



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
0 5 FEB 2021	
Recibido.....	1128.....Hs.
Exp. N°.....	41899.....C.D.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

FIJACIÓN DE LOS MANDATOS COMUNALES EN CUATRO AÑOS

ARTÍCULO 1 - La presente se enmarca dentro del Plan Federal Brigadier Estanislao López.

ARTÍCULO 2 - Sustituir el Art. 20 de la Ley Provincial N.º 2.439, sus modificatorias y concordantes, que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 20 - Los miembros de las comisiones comunales serán elegidos por el voto directo en elección popular y a simple pluralidad de sufragios. Durarán cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones. Las vacantes se proveerán por el tiempo que faltare al miembro cesante o renunciante según el orden que corresponda".

ARTÍCULO 3 - Extensión. Los mandatos de las Comisiones Comunales que sean electas a partir del año 2021 se extenderán 4 (cuatro) años, renovándose en su totalidad al vencimiento de dicho período.

ARTÍCULO 4 - Todas las comunas que por cualquier motivo vean interrumpidos sus mandatos y deban elegir en un año distinto a las demás, elegirán comisión para completar el plazo faltante hasta equiparar sus elecciones con el resto de las comunas de la provincia.

ARTÍCULO 5 - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**DIPUTADO PROVINCIAL
OSCAR ARIEL MARTÍNEZ**



FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desde ya hace largo tiempo, tanto desde nuestra bancada como de nuestro espacio político en general, venimos trabajando con el objetivo de poder realizar en nuestra Provincia una política concreta de refederalización de la democracia y las instituciones. En ese marco, en el año 2020 de esta bancada presentamos el "Plan Brigadier Estanislao López" (N.º de Expediente 39513), el cual consiste en una serie de iniciativa legislativas cuyo objetivo es "la refederalización de la democracia y las instituciones de la República Argentina y de la provincia de Santa Fe" (Art. 2). En el marco de dicho Plan, es que presentamos también este proyecto con la finalidad de extender los mandatos comunales de nuestra Provincia a cuatro años, y cuyos fundamentos exponemos a continuación.

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS

1. a) EL ORIGEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNAS Y SU DISCRIMINACIÓN A PARTIR DE 1962

En el Estatuto de López -1819- no existía ninguna norma específica sobre la organización municipal. Sólo se hace referencia a la designación de ocho Comisarios por distintos distritos, lugares o partidos (art. 7). Pero esos "Comisarios" parecen mas bien cumplir funciones "legislativas" que municipales.

La Constitución de 1856 (de "Mascarilla" López), llamada por Giuliano una Constitución de "réplica"- dedica el Capítulo VIII al "Poder Municipal"-artículos 60/61- y se limita a determinar que "se establecerá a la mayor "brevedad posible en todos los Departamentos de la Provincia la institución de "las Municipalidades, cuyo régimen será materia de una ley orgánica donde se "determinará sus atribuciones y objetos" -art. 60-, sujetándolos "a la "inspección y disciplina del Juzgado de Alzadas"-art.61-.

La Constitución de 1863 (Cullen) repite en su art. 82 el texto de la Constitución de 1856.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La Constitución de 1872 (Iriondo) avanza en el reconocimiento del Poder Municipal, dedicándole la Sección Sexta, Capítulo Único, y en su artículo 130 fija los lineamientos que mantendrán vigencia en los textos posteriores, adelantando principios de relativa autonomía. Prevé la "elección directa por "los vecinos del municipio" de los integrantes "del Cuerpo Municipal"(art. 130,inc. 6). No distingue a las Municipalidades por categorías ni menciona a las Comunas o Comisiones de Fomento. Para entonces estaban vigentes las leyes del 20/12/1858,creando la Municipalidad de Rosario; la ley del 16/10/1860, creando la Municipalidad de La Capital y la ley del 21/XI/1861 modificando ambas leyes en la forma de designar al "Presidente nato".

La Constitución de 1883 (Mariano Comas) repite, en lo sustancial, lo prescripto por la Constitución de 1872, manteniendo el principio de elección directa por los vecinos de los integrantes del Poder Municipal (art. 130 , inc.6).

La Constitución reformada de 1890 (Gálvez) incorpora importantes reformas al texto anterior. Establece la obligación de la Municipalidad de destinar el diez por ciento de sus rentas anuales para la formación del fondo escolar(origen de FAE, Fondo de Asistencia Educativa), dado que se produce una "transferencia" de la prestación del servicio educativo de los municipios a la Provincia (art. 130 inc. 4) y se prescribe que los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo de cada Municipio (art. 130 inc.7) y los Intendentes nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo (art. 130 inc. 8). Estas disposiciones merecieron un encendido debate, participando, entre otros,, defendiendo posiciones antagónicas, los convencionales Zenón Martínez y Gabriel Carrasco, por un lado y Pinasco y Ferreyra por el otro lado.

Por fin se sanciona la Constitución de 1900 (Iturraspe) que dedica se Sección Séptima, Capítulo Único al Régimen Municipal. Se exige, para la creación de una Municipalidad, una población de más de ocho mil habitantes. Hasta entonces el requisito población no había sido materia de la Constitución, sino de la ley reglamentaria. Se establece que el poder



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

municipal será ejercido por un Departamento Deliberante y otro Ejecutivo, a cargo de un Intendente (art. 131 inc. 2). Los Concejales son elegidos directamente por el pueblo y se renovarían anualmente por mitades (art. 131 inc.3). El Intendente será designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo (art. 131 inc. 6).

Deberán destinar del diez al veinte por ciento de sus rentas anuales al fondo escolar (art. 131 inc. 13).

Este texto rigió hasta las reformas de 1962; salvo el fallido intento de resurrección de la Constitución no nata de 1921, transitoriamente puesta en vigencia durante la gobernación de Luciano Molinas. La Constitución de 1949 estableció un sistema más autoritario; al Intendente lo designaba del Poder Ejecutivo, con acuerdo legislativo (art. 107) y en la ciudad Capital la rama deliberativa era la propia legislatura provincial (art. 108). No existía Concejo Deliberante en la ciudad Capital.

La Legislación en materia de Municipios y Comunas siguió una trayectoria no muy distinta a los vaivenes constitucionales.

Como anticipamos el 20/12/1858 se creó la Municipalidad de Rosario, cuyo gobierno se componía de un Concejo de Gobierno y de tres Comisiones (art. 13). Sus miembros se renovaban anualmente por mitades (art.6).

Por ley del 16/10/1860 se creó la Municipalidad de La Capital, similar a la de Rosario, con la diferencia que el Presidente Nato será el Ministro General de Gobierno de la Provincia (art. 1). Por el art. 6 se establecía que las Municipalidades creadas "podrán establecer Comisiones Municipales en los pueblos que pertenecen a sus respectivos municipios"; esto es, una especie de "delegaciones municipales".

Por ley del 21/11/1861 se deroga lo pertinente a la designación del "Presidente nato" que en lo sucesivo será designado del mismo modo que el Vicepresidente.

El 8/12/1872 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades en cumplimiento del mandato de la Constitución de 1872. Por el art. 1º se determina que en cada ciudad que tenga por lo menos 1500 habitantes



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

residentes habrá una Municipalidad. Las mismas se compondrán de un Concejo Deliberante y de otro Ejecutivo, ambos plurales (art.3°); elegidos por los electores del municipio (art. 4°). Durarán dos años en sus funciones y se renovarán anualmente por mitades (art.15)

La Ley Orgánica de Municipalidades del 17/12/1883 eleva el número de habitantes a 5.000 (art. 1°).El gobierno será ejercido por un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo, regentado por un Intendente (art. 3); elegidos por los vecinos (art. 5). Sus mandatos duraban dos años y se renovaban por mitades anualmente (art. 14).

El 10/XI/1884 se dicta una nueva Ley Orgánica, modificatoria de la anterior. Reduce el número poblacional a 2000 habitantes. Se mantiene la duración de los mandatos en dos años, con renovación parcial anual (art. 14).

El 6/IX/1900 se sanciona la Ley N° 1053. Eleva el número poblacional a 8000 (art. 1). Los órganos de gobierno son el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo (art. 15). Prevé la renovación parcial anual de los Concejales (art. 16).

Dispone la gratuidad de los cargos, salvo situaciones excepcionales (art 17). El Intendente es designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo legislativo, por dos años.

La Ley N° 2147del 08/09/1927 mantiene, en lo que nos interesa los lineamientos de la ley anterior, sólo que eleva el mandato del Intendente al plazo de tres años (art. 23).

Se sanciona la "ley interpretativa2 N° 2160, del año 1932, por la que se declara que la Ley N° 2003, por la que se convocó a la Convención de 1921,

Facultaba a sus miembros a prorrogar el plazo de sus deliberaciones mas allá del previsto en la ley de convocatoria. Dispuso, además, declarar válidos los actos dictados por la Convención y puso en vigencia la conocida como "Constitución de 1921"



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Se dicta, en su consecuencia , la Ley N° 2315, del año 1933. Se eleva el número poblacional a más de 5000 habitantes (art. 1). Se dividen los Municipios en tres categorías : de más de 25.000 habitantes; de menos de 25.000 y más de 3.000 y de menos de 3.000 y más de 500(art.2).Se mantiene la obligación de destinar el 10 % de las rentas al fondo educativo (art. 15).Las autoridades serán un Departamento Deliberativo y otro Ejecutivo (Intendente) , elegidos directamente por el pueblo (art.27). Se prevén los institutos de iniciativa popular (arts. 90/93); referéndum (arts. 94/97) y revocatoria de mandato (arts. 98/101).

La Ley N° 2599 de 1938 fue dictada por la intervención de la Provincia, dispuesta por el gobierno nacional. Se derogó la Ley anterior. Se retrotrajeron las normas a las disposiciones de la Constitución de 1900.La población volvió a ser de 8.000 habitantes (art. 1). Las autoridades volvieron a ser un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo (art. 17). Los concejales eran elegidos por los vecinos (art. 18). El Intendente designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo legislativo (art.22).

Por fin se sanciona la Ley N° 2756,del año 1939, que se mantiene vigente, con numerosas modificaciones. Se adecúa el núcleo poblacional a la norma constitucional: más de 10.000 habitantes (art. 1). Los órganos de gobierno son elegidos directamente por el pueblo (art. 23). Los concejales se renuevan parcialmente por mitades cada dos años.

La autonomía de los gobiernos municipales y comunales no ofrece dudas. Quienes lo niegan es porque no han leído la Constitución (arts.106/108) y, sobre todo los claros conceptos vertidos en el seno de la Convención por el miembro informante, Emilio F. Ardiani, y los convencionales por la minoría, Aldo Tessio (U.C.R.) y Rafael Martínez Raymonda (P:D:P).

1.b) LAS COMUNAS EN 1962 Y EN 2020

La Constitución Santafesina de 1962 dividió en dos los entes municipales: los mayores, a los que denominó Municipalidades, y los menores, a los que llamó Comunas.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Para las Comunas estableció un gobierno colegiado a través de una comisión comunal, cuyo mandato duraría 2 años. Más pensado como un órgano de base (que elevaba preocupaciones a las autoridades y resolvía alumbrado y limpieza) que como un auténtico órgano de gobierno y ejecución.

En aquel entonces las Comunas eran pequeños parajes, con muy poca población, y sus escasas necesidades eran atendidas de manera directa por el Gobierno Provincial.

Con el paso de los años, las Comunas de 1962 fueron poblándose hasta hacerse pueblos importantes, con muchas exigencias.

Pero además, en estos 58 años se dio un fenómeno institucional que cambió la naturaleza de los gobiernos comunales: gran parte de las funciones estatales esenciales (salud, seguridad, educación) fueron a parar a los Municipios y Comunas.

De este modo, la gestión comunal se fue complejizando. Esto fue reconocido por las leyes, ya que empezaron, por ejemplo, a establecer dietas para más de un miembro de la Comisión, y a asegurar una importante provisión de fondos a estos entes supuestamente menores, para que atiendan la gran variedad de gastos que les impuso la modernidad.

2. LA CONSTITUCIÓN SANTAFESINA DE 1962

Sin embargo, la Constitución Provincial sigue estancada en aquella realidad producto de una mala decisión de los convencionales: en vez de dejar librado a la ley la regulación completa del régimen municipal, cristalizaron varios aspectos que en aquel momento podían ser adecuados, pero quedaron desfasados por el paso del tiempo.

Así pasa entre otros casos, con la distinción entre Municipios y Comunas que discrimina injustamente a gran parte de los núcleos urbanos, la línea divisoria puesta en 10 mil habitantes, la figura de comisión comunal con funciones ejecutivas y legislativas, y la duración de su mandato en 2 años.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Veamos el texto:

ARTICULO 106. (...) Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas.

ARTICULO 107. (...) Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.

3. EL CASO RIVADEMAR

Nuestra Provincia alumbró, antes de la Reforma Constitucional de 1994, la jurisprudencia que inició el cambio nacional hacia la autonomía municipal, gracias a los denodados esfuerzos del constitucionalista Iván Cullen.

En el caso "Rivademar" la Corte estableció que "los municipios no pueden ser disueltos por voluntad de las provincias, porque ellos tienen origen constitucional". También dijo que no pueden ser privados de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

En otro caso posterior, también sobre la municipalidad de Rosario, la Corte sostuvo que el sistema económico financiero de los municipios es regulable por las provincias pero que serían inconstitucionales si implicaran impedimentos para subsistir como unidades autónomas.

4. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL EN 1994

La puesta en vigencia de la Constitución de 1994 sin dudas receptó las consideraciones vertidas en los distintos pronunciamientos judiciales, entre ellos Rivademar, modificando para siempre el tratamiento



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

jurídico que debe darse a los gobiernos locales. En orden a ello, la reforma consagró el principio que venía en auge desde la década de 1950: la autonomía municipal.

Cuando hablamos de comunas o municipios no hacemos referencia a meras delegaciones administrativas u operativas, sino a verdaderos entes autónomos.

Se incorpora a la Constitución Nacional el Art 123 disipando cualquier duda respecto a la naturaleza jurídica del Ente Público: Los Entes Municipales son autónomos.

La primera consecuencia de tal incorporación es que ahora se amplía lo dispuesto por el Art 5º de la Constitución Nacional y las Provincias deberán asegurar también tal autonomía.

Asimismo, han expresado los convencionales constituyentes en el seno de la Convención de 1994, que por la diversidad de municipios y comunas existentes en el país, cada provincia debe reglar el alcance y contenido de la autonomía local.

Ello deben hacerlo garantizando para el Municipio un mínimo de autonormatividad, autoorganización política – bajo la base, popular, electiva y democrática- autarquía económica y financiera.

En el caso de darse acciones impeditivas por parte del gobierno provincial en orden a lo precitado, los tribunales provinciales y federales (incluso la Corte Suprema por ser una cuestión federal, probablemente originaria) deberán tutelar la acción municipal en aplicación del art. 123.

Otro aspecto muy importante a destacar es que, el régimen municipal debe estar asegurado en las constituciones provinciales, ergo la provincia que incumpla este mandato constitucional podría ser intervenida federalmente en virtud del art 5 y 123 de la Constitución Nacional. En razón del art 123 la intervención federal no alcanzará el orden municipal, salvo disposición en contrario del Congreso.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Por ello, en aras de evitar cualquier conflicto entre municipios y provincias, es urgente y necesario asegurar el cumplimiento de la manda constitucional del Art 123 CN a través de nuevas normas infraconstitucionales y de reformas legislativas como la que propone este proyecto.

La problemática precitada no es nueva, varios proyectos de ley han contemplado el necesario resguardo a la autonomía municipal que impone nuestra Constitución Nacional, entre ellos el Proyecto de Ley del año 2009 fue presentado por el Poder Ejecutivo representado en ese entonces por el Dr. Hermes Binner.

Así taxativamente expresaba:

"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 123º de la Constitución Nacional, en cuanto a que las constituciones provinciales deben reglar el alcance y contenido de la autonomía local. Hasta tanto ello ocurra, no hay obstáculos para reconocer autonomía a los municipios por medio de una ley".

Compartimos esta visión jurídica entendiendo que el incumplimiento de una manda constitucional por parte del constituyente provincial no debe generar como efecto jurídico inmediato el cercenamiento de la autonomía municipal consagrada por la Constitución en favor de los Municipios y/o Comunas. En este orden de ideas, cabe señalar que los Arts. 103 y 107 de nuestra Constitución Provincial son manifiestamente inconstitucionales en relación a la Carta Magna de la Nación. Por lo tanto, la sanción de una ley que modifique y contraríe lo dispuesto en ellos, es constitucional.



5. LA DISCRIMINACIÓN ENTRE COMUNAS Y MUNICIPIOS COMO VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECIDA

Como se expresó en el acápite del presente, la Constitución de Santa Fe establece una suerte de división cuantitativa del ente municipal, denominando a los que tienen menor población como Comunas.

Esto no debe ser óbice para reconocer a las Comunas como entes municipales y asegurar por ello su autonomía.

Caso contrario, cualquier acción u omisión que menoscabe ese derecho constituye una violación a los artículos 1, 5, 123 y 16 de la Constitución Nacional y a los arts. 6 y 8 de la Constitución Provincial.

Pero indudablemente establecer un plazo diferente de duración de los mandatos entre Comunas y Municipalidades implica una grave afectación a la autonomía y naturaleza jurídica que tienen las Comunas, que es la misma que la de los Municipios.

Nadie puede desconocer que abreviar los tiempos de mandato lleva a graves dificultades en la gestión de las Comunas, tales enclaves urbanos son demográficamente menores, pero no por eso prescinden de una gestión moderna y eficiente.

En síntesis: la discriminación en los plazos de duración de los órganos cefálicos comunales frente a sus pares municipales implica una vulneración a la esencia municipal que tienen las comunas santafesinas.

Es decir, en primer lugar, si se desconoce la autonomía a los entes con menor cantidad de habitantes, se vulnera el principio de igualdad ante la ley (arts. 16 Constitución Nacional y 8 Constitución Provincial). Es factible efectuar categorías de municipios, pero ello no debe negar la autonomía en ninguno de sus órdenes.

Esta cuestión fue superada por algunas provincias como por ejemplo Misiones, allí su Constitución establece una categorización



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

cuantitativa pero no cambia la terminología "municipio", y así evita discriminar aquellos entes menores. Veamos el art.:

"Artículo 162: La ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de habitantes. El gobierno de los municipios de primera y segunda categoría se ejercerá por una rama ejecutiva y otra deliberativa. Los municipios de tercera categoría, por comisiones de fomento."

Otro ejemplo es la Constitución de San Luis, allí se ha logrado uno de los artículos más adecuados a la noción de autonomía municipal que nos trae la C.N.

El art. 247 de la Constitución de San Luis define al municipio en los siguientes términos: "Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten."

A su vez, omitir lo dispuesto por el art 123 de la Constitución Nacional configura una violación a lo establecido en el art 6 de la Constitución de Santa Fe –derechos implícitos- dado que, si se interpreta la locución "autonomía municipal" contenida en el primer artículo de manera restringida, es decir, como perteneciente "a la municipalidad" se estaría actuando contra del espíritu de la reforma nacional.

Para mayor recaudo se transcribe el artículo 6 de la constitución Provincial "Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran. "

Por otro lado, a los fines de que nuestro sistema republicano y federal sea saludable es imprescindible que los entes



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

municipales estén dotados de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de sus asuntos.

Los gobiernos provinciales deben velar por la satisfacción de las necesidades demográficas y culturales tanto de los municipios como de las comunas.

Suponer que un ente local por tener menor cantidad de habitantes, debería tener menor grado de autonomía, implica sostener que sus habitantes no son iguales ante la ley en relación a los de los municipios. La autonomía - para ser constitucional - debe y tiene que ser igual para todos los entes locales. Un grado mínimo de autonomía significa garantizar a la comunidad una aptitud para organizar su gobierno, preservar sus bienes, cubrir sus gastos, llevar adelante políticas encaminadas a su crecimiento y fundamentalmente atender su presente y poder afrontar su futuro.

Cada ente municipal es diferente, por eso es que cada provincia en su Constitución debe regular el alcance de su autonomía en orden a lo expresado.

El crecimiento poblacional y sus demandas, los cambios culturales y la descentralización de funciones y competencias a los entes municipales, conjuntamente con la imposibilidad de llevar a cabo estos cometidos por el corto plazo de renovación de las comisiones comunales, es de por sí, inconstitucional.

Pues se estaría desconociendo el imperativo constitucional establecido en el art 5º de Constitución Nacional -asegurar el régimen municipal-, el 123 -autonomía municipal-, y también el art 1, ya que se ignora a las comunas autónomas como componentes básicos y necesarios de nuestro sistema republicano y federal.

Las provincias deben respetar el denominado sistema de fuentes. La Constitución Nacional es suprema respecto a la legislación provincial - conf. Art 5, 31 y 128 C.N. - por ello las provincias deben asegurar un gobierno municipal autónomo obviamente sin discriminar a los entes menores. La cantidad de población no puede ser la línea de corte para



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

reducir los mandatos restándole estabilidad y previsibilidad a la gobernanza comunal.

Finalmente cabe destacar que no se puede omitir el rol de las comunas en nuestro sistema dado que el término "asegure" respecto al régimen municipal implementado por el artículo 5 de la C.N. (1853) y el término "asegurando" previsto en el Art.123 incorporado a la misma por la reforma del 94' imponen el reconocimiento del ente comunal como institución "natural" y por ende preexistente a la sanción de la Constitución Nacional, recordando aquí nuevamente que las Comunas son Municipios.

6. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

El ya citado fallo "Rivademar" no fue el único que versó sobre la naturaleza de los Entes Municipales.

Por el contrario, el criterio jurisprudencial en la materia ha ido mutando, siendo verdaderamente rico el debate sobre la materia.

Antes de la Reforma de 1994 el punto axil era el art 5 de la CN, y la pregunta que se planteaban la doctrina y la jurisprudencia era "¿qué significaba 'régimen' municipal?".

"Régimen municipal" para ese entonces podría interpretarse como "gobierno autónomo" o como "ente autárquico".

La CSJN primeramente reconoció la autonomía a los municipios(en los fallos 9:279; 5:282 y 13:117), más tarde la desconoció expresando que eran entes autárquicos(V.gr.: en lo sentenciado en autos "Castro cl Provincia de Buenos Aires, - 1902-; y "Ferrocarriles del Sud" - 1911-) y finalmente en la década del 90' volvió a reconocer tal autonomía.

Antes de la reforma constitucional de 1994 en el fallo Rivademar la CSJN re examinó su doctrina y sentó principios fundamentales, como por ejemplo

1."Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar".



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

2. La Autonomía municipal "de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución".

3. Los municipios tienen origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas

4. "La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna", ausente en los entes autárquicos.

5. El alcance de las resoluciones municipales, "que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas".

Entre otros.

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe hizo lo propio y antes de la Reforma constitucional estableció en la materia que "La concepción autárquica del municipio provincial no puede sostenerse hoy con carácter único y uniforme en todo el ámbito de la República, ya que a partir de 1957, se ha desarrollado una evolución en el constitucionalismo provincial que tiende indudablemente a configurar a los municipios, o al menos a los de categoría superiores, con un inequívoco carácter autónomo. En cada jurisdicción, debe asegurarse que la institución del municipio, dotada de personalidad que la diferencie del resto de la administración provincial, tenga atribuciones suficientes, quedando definir, a la discreción del constituyente o del legislador provincial, el modo e intensidad que tendrá la descentralización. La Carta Fundamental de Santa Fe ha escogido el (régimen) de menor independencia, sujetando el municipio a las normas de la Legislatura local. (Del dictamen de la Procuración General de la Nación suscripto por la Dra. Graciela Reiriz en la causa "Rivademar", Fallos 312:326)". TOLOSA, RUBEN ANIBAL c/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION Y SUS ACUMULADOS ALVAREZ, RAUL DANIEL c/ MUNICIPALIDAD DE



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ROSARIO s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION Y SALVIA, FRANCISCO VICTOR Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION /// CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Santa Fe, Santa Fe; 14-oct-1992; Fuente Propia; 00011; 4187/12.

Luego vino la reforma de 1994, y a partir de allí tanto la CSJN como la CSJP se avocaron a sentar directrices interpretativas fundamentales del art 123 C.N., ahora en resguardo de la ya indudable autonomía municipal.

Establecieron principios como:

a- "La organización de los gobiernos municipales es una materia que los artículos 5º y 123 de la Constitución Nacional reconocen que se ha mantenido en la jurisdicción de los gobiernos locales, y son las constituciones provinciales quienes deben materializar el mandato de autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero." CSJ 2865/2015 MUNICIPALIDAD DE LA RIOJA c/ LA RIOJA PROVINCIA DE s/ AMPARO 23/06/2015 Fallos: 338:515 . el Subrayado me pertenece

b- "De acuerdo al nuevo texto de la Constitución Nacional (...) el municipio debe ser autónomo en los límites, con los alcances y modalidades que cada constitución provincial determine. En tales condiciones, es evidente que no cualquier disposición provincial dirigida a los municipios es idónea en orden a violentar el principio de la autonomía municipal que sólo se vería hollado en caso de que aquélla la desnaturalice o altere sustancialmente. "DIAZ, ZUNILDA BEATRIZ GOMEZ DE; DIAZ, ALICIA BEATRIZ Y DIAZ, MERCEDES ALEJANDRA c/ MUNICIPALIDAD DE SANTA FE s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION" Fecha: 03/05/2000 CSJP- Reg.: A y S t 162 p 94-101.

c- "reconocer a las Municipalidades y Comunas la facultad de incorporar o no, mediante actos propios, normas provinciales, por sí mismas aplicables en ese ámbito a su ordenamiento constituiría una verdadera subversión institucional porque se desconocería, por una parte, el



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

sistema de graduación jerárquica de las fuentes del Derecho Administrativo Provincial, y por otra, toda vez que algunos entes podrían asumir dichas normas y otros no, se produciría una anarquía normativa inaceptable..."DIAZ, ZUNILDA BEATRIZ GOMEZ DE; DIAZ, ALICIA BEATRIZ Y DIAZ, MERCEDES ALEJANDRA c/ MUNICIPALIDAD DE SANTA FE s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION"
Fecha: 03/05/2000 CSJP- Reg.: A y S t 162 p 94-101.

d-"la regla sostenida por esta Corte referente a la irrevisibilidad de los requisitos impuestos por la legislación provincial para la elección de sus autoridades (Fallos: 314:1163), no es aplicable cuando tales normas locales constituyen una clara violación de la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional (art. 123)". P. 95. XXXIX. ORIGINARIO. Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

e-Criterio confirmado en cuanto a la autonomía económica en el caso "Intendente Municipal Capital s/Amparo".

Por su parte, en el Derecho Argentino antes de la Reforma del 94' la doctrina también se encontraba dividida entre los que consideraban que el municipio era un ente autónomo y los que consideraban que era autárquico.

Por ejemplo, Bidart Campos, sostenía la tesis hoy triunfante: que el municipio no nace de un desglose de competencias provinciales sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Nacional.

Otra corriente sostenía por el contrario que es más acorde a nuestro sistema representativo, republicano y federal hablar de municipios autónomos dentro de provincias autónomas porque el mismo principio político y social es el que informa a ambos órdenes de gobierno, -así lo señalaron por ejemplo Esteban Echeverría, Antonio María Hernández, Ángel Baulina, entre otros.

A su vez, estaba la corriente que consideraba que el municipio era autárquico, entre ellos el santafesino Rafael Bielsa, quien



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

expresóaba respecto al Art 5 que el mismo "... ha impuesto a las provincias, el deber de asegurar el régimen municipal. Y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la autonomía municipal sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye a la autarquía territorial, concepto que responde a la definición que la Corte Suprema ha dado al decir que «las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen municipal»". (Citado por Antonio María Hernández en su obra "Derecho Municipal" Vol I TEORÍA GENERAL – 2da Edición actualizada y aumentada. - Ed. Depalma. Buenos Aires. 1997)

Ahora bien, la incorporación de la noción de autonomía municipal en la Constitución Nacional después de su reforma, generó en la doctrina nuevos interrogantes, como por ejemplo, los alcances de la autonomía, la institucionalidad de los municipios como entes autónomos, el elemento territorial del municipio, entre otras cuestiones.

Verbigracia, el Prof. Dr. ANTONIO M. HERNANDEZ (En "LA CORTE SUPREMA, GARANTE DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. ANALISIS DE LOS CASOS "MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN LUIS v. PROVINCIA DE SAN LUIS Y OTRO" Y "PONCE CARLOS ALBERTO c. PROVINCIA DE SAN LUIS") sobre el elemento territorial del municipio ha expresado: "Según se expresa en el "Manual de Gobierno y Administración municipal" de Capal, Lamas y Meehan (CFI, pág. 25), "el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político". Es uno de los elementos constitutivos del Municipio junto a la población y el poder y, en consecuencia, su afectación o desconocimiento significa una gravísima lesión a la existencia y naturaleza del Estado local. Hemos sostenido con Adolfo Posada, el gran maestro español del derecho público, que el Municipio tiene la naturaleza de un Estado local, y por tanto los mismos elementos que el Estado, en nuestro caso Provincial o Federal. Es tan evidente la importancia del elemento territorial en relación a la naturaleza



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

jurídica de la autonomía municipal, que si afectamos, aunque sea mínimamente un límite local, estamos desconociendo en forma inexcusable dicho principio, garantizado constitucionalmente. Ratificando esto, observemos la Constitución Nacional en los arts. 3 y 13, que establece el principio de la integridad o intangibilidad del territorio de las Provincias, ya sea en el supuesto de creación de la Capital Federal como en el de creación de nuevas provincias. Y algo similar se dispone en general en el derecho público provincial y municipal en cuanto a los límites territoriales y a la cesión o desmembramiento de territorios, pues se requiere la participación de los respectivos órganos gubernamentales, con quórum agravados e incluso en no pocos casos, la realización de referéndum populares.”

Por su parte, Dr. Hugo R. Gonzalez Elias analizando el aspecto institucional de la autonomía municipal ha sostenido que “Entonces cuando la C.N. impone a las provincias “asegurar el régimen municipal” (art.5º) y la “autonomía de los municipios” (art.123º), el mandato se traduce en la necesidad de implementar, en cada jurisdicción, la institución del municipio, con personalidad que lo diferencia del resto de la administración provincial, y dotado de atribuciones suficientes para llevar a cabo el gobierno y administración de los asuntos municipales. Pero la cláusula constitucional no importa una definición en cuanto al grado de independencia que debe acordársele, quedando reservado, a la discreción del constituyente o del legislador provinciales, la determinación del modo e intensidad que revestirá su autonomía, esto ya ha sido objeto de pronunciamiento por la Corte Nacional”

Y finamente el autor plasma los límites de la autonomía municipal diciendo que los municipios no tendrán mayores atribuciones que las de las provincias y que tampoco tendrán facultades jurisdiccionales más allá de las administrativas –recursos contenciosos administrativos-.

En síntesis, la reforma constitucional de 1994 termina con la incertidumbre surgente del análisis del artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853, que durante ciento cuarenta años dio lugar a un gran debate doctrinario y jurisprudencial, culminado por la nueva redacción del



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

artículo 106, hoy 123 mas ahora la dicotomía gira en torno a los alcances de tales autonomías, cometido indiscutible de las Provincias, pues los Convencionales Constituyentes de 1994 dejaron librado este imperativo a las mismas para no avasallar las autonomías provinciales.

6,a) EL GOLPE DE GRACIA: LA SENTENCIA DE LA CORTE NACIONAL EN "APM c FESTRAM"

El 29 de octubre de 2020 la Corte dicta sentencia en la causa "APM c/ FESTRAM" y textualmente dispone:

"2- Exhortar a las autoridades provinciales (de Santa Fe) a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional."

Este resolutorio responde a las siguientes consideraciones que surgen del fallo:

"Es preciso recordar que la reforma de 1994 reconoció expresamente a los municipios de provincia (art. 123) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) el carácter de sujetos inexorables del régimen federal argentino, agregándose al Estado Nacional y a las provincias. En lo atinente a los municipios, estableció el standard de autonomía para todos ellos, derivando a cada provincia la especificación del contenido y los alcances de esa específica capacidad de derecho público "en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

La magna asamblea constituyente aclaró que "no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Convencional Merlo)" (Fallos: 337:1263).



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa -entre otras consecuencias- mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía."

De este modo pone fin a una larga discusión y queda en claro que todas las normas provinciales que de algún modo restringen la libre decisión autonómica de Municipios y Comunas, resultan inconstitucionales.

Al respecto ha dicho el constitucionalista Domingo Rondina: "la Corte fulmina todo el sistema de Municipios y Comunas santafesino, ya que dice que todas las leyes en que la Provincia impone algo a Municipios y Comunas son inconstitucionales. Así que las obligaciones de los municipios con sus trabajadores ya no dependen de la ley provincial, pero tampoco el régimen electoral, el sistema tributario, las reglas de habilitación de comercios, las zonas urbanas y los loteos, las habilitaciones de todo tipo, las reglas entre vecinos, etc. Todos los temas que hacen a las ciudades acaban de ser devueltos por la Corte a los Municipios santafesinos. No más injerencia provincial. Tendremos que avanzar hacia políticas de coordinación, a leyes que requieran adhesión por ordenanza, a un federalismo de concertación municipal. Aunque el camino, al principio, puede ser un poco anárquico..."

Néstor Losa, otro constitucionalista, ha señalado: "Aunque peculiar e inesperado, la Corte Federal exhorta y propicia en el fallo en comentario, la rápida corrección de omisiones de raigambre constitucional para que las instituciones tengan el vuelo jurídico y fáctico que se propuso el Constituyente reformador en 1994; Santa Fe debe atender este reclamo. El municipio es en estos complejos tiempos que nos toca transitar, un sujeto federal indispensable para consolidar el bienestar general al que se refiere el preámbulo de la constitución y que sea apto para efectivizar un desarrollo sustentable e integral a las ciudades. A ese fin, deberán revisarse leyes y



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

decretos que no se compadecen con la autonomía municipal y, en particular, debe promoverse definitivamente la reforma constitucional que se dilata y se contrapone con el resto del constitucionalismo provincial argentino que fue protagonista activo para que el derecho público avance positivamente.”

El municipalista rafaélino Enrique Marchiaro señaló sobre el caso: “la autonomía municipal hoy es de tipo relacional y no reactiva, procesal y no sustancial, sistémica y no estructural: ‘La autonomía no se refiere tanto a materias concretas, competencias exclusivas o sectores estancos, como al reconocimiento de poderes de acción en cuanto ésta afecte a los intereses locales’. Por supuesto que esta concepción no implica ruptura ni aislacionismo sino todo lo contrario: la coordinación deberá darse entonces de abajo para arriba y no impuesta jerárquicamente. Los pro y los contra de una coordinación heterárquica respecto de una imposición jerárquica no deben ser dilemáticos, pues en estos temas hay una gama muy grande de posibilidades. La Corte ha dado un paso más. Ha vuelto a vincular la autonomía municipal con temas diversos como el medio ambiente, la salud pública, los derechos humanos y otros tantos que hasta hace poco eran impensables en la gestión municipal.”

Mucho se ha escrito en estos días sobre el caso, pero claramente la Legislatura tiene que tomar la posta y empezar a dar respuestas, adecuando lo más pronto posible las normas provinciales que corren peligro de ser nulificadas judicialmente.

Si nos quedamos quietos, la autonomía la harán los jueces a mandobles de sentencia. Y eso no será ni ordenado ni democrático.

7. LA COMPETENCIA DE LA LEGISLATURA PARA SANCIONAR NORMAS QUE OBSERVEN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, EN DISCORDANCIA CON LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

Es claro que los tres poderes del Estado, en la órbita de su actuación, están obligados a asegurar la constitucionalidad de sus actos.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Si en un caso concreto, advierten que la aplicación de determinada norma los llevaría a violar la Constitución Nacional primero, o la Constitución Provincial después, deben impedirlo.

Nunca la Legislatura puede aplicar una norma inconstitucional, venga de donde venga, ya que eso implicaría vulnerar su compromiso primigenio que es asegurar el cumplimiento de la Constitución.

Y en este caso ha quedado en claro que la menor estabilidad de los gobiernos en las ciudades pequeñas implica una injustificada discriminación de sus autonomías.

El art 5º de la CN establece que las provincias deberán asegurar su régimen municipal, por su parte el art. 123 CN impone a las mismas el deber de asegurar la autonomía de sus entes municipales, -sin hacer distinción respecto al número de habitantes que tienen estos últimos-.

Nuestra Constitución Provincial data de 1962, para la época de su sanción fue de avanzada, mas luego de la reforma de la Constitución Nacional, quedó desactualizada.

Fueron numerosas las veces que se escuchó hablar de una reforma a la Constitución Santafesina pero nunca se pudo concretar.

La ansiada reforma no encuentra su justificación en que la Constitución Provincial tenga defectos insubsanables, sino en el hecho de que existen institutos que colisionan con la Constitución Nacional y la realidad actual.

Ejemplo de ello es el mandato comunal de 2 años. A la luz del texto constitucional nacional reformado en 1994 resulta injustificada la discriminación entre localidades de más o menos 10.000 habitantes.

Vemos como válida y real la concreción del mentado cometido por medio de una ley. Es más, nos vemos obligados a adecuar las normas vigentes para incluir los rasgos autonómicos que establece el Artículo 123 CN.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La tarea no parece simple, pero no es aceptable la implementación de normas –o la subsistencia de normas- que contraríen los imperativos de nuestra Constitución Nacional.

Seguir sosteniendo la distinción inconstitucional entre Comunas y Municipios lleva también a otros subterfugios que busca ávidamente esta Legislatura para resolver la situación, como es declarar ciudades apenas se aproximan a los diez mil habitantes incluso sin verificaciones censales.

Como sostiene Bidart Campos: “[...] Es importante, entonces, que las normas no atribuyan a una realidad el nombre que corresponde a otra distinta”[...] Si las normas dicen otra cosa, ocurrirá algo análogo a lo que acontecería si una norma dijera que algunos seres humanos no son personas; seguirán siendo personas, aun cuando su capacidad jurídica, su libertad, sus derechos, quedaran muy limitados y estrangulados.” (BIDART CAMPOS, Germán, “Semántica y onticidad: normas y realidad en torno de los municipios provinciales”, ob. cit., pág. 538. Citado por Germán Masserdotti en “Hay autonomía municipal. El caso de la Provincia de Buenos Aires”)

Algo similar sucede con la autonomía de las Comunas en nuestra Constitución Provincial, no se las consagra expresamente como autónomas, pero lo son y de no tutelarse tal autonomía se vulneraría lo establecido por la Constitución Nacional.

Mas lo expresado no debe ser óbice para la sanción de leyes que aseguren el fortalecimiento de los Entes Comunales como entes autónomos.

La necesidad de establecer normas que aseguren el buen funcionamiento de las instituciones republicanas es un deber fundamental de este Poder Legislativo.

Ha expresado el Proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo que:

"El municipio es el nivel del Estado más próximo a los ciudadanos. Es una institución que representa la voluntad democrática de la



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

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..." Frías, Pedro J., Conductas Públicas, Ed. Depalma. Pág. 94.

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 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."

Finalmente, es importante recordar lo que CSJN estableció en la causa "Municipalidad de Rosario v. Santa Fe, Provincia de s/inconstitucionalidad y cobro de australes" (sentencia del 4/6/1991),



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

específica en la materia: " resulta necesario preservar el derecho de usar todos los medios o instrumentos que conduzcan al logro legítimo de sus intereses específicos definidos por las leyes o las Constituciones provinciales para no frustrar aquel mandato que la Ley Fundamental de la Nación impone y que, de no ser así, se convertiría en un postulado teórico con menoscabo de la vivencia efectiva e indestructible de estos poderes."

Ejemplos sobran. En el caso de la Provincia de Santa Fe basta recordar que en el caso Iribarren la Corte Nacional inconstitucionalizó una cláusula de nuestra constitución provincial por oponerse al principio de inamovilidad de los jueces que consagra la Constitución Argentina.

Y, en definitiva, en "APM c FESTRAM" la Corte nos dio la orden a todos los poderes del Estado Provincial, pero especialmente a esta Legislatura, para que cambiemos todas las leyes provinciales que operan como valladar a las autonomías municipales.

Al respecto ha señalado el constitucionalista Domingo Rondina "No será necesario para ello reformar la Constitución Provincial, no busquen excusas: todo puede hacerse directamente desde la Legislatura, ya que los convencionales del 62 fueron sabios: el artículo 106 establece que es la ley la que regula el régimen municipal, y a la Legislatura entonces le corresponde decidir el grado de autonomía que le reconoce a las ciudades y pueblos de todo el territorio santafesino."

En el mismo sentido el también constitucionalista Diego Giuliano señaló: "En consecuencia, se reconoce que la propia existencia del régimen municipal, sólo se alcanza asegurando la autonomía municipal en los cinco rangos (institucional, político, administrativo, económico y financiero). Se trata de una prerrogativa que no es de titularidad anónima ni ampliamente adjudicada, sino expresamente otorgada a cada provincia, que es la encargada de confeccionar el "traje normativo municipal", a medida de las silueta de cada realidad local, a través de su Poder Constituyente o, in extremis, de su Legislatura."

Y el municipalista bonaerense Vicente Atela señaló: "Aún cuanto la constitución provincial de Santa Fe -última modificación de 1962-



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

y que no ha reformado su constitución con posterioridad a la reforma constitucional federal de 1994, no contemplando de manera explícita el principio de "autonomía" de los gobiernos locales, nada obstaculiza que deba el Estado santafesino honrar y tornar vigente la manda federal del art. 123 de la constitución nacional.- Su omisión constitucional provincial no puede entenderse como inexistencia, omisión, o desconocimiento del principio esencial de autonomía municipal."

Queda entonces meridianamente claro que la Legislatura es la primera obligada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a cumplir el mandato constitucional nacional.

8. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 107 COMO HABILITACIÓN PARA CAMBIAR EL SISTEMA ELECTORAL

Sin embargo, dejó una puerta abierta a la legislación ordinaria en el último párrafo del artículo 107:

"Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación."

Es decir, por lo menos de manera expresa para los Municipios, la Convención dejó en claro la potestad del Poder Constituido para adecuar la regla institucional a la situación de cada época.

Pero además, la redacción de la disposición y su ubicación dentro del artículo 107 nos lleva a la convicción de que alude tanto a Municipalidades como a Comunas, ya que al principio habla de Municipalidades, pero en el párrafo inmediatamente anterior el convencional está regulando el régimen comunal, y cierra con esta regla claramente aplicable a ambos grupos de ciudades.

Y resulta razonable, ya que fijar constitucionalmente de una vez para siempre sistemas tan estrictos en asuntos menores, resulta inadecuado, porque impediría adaptar las reglas de organización comunitaria a las necesidades de cada tiempo. En ningún ámbito



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

constitucional los convencionales del 62 pretendieron limitar al legislador para que vaya actualizando las instituciones.

Las exigencias vecinales ya no se agotan en la buena administración de los servicios públicos, hoy se exige a los gobernantes la creación de mejores condiciones de vida que habiliten la justicia, la equidad y la libertad, no como conceptos abstractos sino como conceptos reales.

Esto se manifiesta arduamente en las Comunas, dado que los gobernantes son vecinos cercanos y la prestación de servicios básicos de estos Entes es primaria, en consecuencia, la relación de la gestión administrativa con los habitantes comunales resulta a la postre el contacto más directo que el Estado tiene con sus habitantes.

Y la demanda de los habitantes comunales es legítima, la realidad de los Entes Territoriales se va complejizando a medida que avanzan los años. Pero no es un requerimiento que debe cumplimentar solamente una Comisión Comunal: En orden a lo impuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, el fortalecimiento de los entes municipales como entes autónomos es un cometido impuesto a las Provincias.

Las Comunas son células institucionales básicas de descentralización política y desconcentración económica, constituyen el cimiento del desarrollo progresivo de la sociedad.

Una Comuna fortalecida hace al federalismo, el cual es sistema primario de organización social y política en nuestro país.

Los asuntos locales muchas veces no pueden resolverse en los cortos mandatos que cumple cada Comisión Comunal y teniendo en cuenta que las Comunas son ámbitos específicos de desarrollo socioeconómico y convivencia, se trunca la finalidad buscada por la Reforma nacional de 1994.

La manifestación más directa del ejercicio de la gobernación se presenta en los Entes Comunales, el ciudadano experimenta un contacto con la gobernación casi sin intermediarios.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Tales servicios prestados adecuadamente, mejoran la calidad de vida de los habitantes.

Son los servicios más simples, pero si vemos bien la implicancia que tienen en la vida cotidiana, nos damos cuenta que—más que cualquier otro de los que presta el Estado— estos servicios hacen a un vivir mejor y para brindar este tipo de servicios, la organización institucional de las Comunas debe ser readecuada a la realidad actual.

Parafraseando a los Convencionales Constituyentes en el seno de la Reforma Nacional podemos afirmar que “un Municipio fortalecido hace a la Democracia real”.

A su vez, una Comuna fortalecida, con instituciones acordes a los tiempos que corren hace a la recuperación y refortalecimiento de las Provincias, generando un equilibrio con la Nación.

En consecuencia, estando los sujetos inexorables del federalismo alineados, cumplimentamos el espíritu de la Reforma Constitucional de 1994, que no es otro que la consolidación del federalismo.

Recapitulando, queda así debidamente fundamentada la potestad de la Legislatura Provincial para modificar las leyes cuyos fundamentos son cláusulas manifiestamente inconstitucionales.

Y siendo que el artículo 107, en cuanto dispone la renovación total de las comisiones comunales resulta contrario a la autonomía municipal y al principio de igualdad ante la ley que, sin distinciones, consagró la Constitución Nacional en 1994; corresponde a esta Legislatura sancionar leyes que modifiquen otras leyes cuyos fundamentos sean cláusulas manifiestamente inconstitucionales, y establecer que las autoridades comunales surgidas de los próximos comicios durarán en sus mandatos 4 años del mismo modo que las municipales.

Antes de la Reforma Constitucional de 1994 el punto gravitante estaba en la determinación de la naturaleza jurídica de los Entes Municipales que, el Art 5 de la Constitución Nacional, manda a asegurar a las Provincias.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La jurisprudencia primeramente reconoció la autonomía de los Municipios, luego afirmó que eran entes autárquicos y finalmente con el antecedente Rivademar vuelve a reconocer tal autonomía. Y la impone en "APM c FESTRAM".

La doctrina también estaba dividida: por un lado, se encontraban los que sostenían que eran Entes autónomos - Bidart Campos- y por el otro los que consideraban que eran meras delegaciones autárquicas -Rafael Bielsa.

En 1994 se disipan todas las dudas al respecto, con la modificación del Art 106 de la Constitución Nacional y creación del nuevo Art 123, la proclamada autonomía municipal fue indiscutible.

La Reforma estuvo inspirada en el fortalecimiento del federalismo, ello hizo que en el Art 123 se caracterizara la autonomía de los Entes Municipales pero no se diera un concepto de ella, dejando en manos de las Provincias el alcance de las mismas, para así no avanzar sobre las autonomías de estas últimas.

Se obligó entonces a las Provincias el aseguramiento de sus Municipios y Comunas bajo la premisa de que son entes autónomos, y tales autonomías deben configurarse en el orden político, administrativo, financiero, económico e institucional, siempre claro está, con respeto a la jerarquía de fuentes – pues los Municipios no tendrán mayores atribuciones que las de las Provincias y deberán siempre respetar el Derecho Público Provincial.

Este imperativo constitucional no está cumplimentado por la Provincia de Santa Fe, pues, no regula la autonomía municipal como manda la Constitución Nacional y ello podría entenderse como una inconstitucionalidad por omisión.

Es una deuda de la Provincia que impacta directamente en la vida de los habitantes de todas las ciudades y particularmente de los pueblos, donde como venimos desarrollando, se produce una discriminación a los Entes Comunales, dado que, no se ha adaptado a los tiempos que corren la duración de los mandatos de las Comisiones Comunales.



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

El cometido esencial de la Reforma Constitucional de 1994 ha quedado también demostrado que desde la Reforma de la Constitución de Santa Fe en 1962 se produce una discriminación a los Entes Municipales de menor número de habitantes.

Y también ha quedado demostrado que la Legislatura Provincial tiene la potestad de revertir esta situación, pues, resulta un sinsentido sostener que el art 107 cristalizó desde hace más de 50 años algo tan necesariamente flexible como la duración de los mandatos.

De hecho, como se expresó *ut supra*, el art 107 de la Constitución de Santa Fe, habilita a la Legislatura la reforma de estos mandatos, pues, expresa que la misma puede "cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación".

Este es un artículo dedicado tanto a los regímenes comunales como a los municipales. Y ello es así ya que comienza regulando el régimen comunal para luego culminar con la facultad de la Legislatura para poder modificar el régimen municipal. Con una regla que se adapta perfectamente al régimen comunal y que elimina cualquier imperativo rígido que restrinja el fortalecimiento de los Entes Comunales, que reiteramos, también han sido consagrados en el art 123 de la Constitución Nacional.

Y podemos afirmar finalmente que no solo es una facultad de la Legislatura modificar este vetusto sistema de elección de las Comisiones Comunales, sino que es a su vez una obligación en pleno respeto a lo impuesto por la Constitución Nacional.

Y el cumplimiento de una sentencia clara de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo intérprete constitucional argentino.

Es por todo lo expuesto que solicito a mis pares acompañar el presente proyecto.