresponde al Ministerio de Trabajo de provincia, sino que corresponde al Ministerio de Trabajo de Nación. Si de alguna manera el legislador hubiese querido que en el convenio intervenga un organismo administrativo para homologarlo, ese debiera ser el Ministerio de Trabajo de la Nación, y no el Ministerio de Trabajo de la provincia. Creo que no es su competencia y, de hecho, la modificación que se hace en el decreto reglamentario no tiene nada que ver con el espíritu de la ley. Para mí, el Ministerio interviene en una suerte órgano que recibe el convenio, lo guarda, lo transcribe, lo tiene para sí y listo, nada más. Pero bueno, a nosotros nos pasó en la práctica, el convenio y la observación del Ministerio. Yo creo que no tiene competencia para observar nada. A lo sumo, alguna cuestión técnica podría haber señalado, pero nada más que eso. No tienen ningún tipo de convalidación ni nada del Ministerio. Porque no es una competencia del Ministerio de la provincia homologar convenios colectivos. Así que, obviamente, me parece que no se podría meter. Significa ir para atrás, un retroceso; darle la potestad al municipio para que realice un convenio colectivo en paridad, en una discusión, reconociendo que es una competencia propia y después mandárselo que la autorice la provincia. Además de lo que la política puede meter la mano en esa cuestión.

Por último, vale mencionar otro tipo de limitaciones autonómicas que atañen al personal municipal pero que escapa a lo estrictamente dispuesto por la ley 14.656. Un ejemplo de ello es la obligatoriedad de afiliación a IOMA por parte de toda la plantilla que, si bien el municipio de General Pueyrredon se presenta como una excepción, el resto mayoritario de los municipios bonaerenses están circunscriptos a esta obra social.

**Secretario de Gobierno:** es que la gran mayoría de los municipios -te diría 131 de los 135- están obligados a tener IOMA como obra social los empleados del Estado municipal. Y eso actualmente no pasa en Mar del Plata por una razón de una excepción que se dio hace muchos años.

## **8.2. Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)**

En consonancia con la temática respecto al Tribunal de Cuentas comentada en el apartado 6.2. *Tribunal de Cuentas*, se hará a lo que se denomina *la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)* y de qué manera afecta

directamente a las atribuciones municipales resultantes del artículo 123 de la Constitución Nacional.

**Subsecretario de Hacienda:** mi opinión es que lo que afecta al funcionamiento del municipio es la falta de actualización de la normativa vigente, que es la base desde donde se ejecuta tanto el control interno como el externo. O sea que, dejando de lado las cuestiones que uno podría considerar sobre el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la aplicación del control basado en una normativa del año 1958, y con muy pocas modificaciones, hace que se limite el funcionamiento de las municipalidades, algunas veces afectando la autonomía municipal, prevaleciendo la rigidez normativa por sobre la necesidad pública.

Siguiendo con Colavitta, la reforma de la administración financiera impulsada por el Estado nacional a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional del año 1992, tuvo su correlato a nivel provincial con la Acordada del Tribunal de Cuentas en el año 1995 y, posteriormente, con la sanción de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), la cual puso a disposición de los municipios bonaerenses un sistema informático denominado RAFAM, que permite la carga de datos y el procesamiento de la información necesaria para el desarrollo de la gestión contable y financiera a nivel municipal.

Bajo este escenario, la Acordada del Tribunal de Cuentas del 22 de marzo de 1995 estaba significando una clara delimitación de la autonomía local ya que establece, mediante una serie de dispositivos procedimentales asfixiantes, modificaciones al Reglamento de Contabilidad y a las Disposiciones de Administración para las Municipalidades, a través de instrucciones y modelos con un estilo de uniformado asistencialismo, reafirmando así un planteo de clara subordinación (Paso, 2020: 18).

**Secretario de Gobierno:** es un organismo que utiliza legislación muy antigua para llevar adelante el control. Y luego, por supuesto, el Tribunal de Cuentas tiende más a mirar si cumpliste con los procedimientos que si esa compra, ese gasto o esa administración tiene sentido. O sea, yo puedo comprar un cohete a la luna siempre y cuando llame a licitación, haya tres empresas y compre más barato. Ahora bien, ¿tiene sentido que el municipio comprometa a la Luna? No, de ninguna manera. Bueno, eso no se evalúa, siempre y cuando sea una contratación que esté bien hecha.

Profundizando estos lineamientos claramente centralizadores y contrarios al espíritu del artículo 123 de nuestra Constitución Nacional, en el año 2004 y a través del decreto

provincial 3.396, se dispone la obligación de la totalidad de los municipios de implementar RAFAM y la totalidad de sus disposiciones:

*Artículo 2°.- Establécese que a partir del 1° de enero de 2008 serán de aplicación para todos los Municipios de la Provincia, las Disposiciones de Administración de los Recursos Financieros y Reales aprobadas por Decreto 2980/00, sus normas complementarias y accesorias.*

La Resolución 635 del año 2008 del Tribunal de Cuentas también obliga a los municipios que utilicen sistemas alternativos al RAFAM, que estos deben quedar sujetos a continuas revisiones por parte del organismo provincial:

*Sistemas alternativos: Aquellas comunas que prevean utilizar sistemas alternativos a partir del 01/01/09, deberán probar que el mismo se ajusta a los postulados conceptuales establecidos por las Disposiciones de Administración aprobadas por Decreto 2980/00. A tales efectos, deberán presentar en una primera instancia ante el H. Tribunal de Cuentas los antecedentes necesarios que permitan arribar a dicha conclusión. [...] Asimismo, se hace saber a las autoridades municipales que atento el carácter dinámico de la reforma y las particularidades que genera su utilización, los sistemas alternativos que se utilicen quedarán sometidos a una continua revisión por parte del H. Tribunal de Cuentas, la cual podrá en caso de que lo amerite provocar la derogación de su autorización.*

En el siguiente capítulo RAFAM también será protagonista, describiéndose los impactos en el orden económico que este conlleva.

## 9. ¿Autonomía económica y financiera?

No requiere exhaustivo análisis para dar cuenta que la autonomía municipal no puede desplegarse sin los recursos suficientes, el orden económico-financiero tiene el carácter de transversal y condicionante de los demás órdenes (institucional, político y administrativo). El ejercicio de la autonomía local necesariamente supone la facultad de ser autosuficiente en sus recursos y erogaciones, supone contar con los recursos económicos y financieros necesarios para el sostén de lo local.

**Secretario de Gobierno:** la descentralización de competencias es algo muy bueno, siempre y cuando venga acompañada de los recursos necesarios.

En términos federales y de descentralización, no es tan relevante qué estamento estatal es el que recauda sino más bien en cómo se distribuye lo recaudado. Sin embargo, y a pesar de las mayores atribuciones y funciones (de hecho y de derecho) que han ido adoptando los gobiernos locales argentinos a lo largo de estas últimas décadas, la tendencia histórica en materia de ingresos no es favorable.

Nivel de Gobierno	Ingresos 1993	Ingresos 2013
Nacional	78%	80%
Provincial	16%	16%
Municipal	6%	4%

**Distribución de ingresos por nivel de gobierno 1993-2013.**

**Fuente: López Acotto (2015).**

De esta manera, se evidencia una dependencia económico-financiera por parte de los municipios respecto a los órdenes superiores de gobierno, a pesar de contar con la autonomía jurídica correspondiente en estos aspectos.

**Jerárquico:** También incide la cuestión de la coparticipación que somete a las comunas a un condicionamiento adicional en tanto resultan dependientes, en lo que hace al aspecto financiero, del Estado provincial.

Damos cuenta que los recursos percibidos del municipio de General Pueyrredon en el ejercicio 2022 (tanto de libre disponibilidad como afectados) también presenta una fuerte dependencia supra jurisdiccional, en tanto poco más de la mitad de los ingresos percibidos son de procedencia estrictamente local.

Procedencia	Recursos percibidos total	Incidencia en %
Origen Municipal	\$21.309.249.918,20	57,17%
Origen Provincial	\$14.317.924.351,00	38,41%
Origen Nacional	\$1.648.337.763,63	4,42%
Otros orígenes	\$58.775,90	0,0002%
<b>Total</b>	<b>\$37.275.570.808,73</b>	<b>100%</b>

**Distribución de los recursos percibidos en municipio de G. Pueyrredon durante el año 2022. Elaboración propia.**

Por orden económico se entiende como la capacidad de gerenciar el gasto público, contempla la facultad de municipal de proyectar y dictar su propio presupuesto; el orden económico implica la atribución de decidir qué y cuánto gastar, cómo gastarlo, cuándo gastarlo y en qué gastarlo.

Asimismo, el orden financiero supone la facultad municipal de crear tributos locales. De la mano de la proyección del gasto público y las posibilidades de financiación viene dada la posibilidad de los municipios de crear tributos, sean estos impuestos, tasa, contribuciones, derechos, permisos, licencias y hasta la posibilidad de contraer empréstitos. Todos estos mecanismos de financiación del gasto público son expresiones lisas y llanas de las autonomías municipales (Curcio, 2017).

Los alcances de este orden autonómico, que debieran estar “asegurados” en la totalidad de los municipios del país de acuerdo con lo dictado por la Constitución Nacional, distan de ser una efectiva realidad en la provincia de Buenos Aires, en congruencia con los demás elementos que conforman a la autonomía local y que ya han sido analizados. Se identifica que los municipios presentan dificultades en relación con la aplicación de las normas. En este escenario decimos que la Constitución provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades y ciertas estructuras jurídicas infra-constitucionales establecen los lineamientos generales dentro de los cuales los municipios deben operar en los aspectos económicos y financieros; muchos de estos lineamientos coaccionan y cercenan fuertemente los márgenes de acción local atentando gravemente con su autonomía.

En efecto, algunas de las limitaciones se hallan en las reformas de la Ley Orgánica de las Municipalidades, la cual en sus inicios centró el rol de los municipios bonaerenses en la provisión de servicios urbanos o bienes que puedan financiarse con precios y tasas. Pero es en el año 1978 que se modifica el rol de los gobiernos locales, pasando de ser meros prestadores de servicios urbanos y rurales a comprometerse en nuevas funciones

como salud, educación y seguridad; para ello, no existe la posibilidad de lograr un financiamiento total a través de precios y tasas (Goñi, 2020).

A continuación, se describirán a través del prisma jurídico algunos elementos del orden económico y financiero que tensionan con la autonomía municipal y limitan lo dictado en el artículo 123 de la Constitución Nacional, denotando una especie de “tutelaje provincial” sobre los municipios.

### **9.1. Restricciones económicas**

Líneas anteriores se ha definido a la autonomía del orden económico como la capacidad de gerenciar el gasto público, que contempla la facultad de municipal de proyectar y dictar su propio presupuesto. Íntimamente relacionado con el orden autonómico administrativo, el gobierno municipal debiera tener plenas atribuciones en determinar autónomamente los procesos de gastos que prevé llevar adelante y sus posibilidades de financiamiento con las que proyecta afrontarlos. Sin embargo, se describirán elementos que sustentan que la autonomía económica no es congruente con lo dictado por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Para ello, se retoma el artículo 282 de la Ley Orgánica de las Municipalidades a través del cual se faculta al Poder Ejecutivo provincial a reglamentar dicha ley en lo concerniente a la actividad económica, financiera y patrimonial de los municipios y a sus rendiciones de cuentas (en sus orígenes y hasta el año 1996, el artículo 282 presentaba el agravante de delegar la reglamentación al Tribunal de Cuentas). Este artículo tiene como objeto que los municipios adopten una forma común en la esquematización de los presupuestos y cálculos de recursos. A pesar de la modificación del artículo 282 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, el Tribunal de Cuentas continúa omnipresente en el desempeño de las funciones (y funcionarios) que gestionan la cosa pública municipal: el reglamento de contabilidad, las circulares, los fallos, las auditorías y el RAFAM forman parte de la diaria funcional local.

En efecto, para dimensionar el ejercicio efectuado por tal habilitación legal no corresponde tener en cuenta exclusivamente a la actividad del poder ejecutivo provincial propiamente dicho, sino también la producción normativa del Tribunal de Cuentas, órgano que poseía anteriormente y que -insólitamente- la sigue ejerciendo, con fundamento en sus propias competencias como órgano de control externo.

Paradójicamente, mientras en el año 1994 la Constitución Nacional se reformaba y se consagraba la autonomía municipal a fin de combatir la centralización en el ámbito de las provincias, en la provincia de Buenos Aires se dictaba el Decreto 2980/00, de Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal el cual reglamenta al artículo 282 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Montero, 2020).

Profundizando el análisis realizado en el inciso 6.2 *Tribunal de Cuentas* y 8.2. *Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM)* circunscribiéndolo al prisma económico, el artículo 3° de RAFAM establece que sus disposiciones serán

*como un Capítulo especial, parte integrante del Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.*

Dado su carácter de cuerpo orgánico, el Reglamento de Contabilidad y Administración para los municipios de la provincia de Buenos Aires constituye, junto al RAFAM, las normas más importantes emitidas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. A los fines de dar cuenta de la magnitud y omnipresencia de las exigencias regulatorias por parte de la provincia de Buenos Aires frente a los municipios, y que aniquilan parte de sus capacidades autonómicas en el orden económico, se enumerarán parte de estas regulaciones e imposiciones en el marco del RAFAM. Para ello, se retoma a Montero (2020) que describe detalladamente este proceso.

Como comentario preliminar y para comprender gráficamente el escenario que afrontan los municipios frente a su endeble autonomía económica vale decir que el Decreto 2980/00 que da origen al RAFAM, contempla *Planillas Anexas a las Disposiciones de Administración de los Recursos Financieros y Reales de los Municipios* y constituyen un total de **421 fojas de planillas** que cada municipio debe completar para llevar adelante sus actividades. Pero no es solo eso. Como si esto no fuera suficiente, el Reglamento de Contabilidad comprende cuantiosas disposiciones distribuidas en los siguientes Títulos:

- Título I: dedicado al departamento ejecutivo y cuenta con un total 212 artículos a través de los cuales reglan sobre la organización administrativa en diferentes actividades y aspectos de las áreas de la administración municipal: Intendencia, Contaduría, Tesorería, Recaudadores y Cajas Chicas, Oficinas de Compras,

Apoderados y Letrados, Fianzas del Personal y Trasmisión de Administraciones, además de la Rendición de Cuentas. Este Título I determina los nueve sistemas que se implementan para la administración de los municipios (presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, administración de ingresos, contrataciones, administración de bienes físicos, inversión pública y personal).

- Título II: se dedica a la rendición de cuentas de los Organismos Descentralizados.
- Título III: reglamenta al poder deliberativo respecto a su intervención en el presupuesto general, aspectos de su propio presupuesto, de la ordenanza de recursos y gastos, del examen de la rendición de cuentas y de las actas del Concejo.
- Título IV: dedicado al envío de antecedentes a la Delegación del Tribunal de Cuentas.
- Título V: dedicado a las autorizaciones para efectuar consultas al Tribunal de Cuentas y la forma en que tramitara el pase entre las distintas oficinas municipales de la documentación que debe ser agregada a la rendición de cuentas.

En virtud del compendio expuesto y sintetizado respecto a las implicancias y alcances del RAFAM y el Reglamento de Contabilidad y Administración para los municipios de la provincia de Buenos Aires, sumado a las numerosas y extensas circulares del Tribunal de Cuentas, permite poner sobre la lupa el carácter endeble de los municipios bonaerenses respecto a sus procedimientos en el orden económico y el alto grado de incumbencia de una entidad provincial como lo es el Tribunal de Cuentas, a pesar de la modificación del artículo 282 en la que este organismo ya no cuenta con tales atribuciones.

Por último, se mencionan otros dos elementos que limitan la autonomía económica local: el artículo 194 de la Ley Orgánica de las Municipalidades y la Ley Presupuestaria de la provincia de Buenos Aires.

Los municipios bonaerenses (salvo la ciudad de La Plata) se encuentran obligados a disponer de sus cuentas en el Banco Provincia e imposibilitando potenciales beneficios económicos y financieros que otras entidades bancarias puedan ofrecer.

**Subsecretario de Hacienda:** esta limitación a la autonomía municipal afecta significativamente a la eficiencia del manejo de recursos. No hace falta argumentar demasiado al respecto, ya que resulta evidente entender que si el municipio pudiera licitar o negociar libremente los contratos con distintas entidades financieras esto

generaría un impacto totalmente positivo en las arcas municipales. Hoy en día los municipios de la provincia de Buenos Aires no pueden efectuar inversiones financieras en otros bancos ni derivar el pago de la nómina salarial a otras entidades. No importa si en otras entidades se pueda obtener una mayor rentabilidad; por imperio de lo establecido en el artículo 94° de la Ley Orgánica de las Municipalidades se debe operar con el Banco Provincia, limitando la autonomía y generando un perjuicio indirecto en las finanzas municipales.

**Secretario de Gobierno:** también la Ley Orgánica de las Municipalidades, por ejemplo, nos obliga a operar con el Banco de la Provincia de Buenos Aires, o sea, si el municipio quisiera hoy irse al banco, no sé, Patagonia, Santander o el que fuera, no lo podemos hacer porque nuestra Ley Orgánica Municipal no lo permite.

En este orden de cosas, la Ley Presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires del año 2023 no sólo interviene, naturalmente, en las dinámicas presupuestarias de la provincia sino también interviene directa y explícitamente en algunos elementos presupuestarios de los municipios bonaerenses. En efecto, en la sancionada ley existe un capítulo dirigido específicamente a los municipios en el cual varios de sus artículos afectan y atentan directamente contra la autonomía local en su orden económico.

**Subsecretario de Hacienda:** las distintas leyes de Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires demuestran año a año, en su articulado, la clara limitación de autonomía que detentan los municipios de la provincia. Observando a modo de ejemplo el apartado ‘Municipios’ de la Ley de Presupuesto del Ejercicio 2023 podemos contemplar claramente la limitación planteada. El artículo 40° establece de qué manera deben invertir los municipios los montos provenientes del Fondo Federal Educativo. O sea, la legislatura provincial le indica a los municipios cómo deben invertir un fondo de origen nacional, que proviene de la afectación de la coparticipación federal de impuestos, un fondo que está lejos de ser competencia provincial. Los artículos 42° y 43° determinan como deben proceder los municipios ante la existencia al cierre del ejercicio de excesos presupuestarios y/o déficit. Otra clara muestra de la limitación de la autonomía municipal en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires

De esta manera, la provincia de Buenos Aires -a través de su Ley de Presupuestos- infringe e interviene en el orden económico municipal, específicamente en su materia presupuestaria, olvidando el carácter autónómico contemplado en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

## 9.2. Restricciones financieras

Si bien los municipios están habilitados para establecer tributos como tasas, derechos y contribuciones, la facultad tributaria es reducida al mínimo por las provincias y la nación al no quedar prácticamente materias imposables para gravar, ello en virtud del régimen de coparticipación federal de impuestos como limitativo de las facultades impositivas de los gobiernos locales. En este caso, se trata de la dificultad en compatibilizar la potestad tributaria entre Nación, la provincia de Buenos Aires y sus municipios que puede conllevar en una doble o triple imposición, con afectación del derecho de propiedad del contribuyente.

**Subsecretario de Hacienda:** esta es una de las principales limitaciones de la autonomía municipal, ya que a los municipios se les permite recaudar y administrar los recursos que perciben en el marco de los tributos que ellos mismos establecen, pero con las limitaciones que establecen las leyes provinciales y nacionales. Esa limitación se ve agravada por el proceso de descentralización de responsabilidades públicas que ha ocurrido a lo largo de los años en nuestro país, tanto de nación a provincias, como así también de las provincias a los municipios. Entonces, hoy nos encontramos con municipios que deben hacer frente a responsabilidades en materia de seguridad, educación, salud, entre otras, sin haber percibido la contrapartida de los recursos necesarios para financiar dichas responsabilidades, afectando gravemente la autonomía financiera. En el intento de paliar esta situación se han implementado distintos Fondos Especiales, que no dejan de ser “parches”, como también se ha incrementado el uso de fondos discrecionales generando desigualdades entre distintos municipios.

Este escenario se ve fuertemente agravado en tanto los tributos establecidos por jurisdiccional nacional y provincial cuentan con una mayor y mejor cobrabilidad, teniendo como ejemplo el Impuesto Automotor de carácter provincial. Sobre este último, el municipio de General Pueyrredon está facultado de percibirlo pasados los diez años del patentamiento de cada vehículo, escenario en el que su valor se reduce notablemente y la cobrabilidad deja de ser alta, generándose así una cada vez mayor dependencia financiera de los municipios ante la Provincia de Buenos Aires y erosionando su autonomía en el orden financiero.

**Abogado Superior:** -sobre la cuestión tributaria- la verdad es que nosotros tenemos un montón de condicionantes que están vinculados a esto. El aspecto tributario es fundamental hoy, los condicionantes que tiene en materia tributaria el municipio, y el estar todo el tiempo tratando de forzar la categoría jurídica de tasas para hacerla encuadrar en algún tipo de servicio prestado es de alguna manera está relacionado con esto.

Profundizando este tipo de limitaciones locales, las leyes-convenios entre nación y provincia trae como consecuencia una restricción en la potestad tributaria municipal. A los municipios casi no les queda recursos tributarios genuinos para hacer frente a sus necesidades públicas y, consecuentemente, muchas veces viven a merced de lo que mande la correspondiente provincia, afectando gravemente su autonomía (Mazio, 2018).

**Subsecretario de Hacienda:** mi opinión es que desde lo teórico todas estas iniciativas son necesarias para establecer un orden, y una base para poder generar certidumbre en todos los sectores. Entiendo que la coordinación fiscal entre las distintas jurisdicciones es necesaria para el crecimiento del país. El problema es, sin querer ser redundante, que no se tiene en cuenta la limitación a la autonomía municipal y la dependencia que genera hacia los gobiernos superiores. Pero está claro que es siempre positivo promover la sostenibilidad fiscal, la responsabilidad del gasto público, promover un sistema tributario con criterios de equidad, la transparencia en la gestión, y la eficiencia en el gasto público. Son todas premisas muy importantes a donde entiendo que se debe poner el foco, pero también es muy importante asegurar la participación activa de los municipios en este proceso de coordinación de manera tan de poder lograr una distribución más equitativa de los recursos entre las jurisdicciones municipales, provinciales y la nacional.

Así, la sanción y vigencia de leyes nacionales en materia tributaria, en acuerdo con las provincias (incluyendo la provincia de Buenos Aires) pero sin participación de los municipios, son otros de los pilares que desgastan, delimitan y hasta pulverizan una efectiva autonomía del orden financiero.

**Secretario de Gobierno:** gran parte de esa esa mirada está basada en la Ley de Responsabilidad Fiscal que impartió el gobierno provincial hace algunos años, que hace que los municipios cedan otro pedazo de su autonomía. Se cedió en función de poder acceder a fondos de infraestructura y de seguridad, o lo que son estas extorsiones que se producen en determinado momento, donde para entrar en determinado fondo había que adherir a la ley de este tipo. [Es un mecanismo a través del cual] hace que los municipios no se endeuden y que después le pidan a la provincia que la resuelvan sus problemas, con lo cual es una nueva cesión de autonomía en función de una supuesta ayuda en el control. Esto es ceder autonomía en función de que alguien nos diga si podemos o no podemos gastar. Me parece que lejos de ser un avance, es un gran retroceso.

En este orden de cosas, las implicancias de la ley nacional 23.548 denominada *Ley de Coparticipación de Impuestos*, establece una serie de obligaciones que asumen las

provincias y que adhieren voluntariamente a su régimen, por sí y por los municipios de su jurisdicción.

**Subsecretario de Hacienda:** la discusión sobre los regímenes de distribución de recursos entre nación, provincias y municipios de nuestro país lleva varios años de debate. A nivel nacional, nos encontramos con un sistema que fuera sancionado en enero de 1988 a través de la ley 23.548, como un régimen transitorio, pero que sigue vigente 35 años luego de su creación. La realidad es que desde el año 1996 se incumple dicho mandato temporal, en gran parte porque para poder sancionar una nueva ley-convenio se necesita un acuerdo marco entre la totalidad de las provincias, por unanimidad, y en donde lógicamente algunas provincias deberán ceder y otras verán incrementar sus recursos, a excepción de que el Estado Nacional sea quien ceda la totalidad de los recursos necesarios. Entonces, y dada la inexistencia de una nueva ley-convenio, desde la sanción de la ley 23.548 a la fecha rigen un conjunto de normas y pactos intergubernamentales con distintos criterios de reparto, a los cuales no han adherido la totalidad de las provincias y que ha generado que la distribución nacional se transforme en un laberinto de difícil interpretación en lo que hace al cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, redistribución y solidaridad que establece el art. 75° inciso 2 de la Constitución Nacional. A esto debe sumarse gran cantidad de conflictos entre nación y provincias que han terminado en reclamos judiciales y declaraciones de invalidez por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, significando modificaciones adicionales en la masa coparticipable. En lo que hace a la realidad municipal, la lógica de nuestro país de descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales no ha sido acompañada debidamente con la correspondiente transferencia de recursos para su financiamiento, existiendo como contrapartida del laberinto el uso discrecional de transferencia de fondos a otras jurisdicciones.

Como consecuencia de esta ley y sus implicancias, se establecen limitaciones a los municipios con relación al alcance de su potestad tributaria, en tanto (Mazio, 2018):

- a) Las provincias y los municipios están impedidos de aplicar gravámenes análogos a los nacionales coparticipados, esto es, no pueden aplicar impuestos, tasas, contribuciones o ningún otro tributo sobre las mismas materias imposables sujetas a impuestos nacionales distribuidos. La única excepción para municipios está concedida a las tasas municipales retributivas de servicios efectivamente prestados.
- b) Las provincias pueden recaudar, entre otros, el impuesto sobre los ingresos brutos, como vía excepcional de imposición de las mismas materias imposables que los impuestos coparticipados. Sin embargo, los municipios no están legitimados para recaudar un impuesto sobre los ingresos brutos ni cualquier otro tributo análogo.

Una segunda normativa nacional que afecta directamente a la autonomía financiera de los municipios bonaerenses tiene que ver con *el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento* del año 1993 la cual establece (Mazio, 2018):

- a) El compromiso de las provincias a promover la derogación de las tasas municipales que afectan la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico.
- b) Las provincias debían instar a los municipios de su jurisdicción a derogar los tributos que gravan directa o indirectamente la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo.
- c) Por último, las provincias debían efectuar lo mismo respecto a las tasas municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

Otra de las barreras jurídicas que atentan al orden financiero municipal es el llamado *Consenso Fiscal* del año 2017, la cual tiene como propósito armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma tal *de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico y promover políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad*, comprometen seriamente a los gobiernos locales.

**Subsecretario de Hacienda:** una de las últimas leyes-convenio que muestran una clara restricción a la autonomía municipal es la Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en el año 2017 que la provincia de Buenos Aires adhirió, y mediante la cual “invitaba” a los municipios a adherirse a la misma. Claramente, aquellos municipios que no se adherían perdían la posibilidad de percibir aportes del tesoro provincial, acceso a financiamiento y refinanciamiento de deudas, entre otras limitaciones. En dicha ley se establecieron determinadas pautas que los municipios de la provincia debían cumplir, relacionadas con el crecimiento del gasto primario, con el índice de cargos públicos ocupados versus crecimiento de la población de cada distrito, con el control de endeudamiento, con medidas de prudencia en el gasto durante los últimos meses de gestión de gobierno, etc. Y en lo que respecta a la restricción de la potestad tributaria municipal, en el artículo 7° se establecía que los municipios debían “concertar” con la provincia la *implementación de políticas tendientes a disminuir los gravámenes que recaigan sobre la producción*”. Este intento de incrementar la inversión privada y promover la actividad económica derivó en una presión hacia los municipios para, entre otras medidas, intentar reducir las alícuotas que perciben los mismos en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, cuya base imponible son los ingresos brutos percibidos por los contribuyentes. Por lo cual, esa idea de “homogeneizar y armonizar las bases imponibles y alícuotas” no es más que establecer una restricción de

la potestad tributaria municipal, una vez más sin considerar algún tipo de compensación monetaria por parte de los gobiernos provincial y/o nacional.

Por lo expuesto, el orden autonómico financiero de los municipios bonaerenses no se ve afectado a nivel constitucional, mas bien podemos decir que las dificultades prevalecen en el contexto jurídico infra-constitucional a partir del cual los gobiernos locales se encuentran en el eslabón tributario más débil y fuertemente perjudicado por las desigualdades suprajurisdiccionales.

## 10. Conclusiones

En el transcurso de estas páginas se ha propuesto una aproximación epistémica, conceptual, descriptiva, histórica, jurisprudencial y doctrinaria respecto a la autonomía municipal en Argentina, teniendo como eje transversal una perspectiva sociológica y una corriente heterodoxa del derecho que permite ampliar el espectro analítico en este campo particular de estudio que es la autonomía municipal. A través de una metodología cualitativa, rescatando y poniendo en valor a los actores que hacen al municipio de General Pueyrredon, se echa luz acerca de las tensiones, limitaciones y problemáticas resultantes de los bajos niveles autonómicos presentes en los municipios bonaerenses en particular y del municipio de este municipio en particular, en sus distintos órdenes: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

Sobre estos cimientos teóricos y metodológicos, se ha aproximado empíricamente -a través de las subjetividades de los actores municipales- a ciertos elementos que dieron cuenta de las limitaciones autonómicas, con sus avances y retrocesos. Con ello, se exponen y se demuestran ciertas tensiones omnipresentes, muchas de ellas estructurales, que perjudican las potencialidades autonómicas de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires. Son los propios actores municipales que dieron cuenta de estas dificultades, colisionando con lo dispuesto por la Constitución Nacional.

Así, desde el orden institucional y ante la ausencia de facultades para dar lugar a cartas orgánicas, se observan déficits en la justicia local y un claro avasallamiento del Tribunal de Cuentas sobre prerrogativas que debieran ser plenas facultades municipales; desde el orden político se identifican déficits de distinta índole como la imposibilidad de desdoblar elecciones locales frente a las provinciales y nacionales, las limitaciones de representatividad de los municipios en la legislatura bonaerense y la fuerte dependencia política de los municipios frente a la provincia sobre muchas de las decisiones en términos de financiamiento, endeudamiento, obras públicas, entre tantos otros. En este punto, vale decir que desde el orden político local se logran generar ciertas fisuras -aquí denominado *permeabilidad autonómica*- frente a ese mural autárquico que hoy es la provincia de Buenos Aires, dando lugar a respuestas locales frente a demandas ciudadanas que históricamente han sido de jurisdicción del orden provincial o nacional, tal como se ve reflejado en materia de (in) seguridad; desde el orden administrativo se identifican dos escenarios un tanto contrapuestos, por un lado el avance normativa del

empleo público municipal pero con sus limitaciones y, por otro lado, las profundas y asfixiantes imposiciones administrativas del RAFAM llevadas adelante por el mencionado organismo Tribunal de Cuentas, y que también impacta en el siguiente orden autonómico; por último, desde el orden económico-financiero la Ley Orgánica de las Municipalidades, la Ley Presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires y numerosas leyes nacionales atentan directamente a las facultades locales en términos presupuestarios, impositivos y de la plena disponibilidad de sus recursos.

En definitiva, lo que aquí se ha visibilizado y demostrado, a través de un juego dialéctico entre las objetividades normativas y las subjetividades de los actores que hacen al municipio, son las contradicciones y las tensiones no solo de la constitución provincial sino también de leyes provinciales -e incluso de reglamentaciones, resoluciones y disposiciones del tribunal de cuentas provincial- que, en su conjunto, desarticulan el mandato federal de la constitución que garantiza la autonomía municipal. Asimismo, este escrito ha sido un aporte analítico-empírico a los fines de ampliar el campo de estudio de los gobiernos locales además de ser una invitación a desnaturalizar esta ingeniería provincial que asfixia los márgenes de acción municipal a quienes hacen y forma parte de los municipios bonaerenses.

Desde ya, son muchos más los aspectos tanto objetivos como subjetivos que hacen a la autonomía local en la provincia de Buenos Aires que pueden ser analizados en los términos teóricos y metodológicos aquí utilizados. Entre ellos podemos nombrar: el ordenamiento territorial, el desarrollo económico local, las relaciones internacionales desde los municipios, los Consejos Escolares e incluso el déficit identitario en tanto ‘bonaerenses’ que encuentra su contracara en el fuerte sentido de pertenencia local en tanto, por ejemplo, ‘marplatenses’.

Así como los gobiernos locales asumen cada vez mayor protagonismo, centralidad y participación, el campo de estudio de estos se hace cada vez más necesario para comprenderlos y fortalecerlos.

## 11. Bibliografía y fuentes consultadas

- Abalos, M. G. (2003). “El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994, Cuestiones Constitucionales”, núm. 8, enero-junio, 2003, pp. 3-45, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
- Abalos, M. G. (2005). “La reforma de 1994 y los alcances del poder tributario municipal” en “A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional”, AAVV. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Sta. Fe, 2005, pág. 751 a 765.
- Alberdi, Juan B., “Organización de la Confederación Argentina,” Biblioteca Digital: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1250>.
- Atela, V. y Caputo J.M. (2015). “La justicia municipal de faltas en la provincia de Buenos Aires”, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Ben Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012 B). “Los saberes del Estado”, Buenos Aires, Argentina: EDHASA.
- Ben Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012). “Las prácticas del Estado”, Buenos Aires, Argentina: EDHASA.
- Bielsa, R. (1930). “Principios de régimen municipal”, Buenos Aires.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010), “Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)”. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Bonifacio, A. (2019). “Estado y Administración Pública”, INAP.
- Bozzano, H. (2007). “Municipios, territorios y lugares en la Provincia de Buenos Aires” en “Hacia un nuevo municipio en la Provincia de Buenos Aires”, AAVV, Honorable Cámara de Diputados de la Pcia. de Bs As, La Plata. Pág. 101 a 147.
- Colavitta, Lucía V. (2020). “Lineamientos de Auditoría de Personal para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, UNSAM.
- Completa, E. (2014). “Contexto jurídico-político de los gobiernos locales”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario.
- Completa, E. (2021). “Autonomía municipal y desarrollo”, material de aula, Maestría en Gobierno Local, UNQ, Quilmes.
- Consejo Federal de Inversiones, Secretaría General, 1997. “Nuevas claves para el federalismo”, CFI, Bs As, pág. 45 a 67.
- Cravacuore, D. (2016). “El sistema municipal argentino”. En: VIAL COSSANI, C.; RUANO DE LA FUENTE, J. M. (comps.). Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. CLAD. Caracas, Venezuela.
- Cravacuore, D. (2019). “Medición de la Autonomía Municipal en América Latina con el Local Autonomy Index: El caso de Puerto Rico y su nivel de Desarrollo Relativo”. Ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires (Argentina), 13 de noviembre de 2019.
- Cravacuore, D. (2019). “Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas”. Revista Argentina de Derecho Municipal N.º 4.

- Cravacuore, D. (2020). “La Autonomía Municipal en América Latina. Estudio Comparado de Casos Nacionales” En: Ilari, S. & Cravacuore, D. Gobierno, política y gestión local en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes (en prensa).
- Cravacuore, D. (2021). Municipio y ciudad [material de aula], Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal, Universidad de Mendoza, Mendoza.
- Cravacuore, D. (2022). “Status Jurídico del Municipio. Pasado, presente y futuro de la ciudad Aplicación, alcance, validez y vigencia de la normativa nacional y provincial en el Municipio”, Clase en Diplomatura en Gestión y Derecho Municipal, Universidad de Mendoza.
- Cuadros, O. (2013). “Régimen Jurídico de los Municipios. La Autonomía Municipal.” Disponible en [http://www.revistarap.com.ar/Derecho/+NOMBRE\\_REVISTA,ORGADMFPYDP/administrativo.html](http://www.revistarap.com.ar/Derecho/+NOMBRE_REVISTA,ORGADMFPYDP/administrativo.html)
- Curcio, Andrés (2017). “Alcances y contenidos de la autonomía municipal. La Provincia de Buenos Aires y una deuda sin saldar”, Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 1.
- De la Torre, Joaquín (2012). “Intendentes contra la inseguridad”. 24 de agosto 2012. Diario La Nación.
- Fernández, Santiago (2016). “Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales” en RODRÍGUEZ GAMES; FERNÁNDEZ Y SAIN. Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 3, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.
- Fuentes, G. (2021). Aspectos institucionales del gobierno municipal [material de aula], Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal, Universidad de Mendoza, Mendoza.
- García Delgado, D. (1997). “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”, Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.
- Goñi, M. J. (2020). La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario. Anales De La Facultad De Ciencias Jurídicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata.
- Hernández, A. (1997). “Derecho Municipal, Volumen I Teoría General”, 2º ed, Depalma, Bs As.
- Hernández, A. (1997). “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, 1º ed, Depalma, Bs As, pág. 129 a 168.
- Hernández, A. (2007). “Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba” en “Cuaderno de Federalismo”, nro. XX. Instituto de Federalismo de la Academia nacional de derecho y ciencias sociales de Córdoba, Córdoba, pág. 145 a 158.
- Hooghe, L. Marks, G. & Schakel, A. (2016), Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance. Oxford University Press.
- Kelsen, H. (1982). Teoría Pura del Derecho. Traducción de Vernengo. Editorial Andrómeda S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- Kennedy, D. (2013). "Izquierda y derecho. Ensayos de teoría jurídica crítica". Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ladner, A.; Keuffer, N.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Swianiewicz, P.; Steyvers, K.; Navarro, C. (2018); *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer.
- López Acotto, A. y Macchioli, M., Coordinadores (2015). "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos"; UNGS y Secretaría de Asuntos Municipales (SAM), Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, 1º Edición, Los Polvorines (BA).
- Losa, N. (1998). "Derecho municipal, público, provincial y contravencional", Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza.
- Losa, N. (2013). "Municipios Modernos y Necesidad de Tripartición de Funciones. Justicia Local Autónoma". Ponencia en México.
- Losa, N. y Pulvirenti, O. (2006). "La Justicia Provincial como condicionante de la autonomía municipal". La Ley S.A.
- Losa, Néstor O. (2023). "A propósito de la actualidad municipal argentina", Rubinzal y Culzoni Editores.
- Losa, Néstor O. (2020). "Alcances jurídicos y políticos del Municipio actual", *Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 6*.
- Losa, Osvaldo L. (2020). "Lo republicano es también lo municipal", *Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 5*.
- Marchiaro, E. (2000). "Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales", 1º ed, Ediar, Bs As, pág. 53 a 81.
- Marchiaro, E. (2005). "Autonomía municipal: un paso atrás, dos adelante" en "A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional", AAVV. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Sta. Fe, 2005, pág. 767 a 780.
- Marchiaro, E. (2005). "Derecho, federalismo y desarrollo económico territorial en tiempos de complejidad". Exposición en el "II Congreso Democracia más desarrollo, un desafío en América Latina" organizado por ASAE, FOSIP, Bs. As, noviembre de 2005.
- Marchiaro, E. (2005). "Derecho, federalismo y desarrollo económico territorial en tiempos de complejidad". Exposición en el "II Congreso Democracia más desarrollo, un desafío en América Latina" organizado por ASAE, FOSIP, Bs. As, noviembre de 2005.
- Marchiaro, E. (2005). "Las competencias Nación-Provincia-Municipio en el federalismo argentino", inédito.
- Marchiaro, E. (2006). "El derecho municipal como derecho postmoderno", 1º ed, Ediar, Bs As, pág. 123 a 173.
- Marchiaro, E. (2007). "La Corte garantizó la autonomía municipal...otra vez en la Provincia de San Luis", en *Diario La Ley*, Editorial La Ley, Bs As, setiembre de 2007.
- Marchiaro, E. (2009). "20 años de Rivademar: La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal" en *Suplemento Constitución de la Revista Jurídica La Ley*, Editorial La Ley, Bs As, agosto de 2009.

- Marchiaro, E. (2011). “Soja y derecho municipal-ambiental”, 1º ed, Ediar, Bs As, pág. 187 a 222.
- Marchiaro, E. (2016). “Derecho a la ciudad y derecho de la ciudad”, capítulo respectivo libro “Derechos humanos y ciudades”, E M, Ediar, Bs As.
- Marchiaro, E. (2020). 30 años de Autonomía Municipal en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En “Gobierno, política y gestión local en Argentina”, Compilado por Sergio Raúl Ilari y Daniel Cravacuore. - 1a ed.- Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
- Marchiaro, E. (2021). Derecho Municipal Clase N° 4, Maestría en Gobierno Local, UNQ.
- Marradi, A. (2010). “Estudio de Caso”, en Alberto Marradi, Nélide Archenti, Juan Ignacio Piovani, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Cengage Learning.
- Martínez Delfa, N. (2004). “¿De qué hablamos cuando reclamamos autonomía municipal?” Diario La Capital de Rosario, 12-3-2004.
- Mazio, Federico Ignacio (2018): El federalismo y la autonomía municipal: Una mirada a partir del llamado “consenso fiscal”, *Revista Pensar en Derecho*, N° 12: pp. 83-95.
- Montero, Raúl L. (2020). “El ejercicio de la facultad reglamentaria de las leyes que configuran los municipios en la Provincia de Buenos Aires”, *Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 5*.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina.
- Paglietta, D. (2006). “La autonomía municipal y la distribución de recursos estatales” en “Estudios sobre derecho municipal y federalismo”, AAVV, El Derecho, Bs As, pág. 103 a 123.
- Paso, Ricardo E. (2020). “Autonomía. Alcance de la autonomía municipal”, *Revista Argentina de Derecho Municipal - Número 5*.
- Pulvirenti, O. (2008). “La autonomía municipal: ¿difieren los Estados unitarios y federales de Centro y Sudamérica respecto de la cuestión? En: *Revista Jurídica UCES* No, 12 pp. 153-179.
- Pulvirenti, Orlando D. (2019). “Breves apuntes sobre Empleo Público Municipal y su evolución en la Provincia de Buenos Aires”, *Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 4*.
- Pulvirenti, Orlando D. (2020). “Poder tributario municipal y autonomía”, *Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 6*.
- Reca, R. P. (2013). *Reflexiones sobre el Régimen Municipal Bonaerense*. La Plata: Librería Editora Platense.
- Roman, E. (2018). *El Poder Judicial desde abajo. Enrolamientos y traducciones en el acceso al empleo judicial en la Provincia de Buenos Aires*, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Rosatti, H. (2005). “Panorama actual de la realidad institucional de los municipios en la Argentina” en “*Revista de Derecho Público*”, 2005-2, Rubinzal-Culzoni Editores, Sta Fe, pág. 15 a 31.

- Rosatti, H. (2012). “Tratado de derecho municipal, Tomo 1”, 4º ed, Rubinzal-Culzoni, Sta Fe.
- Sain, Marcelo (2007). “Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)” en Cravacuore e Israel R (coords.) Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005), Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Chile, Bernal
- Sheridan, Martín (2021). “Relatos salvajes por falta de autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires”, Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 7.
- Sozzo, Máximo (2009). “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”. Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. N° 6, FLACSO Sede Ecuador.
- Tenaglia, Iván D. (2020). “La lucha por la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires. Algunas ideas para su concreción”, Revista Argentina de Derecho Municipal – Número 6.