

e/a

Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
23 DIC 2009	
Recibido.....	1700.....Hs.
Exp. N°.....	23364.....P.E.

MENSAJE N° 3700

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional", 23 DIC 2009



A LA
H. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA
SALA DE SESIONES

Se remite a vuestra consideración, tratamiento y sanción el adjunto proyecto de ley que contiene las bases y principios de la autonomía para los municipios de la Provincia y de acuerdo al mandato constitucional del Art.123 de la Constitución Nacional reformada en 1994.-

1. La Reforma Constitucional de 1994

La Constitución Nacional, con la reforma de 1994, dispuso que los municipios sean autónomos y mandó que las Constituciones Provinciales regulen su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. La autonomía municipal quedó plasmada en el artículo 123 de la Constitución Nacional. Surgió así un mandato claro hacia las Provincias, que ya no consiste simplemente en garantizar un régimen municipal, sino en garantizar un régimen municipal autónomo.

En la Provincia de Santa Fe no se ha modificado aún la Constitución "asegurando la autonomía municipal" y reglando su alcance y contenido; encontrándonos frente a una clara y grave omisión. No se puede hacer caso omiso al mandato constitucional de la incorporación de la autonomía municipal sin entrar en contradicción con la Constitución Nacional.

*"Es cierto que la Convención fijó con claridad – alejando toda posibilidad de dudas- la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autónoma"*¹

¹ Hernández, Antonio María; *Federalismo*, pág. 137.

Imprenta Oficial - Santa Fe

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Por lo expuesto, sostenemos que la normativa Provincial debió adecuarse al artículo 123° de la Constitución Nacional y asegurar la autonomía municipal. La Provincia tiene un condicionamiento constitucional que debe respetar, que consiste en asegurar la autonomía municipal y ese derecho debe ser tutelado.

La Constitución Nacional es suprema respecto de la normativa provincial (artículos 5°, 31° y 128° de la Constitución Nacional), de ahí que a partir del año 1994 el régimen municipal debe garantizarse con municipios autónomos.

“La leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al Art.123 de la CN y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las Constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, porque no aseguran la autonomía local, especialmente en el orden institucional”²

El 6 de abril de 2004 el Poder Ejecutivo Provincial remitió un proyecto de ley especial para declarar la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia, donde entre otros puntos, se proponía el expreso reconocimiento constitucional de la autonomía municipal. El mensaje elegía el camino de la reforma constitucional, satisfaciendo la exigencia del artículo 123° de la Constitución Nacional que ha derivado al poder constituyente la obligación de asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido.

Lamentablemente hasta el momento no se han alcanzado los consensos legislativos necesarios para proceder a la reforma de la Constitución de la Provincia vigente sancionada en 1962, tarea que resulta impostergable para alcanzar el mejoramiento institucional de la Provincia e incorporar los nuevos institutos previstos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

En ese marco, el presente proyecto propone garantizar el régimen municipal autónomo a través de una ley, lo que no resulta antagónico con lo que indica el artículo 123° de la Constitución Nacional, en cuanto a que las constituciones provinciales deben reglar el alcance y contenido de la autonomía local. Hasta

² Tamargo, Avelino; *Cómo pasar de la partidocracia a la democracia*, Ed. Altamira, año 2003, pág. 111.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

tanto ello ocurra, no hay obstáculos para reconocer autonomía a los municipios por medio de una ley.

2. Importancia del tratamiento de la autonomía municipal

El municipio es el nivel del Estado más próximo a los ciudadanos. Es una institución que representa la voluntad democrática de la sociedad local para la organización y gestión de sus intereses. Posibilitar su autonomía es posibilitar su autodeterminación, lo cual significa que la propia comunidad participe de la toma de decisiones públicas y acuerde las normas que la van a regir, evitando que las reglas de convivencia aparezcan como impuestas y resulten ineficaces.

“En la asignación de las competencias, debe darse a la Nación sólo lo necesario, y a las provincias y municipios todo lo posible...”³

La autonomía permite asimismo canalizar de manera positiva importantes energías sociales, promoviendo el pluralismo. La necesidad de ponerse de acuerdo para dar autónomamente respuestas a los propios problemas o para la realización de una obra común fortalece la cohesión social.

La autonomía es fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades colectivas, organización social y valores culturales.

La autonomía posibilita asimismo avanzar en procesos de descentralización. La descentralización es la redistribución equilibrada de competencias entre los gobiernos nacional, provincial y local, con miras a una mayor eficacia administrativa y de servicios y a un fortalecimiento de la “democracia de proximidad”. La descentralización es entendida también como una devolución de autoridad a los órganos locales de gobierno, basada en tres elementos fundamentales: capacidad de decisión; recursos

³ Frías, Pedro J., *Conductas Públicas*, Ed. Depalma. Pág. 94.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

suficientes; y adecuados mecanismos institucionales, tales como el autogobierno y la rendición de cuentas.

Por lo expuesto, queda clara la importancia del tratamiento de la situación institucional del municipio en cuanto a su autonomía, así como de la formulación de propuestas concretas para reglar su alcance y contenido como lo expresa el mandato constitucional.

3. Antecedentes

3.1. Antecedentes institucionales históricos

El primer antecedente de la organización municipal se remonta a los cabildos. Éstos fueron instituciones del gobierno comunal hispano-criollo, con amplio espectro de atribuciones. Cronológicamente se ubican desde el comienzo mismo de la conquista, con un período de esplendor que se prolonga más allá de la Revolución de Mayo hasta comienzos de la década de 1820. Con la supresión del Cabildo de Buenos Aires en 1821, durante el gobierno de Martín Rodríguez, se inicia un proceso de decadencia de los cabildos y el paralelo desarrollo institucional de las provincias, pasando a ejercer los Gobernadores y las Legislaturas Provinciales las funciones que aquéllos tenían.

Un hecho decisivo en la historia de la organización municipal es la sanción de la Constitución Nacional de 1853, la cual establece en su artículo 5 que “cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano... y que asegure...su régimen municipal”. Es decir, se exige para el goce de la denominada “garantía federal” la existencia, en cada estado federado, de un régimen municipal. De acuerdo a este precepto constitucional se dictan las primeras leyes municipales.

En la Provincia de Santa Fe, en la década de 1870, se procuró establecer en las colonias agrícolas un régimen municipal que contara con relativa autonomía.

“Aunque estos intentos fueron erráticos y plagados de marchas y contramarchas contribuyeron, sin embargo, a generar una tradición de vida comunal no habitual en aquella Argentina. La Constitución Provincial y la Ley

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Orgánica de 1872 establecieron municipalidades en parajes con más de 1500 habitantes. Los cargos municipales se decidían por el voto de los vecinos que pagaban impuestos locales (incluidos los extranjeros). Los mismos requisitos regían para quienes aspiraban a participar en el Gobierno municipal. Esta legislación dio lugar durante algunos años a una interesante vida municipal en algunas de las colonias existentes en la provincia.”⁴

Décadas después la Provincia de Santa Fe volverá a marcar un hito en la tradición institucional del municipio, con el dictado de la Constitución Provincial de 1921. Ésta en su capítulo VII trata del Régimen Municipal, facultando a los municipios comprendidos en la primera categoría a dictar “sus respectivas Cartas Orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución” (artículo 149°); “La carta será dictada por una Convención Municipal cuyos miembros serán elegidos por el cuerpo electoral municipal” (artículo 150°).

Este reconocimiento de la autonomía municipal se asociaba a la lucha política de Lisandro de la Torre, quien desde su tesis doctoral de 1888 venía insistiendo en jerarquizar la importancia de la vida institucional de los municipios y de la participación de los ciudadanos - vecinos en la definición de la cosa pública.

La Constitución Provincial de 1921 fue precursora:

“Como resultado de la autonomía municipal establecida en la Constitución de 1921, se dictaron dos cartas orgánicas, la de Rosario, sancionada por la Convención Constituyente Municipal en su sesión del 28 de agosto de 1933, y la de Santa Fe, sancionada el 18 de septiembre del mismo año”. Dichas Cartas orgánicas incorporan institutos de democracia semidirecta de avanzada para la época, tales como, el de iniciativa popular, referéndum y revocación”...⁵

Es sabido que la Constitución de 1921 tuvo una corta vigencia, ya que rigió sólo durante el período del gobernador Luciano Molinas (1932-1935) que fue interrumpido por la intervención federal.

⁴ Gallo Ezequiel, *La pampa gringa*, Ed. Edhasa, pág.274.

⁵ Celso R. Lorenzo; Rodolfo Scholer; *La Constitución Santafesina de 1921.-*

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

El último hito constitucional que debemos considerar es la Constitución Provincial de 1962, que actualmente nos rige. En esa reforma se estableció, respecto de los municipios, la elección directa de los intendentes. Esta Constitución y la Ley N° 2756 -Orgánica de Municipalidades vigente-, son anteriores a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y por lo tanto no han incorporado los avances que ésta reconoce a los municipios.

3.2. Jurisprudencia

Los primeros antecedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sostuvieron que los municipios eran autónomos (Fallos 9:279; fallos 5: 282 y fallos 13:117.-. Así, sostenían que las Provincias establecen un régimen municipal y no un poder municipal⁶.

“La palabra “régimen” está empleada como un sinónimo de “gobierno” en mérito a que “no prescribe un sistema de gobierno municipal determinado al cual deban ajustar las provincias la organización de sus respectivos municipios”⁷

Sin embargo desde el caso “Castro c/ Provincia de Buenos Aires, fallado en 1902; y “Ferrocarriles del Sud” sentenciado en 01/06/1911, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció, y posteriormente los reiteró, que los municipios no son entes autónomos sino autárquicos (Conf. Fallos 114: 282; fallos 123:313; fallos 191:20; fallos 210:1153; fallos 185:12; fallos 186:319). Conforme a tales pronunciamientos las “municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos, que la constitución ha previsto como entidades de régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas en la parte de poder que para este objeto le acuerdan la Constitución y leyes provinciales”.

El Dr. Julio Oyhanarte sostiene que la Corte Suprema de Justicia, en el caso “Sánchez J. B. y otros c/ Corporación de Transportes de la

⁶ Díez, “Derecho Administrativo”, T.II, pág. 180.

⁷ Idem, pág. 182

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

ciudad de Buenos Aires” (fallos 210:1153), reconoció que “*la misión propia de las municipalidades en el orden de las instituciones políticas es fundamental*”, y agrega dicho autor “*que la autonomía es un concepto genérico dentro del cual caben dos formas específicas: la autonomía provincial y la autonomía municipal*”⁸

En el fallo “Rivademar v/ Municipalidad de Rosario” (21/3/89.- en trascendente decisión, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve revisar la doctrina de la autarquía que hasta entonces sostuviera, estableciendo notas distintivas que existen entre las municipalidades y las entidades autárquicas. Éstas son:

1. origen constitucional y no legal;
2. una base sociológica constituida por su población;
3. imposibilidad de supresión;
4. la capacidad de dictar legislación local y no resoluciones administrativas;
5. su reconocimiento como personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria;
6. el alcance general de sus resoluciones;
7. la facultad de crear entidades autárquicas;
8. la elección popular de sus autoridades.
9. En su considerando -a pesar de que resiste adherir literalmente a la doctrina de la autonomía- plantea el elemento de necesidad o permanencia de su existencia.

Sin embargo, la decisión sobre el criterio autonómico, no la reiteró la Corte en los “autos Municipalidad de la ciudad de Rosario con c/ Pcia. de Santa Fe sobre s/ inconstitucionalidad” (4/6/91), donde por un criterio restringido, sin explicar el cambio o abandono de la doctrina Rivademar, rechazó la demanda del municipio.

⁸ Oyhanarte, Julio. “Revitalización de Régimen Municipal” en *Memorias de la Primeras Jornadas Oficiales de Derecho Público Provincial y Municipal*”; pág. 54.



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

A su vez, en los autos “Universidad de Bs. As. c/ Gobierno Nacional s/ inconstitucionalidad de decreto” también con voto de mayoría, dijo... “a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas”.

En síntesis, el concepto de autonomía ha provocado una rica controversia en la jurisprudencia nacional.

3.3. Antecedentes constitucionales recientes

Resultaba necesaria la incorporación de la autonomía municipal en el texto constitucional para que su competencia no se limitara a lo meramente administrativo. Esto quedó superado con la reforma constitucional de 1994, donde se dispone que cada provincia asegure la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (Art.123°).

Las nuevas constituciones provinciales, sancionadas a partir del advenimiento de la democracia en 1983, se caracterizan por el amplio reconocimiento de las autonomías municipales, por lo tanto se apartaron de la doctrina de la autarquía que prevaleció por mucho tiempo en la jurisprudencia de nuestro país.

Las reformas a las Constituciones Provinciales a partir de 1983, aseguran el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, a saber: Constitución de Córdoba (Art.180/194.-; Catamarca (Art.244-262.-; Corrientes (arts.156/170.-; Chaco (arts.182/206.-; Jujuy (arts.178/196.-; La Pampa (arts. 115/123.-; La Rioja (arts.154/159.-; Neuquén (arts.182/210.-; Río Negro (arts. 225/241.-; Salta (arts.170/183.-; San Juan (arts. 239/255.-; San Luis (arts.247/279.-; Santa Cruz (arts. 140/154.-; Santiago del Estero (arts. 202/221.-; Tierra del Fuego (arts. 169/187.-. Las Provincias de Chubut (arts. 224/245.- y de Misiones (arts.161/171.-, por su parte, habían incorporado la autonomía municipal en sus constituciones

Imprenta Oficial - Santa Fe

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

a fines de la década del cincuenta. No quedan dudas, entonces sobre el reconocimiento de la autonomía, lo que resta determinar es su alcance.

“Lo que interesa son los contenidos de esa autonomía y los recursos económicos para costear los servicios locales”⁹

La Provincia de Santa Fe no ha cumplido su mandato constitucional generándose según el criterio de Quiroga Lavié *“una inconstitucionalidad por omisión”*.

Este tema de inconstitucionalidad por omisión ha sido tratado por el Doctor Néstor Pedro Sagüés en su obra *Derecho Procesal Constitucional. Acción de amparo*; en ella cita la advertencia del magistrado y profesor peruano Alberto Borea Odria, quien dice:

...“el ocio legislativo es una manera de violar a la Constitución por omisión... la ausencia de reglamentación de la cláusula constitucional programática crea un vacío, que debe encontrar remedio en el ámbito jurídico porque de lo contrario quedaría a gusto del Congreso efectivizar o no el mandato constitucional de la norma programática. Si la Ley N° suprema impone una obligación al Poder Legislativo su inacción es inconstitucional; y tal inconstitucionalidad, en caso de lesionarse algún derecho constitucional concreto, debe ser remediable, llegado el caso, por la acción de amparo.” (Ed. Astrea. pág. 100/101, año 1988).

La Provincia tiene un condicionamiento constitucional que debe respetar. La Constitución Nacional es suprema respecto de la normativa provincial (5, 31 y 128 de la C.N.-, de ahí que a partir del año 1994 el régimen municipal debe garantizarse con municipios autónomos.

Este Poder Ejecutivo considera que el alcance de la autonomía municipal conforma un problema de competencias, que debe ser regulado por una reforma constitucional provincial. Hasta tanto ello ocurra es conveniente conferir por vía

⁹ Iturrez Arturo H., “El Municipio”, en *Cartas Orgánicas Municipales*, Ediciones García Mateo José, 1991 pág. 21.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

de una ley a los municipios, todas las competencias que surgen de su naturaleza para que puedan actuar con mayor independencia, con los límites establecidos en la Constitución Provincial.

Existen determinadas competencias materiales que la Provincia puede reconocer por ley y que además tiene la obligación de hacerlo por mandato constitucional (artículo 123 Const. Nac.). Se está en condiciones de dar cumplimiento a lo que hasta ahora constituye una grave omisión.

Insistimos en la necesidad de una Reforma de la Constitución Provincial que considere estas cuestiones, pero entendemos que ella no es antagónica y menos excluyente de la viabilidad de otorgar en lo inmediato las atribuciones que la Constitución Nacional ha asegurado a los Municipios; por lo que proponemos la pronta sanción de este proyecto.

Se agregan como Anexo I los fundamentos considerados por este Poder Ejecutivo para artículo propuesto.

Dios guarde a V.H.



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

ANEXO I

Fundamentos del articulado contenido en el proyecto

Artículo 1.- Los núcleos de población urbana reconocidos como Municipios -de acuerdo a lo reglado en la Ley N° Provincial 2756- podrán organizarse en forma autónoma y gobernar sin injerencia de otros poderes los intereses de su competencia.

Sin duda nuestros municipios poseen una base social. El profesor español Adolfo Posada, en su obra *El régimen municipal de la ciudad moderna* lo definió como “el núcleo social de vida humana... determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad” y caracterizado por tres aspectos:

- a.- Social;
- b.- Político;
- c.- Jurídico.

El origen de nuestros municipios ha sido el de una comunidad “natural” fundada en la convivencia de personas unidas por lazos de vecindad. La palabra “asegure” (el régimen municipal.- prevista en el artículo 5° de la C.N. (1853.- y el término “asegurando” previsto en el Art.123 de la C.N. reformada (1994) significa el reconocimiento del municipio como institución “natural” y por ende preexistente a la sanción de la Constitución Nacional.

Artículo 2.- Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional. Se les reconoce autonomía política, institucional, administrativa, económica y financiera.

De conformidad con el principio de supremacía de la Constitución Nacional, con la reforma de 1994, los municipios deben tener asegurada su autonomía, siendo éste el único régimen que admite para los mismos.

“La autonomía constituye el resguardo de competencia que cada nivel gubernativo posee por haber sido establecido por la norma fundamental... Es, precisamente, esa

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

independencia de todo otro poder el significado de la autonomía, en tanto se refiera a materias propias del municipio y en el legal ejercicio de sus funciones dentro de su ámbito.”¹

La autonomía municipal no debe confundirse con la soberanía ni con el aislamiento. Por el contrario, la autonomía permite generar sinergias entre los poderes locales y el provincial, persistiendo la necesidad de definir políticas provinciales que atiendan a la solidaridad y equilibrio territorial.

ARTÍCULO 3.- Los municipios podrán dictar sus Cartas Orgánicas Municipales, con arreglo a la Constitución Nacional y a la Constitución Provincial y gobernarse por ellas. Las Cartas Orgánicas Municipales reglarán el alcance y contenido de la autonomía, en el orden político, institucional, administrativo, económico y financiero, de conformidad a las bases y principios que se establecen en la presente.

Como sostiene el Dr. Antonio María Hernández², “la máxima expresión de esta autonomía es la posibilidad de la sanción de la propia Carta Orgánica Municipal”

Las futuras cartas orgánicas municipales, deberán respetar las bases constitucionales previstas en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial. Por lo tanto, con este proyecto se propone, que todo núcleo de población reconocido como municipio, pueda dictar su Carta Orgánica Municipal, con arreglo a la Constitución Nacional y a la Constitución Provincial y gobernarse por ellas.

ARTÍCULO 4.- Las Cartas Orgánicas de los municipios serán dictadas por una Convención Municipal elegida al efecto y conformada por un número de convencionales igual al doble del número de concejales de cada municipio, elegidos por voto directo, igual y obligatorio, conforme el sistema proporcional D’Hont, tomando al municipio como distrito único. Los requisitos e incompatibilidades para ser convencional son los mismos que la Ley N° 2756 prevé para ser concejal. La convocatoria a elecciones de convencionales municipales será

¹Losa, N.O., *El Derecho municipal en la Constitución vigente*

² Hernández, Antonio María, *Cartas Orgánicas Municipales*, cap. 2, pág .25.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

efectuado por Ordenanza Municipal sancionada por los dos tercios de la totalidad de miembros del Concejo Municipal y establecerá la fecha de elecciones, cantidad de convencionales a elegir de acuerdo a lo previsto en el párrafo anterior, lugar en el cual deberá reunirse la Convención Municipal y fecha hasta la cual sesionará la misma.

Mediante este proyecto se propone facultar a los Concejos Municipales para que convoquen a Convenciones Municipales en sus respectivos municipios, sancionando las correspondientes ordenanzas por mayoría especial. Dichas convenciones dictarán las Cartas Orgánicas Municipales. El proyecto establece además los requisitos e incompatibilidades para ser convencional y las bases del sistema electoral que deberá adoptarse para la elección de convencionales constituyentes.

ARTÍCULO 5.- Las Cartas Orgánicas Municipales deberán contemplar lo siguiente:

1. El establecimiento de un sistema de gobierno democrático, representativo y republicano, con elección directa de las autoridades. A tales efectos regirá el voto universal, igual, secreto y obligatorio de ciudadanos y extranjeros empadronados con dos años de residencia inmediata en el municipio.
2. La adopción de un sistema electoral que garantice la proporcionalidad.

Las Cartas Orgánicas Municipales, deberán respetar los principios democráticos y republicanos previstos en la Constitución Nacional, garantizando que los municipios sean auténticas comunidades representativas y organicen el sistema de gobierno democrático, representativo y republicano.

El proyecto establece las bases del sistema electoral que deberán contemplar las Cartas Orgánicas Municipales para la elección de las autoridades locales. Se prevé el voto de los extranjeros empadronados, que además posean dos años de residencia inmediata en el municipio.

3. La elección del Intendente Municipal a simple pluralidad de sufragios, pudiendo optar por un sistema de doble vuelta entre los dos candidatos más votados si ninguno de ellos hubiera alcanzado el 50% en la primera elección

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Se propone la elección directa del Intendente Municipal, fortaleciendo el vínculo entre elector y elegido. También se faculta para establecer un sistema de doble vuelta a fin de buscar mayor legitimidad afianzando la mayoría electoral.

4. *La elección del Concejo Municipal con representación minoritaria y con renovación bianualmente por mitades. La adjudicación de las bancas se efectuará por el sistema de representación proporcional D'Hont. Los municipios podrán determinar el número de concejales que integrarán el Concejo Municipal respectivo. Los municipios de primera categoría podrán elegir parte de los miembros del Concejo Municipal por circunscripciones, en cuyo caso será de aplicación el sistema electoral mixto denominado "alemán".*

La autorización a los Municipios de primera categoría para elegir una parte del cuerpo de concejales por circunscripciones, va acompañada de la aplicación del sistema electoral mixto denominado "alemán", a los efectos de mantener la proporcionalidad en el número de votantes a cada partido y el número de los concejales que en total les corresponda a los mismos. Implica además una garantía de la representación territorial en los cuerpos deliberantes.

5. *La creación de un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en todo el municipio, que deberá tener autonomía funcional y financiera, y se encargará del contralor externo técnico contable y de la legalidad de: los actos de la administración municipal y la inversión de los fondos públicos.*

Las convenciones municipales tendrán amplias atribuciones para determinar la autonomía funcional y financiera del tribunal de cuentas, la forma de elección o designación de sus miembros, así como fijar sus atribuciones para el contralor técnico contable y de legalidad. Para realizar eficazmente su trabajo, el Tribunal de Cuentas debe ser independiente de las instituciones políticas del municipio, pero al mismo tiempo debe estar en contacto permanente con ellas.

6. *El respeto de los principios de transparencia y rendición de cuentas en el régimen de compras y contrataciones.*

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Es necesario generar mecanismos institucionales para hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal y la vertical³: la primera referida a las relaciones de control y fiscalización al interior del propio Estado para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, como advirtieron los clásicos que imaginaron la división de poderes; y la segunda, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir rendición de cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública.

7. *La constitución de un Tribunal Municipal independiente, encargado de juzgar las contravenciones y faltas a las normas municipales, estableciendo las bases para resolver los conflictos en materia municipal sin injerencia de otro nivel de gobierno.*

Varias cartas orgánicas municipales han determinado a la Justicia Municipal de Faltas como tercer poder de gobierno en el orden local. (Trelew, Puerto Madryn, municipios de Neuquén y La Rioja.-)

El ámbito de competencia de la justicia municipal es muy amplio ya que los municipios modernos ensanchan periódicamente el campo contravencional a materias como la tributaria, derechos del consumidor, defensa del medio ambiente, derecho electoral, etc.

8. *La consagración de mecanismos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular y consulta popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la Nación Argentina.*

La reforma constitucional del año 1994, ha incorporado nuevas herramientas de participación que refuerzan la legitimidad del sistema democrático, y que vienen a complementar las plasmadas en la Constitución de 1853 y sus reformas, previstas en los Arts. 8º, 14º bis., 20º, 21º, 29º, 33º, 45º y 48. La Constitución Nacional de 1994 establece en su artículo 39 el derecho a la iniciativa popular como forma de democracia semidirecta y en el artículo 40 la consulta popular. La Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1921 ya establecía los mecanismos de participación directa o semidirecta que se proponen.

La iniciativa popular es el derecho otorgado a un determinado número de electores para proponer la sanción, modificación o derogación de alguna legislación

³ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, pp. 55-69.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

municipal. La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que opine o decida acerca de algún aspecto de vital importancia. Las Cartas Orgánicas Municipales deberán establecer las bases para instrumentar estos mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución Nacional reformada.

9. *El reconocimiento de los principios de descentralización de las decisiones y desconcentración de funciones en la organización administrativa del Municipio, con el objetivo de acercar la administración a los ciudadanos.*

Mediante la descentralización de las decisiones y la desconcentración de funciones se busca mejorar la relación entre el estado y los ciudadanos, facilitando la participación ciudadana y haciendo más eficiente la gestión municipal. A su vez, la organización territorial de los municipios más poblados formando distritos descentralizados, posibilita la transferencia de servicios y personal en nuevas estructuras que acercan la administración a los vecinos.

10. *El desarrollo de espacios de participación ciudadana, tales como la planificación estratégica y los presupuestos participativos.*

Los gobiernos locales deben asumir un liderazgo en la definición de grandes orientaciones y prioridades para las políticas públicas, transformándose de meros administradores en agentes de desarrollo estratégico. Estas políticas deben compartirse con la sociedad civil. No sólo el gobierno local debe ser competente en su propia capacidad ejecutiva sino que además debe desarrollar los instrumentos que le permitan reconocer y articular capacidades dentro del Estado y con la sociedad civil.

11. *La creación de Consejos o Juntas Vecinales u otros mecanismos institucionales que permitan a los vecinos intervenir en la elaboración y ejecución de programas, de proyectos, en la formulación del presupuesto, en la toma de decisiones y en la gestión de servicios; estableciendo su forma de elección, competencias y atribuciones.*

En el proceso de descentralización, los entes descentralizados tendrán no sólo facultades consultivas y de control, sino también de decisión, de gestión y de ejecución. En

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

este contexto la participación ciudadana tendrá un papel preferente. Los vecinos podrán contar con una serie de mecanismos institucionales para intervenir en la elaboración y ejecución de programas, de proyectos, en la formulación del presupuesto, en la toma de decisiones y en la gestión de servicios.

12. *La institucionalización de mecanismos alternativos para la resolución pacífica de conflictos entre vecinos, tales como la mediación comunitaria.*

La denominada “justicia vecinal” debe insertarse dentro de la jurisdicción local tal como lo sostienen muchos tratadistas de derecho público. La mediación comunitaria como forma de resolver conflictos o litigios entre vecinos, contribuirá a la cohesión y paz social, mediante el empleo de medios que faciliten una solución rápida, con poco formalismo y con escasos o nulos costos.

13. *La definición de las competencias del Municipio, en especial en materia de prestación de servicios públicos esenciales. A tales efectos podrá promover la creación de entes públicos, sociedades del estado u otros de similar naturaleza.*

La razón fundamental que autoriza el sostenimiento del municipio como responsable principal y más directo de los servicios públicos es su privilegiada inmediatez en el trato con la realidad comunitaria, que le permite detectar y atender mejor las necesidades colectivas de la población.⁴

14. *Un procedimiento especial para la reforma de la Carta Orgánica Municipal, tal como lo adopta la Constitución Nacional (artículo 30) y la Constitución Provincial (artículo 114).*

La autonomía en su aspecto “institucional” faculta a los municipios al dictado de su Carta Orgánica Municipal, mecanismo que se alcanza mediante el llamado a Convención Municipal que dictará la “constitución local”. Esta Carta Orgánica Municipal debe contener un procedimiento especial para su reforma.

⁴ Pérez Hualde, Alejandro, *Fallos contra la autonomía municipal en materia de concesión de servicios públicos.*

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

ARTÍCULO 6.- *Los Municipios que no dictaren sus Cartas Orgánicas se regirán por la Ley N° 2756 - Orgánica de Municipalidades hasta tanto dicten aquéllas.*

La autonomía municipal puede ser plena o semiplena. Plena, cuando están reconocidos sus aspectos político, institucional, administrativo, económico y financiero; semiplena cuando el municipio no dicta su Carta Orgánica Municipal. En este caso no pierde su autonomía en las restantes dimensiones y se regirá por la Ley N° 2756.

ARTÍCULO 7.- *Los Municipios gobiernan, administran y ejercen jurisdicción sobre los intereses públicos locales teniendo como finalidad el bien común; correspondiéndoles a tal fin, ejercer todas aquellas competencias no reservadas exclusivamente a la Provincia por la Constitución Provincial o a la Nación por la Constitución Nacional.*

Se determina la competencia material de los municipios mediante un criterio combinado, a saber:

- a.- entendida como el poder que no ha sido reservado exclusivamente a la Provincia;
- b.- desagregada enunciando comprensivamente las materias principales necesarias para desempeñar su cometido, las cuales se enuncian en los 29 incisos de este artículo.

ARTÍCULO 8.- *Las Municipalidades tendrán rentas y bienes propios y facultad de imposición respecto de las personas, bienes, cosas y/o diferentes formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal.*

"Sin tesoro no hay gobierno, y sin fondos suficientes no existe autonomía efectiva"⁵

El artículo 123 C.N., al reconocer la autonomía municipal lo hace en forma expresa en lo económico y financiero, por lo tanto además de lo que corresponda al régimen de coparticipación, las municipalidades podrán tener su régimen tributario y regular la percepción de recursos locales.

ARTÍCULO 9.- *El tesoro municipal está compuesto por:*

⁵ Losa, Néstor, ob.cit. pág. 49.-

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

1. Las rentas de sus bienes propios, de la actividad económica que realice y de los servicios que preste y lo proveniente de la disposición de sus bienes.
2. Lo recaudado en concepto de impuestos, tasas y contribuciones, así como lo que corresponda por derechos municipales y multas.
3. Los empréstitos, operaciones de crédito, donaciones, legados y subsidios.
4. Lo que corresponda al Municipio por la aplicación de los regímenes de coparticipación provincial y nacional.

Este reconocimiento ratifica la potestad tributaria originaria que poseen los municipios. Como ya fue expuesto, el artículo 5 C.N. habla de “asegurar el régimen municipal”, y se asegura algo que preexiste garantizando los recursos necesarios para su fines. El Dr. Horacio D. Rosatti sostiene que el municipio posee esta “potestad tributaria originaria”; mientras que el Dr. Néstor O. Losa afirma en similar sentido:

“La jurisprudencia predominante ha aceptado la imposición municipal de tributos como un elemento que hace a la gestión natural y legítima del obrar municipal”.

ARTÍCULO 10.- La facultad de los Municipios de crear tributos es exclusiva respecto de personas, bienes o actividades sujetos a jurisdicción municipal y concurrente con la de la Provincia y la Nación. Deberá ser ejercida en forma coordinada con la Provincia, evitando la doble imposición y atendiendo al principio de progresividad.

El artículo 123 de la Constitución Nacional actualmente vigente es explícito en la materia: al reconocer la autonomía municipal, lo hace en forma expresa en lo económico y financiero, con lo que se concluye que además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden tener legítimas facultades tributarias y, consecuentemente, deberán desarrollar herramientas que contribuyan a mejorar sus recursos propios.

ARTÍCULO 11.- La Provincia y los Municipios procurarán generar relaciones intergubernamentales armónicas, concertando en todo lo referente a sus competencias concurrentes.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

ARTÍCULO 12.- Las Municipalidades deben prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia para hacer cumplir la Constitución y sus leyes. El Gobierno Provincial debe colaborar a requerimiento de las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas.

Los artículos 11 y 12 refieren a la necesidad de reforzar la coordinación en el territorio de todas aquellas problemáticas en las cuales se requiera la tarea complementaria de los diferentes niveles de gobierno.

ARTÍCULO 13.- En caso de acefalía total o de gravedad institucional que haga imposible el funcionamiento del régimen municipal, la Legislatura Provincial podrá declarar la intervención en los términos establecidos en la Ley N° 2756.

Sólo se podrá intervenir los municipios en situaciones de excepcionalidad: por acefalía total o gravedad institucional que haga imposible el funcionamiento del régimen municipal.

Imprenta Oficial - Santa Fe

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA, SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

AUTONOMÍA MUNICIPAL

ARTÍCULO 1.- Los núcleos de población urbana reconocidos como municipios, de acuerdo a lo reglado en la Ley N° 2756 -Orgánica de Municipalidades- podrán organizarse en forma autónoma y gobernar sin injerencia de otros poderes los intereses de su competencia.

ARTÍCULO 2.- Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional. Se les reconoce autonomía política, institucional, administrativa, económica y financiera.

ARTÍCULO 3.- Los municipios podrán dictar sus Cartas Orgánicas Municipales, con arreglo a la Constitución Nacional y a la Constitución Provincial y gobernarse por ellas. Las Cartas Orgánicas Municipales reglarán el alcance y contenido de la autonomía, en el orden político, institucional, administrativo, económico y financiero, de conformidad a las bases y principios que se establecen en la presente.

ARTÍCULO 4.- Las Cartas Orgánicas de los municipios serán dictadas por una Convención Municipal elegida al efecto y conformada por un número de convencionales igual al doble del número de concejales de cada municipio, elegidos por voto directo, igual y obligatorio, conforme el sistema proporcional D'Hont, tomando al municipio como distrito único. Los requisitos e incompatibilidades para ser convencional son los mismos que la Ley N° 2756 prevé para ser concejal.

La convocatoria a elecciones de convencionales municipales será efectuada por ordenanza municipal sancionada por los dos tercios de la totalidad de miembros del Concejo Municipal y establecerá la fecha de elecciones, cantidad de convencionales a elegir



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

de acuerdo a lo previsto en el párrafo anterior, lugar en el cual deberá reunirse la Convención Municipal y fecha hasta la cual sesionará la misma.

ARTÍCULO 5.- Las Cartas Orgánicas Municipales deberán contemplar lo siguiente:

1. El establecimiento de un sistema de gobierno democrático, representativo y republicano, con elección directa de las autoridades. A tales efectos regirá el voto universal, igual, secreto y obligatorio de ciudadanos y extranjeros empadronados con dos años de residencia inmediata en el municipio.
2. La adopción de un sistema electoral que garantice la proporcionalidad.
3. La elección del Intendente Municipal a simple pluralidad de sufragios, pudiendo optar por un sistema de doble vuelta entre los dos candidatos más votados si ninguno de ellos hubiera alcanzado el 50% en la primera elección.
4. La elección del Concejo Municipal con representación minoritaria y con renovación bianualmente por mitades. La adjudicación de las bancas se efectuará por el sistema de representación proporcional D'Hont. Los municipios podrán determinar el número de concejales que integrarán el Concejo Municipal respectivo. Los municipios de primera categoría podrán elegir parte de los miembros del Concejo Municipal por circunscripciones, en cuyo caso será de aplicación el sistema electoral mixto denominado "alemán".
5. La creación de un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en todo el municipio, que deberá tener autonomía funcional y financiera, y se encargará del contralor externo técnico contable, y de la legalidad de:
 - a. los actos de la administración municipal
 - b. la inversión de los fondos públicos.
6. El respeto de los principios de transparencia y rendición de cuentas en el régimen de compras y contrataciones.
7. La constitución de un Tribunal Municipal independiente, encargado de juzgar las contravenciones y faltas a las normas municipales, estableciendo las bases para resolver los conflictos en materia municipal sin injerencia de otro nivel de gobierno.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

8. La consagración de mecanismos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular y consulta popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la Nación Argentina.
9. El reconocimiento de los principios de descentralización de las decisiones y desconcentración de funciones en la organización administrativa del municipio, con el objetivo de acercar la administración a los ciudadanos.
10. El desarrollo de espacios de participación ciudadana, tales como la planificación estratégica y los presupuestos participativos.
11. La creación de consejos o juntas vecinales u otros mecanismos institucionales que permitan a los vecinos intervenir en la elaboración y ejecución de programas, de proyectos, en la formulación del presupuesto, en la toma de decisiones y en la gestión de servicios; estableciendo su forma de elección, competencias y atribuciones.
12. La institucionalización de mecanismos alternativos para la resolución pacífica de conflictos entre vecinos, tales como la mediación comunitaria.
13. La definición de las competencias del municipio, en especial en materia de prestación de servicios públicos esenciales. A tales efectos podrá promover la creación de entes públicos, sociedades del estado u otros de similar naturaleza.
14. Un procedimiento especial para la reforma de la Carta Orgánica Municipal, tal como lo adopta la Constitución Nacional (artículo 30.- y la Constitución Provincial (artículo 114.-).

ARTÍCULO 6.- Los Municipios que no dictaren sus Cartas Orgánicas se regirán por la Ley Nº 2756 - Orgánica de Municipalidades hasta tanto dicten aquéllas.

ARTÍCULO 7.- Los municipios gobiernan, administran y ejercen jurisdicción sobre los intereses públicos locales teniendo como finalidad el bien común; correspondiéndoles a tal fin, ejercer todas aquellas competencias no reservadas exclusivamente a la Provincia por la Constitución de la Provincia o a la Nación por la Constitución Nacional. En especial les corresponde:

1. Fijar las competencias de sus órganos de administración y gobierno.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

2. Desarrollar sus procedimientos administrativos y su sistema de contabilidad basados en principios de transparencia y rendición de cuentas.
3. Confeccionar y aprobar su presupuesto de gastos y cálculo de recursos, garantizando que esa información sea pública a los ciudadanos y adecuándose a la legislación provincial respectiva en materia de plazos y sistemas de presupuestación.
4. Designar y remover a sus funcionarios y empleados y establecer el régimen legal para estas contrataciones con garantía de condiciones de trabajo dignas, carrera administrativa y estabilidad.
5. Conservar, administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal.
6. Disponer exclusivamente sobre la organización y prestación, por sí o por terceros, de los servicios públicos locales esenciales y todos los que considere necesarios o convenientes para sus fines.
7. Disponer y atender la realización de obras públicas, por sí o por terceros.
8. Calificar de utilidad pública a los fines de su expropiación, los bienes que considere convenientes o necesarios para el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de los deberes municipales; quedando facultados para llevar adelante los procesos expropiatorios.
9. Participar con fines de utilidad común en el desarrollo económico local, el fomento del empleo y el fortalecimiento de las cadenas de valor con impacto local.
10. Crear y promover empresas y sociedades públicas o mixtas, entes autárquicos, cooperativas, consorcios de vecinos y toda otra forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y construcción de obras.
11. Elaborar sus planes estratégicos y planes reguladores del desarrollo urbano; disponer sobre apertura y pavimentación de calles, obras de saneamiento, diseño urbano y construcción de plazas, parques y paseos, uso de las calles, del subsuelo y del espacio aéreo, seguridad e higiene en la edificación y construcción en general, tráfico, tránsito, transporte, vivienda y vialidad urbana.
12. Participar en la elaboración y ejecución de los planes estratégicos de desarrollo regional y/o provincial.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

13. Ejercer el poder de policía e imponer sanciones en materias de su competencia, para lo cual las Municipalidades pueden requerir el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento.

También pueden imponer sanciones de arresto de hasta quince días por faltas o contravenciones al orden municipal, con recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine.

14. Sancionar el código contravencional o de faltas.

15. Ejercer las atribuciones del artículo 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, respecto de los establecimientos de utilidad pública nacional y provincial que hubiere en el Municipio.

16. Atender lo inherente a la salud pública y a la asistencia social, en forma concurrente con la Provincia. Generar políticas sociales y participar en el diseño de los servicios sociales que se presten en el territorio local.

17. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres. Atender la problemática de la minoridad, la adolescencia, la juventud, la familia y las personas mayores y/o con necesidades especiales.

18. Regular todo lo relativo a la prestación del servicio de los cementerios y servicios fúnebres.

19. Regular, habilitar y auditar lo relativo al faenamiento de animales destinados al consumo, así como la producción, fraccionamiento, depósito, transporte y comercialización de alimentos, estableciendo relaciones de complementariedad con la Provincia.

20. Entender en la protección del medio ambiente, el paisaje y el equilibrio ecológico.

21. Desarrollar políticas activas de apoyo y difusión de los valores culturales, locales, regionales y nacionales. Disponer la creación y el fomento de instituciones culturales. Dictar medidas para la conservación y defensa del patrimonio urbano natural o construido.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

Imprenta Oficial - Santa Fe

22. Favorecer el desarrollo de establecimientos de enseñanza, turismo, servicios de prevención, bancarios y de asistencia social, con una regulación concordante con las leyes en la materia.
23. Contratar empréstitos nacionales o internacionales con objeto determinado. En ningún caso los servicios y la amortización de la totalidad de los empréstitos podrá superar el veinticinco por ciento de los recursos anuales ordinarios.
24. Fijar el régimen electoral y convocar a comicios para la elección de autoridades locales. Realizar consultas, referéndum, plebiscito y procedimiento de revocatoria de mandato e iniciativa popular.
25. Establecer políticas de seguridad pública, en forma concurrente con la Provincia.
26. Establecer políticas de defensa de derechos de usuario y consumidor.
27. Celebrar convenios entre sí, 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.
28. Establecer relaciones interjurisdiccionales locales o regionales, tales como microrregiones, corredores o áreas metropolitanas, fomentado la intermunicipalidad. Para ello podrá celebrar acuerdos con otros entes locales, con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes en dichas áreas.
29. Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por la Constitución y las leyes provinciales y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado.

ARTÍCULO 8.- Las Municipalidades tendrán rentas y bienes propios y facultad de imposición respecto de las personas, bienes, cosas y/o diferentes formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal.

ARTÍCULO 9.- El tesoro municipal está compuesto por:

1. Las rentas de sus bienes propios, de la actividad económica que realice y de los servicios que preste y lo proveniente de la disposición de sus bienes.

Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

2. Lo recaudado en concepto de impuestos, tasas y contribuciones, así como lo que corresponda por derechos municipales y multas.
3. Los empréstitos, operaciones de crédito, donaciones, legados y subsidios.
4. Lo que corresponda al Municipio por la aplicación de los regímenes de coparticipación provincial y nacional.

ARTÍCULO 10.- La facultad de los Municipios de crear tributos es exclusiva respecto de personas, bienes o actividades sujetos a jurisdicción municipal y concurrente con la de la Provincia y la Nación. Deberá ser ejercida en forma coordinada con la Provincia, evitando la doble imposición y atendiendo al principio de progresividad.

ARTÍCULO 11.- La Provincia y los Municipios procurarán generar relaciones intergubernamentales armónicas, concertando en todo lo referente a sus competencias concurrentes.

ARTÍCULO 12.- Las Municipalidades deben prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia para hacer cumplir la Constitución y sus leyes. El Gobierno Provincial debe colaborar a requerimiento de las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas.

ARTÍCULO 13.- En caso de acefalía total o de gravedad institucional que haga imposible el funcionamiento del régimen municipal, la Legislatura de la Provincia podrá declarar la intervención en los términos establecidos en la Ley N° 2756.

ARTÍCULO 14.- Los municipios autónomos en ningún caso podrán tener menores atribuciones o competencias que los establecidos en la Ley N° 2756.

ARTÍCULO 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANTONIO JUAN BONFATTI
MINISTRO DE GOBIERNO Y REFORMA DEL
ESTADO



HERMES JUAN BINNER
GOBERNADOR DE SANTA FE