



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

Expte. N° 243.448

Fecha: 29/5/18

Comisión: Gobierno

### **VISTO**

El artículo 123 de la Constitución Nacional que reconoce la autonomía municipal.

### **Y CONSIDERANDO**

Que nuestro sistema federal implica la existencia de distintos entes territoriales con poder político, es así que el artículo 5 de la Constitución Nacional dispone el reparto de competencias entre el Estado Federal, los Estados Provinciales y los Municipios.

Que históricamente ha sido arduamente discutida por la doctrina la naturaleza jurídica del Municipio. En efecto, las aguas se han dividido en ver al Municipio como un ente autárquico o bien en sostener la plena autonomía de ellos.

Que en general, los autores constitucionalistas han entendido que el Municipio es autónomo, reconociéndolo como la forma primaria de descentralización política – y no sólo administrativa –, con una genuina autonomía. Por el contrario, históricamente los autores administrativistas sostenían que los Municipios no son autónomos sino autárquicos.

Que “la autonomía municipal en la Argentina tiene sus comienzos fehacientes en el constitucionalismo provincial, que fue pionero en su reconocimiento mucho antes de que se incorporara en la Carta Magna nacional con la reforma de 1994. Contribuyó en este proceso la perseverancia de la doctrina autonomista y la creciente jurisprudencia de los tribunales, sobre todo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del fallo "Rivademar" en 1989 y luego de la reforma de 1994, a través del caso "Ponce"



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

de 2005 en torno a la autonomía política y reafirmando el aspecto económico financiero en "Intendente de la Municipalidad de La Rioja" de fines de 2014. El análisis del camino ascendente de la autonomía municipal tiene como contraste los casos puntuales de reprochable retraso, como son los de las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires que, frente a las veinte restantes, siguen dando muestras de ausencia de voluntad de ajustarse al texto constitucional nacional que manda reconocer tal autonomía en forma plena". (Ábalos, María Gabriela. "Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina". LA LEY 30/01/2017).

Que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el año 1989 sostuvo que los Municipios constituían entes autárquicos territoriales de las provincias, definidos, como surge de caso "MUNICIPALIDAD DE LA PLATA c/ FERROCARRIL SUD", como delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación.

Que sin embargo, en 1989 la Corte Suprema cambió su propia doctrina en el famoso caso "RIVADEMAR, ANGELA D. B. MARTINEZ GALVAN DE c/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO" y sostuvo que los Municipios no constituían entes autárquicos, distinguiendo a estos (los entes autárquicos) del perfil jurídico de los municipios. El Máximo Tribunal señaló entonces:

- 1) su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
- 2) la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades;
- 3) la imposibilidad de supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos;



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

4) el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las entidades autárquicas;

5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y del carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;

6) el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas;

7) la posibilidad de creación de las entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree otra entidad autárquica dependiente de ella; y

8) la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

Que más adelante en el año 1991, la Corte Suprema en el fallo “MUNICIPALIDAD DE ROSARIO c/ PCIA. DE SANTA FE”, siguió la línea del precedente RIVADEMAR, y dijo que las provincias además de establecer el régimen municipal, tenían el deber de no privarlo de las atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido. En esa dirección la Corte Suprema sostuvo que si los Municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña, aunque fuesen las provincias, éstas podrían desarticular las bases de su organización funcional.

Que ya en el año 1994, con la sanción de la reforma de la Constitución Nacional, se plasmó el fortalecimiento de las autonomías provinciales, del régimen federal, y del reconocimiento de la autonomía municipal. Precisamente el artículo 123 establece una nueva obligación a las provincias: la de asegurar la autonomía municipal, la cual comprende el orden institucional, político, administrativo y financiero.



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

Que en cuanto al significado de dichos órdenes es Antonio María Hernández quien nos proporciona una ilustración: “lo institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica; lo político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal; lo administrativo importa la posibilidad de la prestación de servicios públicos por parte y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno; y finalmente lo económico-financiero comprende la libre creación de recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien de la comunidad local”. (Hernandez, Antonio María (h). Hernandez, Antonio María (h). Derecho municipal. Vol. I, 2da. Edición actualizada y ampliada. Depalma, Buenos Aires, 1997).

Que del análisis de la Constitución surge que en su artículo 5 se exige a cada provincia la organización de un régimen municipal y en el artículo 123 reconoce a los municipios su autonomía.

Que en esta pretensión autonómica no puede dejarse de considerar que el artículo 123 generó un arduo debate en el seno de la Convención Constituyente. El intercambio de opiniones de excelsos constitucionalistas se debió al concepto utilizado de “*asegurando*”. En ese sentido, el convencional Iván Cullen propuso el cambio de la palabra “asegurando” por “estableciendo”, entendiendo que es la Constitución la que “crea” a los municipios y los dota de facultades, siempre delegadas por la Constitución. Sin embargo, la Convención no aceptó la propuesta, pues el verbo “asegurar” tiene presente la infraestructura sociológica sobre la que se asientan los municipios, su preexistencia histórica que requiere ser reconocida por el Derecho, y no creada por el mismo.

Que fue intervención del constituyente Hernández durante el debate de la reforma constitucional en el sentido expuesto, a saber: “El artículo 106 (posteriormente el 123 CN) que se proyecta es de excepcional importancia,



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

porque establece la obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal. Y se utiliza el término «asegurar», porque se hace mención de algo que ya existe, teniéndose presente el concepto de municipio como institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con un sustractum político incuestionable y con fines de bien común hacia la sociedad local. Tiene la naturaleza del Estado, y es la base de la descentralización política. Se reafirma la trilogía institucional de gobierno federal, provincias y municipios”. (Hernandez, Antonio María (h). Derecho municipal. Parte General. Primera Edición. UNAM. 2003).

Finalmente, tras la intervención del convencional Horacio Rosatti, que calificó al régimen municipal autonómico como norma complementaria del artículo 5, la Convención Constituyente de 1994 consagró definitivamente en forma expresa la autonomía municipal.

Que la intervención de Rosatti fue en el siguiente sentido: “quiero responder a los señores convencionales López de Zavalía y Cullen, y adherir a lo manifestado por el señor convencional Hernández en el sentido que explicitaré a continuación. El artículo 5° de la Constitución de la Nación habla de asegurar el régimen municipal. Hubo una centenaria discusión sobre qué debe entenderse por régimen; si autonomía o autarquía. Creo que votando esta norma, quedará claro que este artículo 106 cualifica el régimen municipal haciéndolo autonómico, y consecuentemente es una norma complementaria de la del artículo 5°. También coincido con que la garantía federal del artículo 6° y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del artículo 5° corresponde si las provincias no aseguran, ya no el régimen, sino el régimen cualificado de la autonomía municipal en las provincias.” (Convención Nacional Constituyente. 28<sup>a</sup> Reunión - 3<sup>a</sup> Sesión Ordinaria (Continuación) 10/11 de agosto de 1994).

Que resulta fácil advertir que a partir de 1994 nuestra Constitución Nacional da un mandato expreso a las provincias: el de reconocer



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

y asegurar la autonomía municipal. Sin embargo, no obstante la claridad de los términos del artículo 123 de la Carta Magna, la Provincia de Santa Fe no ha adaptado su régimen municipal a tal precepto, desconociendo a las comunidades locales cualquier grado de poder constituyente de tercer grado, desoyendo el claro mandato constitucional consagrado. Dado que no se reconoce la autonomía local en el orden institucional, los municipios no poseen capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, como el político, el administrativo, el económico-financiero, aunque con matices, dando lugar a la denominada autonomía semiplena.

Que enseña Antonio María Hernández que “las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y, en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional. Y si alguna provincia no cumple con el mandato constitucional, además de la posibilidad de intervención federal, compartimos el criterio de Quiroga Lavié de que, al existir una inconstitucionalidad por omisión, tanto los tribunales provinciales como los federales deben tutelar ese derecho que tienen los Municipios.” (Hernández, Antonio María; en “Rosario hacia la autonomía municipal, un asunto de todos”. Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM). Pag. 64. Rosario, 2010.)

Que surge entonces el interrogante de cómo debe institucionalizarse la autonomía municipal en la Provincia de Santa Fe. Evidentemente tarde o temprano la Constitución Provincial deberá consagrar la pauta autonómica. Sin embargo repetidos son los planteos de inoportunidad (económica y/o social) respecto a una eventual convención reformadora. De allí que la duda que surge es si sólo vía reforma constitucional se puede garantizar la autonomía de los municipios; o quizá un escenario de modificación de la Ley



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

Orgánica de Municipalidades también podría resultar una vía admisible; o quizás también no quede más recurso que por normas locales se asuman las facultades y derechos de autonomía que los municipios tienen.

Que al respecto, diversas son las respuestas que sobresalen. Algunos sostienen, por ejemplo, que la solución legislativa al problema de la autonomía municipal si bien importa un paso auspicioso sólo permite llegar a un reconocimiento autonómico semipleno, pues, no podría otorgárseles a los municipios la posibilidad de redactarse sus propias cartas orgánicas (entre estos autores se encuentra Daniel Sabsay, tal como lo expresara en el Primer Congreso de Autonomía Municipal). Otros por su parte, alientan que mientras la Constitución Provincial no se adecue al mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, debiera ser la vía normativa la que inicie el camino hacia la autonomía municipal. En tanto, ciertos autores invitan directamente a que los municipios que así lo decidan dicten su Carta Constitucional. Esta última idea es seguida por Humberto Quiroga Lavié, quien propone esta vía de acción argumentando que "si el constituyente provincial ha omitido quiere decir que dejó el camino libre y si la Legislatura de la provincia ha omitido quiere decir que existe permiso para actuar" (Quiroga Lavié, H. (2000). Exposición Primer Congreso de Autonomía Municipal. La Plata).

Que continúa Quiroga Lavié en esta opinión al sostener que "si se ha consagrado su autonomía, ello quiere decir que los municipios tienen derecho a autoorganizarse por imperio de la Constitución nacional, porque autonomía significa darse sus propias normas" (Humberto Quiroga Lavié, Constitución de la Nación Argentina comentada).

Que si bien nuestra Constitución Provincial de 1921 reconoció la potestad de autonormatividad constituyente para los municipios, la Constitución que en la actualidad se encuentra vigente desde el año 1962 no reconoce autonomía a los municipios, ante tal circunstancia fácil es advertir la inconstitucionalidad en la que incurre nuestra Carta Magna provincial, ante la



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

omisión de reformar sus disposiciones, concretamente de los artículos 106, 107 y 108.

Que en opinión de María Angélica Gelli, “esta fuera de duda la obligación de las provincias de adecuar sus respectivas constituciones a lo prescripto por el art. 123 de la ley Suprema, a fin de que al menos los municipios con una base territorial significativa, concreten la autonomía institucional dictando sus respectivas cartas orgánicas. En ese sentido, las provincias que no contienen la autonomía institucional de los municipios, departamentos o partidos en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato de la Constitución federal se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las municipalidades para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos en el art. 123”. (Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Tomo II, pág 606. 4° ed, Buenos Aires. La Ley, 2015).

Que a la luz de este ultimo aporte doctrinario, se puede observar que Rosario se ve doblemente perjudicada, primero por la Constitución Provincial y su mora en “asegurar” los alcances de la autonomía, y segundo por la Legislatura de la Provincia que omite adecuar la normativa provincial conforme a los principios autonómicos que permitan hacer frente a las demandas y exigencias que la democracia del Siglo XXI representa para los municipios.

Que ante la mora constitucional de la Provincia y la omisión de la Legislatura Provincial, **cada Municipio puede – y debe – ir asumiendo facultades de carácter autonómicas e ir dictando la normativa municipal pertinente**, entre la que se incluye dictar su propia Constitución (Carta Orgánica) en el marco de su manifestación del reconocimiento de su autonomía plena.

Que asumir y ejercitar el derecho a autonormarse y dictar Rosario su propia Constitución no es más que desarrollar la autonomía en el



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

orden institucional que le viene siendo negada. Ello no quita que la ciudad pueda seguir legislando y desarrollándose sobre los otros órdenes de la autonomía (conforme el art. 123 de la CN) como lo viene haciendo en los últimos años, donde el rumbo de la ciudad ha sido interesante como marco de innovación y facilitador en la construcción de grados de autonomía municipal, a partir de la asunción de los riesgos y de los escenarios de las nuevas demandas sociales y políticas.

Que conforme manifiesta María Gabriela Ábalos, “estas buenas prácticas municipales no ocultan la imperiosa necesidad de reforma de la Carta Magna [...], ya que es cometido provincial fijar el alcance y contenido de la autonomía municipal receptando las particularidades locales, propias y características. Pero el diagrama provincial no puede extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía, ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales”. (Ábalos, María Gabriela. “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”. LA LEY 30/01/2017).

Que atento a la omisión de la Legislatura Provincial en la reforma de la Constitución como así también en generar las normativas autonómicas a su alcance, como ser la reforma de la Ley Orgánica N° 2.756 y la institución de figuras que respeten y propicien las autonomías municipales, es que deviene inevitable y necesario que sean los Municipios quienes den el paso hacia la conquista de las autonomías que la propia Constitucional Nacional garantiza.

Que siguiendo este hilo de pensamiento, no se requiere acción alguna por parte de la Provincia para “aceptar” dicha autonomía, puesto que la autonomía también se asegura dejando a los Municipios gobernarse y determinarse, sin interferencia alguna por parte del gobierno provincial; en todo caso deberán establecerse los mecanismos de coparticipación y colaboración entre la Provincia y el Municipio.



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

Que la autonomía municipal está inescindiblemente unida al federalismo, en relación directamente proporcional, a mayor autonomía local más fortaleza en la descentralización del poder que acrece el federalismo. Como recuerda la Corte Suprema en "Intendente de la Municipalidad de La Rioja", el federalismo no es una herramienta constitucional que se agote en sus aspectos instrumentales, por el contrario, es la fórmula básica de la convivencia republicana y su vigencia constituye un imperativo que está más allá de la conveniencia episódica de los gobiernos. El proceso federal marcha conjuntamente a la evolución de la comunidad, es un proceso de crecimiento intercomunitario donde la autonomía municipal es clave.

Que el Municipio en nuestro sistema organizativo institucional se erige como el centro territorial de vital importancia para garantizar la República federal que consagra nuestra constitución nacional, ello así por cuanto se trata de la mayor descentralización territorial y política.

Que la consolidación de la democracia impone el reconocimiento a los municipios de una esfera de competencias propias e indelegables, a los efectos de que los asuntos locales sean resueltos por quienes tienen un contacto directo con aquellos ciudadanos a los que están dirigidas tales gestiones, de modo tal que las demandas sociales sean satisfechas en tiempo oportuno.

Que la función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, reiterándose la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.

Que se debe fortalecer la autonomía local, por dos tendencias que se afirman: la integración metropolitana y la descentralización.

Que esta autoproclamada autonomía no debe desconocer la cuestión tributaria y las dificultades con que cuentan hoy en día los



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

municipios argentinos. En ese sentido, “el régimen municipal contenido en el constitucionalismo provincial es variado y diverso, pero en general se caracteriza por el fortaleciendo progresivo de la autonomía local en lo institucional lo que no siempre es acompañado con el indispensable poder tributario propio fundamentalmente por los límites impuestos a partir del derecho intrafederal. De esta forma, si bien el nivel municipal por mandato constitucional goza de autonomía, muchas veces choca, en la realidad cotidiana, con su incapacidad efectiva para desarrollar sus competencias y articular las funciones que le son propias. Las dificultades presupuestarias de numerosísimos municipios en el país, sumado al reducido número de habitantes de muchos de ellos, la necesidad de ordenar y racionalizar la gestión administrativa, las deficiencias que se advierten en materia de servicios públicos locales, la escasez de recursos materiales y humanos, la dependencia económica que muchas veces tienen con los gobiernos provinciales, llevan a una paulatina pérdida de autonomía local efectiva. En este punto, es clave el pronunciamiento recaído en "Intendente Municipal Capital s/amparo", del 11/11/2014, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encarga de marcar la importancia del cumplimiento constitucional en relación con el mandato de la autonomía local. Frente a tal situación, el Superior Tribunal de Justicia nacional se pronuncia a partir de tres ideas fuerzas, por un lado que la autonomía municipal no puede debilitarse o desconocerse merced a la imposibilidad de arribar a acuerdos políticos, por otro que la base de la autonomía municipal real y efectiva es la autonomía económico financiera, extrayéndose como tercer pilar de la sentencia que excede a las partes del caso, y es el llamado de atención muy claro, en relación con los actores remisos a cumplir con el art. 75 inc 2, que involucra a los tres sujetos del federalismo: la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La doctrina de la Corte Suprema no es ciertamente nueva, aunque si lo es el énfasis con que vuelve a consagrar principios reiteradamente soslayados a lo largo de décadas de derecho de la emergencia y de centralismo. En este sentido, el fallo



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

comentado adquiere una doble importancia institucional que se reflejará sin duda en la marcha futura de las controversias que hoy enfrenta a los diversos niveles de la gobernanza federal”. (Ábalos, María Gabriela. “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”. LA LEY 30/01/2017).

Que es responsabilidad de los actores políticos, representantes del Pueblo, de generar los acuerdos y programas básicos para el desarrollo y ejercicio de las facultades municipales y provinciales, de modo tal de propiciar el progreso y desarrollo de ambos estamentos en beneficio de la ciudadanía toda.

Que en el marco de todo lo expuesto, Rosario debe avanzar por ordenanza en regular aquellos institutos propios del Derecho Municipal que signifiquen un salto en la calidad institucional y que mejoren la gobernabilidad de la ciudad.

Que la atribución y ejercicio de facultades autónomas no es algo reciente, por el contrario, el Concejo Municipal de Rosario ha sido actor en este proceso autonómico mediante la sanción de diversos proyectos y de otros tantos que han sido presentados y se encuentran en tratamiento. En el año 2010 se sancionó la Ordenanza N° 8.547 que crea la “Comisión pro autonomía municipal” que insta a la implementación de la autonomía en nuestra ciudad. Al mismo tiempo se han presentado proyectos de carácter autonómicos que significan el ejercicio de la autonormatividad municipal y que pretenden establecer institutos dentro del Derecho Municipal en pos del ejercicio de la autonomía, a saber: exptes. N° 215.891 (Consulta Popular), 215.893 (de Responsabilidad Política), 215.894 (Elaboración Participativa de Normas), 216.874 (Policía Municipal), 241.622 (Regimen de comparecencia de funcionarios), 241.623 (Viceintendente).

Que es menester hacer realidad el principio de la autonomía municipal consagrado en la Constitución Nacional, que obligará a una



## CONCEJO MUNICIPAL DE ROSARIO

vigilancia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de la descentralización política, del federalismo y de la democracia.

Por lo antes expuesto, se presenta para su tratamiento y posterior aprobación el siguiente proyecto de:

### **ORDENANZA**

Artículo 1. **Autonomía.** La ciudad de Rosario es plenamente autónoma, conforme el artículo 123 de la Constitución Nacional, en los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros.

Artículo 2. **Elección constituyente.** El sistema electoral a utilizar, cantidad de legisladores constituyentes, plazos y demás condiciones y requisitos para la sanción de la Constitución de la Ciudad de Rosario, son objeto de una ordenanza especial.

Artículo 3. **Constitución Municipal.** El Departamento Ejecutivo Municipal, dentro de los noventa (90) días de promulgada la ordenanza especial referida en el artículo 2, convocará a elección de legisladores constituyentes para la elaboración y sanción de la Constitución de la ciudad de Rosario.

Artículo 4. **Coordinación.** El Departamento Ejecutivo Municipal coordinará con el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe los alcances de la autonomía declarada por la presente.

Artículo 5. Comúníquese y publíquese con sus considerandos.