

EL MUNICIPIO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Dr. Eduardo Fernando Luna

1. AUTARQUÍA O AUTONOMÍA MUNICIPAL

Definir si el municipio argentino es autónomo o autárquico ha sido uno de los muchos temas que han dividido profundamente a los juristas, a los jueces y a los políticos, incluso su discusión ha trascendido al común de las personas quienes de una u otra manera han ido tomando partido por alguna de esas posiciones.

El debate se ha tornado más agudo debido a que este tema está impregnado de un profundo contenido político y, como tal, plagado de intereses que forcejean por imponerse subjetivizando y condicionando las posturas a adoptar.

Esta larga discusión tuvo su punto de partida en el propio constituyente de 1855, quien no definió la naturaleza jurídica del municipio, limitándose a indicar en el art. 5 de la Constitución Nacional que las provincias debían asegurar "el régimen municipal", sin especificar sus alcances y contenidos.

El mismo Alberdi,¹ mantuvo una posición ambivalente, sosteniendo en algunas oportunidades la autarquía municipal y en otras ocasiones adoptando la tesis autonomista. Así, sostuvo que: "Los cabildos no estatuyen, no legislan, ellos administran, es decir, ponen en ejecución las leyes y reglamentos, que expiden los altos poderes de la provincia, conforme su constitución", enrolándose decididamente por la autarquía municipal. Este concepto lo repetirá en el Cap. 6 art. 50 del proyecto de Constitución para la provincia de Mendoza.

Sin embargo, en la misma obra citada² señalará: "Los municipios

1 JUAN BAUTISTA ALBERDI, "Derecho Público Provincial Argentino", Ed. La Cultura Argentina, Bs. As., 1917, pag. 100.

2 JUAN BAUTISTA ALBERDI, op cit. pág. 120.

son pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin injerencia del poder o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario en los ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes en todo género".

Frente a esta indefinición y ambigüedad, no era de extrañar que a poco de andar irrumpieran ambas posiciones. Así, en 1870 la Corte Suprema de la Nación consideró que lo relacionado con el derecho municipal es competencia exclusiva de los ordenamientos provinciales, sosteniendo en 1911 que los municipios son "delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del *recamen* provincial y sujetas a su propia legislación".³ Esta jurisprudencia se mantendrá inalterable hasta el año 1989 en que el Alto Tribunal de la Nación fallará el *leading case* "Martínez Galván de Rivademar, Angela c/Municipalidad de Rosario",⁴ donde si bien no adoptará la tesis autonomista, reconocerá en el municipio ciertos caracteres esenciales que obligan a las provincias a otorgarles las atribuciones necesarias para posibilitarles el cumplimiento de sus cometidos, lo que permite afirmar a Gabriela Abalos⁵ que por ello "esta institución no puede ser considerada como un mero ente autónomo, delegación de poderes provinciales".

Mientras tanto, Lisandro de la Torre había expuesto en 1888 su tesis doctoral sobre el "Régimen Municipal" y en la cual concede a los municipios de más de 50.000 habitantes el derecho a elegir una "asamblea municipal", con competencia suficiente como para poder reconocer allí la existencia de una incipiente o embrionaria autonomía.⁶

Será a partir de esos momentos en que el debate se expandirá consiguiendo adeptos para una y otra posición, la que se mantendrá hasta nuestros días, aun cuando la reforma de 1994 pareciera haber zanjado definitivamente la discusión.

El que con mayor énfasis defendió la tesis de la autarquía mu-

3 C.S.J.N., "(Garca Doroteo c/Prov. de Santa Fe, en Fallos 9-277 y "Ferrocarri del Sud c/ Municipalidad de La Plata", en Fallos 114-282.

4 LL 1989-C-47.

5 GABRIELA ABAFOS. "¿La reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha variado el alcance de la autonomía municipal?", en "Revista del Foro de Cuyo", Tº 4 -1 994, pág. 69.

6 Citado por JORGE REINALDO VANOSSI "Teoría Constitucional". Bs. As.. Depalma

nicipal fue Rafael Bielsa,⁷ quien incluso descalificó a quienes sostenían la posición autonomista, los que según el gran maestro, "revelan desconocimiento de los principios de derecho público... en general no son juristas, pues no se fundan en el derecho fundamental, sino que invocan aspiraciones de política local...", concluyendo que: "La autonomía municipal en general es defendida con argumentos ineptos".

Refiriéndose al art. 5 de la Constitución Nacional, señalaba que "... ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar sus leyes orgánicas municipales, han establecido no la autonomía municipal, sino más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial..."

Para Bielsa, las comunas son autárquicas porque: 1) tienen una personalidad jurídica de derecho público; 2) los fines de la institución están directamente vinculados a la satisfacción de intereses locales y sus problemas son esencialmente administrativos y financieros; 3) tienen una creación legal; y 4) por último, son controlados por el gobierno central o los provinciales en su caso.

Agregaba, que tanto en la doctrina como en las leyes y en la jurisprudencia se había distinguido a los órganos descentralizados administrativamente -autárquicos- de los descentralizados políticamente -autónomos-, correspondiendo estos últimos exclusivamente a las provincias y más allá del substracto sociológico y político que pueda asignarse a los municipios, el concepto de autonomía es estrictamente jurídico y de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional y legal es propio de las provincias.

Marienhoff,⁸ defensor de la autarquía municipal sostendrá que el municipio es un ente autárquico por cuanto posee poder delegado, más allá de la amplitud de su contenido y, por el contrario, las provincias poseen poder originario lo que las hace autónomas, conforme se desprende con claridad de las disposiciones de los arts. 105 y 106 de la Constitución Nacional en su redacción 1853/60.

Desde una posición radicalmente opuesta, Korn Villafañe, el creador de la denominada Escuela de la Plata, sostendrá la autonomía municipal a través de lo que él denominara como la "República Representativa Municipal", donde los municipios, por ser organizaciones descentralizadas de segundo grado, deben reeditar en su esfera local la imagen de la república representativa, con todas las notas típicas de este sistema de

7. RAFAEL BIELSA. "Principios de régimen municipal". Bs. As.. Abeledo-Perrot 1962. págs. 29 y sig.

8. MKH JLL MARIENHOFF, "La supuesta autonomía municipal". LL 1 990- B-see. Doctrina pág. 1012.

gobierno.⁹

Señalaba el ilustre Profesor platense que: "Aceptar la existencia de un derecho municipal ontológicamente catalogado como un breve capítulo del derecho administrativo, importa aceptar municipios que se definen automáticamente como simples oficinas burocráticas de los gobiernos provinciales. En cambio, afirmar la existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia y dotado de un contenido mitológicamente diferenciado frente al derecho constitucional y al derecho administrativo, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes del Estado, dotadas de autonomía política, o sea, como repúblicas representativas. La discusión sobre la ontología del derecho municipal no es una sutileza doctrinaria, sino un planteo científico de un problema real de consecuencias prácticas evidentes".

Korn Villafañe, al sostener la autonomía de los municipios, les reconocerá poder constituyente para dictarse su carta orgánica a partir de la "soberanía vecinal" que poseen y que es una concreción distinta de la soberanía que gozan todos los Estados. A partir de esa autonomía, los municipios conservarán todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal y todo el poder no reservado exclusivamente para sí por las provincias en sus cartas fundamentales.

Como puede advertirse, no es fácil arribar a una solución definitiva en un tema donde no existe coincidencia conceptual y que se agudiza, como señala Hernández,¹⁰ por la "falta de acuerdo previo" sobre el vocablo autonomía, que además está impregnado de una gran "carga emotiva" y cambiante según circunstancias de lugar y tiempo.

Para arrimar más confusión al tema, el constituyente nacional de 1994 calificó de órganos autónomos a la Auditoría General de la Nación (art. 85), al Defensor del Pueblo (art. 86) y al Ministerio Público (art. 120), lo que demuestra una grave imprecisión conceptual y una ligereza en el uso de los términos técnicos-jurídicos, que arrojan más confusión sobre esta cuestión.

Evidentemente nos encontramos frente a un término equívoco, utilizado para caracterizar distintas realidades o a las mismas, pero con un contenido diferente. Así, la idea de autonomía municipal que se maneja en nuestro derecho es distinta del que se tiene en España. Para nosotros, es sinónimo de autolegislación o facultad de dictarse su pro-

9 Citado por TOMAS D. BERNARD. "Régimen Municipal Argentino". Bs. As., Depalma 1970 págs. 89 y sig.

10 ANTONIO MARIA HERRNANDEZ (h.), "Derecho Municipal". Bs. As., Depalma 1997. vol. I pág. 343 y sig.

pia carta orgánica o ley fundamental, en cambio y según lo señala Montserrat Cuchillo i Foix,¹¹ al analizar los arts. 137 y 140 de la Constitución de España y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, a luz de diversas sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional. "...Las previsiones sobre la estructuración territorial del Estado determinan que la Constitución reserve al Parlamento estatal el establecimiento de la legislación nuclear relativa el régimen local... la atribución al Estado de la responsabilidad última en la concreción y protección de los derechos fundamentales, determina que sea también el legislador estatal quien haya de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y, por consiguiente, también de las Administraciones municipales, con la finalidad esencial de garantizar un tratamiento común a todos los ciudadanos".

Parrando¹² ha sostenido que "1.a distinción entre autonomía y autarquía se vincula con las formas de descentralización conocidas: la política y la administrativa". Agregando: "etimológicamente, la autonomía es una forma superior de descentralización política que conlleva la facultad de darse sus propias normas fundamentales" y "la autarquía es la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas. Este es un concepto administrativo".

Tratase, evidentemente, de grados diferentes de descentralización, que importan para el ente autónomo la posibilidad de dictarse su propia ley fundamental y la facultad de sancionar normas de carácter general, en las condiciones y límites que le impone un orden jurídico superior. En cambio, la autarquía implicada facultad de autoadministrarse, sin potestades legislativas y con la posibilidad de dictar disposiciones que alcanzan solamente a las personas vinculadas al organismo.

Hernández,¹³ ha puntualizado las diferencias entre el municipio autónomo y una entidad autárquica considerando:

a) *Por su creación*, el municipio tiene una base sociológica y en nuestro país tienen origen en la misma Constitución Nacional (art. 5). en cambio las personas autárquicas nacen de la ley.

b) *Por su mutación o desaparición*, no puede darse en el municipio y sí en los entes autárquicos a través de la sanción de una nueva

11. MONSERRAT CUCHILLO i FOIX, "La autonomía municipal en el vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978", en "REVISTA DE DERECHO DE ESTADO" N° 5, Universidad Externado de Colombia, Agosto de 1998, pág. 151 y sig.

12. ISMAEL FARRANDO - PATRICIA MARTINEZ y otros, "Manual de Derecho Administrativo", Depalma, Bs. As. 1996. pág. 109.

13. ANTONIO MARIA HERNANDEZ, ob. cit., pág. 387 y sig. MARIO A. MI DON en su "Manual de Derecho Constitucional Argentino". Ed. Plus Ultra. Bs. As. 1997. pág. 97/98. efectúa las mismas distinciones.

norma legal.

c) *Por los fines*, se distinguen en cuanto el ente autárquico solo tiene los que se indican en su ley de creación, mientras que en el municipio son más amplios y tienden a la satisfacción de intereses generales.

d) *Por las resoluciones que adoptan y sus alcances*; las de las entidades autárquicas son eminentemente administrativas y se limitan a las personas vinculadas a ellas, mientras en los municipios son normas que traducen el ejercicio de un poder político y comprenden a todos individuos radicados en su jurisdicción.

e) *Por la personalidad*, los municipios tienen personería jurídica de carácter público (art. 33 inc. 1 del Cód. Civil) y, si bien los entes autárquicos también la tienen (art. 33 inc. 2 Cód. Civil), el legislador los distinguió ubicándolos en distintos incisos, lo que evidencia que se trata de dos entidades distintas.

f) *Por la creación de otras entidades autárquicas*. Los municipios pueden crear entes autárquicos, lo que no ocurre con las entidades autárquicas.

g) *Por la elección de sus autoridades*. Los cargos en los departamentos municipales son electivos, mientras que en los entes autárquicos no es común este modo de designación de autoridades.

h) *En cuanto a la integración de la administración central*, el municipio no forma parte de ella y si lo es el ente autárquico.

Algunas de estas distinciones son tomadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el citado caso "Rivademar", como fundamento para sostener la existencia necesaria del municipio, pero coincidimos con Rosatti¹⁴ y con Bianchi¹⁵ en que estas notas distintivas no se dan se un modo tan tajante, ya que los entes autárquicos participan de algunas de las características que Hernández y la propia Corte Nacional adjudican exclusivamente a los entes autónomos.

Creemos que más allá de las razones que puedan invocar los sostenedores de una y otra posición y aún evaluando positivamente el substracto sociológico del municipio, no es posible sostener una teoría general de la autonomía municipal que establezca reglas uniformes aplicables en todo lugar y tiempo, ya que la naturaleza jurídica de este instituto dependerá de lo que en definitiva resuelva el constituyente nacional o provincial en su caso, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada municipio en orden a los aspectos sociales, económicos, culturales

14 HORACIO D. ROSATTI. "El federalismo en la reforma", en "1a Reforma de la Constitución", Bs. As., Robinzal-Culzoni Editores. 1994, pág., 221

15 ALBERTO B. BIANCHI. "La Corte Suprema ha extendido carta de ciudadanía las municipalidades". LL 1989-C-47 y sig.

e incluso, los diversos intereses políticos en juego, todo lo cual condiciona la realidad de la institución en cada comunidad.

En este aspecto, señalaba Vanossi¹⁶ refiriéndose a nuestro país que "...los municipios de carta o convención no son formas originales de poder político, ya que no tienen ni el origen ni el status constitucional de las provincias argentinas, y su carácter se deriva puramente de las previsiones constitucionales locales y de las normas -también locales- que las implementen".

Este punto de vista, al que María Gabriela Abalos¹⁷ califica como una tercera posición, compartida según señala la autora, por Joaquín V. González, Bianchi, Sarmiento García y María Celia Castorino de Tarquini, entiende que el art. 5 de la Constitución Nacional obliga a las provincias asegurar un régimen municipal que será autónomo o autárquico según lo disponga la correspondiente Constitución provincial.

Este criterio, que compartimos, encontraba todo el respaldo que la indefinición del art. 5 podía otorgarle, pero luego de la incorporación del art. 123 en la reforma de 1994, quedó consagrada definitivamente la autonomía municipal. Sin embargo, esta disposición constitucional ha condicionado tal autonomía a lo que en definitiva establezcan las constituciones locales, las que se reservan la potestad de regularla en lo atinente a su contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero, lo que ha hecho decir al convencional por la Provincia de Buenos Aires Daniel García, en el Congreso Constituyente de 1994, que esta disposición es una cláusula neutra y estéril y con ella "estamos dejando las cosas como están".¹⁸

Si pensamos que la realidad institucional argentina ha motivado que sea necesario distinguir diversos grados de autonomía municipal, reconociéndose distintas categorías de municipios, alguno de los cuales se les concede la facultad de dictarse su carta fundamental a los que se les otorga autonomía *plena* con facultades de autolegislación y a otros, por su poca complejidad, se les reconoce una autonomía *semiplena*, con capacidad solo de autoadministrarse, significa que la tan mentada autonomía que se pretende pregonar no se da o, al menos, no se da del modo como se la ha pretendido.

Antonio Hernández¹⁹, cuya postura abiertamente autonomista no

16 JORGE R. VANOSI. "Teoría Constitucional" T° I. Bs. As., Depalma, 1975. pág. 478.

17 MARIA GABRIELA ABALOS, ob, cit., pág. 407.

18 Convencional DANIEL GARCIA. Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 24 Reunión 4 de agosto de 1994. pág. 3247. citado por María Gabriela Ávalos, ob. cit., pág. 415.

19 ANTONIO MARIA HERNANDEZ, ob. cit. T° I, pág. 544.

ofrece ninguna duda, sin embargo reconoce que "...antes pensábamos con Dana Montaña, que todo municipio debe disponer la posibilidad del dictado de su carta orgánica. Estimamos como prudente y razonable, con sujeción al desarrollo de la vida local en el país, que ello es posible sólo para los municipios de primera categoría, ya que los correspondientes a otras categorías de localidades pequeñas y medianas, difícilmente puedan llevar adelante una institución como esta".

Es evidente que distinguir diversas categorías de municipios en orden a su autonomía termina por desbaratar esa pretensión. O se es autónomo con plenitud o no hay autonomía. Si la autolegislación es la característica primordial de la autonomía, ¿cómo se la puede pensar dentro de una institución que pretende ser autónoma la posibilidad de que su norma fundamental le sea dictada por un nivel de gobierno superior? ¿Acaso en las provincias, que son autónomas por excelencia, se distinguen distintas categorías, concediéndoles la facultad de dictarse su constitución a algunas y a otras no?

Siendo ello así, la mentada autonomía municipal es, como se ha señalado, un grado de descentralización que ha adoptado nombre propio y distinto del que tienen asignado legalmente otras instituciones descentralizadas, pero en definitiva el municipio será autónomo o no según lo disponga el constituyente local.

El municipio ocupa una posición de subordinación a una organización política más amplia, llámese nación, provincia o región, lo que si bien no significa necesariamente la negación o afirmación de su autonomía, su régimen político-jurídico quedará supeditado a lo que, en definitiva, dispongan esas jerarquías.

II. EL MUNICIPIO EN EL DERECHO PUBLICO PROVINCIAL

En el constitucionalismo provincial se advierte una evolución en la conceptualización del municipio, como consecuencia de los cambios operados en las ideas políticas imperantes en distintas épocas de nuestra historia y que influyeron decididamente en los procesos constitucionales locales.

Un primer momento estuvo signado por la indefinición de la propia Constitución Nacional y las enseñanzas de Alberdi y su proyecto de Constitución para Mendoza,²⁰ y que corresponde al proceso constitu-

20 Conf. MARIA GABRIELA ABALOS. "El Régimen Municipal de la Constitución Nacional", en Dardo Pérez Guilhou y otros "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994". Bs. As., Depalma, T° II, pág. 410.

cional provincial nacido luego de dictada la Constitución Nacional en 1853 y que se extiende hasta mediados del presente siglo.

En esta etapa, todas las constituciones provinciales crearon municipios autárquicos, con la sola excepción de la Constitución de Santa Fe de 1921, que incorporó los municipios autónomos para aquellas ciudades de más de 50.000 habitantes.

La etapa siguiente corresponderá a las constituciones provinciales modificadas en las décadas del 50 y 60 (Chaco 1957, Neuquén 1957, Chubut 1957, Santa Cruz 1957. Misiones 1958-1964. La Pampa 1960, Santa Fe 1962, entre otras), donde se podrá advertir un mayor reconocimiento en la autonomía en sus municipios, incluso con posibilidad de dictarse su carta orgánica en alguno de ellos.

Posteriormente, en el proceso reformador iniciado a partir de 1986, se generalizan los principios de la autonomía municipal, incorporándose a las diversas constituciones modificadas en este período (Salta 1986.

Santiago del Estero 1986. San Juan 1986, Jujuy 1986. La Rioja 1986, San Luis 1987, Córdoba 1987, Catamarca 1988, Tierra del Fuego 1991 y Corrientes 1993).

La última etapa se dará a partir de la reforma de la Constitución de la Nación de 1994, donde los textos constitucionales que se modifican (La Pampa 1994. Chubut 1994, Chaco 1994 y Santa Cruz 1994). se adecúan a la norma suprema nacional, reconociéndoles a los municipios autonomía en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La excepción la constituyó la Provincia de Buenos Aires, que si bien modificó su constitución en el año 1994, mantuvo la autarquía municipal tal como la había previsto en el anterior texto constitucional de 1934, desconociendo el mandato impuesto por el nuevo art. 123 de la Constitución de la Nación, lo que le ha valido serias y fundadas críticas e, incluso, tachas de inconstitucionalidad.²¹

Al respecto. Antonio Castaño²² expresa que "... es interesante señalar que la Convención Nacional, al incluir en el texto de las reformas la norma del art. 123. actuó conforme a sus atribuciones y facultades, por lo que debe entenderse sin sombra de duda que, siendo la Constitución Nacional la Ley Suprema de la Nación, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires debió inexcusablemente incluir las normas

21 NESTOR OSVALDO LOSA. "Reformas Constitucionales y Municipios", Rev. La Ley 30-01-95.

22 ANTONIO CASTAÑO. "La autonomía municipal y la Provincia de Buenos Aires", en "Comentarios a la Reforma Constitucional", Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Bs. As., 1995, pág. 445.

pertinentes al régimen municipal, conforme a lo dispuesto por el ya mencionado art. 123 de la Constitución Nacional”.

Compartimos esta opinión y entendemos que, ineludiblemente, las provincias que modifiquen sus textos constitucionales deben incluir el régimen de municipios autónomos en los términos y con los alcances del referido art. 123, so pena de que la Nación en ejercicio del mandato que le confiere el art. 5 de la Constitución Nacional y con el objeto de hacer efectiva la garantía federal de la cual debe ser celoso custodio, adopte las medidas que constitucional y legalmente correspondan para hacer cumplir aquel mandato constitucional.

Diferente es el caso de aquellas provincia que no han modificado sus constituciones luego de la reforma nacional de 1994 y que mantienen municipios autárquicos, como ocurre con la Provincia de Mendoza. En estos casos, entendemos que no podría pretenderse la aplicación lisa y llana del art. 123 y, en consecuencia, imponérseles la necesidad de adecuar sus municipios a este nuevo régimen legal, desconociendo de la posibilidad de que el constituyente provincial defina los alcances y modalidades de la autonomía municipal en orden a lo institucional, político, administrativo, económico y financiero, que se impondrá en su provincia, conforme a lo prescrito por la propia Constitución en cuanto manda a las provincias a dictarse su norma fundamental, darse sus instituciones y regirse por ellas (arts. 122 y 123).

De aceptarse tal posibilidad se produciría un menoscabo a la autonomía provincial y, en última instancia, el remedio que se pretende imponer pondría en grave riesgo al régimen federal argentino, socavando uno de sus pilares fundamentales como es el de darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas.

Es por tal razón que disentimos con Guarino Arias, cuando señala que "...El hecho de que la Constitución de Mendoza (cuya reforma está pendiente) no haya consagrado expresamente la autonomía de los municipios, no significa que no pueda hoy, sin reforma, reconocer ese carácter de los municipios por la sencilla y lógica razón de que la actual Constitución Nacional lo exige a las provincias como condición para el goce y ejercicio de sus instituciones... Es más, creo que la supremacía de la Constitución sobre la provincial o leyes locales, impone la obligación de respetar la autonomía de los municipios, en el amplio concepto de la autogestión”.²³

23 ALDO GUARINO ARIAS, "La autonomía municipal", en Diario Los Andes de Mendoza, 11 de abril de 1998, pág. 10

III. EL MUNICIPIO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Con la incorporación del art. 123 a la Constitución de la Nación, a través de la reforma de 1994, se ha completado el cuadro normativo referente al "régimen municipal" según manda el art. 5 de la norma suprema y que las provincias están obligadas a consagrar, "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

La fórmula finalmente adoptada por el constituyente del 94 para determinar los alcances de la autonomía municipal, no fue fácil de lograr. Si bien las comisiones que en el seno de la Convención analizaron esta problemática acordaban la necesidad de implantar un régimen autonómico municipal, no hubo tal coincidencia en cuanto a la determinación de su contenido y alcance.

Al respecto, recuerda Antonio Hernández,²⁴ que en las comisiones hubieron despachos en mayoría y en minoría, alguno de los cuales imponían mayores exigencias a las provincias a la hora de regular sus autonomías municipales. Así la propuesta formulada por los convencionales Zaffaroni, Alvarez, Estévez Boero, Ibarra y otros, imponía a las provincias la obligación de asegurar la autonomía institucional y administrativa de los municipios, así la autarquía económica y financiera, participación en los ingresos impositivos, implementación de métodos de participación semidirectas, determinación de las competencias municipales y la separación de los comicios municipales de los nacionales y provinciales.

La solución que en definitiva se adopta y que se encuentra consagrada en el actual art. 123, es una fórmula que, sin ser la mejor, al menos respeta la autonomía que les compete a las provincias para definir las modalidades de sus propias instituciones.

Quizás hubiera sido preferible, como señala María Celia Castorina de Tarquini,²⁵ que se dejara librado a las propias provincias definir las características de su régimen municipal, ya que esta materia presenta aspectos muy especiales que son propios de la institución y acuñados en las realidades históricas, políticas y sociales de cada comunidad, lo que las distingue entre sí, por lo que no resulta conveniente su uniformidad.

Es evidente que el art. 123 concede a las provincias una cuota de

24 ANTONIO MARIA HERNANDEZ, ob. cit., págs. 180/187.

25 MARIA CELIA CASTORINA DE TARQUINI. "El Régimen Federal y la reforma Constitucional", en Pérez Guilhou y otros "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994". Depalma, Bs. As., T° II, pág. 363.

libertad para definir los alcances y el contenido de la autonomía municipal, de modo tal que pueden adoptarla en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero o solamente en lo político, administrativo, financiero y económico, desechando lo institucional en función de las peculiares realidades de cada municipio.

Coinciden los autores²⁶ al conceptualizar los diversos aspectos sobre los que debe asentarse la autonomía municipal, tal como la consagra el art. 123 de la Constitución Nacional, entendiendo que:

a) *Institucional*, es la facultad de dictarse su propia ley orgánica mediante una convención convocada al efecto;

b) *Político*, importa asegurar un gobierno municipal representativo de base democrática.

c) *Administrativo*, significa la posibilidad de organizar la prestación de los servicios públicos y demás actos de la administración local, sin interferencia de ningún otro nivel de gobierno.

d) *Económico - financiero*, supone la posibilidad de definir su propio sistema rentístico, creación, recaudación e inversión de las rentas con el objeto de satisfacer sus fines.

De acuerdo a lo que venimos sosteniendo, es posible que las provincias determinen los alcances de cada una de estas exigencias, en función a las diversas realidades municipales de cada una de ellas, siendo posible admitir subdivisiones a tales principios tal como lo entiende Rosatti,²⁷ para quien cada uno de esos cinco contenidos pueden subclasificarse en una gran gama de matices intermedios, como por ejemplo: una mayor o menos autonormatividad constituyente, según sea irrestricta o condicionada, libre o sujeta al control provincial la posibilidad de dictar su carta orgánica; mayor o menor autocefalía, considerando la posibilidad de una intervención provincial en la designación de las autoridades municipales; una mayor o menor autarquía de acuerdo a la amplitud de las facultades impositivas que tengan asignadas, etc.

IV. EL MUNICIPIO MENDOCINO EN UNA FUTURA REFORMA CONSTITUCIONAL. CONCLUSIONES

La futura reforma de la Constitución de Mendoza deberá consa-

26 PATRICIA RAQUEL MARTINEZ. "La Autonomía en la Constitución Nacional", en Dar-do Pérez Guilhou y otros, "Derecho Constitucional de la Retorma de 1994", Bs. As. 1995, T^oI, pág. 446; ANTONIO MARIA HERNANDEZ, ob. cit., pág. 386; MARIO A. R. MIDON. "Manual de Derecho Constitucional Argentino". Bs. As., lid. Plus Ultra. 1997, pág. 98.

27 HORACIO DANIEL ROSATTI ob, cit., pág. 224.

grar, necesariamente, la autonomía municipal, en cumplimiento de las prescripciones dispuestas por el art. 123 de la Norma Suprema de la Nación. De tal manera que al constituyente mendocino le cabe definir los alcances de esa autonomía, dentro del marco de libertad que le confiere esa disposición constitucional.

En este aspecto creemos que la Constitución de Mendoza deberá contener:

a) Una declaración genérica de la autonomía municipal en lo institucional, político, administrativo y económico-financiero.

b) La determinación precisa de cuáles son las condiciones que deben reunir las municipalidades para poder dictarse su carta orgánica, especificando que la Legislatura lo hará en relación a las demás.

c) Establecer que las leyes orgánicas municipales, sean dictadas por los propios municipios o por la Legislatura, deberán asegurar un gobierno municipal representativo, republicano y democrático.

f) La facultad de que los municipios con autonomía institucional puedan crear impuestos, determinándose sus límites y concediendo a la Legislatura la atribución de establecer qué impuestos corresponderán a los municipios a los que debe dictarle su carta orgánica.

e) Facultarse a las municipalidades con autonomía institucional a regular los servicios públicos en el ámbito territorial de sus comunas, facultad que corresponderá a la Legislatura respecto del resto de los municipios.