



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

<b>CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	
<b>MESA DE MOVIMIENTO</b>	
06 JUN 2014	
Recibido.....	10.30.....Ho.
Exp. N°.....	29029.....F.P. Ari

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**  
**SANCIONA CON FUERZA DE LEY**

**Ley de Asociaciones entre Municipios y Comunas**

**TITULO I**

**Constitución y Registro**

**Artículo 1º:** Todo Municipio y Comuna podrá asociarse libremente entre sí para el desarrollo económico-social y constituir organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines, conforme a las atribuciones otorgadas por el artículo 25 de Constitución Provincial y los artículos 5, 75 inc. 18, 19 y 123 de la Constitución Nacional.

**Artículo 2º:** La integración de las asociaciones a que se refiere el artículo 1º será voluntaria y la decisión de cualquier municipio o comuna de unirse entre sí o a determinada asociación deberá ser dispuesta por ordenanza municipal o comunal o por resolución de la asociación de unirse a otra.

**Artículo 3º:** Las asociaciones de gobiernos locales tendrán carácter de personas jurídicas de derecho público, autonomía administrativa y patrimonio propio.

**Artículo 4º:** Las asociaciones de gobiernos locales podrán ser de carácter transitorio o permanente conforme lo decidan sus integrantes en función de la obras o tareas a ejecutar o servicios a ser brindados por la misma, y ejercerán funciones o prestarán servicios en todo el territorio de la comunidad así conformada.



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**Artículo 5º:** Las asociaciones se regirán por su Estatuto Constitutivo, conforme a esta Ley, el cual será aprobado por la unanimidad de sus miembros y contendrá:

- a. objetivos comunes;
- b. ubicación de la sede;
- c. plazo de duración;
- d. órganos de gobierno;
- e. recursos económicos;
- f. prestaciones;
- g. competencias derivadas;
- h. jurisdicción a la cual queda sometida;
- i. procedimiento de resolución de conflictos y los mecanismos previstos para la disolución y desvinculación anticipada de alguno de sus integrantes.

**Artículo 6º:** El control sobre las actividades de las Asociaciones que establece la presente Ley será ejercido por los organismos de control institucionales que posea cada uno de los municipios o comunas que formen parte de la misma de acuerdo al marco legal vigente.

**Artículo 7º:** Los Estatutos Constitutivos se inscribirán en un Registro especial que estará a cargo de la Subsecretaría de Municipios y Comunas u otra dependencia que el Poder Ejecutivo designe al efecto. La inscripción se formalizará sin costo y sin más requisito ni exigencia que la presentación de un ejemplar autenticado del acta y estatuto de su constitución.

## **TITULO II**

### **Objetivos y Recursos**

**Artículo 8º:** Las Asociaciones perseguirán los siguientes objetivos:



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- a. Incentivar el trabajo en red, para el desarrollo económico, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas de aquellas cadenas productivas en lo industrial y comercial que le resulten más favorable al desarrollo local urbano y rural.
- b. Promover políticas públicas comunes para la prestación de servicios y obtención de equipamientos, en las áreas de salud, educación, cultura, higiene y seguridad.
- c. Coordinar políticas comunes en materia de transporte público y recolección y depósitos de residuos domiciliarios.
- d. Impulsar obras de infraestructura necesarias en materia portuaria, aeroportuaria, ferroviarias, avenidas, rutas y autopistas.
- e. Generar políticas públicas para la preservación y protección del medio ambiente e incentivar el turismo local.
- f. Celebrar convenios con el Estado Nacional, Provincial, Organismos públicos y privados y Entes Autárquicos descentralizados.
- g. Optimizar los procesos de recaudación tributaria, incluyendo sistemas informáticos de emisión de facturas, armonización de tasas y alícuotas y control y prevención de evasión tributaria.
- h. Lograr los fines genéricos y específicos que demanda el proveer al bien común.

**Artículo 9º:** Las asociaciones de gobiernos locales podrán percibir los siguientes recursos:

- a. Las tasas y los tributos en general que las Municipalidades y Comunas decidan derivar hacia las asociaciones, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de cada miembro para la sustentación de alguna actividad o la prestación de determinados servicios. Este aporte deberá estar previsto en la partida presupuestaria de cada municipalidad o comuna.
- b. Los ingresos por los servicios que preste la asociación por la administración y/o disposición de su patrimonio.



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- c. Los fondos provinciales asignados en función de la delegación o transferencia de funciones y servicios que las asociaciones tomen a su cargo, salvo expresa renuncia a tal asignación.
- d. La coparticipación en las rentas que recauda la Provincia por sí o por el Gobierno Federal y los demás recursos que el Gobierno Provincial le asigne, sin afectar la coparticipación que la Constitución Provincial asegure a cada Municipio y Comuna.
- e. Los aportes económicos de organismos internacionales, empresariales no gubernamentales, instituciones públicas, privadas y de particulares.
- f. Las donaciones, legados y aportes especiales.

**TITULO III**

**Órganos**

**Artículo 10º:** Las asociaciones preverán en su reglamentación los siguientes órganos:

- a) **Órgano Ejecutivo:** compuesto por los intendentes y presidentes comunales. El mismo estará presidido, por el plazo de dos años, por el intendente o presidente comunal que corresponda, en forma rotativa y por orden alfabético, teniendo en cuenta la primera letra del nombre de la Comuna o Municipio. Este órgano tendrá la conducción política, llevará a cabo todas las acciones para el cumplimiento de los objetivos y tendrá la facultad para proponer proyectos y hacer cumplir las decisiones del órgano deliberativo.
- b) **Órgano Deliberativo:** conformado por miembros de los concejos municipales y las comisiones comunales. Tendrán participación en el mismo las mayorías y las minorías con la misma cantidad de integrantes. El órgano podrá proponer proyectos, programas y deliberar en las comisiones que estos determinen.



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**TITULO IV**

**Decisiones**

**Artículo 11:** Las resoluciones adoptadas por el órgano deliberativo deberán aprobarse por mayoría absoluta. La toma de decisión no podrá efectuarse sino con la totalidad de los miembros.

**Artículo 12:** Las decisiones adoptadas por la asociación deberán ser refrendadas por los intendentes y presidentes comunales. De tratarse de cuestiones normativas, serán remitidas a los consejos municipales o comisiones comunales, según corresponda, para su ratificación, los que deberán expedirse en un plazo de 10 días hábiles de recibida la resolución; caso contrario, se entenderá como aprobado.

**TITULO V**

**Participación Ciudadana**

**Artículo 13:** Las asociaciones de gobiernos locales deberán estimular la participación de instituciones académicas y científicas, de entidades de la producción y de todos los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil en su constitución y en sus procesos de toma de decisiones, propiciando la más amplia difusión de sus actividades y la participación ciudadana. Tendrá derecho a participar en los debates toda persona física o jurídica con domicilio en la jurisdicción de la Asociación.

Las opiniones que se expresen en los debates tendrán carácter consultivo y no vinculante.





**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**TITULO VI**

**Autoridad de Aplicación**

**Artículo 14:** La Provincia, por medio de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas u otra dependencia que funcione con tales fines, tendrá a su cargo la fiscalización y control del cumplimiento de esta Ley. En caso de controversias, estará facultada para intervenir con el fin de dirimir el conflicto.

**TITULO VII**

**Relaciones Interjurisdiccionales**

**Artículo 15:** La Provincia prestará su colaboración y asistencia para estimular el dictado de normas tendientes a la información, apoyo, planificación, programación y gestión de obras y servicios para alcanzar sus fines.

**Artículo 16:** Las Asociaciones de gobiernos locales podrán, dentro del territorio de su jurisdicción y en las materias de su competencia establecida en el acta de su constitución, conforme a esta Ley, ejercer las funciones que le sean encomendadas o delegadas por los distintos organismos del gobierno de la provincia a partir de la fecha en que tal encomienda o delegación sea expresamente aceptada por ella. En el caso que la transferencia incluya recursos humanos, deberá hacerse respetando los convenios colectivos de trabajo vigentes objeto de la misma.

**Artículo 17:** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

  
SUSANA GARCIA  
DIPUTADA PROVINCIAL



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**FUNDAMENTOS**

Sr. Presidente:

El presente proyecto tiene como objetivo lograr el avance sobre acuerdos entre municipios y comunas de manera tal que se puedan articular y coordinar los distintos intereses locales ante temas de interés común, para fines genéricos o específicos (desarrollo económico y social). Los acuerdos que se celebren deberán ajustarse a las normas de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial la cual establece, en su Art. 25, que *"el Estado Provincial promueve el desarrollo y la integración económica de las diferentes zonas de su territorio..."*.

Teniendo en cuenta la importancia histórica de los municipios y las comunas, se busca mejorar la calidad institucional orientada a la participación de los gobiernos locales, y demás actores sociales, mejorando la eficacia de las políticas públicas en un marco de competitividad global.

Los gobiernos locales han sido, a lo largo de nuestra historia, aquellos núcleos de población con vida propia que, indudablemente, poseen la capacidad de discernir sus intereses locales. Esta intervención, la importancia de los municipios, le es reconocida cuando se los considera autónomos. La autonomía municipal es el ejemplo más claro de la transferencia del poder en forma vertical ya que el poder queda desconcentrado, ya no solamente a nivel Nación y provincias, sino que incluso alcanza el ámbito municipal.

Los fundamentos jurídicos y políticos de la autonomía municipal en nuestro país se encuentran en la organización democrática



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

del Estado y se hacen efectivos en los Art. 5 y Art. 123 de la Constitución Nacional.

El municipio es la base de la construcción del federalismo argentino, así lo fue en la historia, y queremos reafirmar y apuntalar ese rol a través del "Asociativismo Municipal".

Consideramos que el asociativismo municipal es una herramienta eficaz para contrarrestar la debilidad, fragmentación y desequilibrio del ámbito local en nuestro país que se plantearon a partir de la descentralización sin recursos y la municipalización de la crisis.

Muchas veces, se considera a la gestión de un gobierno local como menor. Por el contrario, es el primer eslabón en la construcción institucional democrática. Y es por esa relación directa con el ciudadano que debe orientarse a la construcción de un entorno de apoyo al desarrollo de la economía social y las producciones locales. La prestación de servicios básicos y de calidad, tendiendo al uso asociativo de recursos existentes o que puedan obtenerse a través de distintos medios, es fundamental para el logro de estos objetivos.

Es decir, planteamos un nuevo rol del municipio, un municipio orientador y promotor del desarrollo económico con inclusión social.

A partir de la reforma constitucional del año 1994, con el reconocimiento de la autonomía municipal y la facultad de las provincias para crear regiones, comienza un periodo de reforma en las constituciones provinciales. Muchas de ellas, al reconocer en sus Cartas





**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Magnas la autonomía municipal y fijar sus alcances, han ido más allá en la regulación de la integración municipal.

Es menester aclarar la diferencia entre el proceso de regionalización -al que habilita la Constitución Nacional a las Provincias- del asociativismo intermunicipal. El primero, emerge de la vocación de un nivel administrativo superior de crear unidades territoriales desconcentradas integradas por un número variable de jurisdicciones menores. El segundo, resulta de la vocación de integración de un conjunto de gobiernos locales con el fin de lograr objetivos comunes de diversa índole. Ambos mecanismos tienden a fortalecer el federalismo.

Debemos destacar aquellas Constituciones que tratan el tema de manera minuciosa:

La Constitución de la Provincia de Córdoba reconocía la autonomía antes de 1994 y, en materia de integración regional, es una de las provincias pioneras (Artículo 190 de su Constitución). Las Constituciones patagónicas son las que fijan con mayor calidad el componente regional y concertador. Por ejemplo, la Constitución de Santa Cruz fomenta la participación de los Municipios en los planes de desarrollo regional; Tierra del Fuego faculta a sus municipios a concertar todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local, ya sea con otros municipios, con la Provincia o con la Nación, y también a formar parte de organismos de carácter regional o interprovincial.

Nuestra Constitución Provincial no ha sido reformada. Si bien encontramos un vacío legal sobre esta temática, la Provincia ha promovido, en diversos contextos, el asociativismo. Por ejemplo, a través de la creación de áreas metropolitanas, en materia de transporte interurbano provincial: la Ley 10.975 reconoce la existencia de determinadas regiones metropolitanas (Gran Rosario, Gran Santa Fe, Gran Reconquista) y la creación de otras (municipios y comunas cuyos ejidos interurbanos se encuentran entre sí a una distancia máxima de 6



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Km. y establece que estas regiones tengan las concesiones y el poder de policía en materia de transporte interurbano de pasajeros formando, para ello, una unidad ejecutora en la que tendrá participación la Dirección General de Transporte.

Más allá del silencio o la oscuridad de la ley y de las imprevisiones de sus actores, el Derecho Municipal y Constitucional Provincial permiten esta emergencia, *"si hay previsión constitucional provincial mucho mejor, pero si no la hay no significa impedimento alguno"*.

Históricamente, en Argentina se ha utilizado la figura de los **Consortios**, constituidos para la prestación de servicios, la construcción de obras públicas y viales, la promoción del turismo, el control bromatológico, la compra conjunta de bienes, la recolección y tratamiento de residuos y la administración de justicia de falta, entre otros.

Esta forma es adecuada para tales fines y, en localidades con poblaciones reducidas en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos, económicamente viables.

Su estructura jurídica es sencilla. La misma se compone por un Estatuto y Reglamento y sus autoridades (un Consejo de administración, formado por un Presidente, un Secretario, un Coordinador, Vocales y revisores de cuentas) elegidas por los representantes de cada miembro.

Si bien esta modalidad fue muy utilizada, y actualmente sigue en práctica, resulta precaria para algunas materias que requieren de nuevas figuras jurídicas. Como ejemplo, podemos mencionar las uniones transitorias de municipios, los contratos de colaboración, la formación de institutos autárquicos, las áreas urbanas y metropolitanas, que se van configurando poco a poco en el ordenamiento municipal argentino.

---

<sup>1</sup> Marchiaro, Enrique José - "La microrregión en el derecho Argentino" - Interior - 2007



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

En la Patagonia, principalmente se emplea la figura de **Comarca o Entes Microrregionales**. Los mismos se integran por un conjunto de gobiernos locales que buscan, colectivamente, el desarrollo local regional. Se diferencian de los consorcios en su mayor coordinación de los gobiernos locales intervinientes, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración.

Una gran mayoría funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y su actuación como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e, incluso, con el exterior. Recurrimos a este instituto "Asociación" porque consideramos el más adecuado por sus características y, principalmente, por su esencia. Otra alternativa hubiesen sido los consorcios, muy utilizados en nuestro país, para la realización de obras públicas y prestación de servicios, muy eficaces, pero insuficientes para los nuevos desafíos de los gobiernos locales.

Primeramente, tomamos una definición genérica del instituto extraída de un diccionario de Ciencias Políticas: "*Las asociaciones voluntarias consisten en grupos formales, constituidos libremente, en los que se ingresa por elección propia, y que persiguen intereses mutuos y personales u objetivos colectivos*".

La definición nos marca el elemento de *voluntariedad*. Es imposible pensar en una Asociación armada, en el caso en estudio, por imposición de la Provincia. La historia nos muestra cómo han fracasado las Asociaciones de Municipios cuando no se han llevado a cabo por la libre elección de sus miembros. Pensar en ser parte de una organización

<sup>2</sup> ALTSCHULER, Bárbara. Ponencia: "El Asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo local en la Argentina". 2003



**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

de este tipo, conlleva tiempo, dedicación, ceder para llegar a un acuerdo y lograr los objetivos comunes.

La definición que mencionamos también hace referencia a la *formalidad*, punto cuestionable en cuanto requisito de existencia. Si bien lo ideal es que exista esta formalidad, no siempre la misma se da por diversas cuestiones estructurales. En nuestro país, específicamente en esta materia en pleno crecimiento, encontramos provincias (actualmente la mayoría) que proveen todo el marco regulador para que sus gobiernos locales conformen Asociaciones. Otras, como la nuestra, con un retraso legislativo notorio que no da marco de acción, y, más aún, ni siquiera ha reconocido la autonomía a sus municipios. Sin embargo, la necesidad de agruparse, consecuencia de los nuevos desafíos del municipio en el mundo globalizado, ha hecho que los mismos sorteen los obstáculos legales y se asocien más allá de la normativa.

En principio, y dentro del territorio de un gobierno local, no requiere norma jurídica extramunicipio que autorice el asociativismo. Es la municipalidad o comuna, conforme a sus propias reglas de derecho, la que adecuará una política que propenda, en general o en particular, la necesidad asociativa. Es decir que, para el actual desarrollo del asociativismo, no se requiere norma extramunicipio, salvo que su desarrollo se expanda, como por ejemplo en el ejercicio del poder de policía o formas preconfederativas de municipios. En ese caso, será necesario el reconocimiento constitucional provincial expreso por razones de seguridad jurídica.

Una persona jurídica de carácter estatal es creada por decisión de los propios municipios y comunas, forma típica de asociativismo voluntario; persigue un fin público, o de interés público o de utilidad general; tiene base territorial, ya que actúan en el ámbito de





**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

la provincia; se rige por el principio de especialidad de fines, esto implica una autolimitación y sometimiento a derecho; se crea a partir del principio de autoorganización y con un carácter abierto que le permite su evolución; ejerce prerrogativas de poder público, ya que forman su propio patrimonio y tiene autonomía administrativa, ya que se regirá por su Estatuto. Los municipios conservan su carácter representativo, comunitario y participativo.

Dado el alcance provincial de esta Ley, será la Provincia por medio de la dependencia que ésta designe, la encargada de constituir un Registro Especial donde se inscribirán los Estatutos Constitutivos y donde se controlará la compatibilidad con esta Ley y demás leyes de nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a los objetivos que perseguirán, concluimos que los fines genéricos son los más aptos. Esto surge de las experiencias de gestión desarrolladas por países como España, que pusieron en práctica el asociacionismo sin perjuicio de que cada asociación opte por fines específicos según las actividades que decida realizar la asociación, como se adoptó en Chile.

Para la expresión de su voluntad, actuarán por medio de un órgano ejecutivo, integrado por los intendentes y presidentes comunales que, como responsables políticos de cada municipio o comuna que gobiernen, tendrán la responsabilidad del funcionamiento y gestión.

La asociación tendrá un órgano deliberativo conformado por las mayorías y minorías. De esta manera, se legitiman las decisiones por medio de los representantes elegidos por medio del voto, los cuales estarán en un pie de igualdad en cuanto a la cantidad de miembros por municipio y comuna. Se pensó así como forma de evitar cualquier tipo





**CAMARA DE DIPUTADOS**  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

de imposición, ya sea por cantidad de habitantes, recursos económicos o espacio territorial. Este mecanismo asegura la celeridad, economía y solución de conflictos a la hora de tomar las decisiones.

Esta herramienta implica mucho más que una mera unión de municipios. Conlleva en sí un cambio cultural, una nueva conciencia política de concertación, participación, dialogo, y consenso entre la Provincia y los gobiernos locales.

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación del presente Proyecto de Ley.

  
SUSANA GARCIA  
DIPUTADA PROVINCIAL