NOCIONES CONSTITUCIONALES SOBRE AUTONOMIA MUNICIPAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA A POCO MAS DE 20 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

BREVE Y PARCIAL ANEXO REFERENTE AL ACTUAL REGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES VIGENTE DESDE EL AÑO 2007

Introducción

Introductoriamente tenemos que significar que el tratamiento de este tercer orden o estadío de gobierno en una federación de estados, o segundo orden de descentralización del poder político[1] de la misma, denominado municipio está teñido incontables veces de las entrañables particularidades locales existentes pero, será menester aquí, tratar de rescatar y resaltar las características más importantes de los mismos.

Así las cosas también buscaremos efectuar, sin ánimo de agotar instancia alguna, la siempre interesante y tratable temática de la autonomía municipal, hoy expresamente declamada en la Constitución Nacional y su evolución hasta que se plasmó en nuestra carta magna.

Otra cuestión que consideramos significativa por más que su desarrollo aquí pueda llegar a no serlo es la de las distintas relaciones del municipio con las provincias que los crean y también con el ente central denominado nación, haremos un breve recorrido sobre este particular.

Finalmente a trazos gruesos y puramente demostrativos, y también antes de algún tipo de reflexión conclusiva mostraremos la actual situación del régimen municipal de la provincia de Corrientes aquí en la Argentina en el año 2007.

Todo lo dicho sin "perder de vista lo que la realidad municipal argentina nos ofrece y de ella extraemos, esto es, un carácter común a los distintos entes

[1] CASTORINA DE TARQUINI, María Celia; *La Provincia y el Municipio* en Derecho Público Provincial y Municipal, La Ley, V. I, 2da ed. actualizada, Bs. As., 2007, pág. 269.

municipales, cual es, el de su diversidad organizativa, debida a las desigualdades naturales que ellos nos presentan"[2].

I El Municipio Argentino

Primeras y breves consideraciones sobre la cuestión que tienen que ver con la naturaleza y aquí podemos ver algunos conceptos fundamentales del mismo así como del estudio de dicha institución, entonces es Zuccherino quien nos dice que "…el municipio es una institución natural que nace de forma espontánea y en función de razones de vecindad, generada esta última en el espíritu gregario del hombre" por lo que el derecho positivo no crea al municipio sino que se limita a reconocerlo, dada su condición previa de existencia[3].

Hernández, a su turno, y luego de formular su conocida sistematización explica al municipio como "…institución, de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho, para alcanzar el bien común"[4].

Ahora la cuestión pasa por desentrañar que pasa con la naturaleza de la institución que examinamos pero en aquí en nuestro país, es decir cuál sería la naturaleza, si esta existiese, del municipio argentino con origen constitucional formal en 1853/60.

Nos aporta María Gabriela Ábalos[5], quizá la más importante municipalista constitucional contemporánea, una serie de cuestiones para desentrañar la situación, sin perjuicio de manifestar que, en su opinión, "en las últimas décadas del moderno constitucionalismo provincial argentino se ha ido encaminando hacia un claro fortalecimiento del municipio, a través de un gradual reconocimiento de la autonomía municipal, del aumento de sus competencias, de sus recursos, etc."[6].

Desarrolla entonces la jurista cuyana la cuestión de la referencia constitucional originaria 1853/60 (autonomía o autarquía).

---

[2] CASTORINA DE TARQUINI, María Celia; ob.cit., pág. 280.
[3] ZUCCHERINO, Ricardo Miguel; *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal (argentino y comparado),* Depalma, t. III, 2da. ed., Bs. As., 1992, pág. 11.
[4] HERNANDEZ, Antonio María; *Derecho Municipal*, Depalma, v. I, 2da. ed., 1997, pág. 244.
[5] ABALOS, María Gabriela; *El Régimen Municipal en el Derecho Público Provincial Argentino* en Derecho Público Provincial y Municipal, La Ley, V. I, 2da ed. actualizada, Bs. As., 2007, pág. 322.
[6] ABALOS, María Gabriela; Idem.

La Constitución Nacional de 1853-60 dedica un solo párrafo para referirse al municipio como institución, en el controvertido art. 5 que no se modificó en la reforma de 1994, en el cual encontramos una escueta referencia al expresar que las constituciones deben: "…asegurar el régimen municipal…" siendo una de las condiciones para que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones"[7].

Como bien señala Rosatti, la redacción de esta cláusula no ha podido ser más misteriosa, generando un verdadero "vía crucis" municipal: el problema de su naturaleza jurídica, el cual lleva necesariamente al tema de la autonomía y de la autarquía[8].

A la luz de estos términos conceptuales entremos en la más que antigua discusión entre la diferencia que existe entre la autarquía y la autonomía del ente Municipio.

El debate acerca de si los municipios son entes autónomos o autárquicos es casi secular en el derecho argentino. Voces altamente calificadas y por ende con serios fundamentos han sostenido una u otra posición. El debate se ha planteado o ha llegado hasta los estrados judiciales e indudablemente creemos que esta, todavía y aun con tanto aparente desarrollo del tema, replanteado con vigor[9].

La autonomía no dudamos en decir que es la facultad que tiene, en este caso, un orden de gobierno de darse sus instituciones y elegir a sus autoridades a los que algunos autores agregan que también supone un poder de legislación de tipo constituyente[10].

Pero definida nocionalmente la autonomía nos encontramos con la autarquía que es un poder de administración delegado que realmente no supone facultades constituyentes o legislativas propias[11].

El ente autárquico tiene atribuciones para administrarse a si mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene poderes para dictar dicha norma o ley, de un lado de la biblioteca suscriben esta descripción Bielsa, Villegas Basavilbaso, Marienhoff, Fiorini, Linares Quintana y Cassagne.

---

[7] ABALOS, María Gabriela; Idem.
[8] ROSATTI, Horacio; *El federalismo en la reforma* en La Reforma de la Constitución, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 1994 pág. 218.
[9] GARCIA BELSUNCE, Horacio; *La autonomía de los municipios provinciales en la reforma de 1994,* Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, separata de Anales, Bs. As., pág. 7
[10] GARCIA BELSUNCE, Horacio. *Op. Cit.*
[11] Id. Ibid.

Marienhoff por ejemplo, y citado por García Belsunce, dice que lo que caracteriza al ente autónomo y lo diferencia de uno autárquico no es la extensión de las atribuciones, sino el origen de las mismas y que estas sean propias del ente[12].

Sepamos distinguir que la autonomía es un concepto político y la autarquía es una definición meramente administrativa.

Nuestro derecho público, básicamente antes de la reforma de 1994, nos informa que en un país como el nuestro que adopto como forma de estado una federación los únicos entes autónomos en sus órdenes de gobierno son las denominadas provincias porque tienen un real poder de legislación propio – nos referimos al poder constituyente – reconocido por el artículo 5 de la Constitución Nacional que preceptúa: *"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."*

La cuestión siempre central de la preexistencia jurídica de las provincias a la Nación en el deslinde normativo y competencial refiere que las primeras se han reservado un poder de legislación propio y originario, bien llamado poder constituyente provincial, que ejercen al dictar sus cartas constitucionales locales ya sea en su momento originario o para ser modificado.

En cuanto a la doctrina hay realmente una muy destacable y calificada amplitud divida en favor de una u otra descripción de las que se han conceptualizado, a ese particular nos referiremos con más profundidad.

II Autonomía o autarquía municipal antes de la Reforma Constitucional de 1994

Señala García Belsunce que del lado que apoya la autonomía municipal o de los municipios esta Alberdi, quien sostenía la autonomía municipal asignándole el carácter de un verdadero poder político del cual emanaba la soberanía comunal, conceptualización un tanto exagerada, pues está claro que no es posible hallar soberanía dentro del estado soberano (Nación), además del ilustre tucumano

[12] Id. Ibid. pag. 8.

contamos en el lado autonomista a Greca, Sánchez Viamonte, Frías, Hernández y Sagües, entre otros[13].

Por su lado Vanossi admite la autonomía de los municipios en tanto la reconozcan las constituciones provinciales explicando que la descentralización que implican las provincias y la existencia de su poder constituyente es un grado previsto es impuesto para las provincias por el poder constituyente nacional, pero no ocurre lo mismo con la descentralización municipal, si bien prevista y exigida por la Constitución Nacional no aparecían en las constituciones provinciales y puede oscilar de una forma muy elemental de autarquía hasta la particular "autonomía municipal" de que hablan algunas constituciones recientes[14].

Tal, y adelanto opinión, se muestra la realidad en cuanto a la cuestión de la "autonomía municipal" en nuestro presente jurídico.

Sostiene Vanossi que la situación podría variar en el futuro, si en virtud de una reforma constitucional resultara que en la ordenación suprema se estableciera con respecto a los municipios un "status" semejante al previsto para las provincias, considerando a ambas unidades como grados o etapas del proceso de descentralización del Estado, en diversos niveles de una división territorial del poder estatal[15].

Es Bidart Campos, finalmente, quien quizás más defiende y argumenta a favor de la autonomía municipal, dice este autor que la institución municipal o comunal es el gobierno político de un territorio o ciudad elevado a la categoría de entidad de derecho público con potestad para regular por si mismo las cuestiones propias de la competencia local[16].

Sostiene Bidart Campos que el municipalismo pregona la necesidad de la autonomía comunal como competencia privativa de las comunas para elegir sus autoridades y darse para sí mismas la carta política o administrativa; considera además que la Constitución de 1853 incluye entre las condiciones fijadas a las provincias para gozar de la garantía federal, la de asegurar el régimen municipal y ello significa que nuestra carta magna incorpora a al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen municipal y ello significa ordenamiento

[13] GARCIA BELSUNCE, Horacio; Idem.
[14] VANOSSI, Jorge R.; *Teoría Constitucional, Depalma, Bs. As., 2000, tomo I, pág. 478*
[15] VANOSSI, Jorge R.; Idem
[16] BIDART CAMPOS, German J.; ED – 133-532 – 1989

político del gobierno local con independencia y autonomía dentro de los estados federados[17].

Concluye el ex – decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina su relato pro-autonómico diciendo que el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines meramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político por inmediata operatividad de la constitución federal; las provincias no podrían dejar de organizar su régimen municipal a tenor de ese principio, sin colocarse en situación de incompatibilidad con aquella[18].

La tesis de la "autarquía municipal" como veremos, también es favorecida por un grupo muy prestigiosos de juristas, comenzando, por ejemplo, por Joaquín V. González que dice que: la Constitución hizo obligatorio para las provincias, como condición de su garantía y protección, el establecimiento de su régimen municipal, que ellas buscarían es sus antecedentes sociales en cuanto se armonizasen con los derechos de su soberanía política[19].

Solo se habla de su régimen municipal, es decir para este autor, que lo considera según es su naturaleza histórica y jurídica, una institución propiamente y exclusivamente local; esto es, que deriva su existencia, forma y poderes de la soberanía constituyente legislativa de cada provincia[20].

Bielsa por su parte sostiene que la falta de atribución expresa respecto de los municipios para darse sus cartas orgánicas y la sumisión a un contralor jurisdiccional niegan el derecho a la pretendida autonomía, además agrega que el régimen municipal según el artículo 5 de la Constitución Nacional es local en el sentido de que las legislaturas lo determinan y limitan, pues el término "local" en el lenguaje jurisprudencial es sinónimo de provincial y no de municipal[21].

Villegas Basavilbaso sostiene que la organización autónoma de las comunas, de conformidad con el significado jurídico de autonomía, exigía ineludiblemente que las constituciones provinciales instituyeran el poder municipal, esto es, acordaran a los municipios su poder constituyente, el cual naturalmente

[17] Id. Ibid.
[18] Id. Ibid.
[19] GONZALEZ, Joaquin V.; *Manual de la Constitución Argentina,* La Ley, edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié, Bs. As., 2001, pág. 684
[20] Id. Ibid., pág. 684
[21] BIELSA, Rafael; *Principios de Régimen Municipal,* Abeledo Perrot, Bs. As., 3° edición, 1962, pág. 33

seria condicionado, así como las constituciones provinciales se hallan condicionadas a la Constitución Nacional[22].

Y concluye que la organización de las comunas de provincias es autárquica, esto es, los municipios no son entes políticos sino esencialmente administrativos, por cuanto el régimen integral de los mismos es siempre delegado y tiene su origen en las respectivas constituciones y leyes provinciales[23].

Según Linares Quintana los municipios son entidades administrativas autárquicas y delegaciones de los poderes provinciales en virtud de la falta de atribución de las municipalidades para darse sus cartas orgánicas así como la sumisión a un control jurisdiccional[24].

Cassagne considera que desde la perspectiva del derecho administrativo se ha sostenido (sin desconocer su raíz política) que las atribuciones de los municipios son meramente administrativas, ya que el artículo 5° de la Constitución Nacional no asegura la autonomía municipal sino su régimen, siendo correcta la afirmación de la Corte en cuanto estatuye que son delegaciones de los poderes provinciales que resultan incompatibles con la idea de autonomía que por definición es darse su propia ley[25].

Como estamos relatando la nota esencial entre los defensores de la autarquía hace pie y se fortalece principalmente en que los poderes de un municipio se desprenden de las respectivas normativa municipal que dicta la provincia, constitucional o legal, y además en que los municipios no tienen un real poder político sino uno meramente administrativo.

Marienhoff, sin embargo, concluye por lo menos en este punto bajo relato que aunque las constituciones califiquen de autónomos a los municipios y aunque las constituciones dispongan que sean los municipios los que dicten sus propias cartas orgánicas, el poder municipal puesto en ejercicio al dictar esa carta orgánica no es un poder originario o propio sino un poder delegado que proviene de una adjudicación de competencia o de una imputación de funciones efectuada por un órgano superior[26].

---

[22] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; *Derecho Administrativo,* TEA, T-II, Bs. As., 1950, pág. 405
[23] Id. ibid.
[24] LINARES QUINTANA, Segundo; *Gobierno y Administración en la República Argentina,* T-2, 1946, pág. 46
[25] CASSAGNE, Juan Carlos; *Derecho Administrativo,* Abeledo Perrot, T-I, 4° edición, Bs. As., 1993, pág. 401
[26] MARIENHOFF, Miguel S.; *La Supuesta Autonomia Municipal,* La Ley, Bs. As., 1990-B-1002

Además, agrega Marienhoff, mediante una reforma constitucional, la respectiva provincia puede suprimir, modificar o restringir la competencia funcional atribuida habitualmente a las municipalidades, actitud inadmisible si se tratara efectivamente de entidades autónomas[27].

Por otra parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene un pacífico relato sobre la negación de la autonomía a un municipio desde el años 1911 en el caso Municipalidad de la Plata c/Ferrocarril Sud donde sostiene "las municipalidades no son más que delegaciones que los poderes provinciales, circunscriptas a fines y limites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial"[28].

Esta jurisprudencia fue mantenida de manera reconocida por el alto tribunal en cuanto a su actuación hasta 1986 donde se reitera dicha doctrina judicial en el caso "Ambros Palmegiani S.A."[29].

Llegado el año 1989 en la renombrada causa "Rivademar" la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un giro absoluto de su jurisprudencia antes señalada, ha dicho: "las municipalidades son autónomas con independencia de que las constituciones locales les reconozcan o no el carácter de tales"[30].

Los argumentos principales (estemos o no de acuerdo) del fallo aludido son los siguientes[31]:

a) Las municipalidades son autónomas por su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas.

b) Porque la base sociológica dada por la población en los municipios no existe en las entidades autárquicas.

c) Que los municipios no pueden ser suprimidos y prueba de ello es que son autónomos.

d) El carácter de legislación local de los ordenamientos municipales da razón de su carácter autonómico frente a las meras resoluciones administrativas de los entes autárquicos.

e) Que una entidad autárquica no puede crear otra entidad autárquica y que si, en cambio, lo pueden hacer las entidades autónomas.

[27] Id. ibid.
[28] Fallos CSJN; 112-282
[29] ED – 120-257
[30] Fallos CSJN; 312-326
[31] Id. ibid.

f) Los municipios son autónomos porque eligen sus propias autoridades.

Lo largamente citado entre jurisprudencia y doctrina podrían ser suficientes para fundamentar la opinión de que antes de la reforma constitucional de 1994 los municipios fueron siempre meros entes autárquicos, porque más allá de lo previsto en las constituciones provinciales en cuanto a su carácter autonómico y a la posibilidad que tienen de dictar sus cartas orgánicas, estas facultades no son propias sino poderes que vienen de una delegación que les concede la provincia[32], lo cual también es, cuanto menos discutible.

III La reforma constitucional argentina de 1994

Calificada doctrina esboza que la situación relatada en el último párrafo del punto anterior es estrictamente corregida con la reforma constitucional de 1994[33].

Dice el art. 123 de la C.N. "*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*".

Así las cosas a fin de cumplir con la manda del ya transcripto artículo 5 de la Constitución Nacional, las mencionadas constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal sino que además este deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, con la salvedad de que le corresponderá a cada carta local reglar sus alcances y contenidos[34].

Se advierte que la Constitución Nacional solamente consigna la autonomía y enumera sus ámbitos característicos, pero no la define y delega dicha facultad de delinearla a cada provincia.

Siguiendo el movimiento que norma autonomías municipales en las constituciones provinciales sancionadas desde 1957 en adelante, movimiento que reconoció e institucionalizó la autonomía de los municipios dando a estos el poder

[32] GARCIA BELSUNCE, Horacio; Ob. cit. pág. 12
[33] ABALOS, María Gabriela; ob. cit., pág. 326
[34] Id. ibid.

constituyente municipal, la reforma de 1994 hace un expreso reconocimiento de la autonomía municipal pero no lo hace de manera mezquina pero tampoco exagerada.

En este punto es la doctrina[35] la que precisa el sentido de cada uno de estos ordenes enumerados por el constituyente reformador de 1994 de la siguiente manera:

- Institucional: supone la facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto.-
- Político: elegir a sus autoridades y regirse por ellas.-
- Administrativo: la gestión y organización de los intereses locales, servicios, obras, etc.-
- Económico-Financiero: organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, e inversión de ellos sin contralor de otro poder.-

Que se dijo, al respecto de lo transcripto y su alcance, en el seno de la Convención Nacional Constituyente:

"...El artículo 106 que se proyecta es de excepcional importancia, porque se establece la obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal. Y se utiliza el término asegurar, porque se hace mención de algo que ya existe, teniéndose presente el concepto de municipio como institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con un sustractum político incuestionable y con fines de bien común hacia la sociedad local. Tiene la naturaleza del Estado, y es la base de la descentralización política. Se reafirma la trilogía institucional de gobierno federal, provincias y municipios.

Se respeta la autonomía de las provincias y se dice que ellas tienen que reglar su alcance y contenido, porque la variedad y la simetría constituyen la base de todo buen régimen municipal. Naturalmente que se hace referencia a los órdenes institucional, político, económico, financiero y administrativo, lo cual significa reconocer todos los grados de la autonomía —la autonomía plena— que tendrán algunos municipios —según lo indiquen las constituciones provinciales— y la autonomía semiplena o relativa que tendrán otros.

Al afirmar el federalismo argentino, al afirmar las autonomías municipales, estamos creando técnicas de vida social que parten del principio de que vamos a

[35] ABALOS, María Gabriela; *op. cit.*

tener más eficacia para el gobierno y mayores espacios de libertad y de participación.

Partimos de la base de que demócrata no se nace, sino que se hace, con la educación y con la participación. En el fortalecimiento del municipio como escuela de participación ciudadana, estamos sentando las bases de una verdadera escuela social de la democracia. El federalismo tiene base municipal y el futuro de la democracia argentina está indisolublemente ligado a municipios autónomos y vigorosos, que sean los primeros teatros donde el hombre ejercite sus derechos, como decía Joaquín V. González.

En realidad, al afirmar el federalismo y confirmar las autonomías municipales en la norma constitucional, estamos utilizando una técnica social para la libertad, para la justicia, para la eficacia gubernativa y para profundizar la democracia de los argentinos para el futuro por venir"[36].

Cabe destacar que los convencionales en su mayoría, más allá de reconocerle a esta cláusula mayores o menores virtudes han interpretado de manera medianamente uniforme que serán las provincias quienes, atendiendo a sus especificas realidades, encuadrarán a las comunidades locales dentro de los parámetro de autonomía señalados[37].

Cabe resaltar, por último, que la inclusión constitucional de la autonomía de la municipal es un paso positivo, según nuestra opinión, que implica una respuesta acorde con las exigencias doctrinarias, jurisprudenciales y del constitucionalismo provincial que han calado hondo en la verdadera naturaleza institucional del municipio[38].

IV A modo de breve y parcial anexo pre-conclusivo: la parte "política" del régimen municipal correntino después de la reforma a la constitución provincial de 2007

Sera habitual en este segmento del régimen municipal a comentar y que ubicamos como una especie de anexo a lo anteriormente desarrollado citar a la obra

[36] HERNANDEZ, Antonio María; *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*; 24 Reunión; 4/08/94; pág. 3185
[37] NATALE, Alberto; *Comentarios sobre la reforma de la Constitución. La reforma de 1994,* Depalma, Bs. As., 1995, pág. 174
[38] ABALOS, María Gabriela; ob. cit., pág. 330

de Mario Midón[39] sobre la nueva constitución correntina de 2007 y particularmente la parte atinente al régimen municipal que se ubica como título tercero de dicha norma fundamental de la Provincia de Corrientes con el nombre de "Gobierno Municipal", dentro de este narraremos sus disposiciones que consideramos más interesantes.

Es dable reparar, dice Midón, que el poder pre-constituyente provincial incluyo como objeto de innovación todo cuanto atañe al régimen municipal, aquí reparamos en que no lo vamos a revisar completo porque no alcanzarían las formas y porque creemos que decir lo más importante de la cuestión es lo interesante a desarrollar[40].

La regulación a tratar comprende ocho capítulos, de modo que luce en extremo minuciosa tanto que en algún momento un constituyente la nomino como una constitución dentro de la constitución.

En cuanto a la **Autonomía,** para la constitución provincial, ***"Todo centro de población con asentamiento estable de más de mil (1.000) habitantes constituye un municipio.***

La Legislatura puede crear un nuevo municipio cuando el centro poblacional supere los mil (1.000) habitantes conforme al último censo nacional. La misma ley establece la delimitación territorial del municipio a crearse y los recursos que le correspondan.

Los centros de población que no reúnan los requisitos para ser municipio son organizados conforme a las disposiciones de la Carta Orgánica del municipio cabecera de la jurisdicción territorial en la que se hallen incluidos, pudiendo elegirse un delegado o una comisión con representación popular."(art. 217)

El enunciado revela que la noción de municipio adoptada es la de la comuna llamada "departamental" porque ella comprende no solo el área urbana sino también la rural.

A su vez la constitución correntina expresa "***Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de***

[39] MIDON, Mario A. R.; *La Nueva Constitución de Corrientes,* MAVE editor, Corrientes, 2008
[40] MIDON, Mario A. R.; ob. cit., pág. 291

conformidad con las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su caso.

Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local."(art. 216)

La norma transcripta está en un todo de acuerdo con la autonomía que se proclamó en 1993 en la provincia y que expresa el art. 123 de la C.N. de 1994 en los siguientes niveles que ya han sido desarrollados de manera suficiente: institucional, político, administrativo y económico-financiero.

El reformador correntino puso fin a las categorías de municipios, primera, segunda y tercera, a partir de ahora todos revisten el mismo significado institucional:

"Los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, que deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo, y demás requisitos que establece esta Constitución.

Mientras los municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades."(art. 219)

La norma que se prescribe adopta un real sentido de autodeterminación de los entes municipales.

En cuanto a los **Órganos de Gobierno** prescribe la constitución: "***El gobierno municipal es ejercido por un Departamento Ejecutivo y un Departamento Legislativo.***

El Departamento Ejecutivo está a cargo de una persona con el título de Intendente, elegido por el cuerpo electoral del municipio en distrito único y en forma directa a simple pluralidad de sufragios. De igual forma se elige en fórmula un Viceintendente. Ambos duran cuatro (4) años en su cargo, pudiendo ser reelectos por un solo mandato consecutivo. Pueden ser removidos por juicio político o revocatoria popular.

En caso de empate en el comicio se convoca a nuevas elecciones dentro del plazo de diez (10) días de concluido el escrutinio, entre las fórmulas que hayan empatado, debiendo el acto eleccionario realizarse dentro de los treinta (30) días posteriores al escrutinio.

El Viceintendente reemplaza al Intendente por el resto del período constitucional en caso de muerte, renuncia, destitución o impedimento definitivo, y hasta que cesen las causas en caso de ausencia, suspensión u otro impedimento temporal o provisorio.De la misma manera, si el impedimento temporal o definitivo lo fuere del Intendente y del Viceintendente a un mismo tiempo, el Departamento Ejecutivo es ejercido por quien presida el Concejo Deliberante, quien para el caso de acefalía absoluta y definitiva convoca dentro de los tres (3) días a elecciones para completar el período correspondiente siempre que de éste falte cuanto menos un (1) año, debiendo el acto eleccionario realizarse dentro de los noventa (90) días posteriores a la convocatoria.

El Departamento Legislativo es desempeñado por un órgano colegiado denominado Concejo Deliberante. La Presidencia del Concejo Deliberante es ejercida por el Viceintendente, que sólo vota en caso de empate, o por un Concejal electo de su seno, conforme determine la Carta Orgánica."

Se mantiene aquí la pacifica tradición de dotar al gobierno municipal estructuralmente con un departamento ejecutivo y un departamento legislativo, respetando estos cánones no se disolvió la figura del vice-intendente[41] instituto introducido en la anterior reforma provincial de 1993.

El articulo a transcribir es uno de los que más polémicas a traído al seno de la convención que lo introdujo en la constitución provincial: "***Los miembros del Concejo Deliberante se eligen por el sistema de representación proporcional, con participación de las minorías. Duran cuatro (4) años en el ejercicio de sus cargos, pueden ser reelegidos por un solo período consecutivo. La composición de los cuerpos se renueva por mitades cada dos (2) años, en la oportunidad y forma que determina la ley.***

Cuando se elija la totalidad de los Concejales en un municipio, debe sortearse la duración de sus mandatos dentro de los sesenta (60) días de constituido el Concejo Deliberante, respetándose las proporciones de la representación emanadas de la elección."(art.221)

[41] MIDON, Mario A. R.; ob. cit, pág. 296

Dice Midón que esta cláusula que estatuye como sistema electoral para distribuir las bancas del departamento legislativo o deliberativo al "proporcional, con participación de las minorías" anticipa claros problemas[42].

Refiere el profesor del nordeste que en el universo de los diversos sistemas electorales no se conoce el mentado sistema sancionado por la convención correntina[43].

Y abunda el profesor correntino, en efecto el sistema proporcional en cualquiera de sus tipos se propone que la representación que obtenga cada expresión que compite en el comicio sea un reflejo del quantum de votos que allegue, de modo que el número de exponentes que consagre cada asociación sea el espejo de su caudal político; consagrar el sistema proporcional entonces es sano, pero adicionarle que debe atender a la representación de las minorías es un llamado a la confusión que en algún momento deberá ser resuelto por la justicia ya que ni la teoría ni la práctica política tienen respuesta para tal enunciado tal como está[44].

Esta parte "política" sobre la que decidimos comentar las normas del régimen municipal correntino se completa con los **Requisitos de Cuerpo Electoral, las Inmunidades, y la Destitución de Autoridades,** a saber**:**

Son requisitos para ser Intendente, Viceintendente y Concejal: ser argentino nativo o naturalizado con cinco (5) años de ejercicio de la ciudadanía, mayor de edad y formar parte del cuerpo electoral del municipio en los últimos cinco (5) años.-

En ningún caso pueden constituirse los Concejos Deliberantes con más de una tercera (1/3) parte de extranjeros.

Para el Intendente, Viceintendente y Concejales rigen las mismas incompatibilidades que para los Diputados y Senadores.(art. 222)

El cuerpo electoral de los municipios está compuesto por los electores inscriptos en los registros cívicos que corresponden a su jurisdicción y por los extranjeros, de ambos sexos, mayores de 18 años, con dos años de residencia inmediata en el mismo, que sepan leer y escribir en idioma nacional y se hallen inscriptos en un registro especial organizado por el municipio.(art. 223)

[42] Id. Ibid., pág 297
[43] Id. ibid., 298
[44] MIDON, Mario A. R.; *op. cit.*

El Intendente, Viceintendente y Concejales gozan de inmunidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de su función. Son responsables civilmente por los daños que causaren sus actos u omisiones en su mandato. Se hallan sujetos a destitución por inhabilidad física o mental sobreviniente, mal desempeño o conducta indebida en el ejercicio de sus funciones. La destitución debe pronunciarse, previo juicio político, con los dos tercios (2/3) de votos del total de los miembros del Concejo Deliberante. La sentencia de destitución, para ser efectiva, debe ser aprobada por el cuerpo electoral del municipio en consulta popular vinculante y obligatoria, convocada al efecto por el Concejo Deliberante y realizada en un plazo no mayor a los treinta (30) días.

En los casos de procesos penales que involucren a los funcionarios comprendidos en el presente artículo, confirmado el procesamiento en segunda instancia por delitos relacionados con la función pública, se produce la suspensión inmediata en ejercicio del cargo y la separación definitiva en caso de condena firme (art. 224).

En cuanto a los requisitos del art. 222 de la constitución provincial correntina transcripto vemos claramente como al constituyente se le paso absolutamente incluir al argentino por opción, la norma únicamente refiere a los argentinos nativos o naturalizados.

Expresa Midón que se trata de un yerro ajeno a los motivos que inspiraron la disposición, razón por la cual esa categoría de nacionales que a primera vista parece excluida de ocupar esas funciones, no lo es con arreglo a una razonable hermenéutica finalista sustentada en el propósito de la norma[45].

En materia de garantías reconocidas al intendente, vice y concejales, la Constitución los asiste, únicamente de la inmunidad de opinión, prerrogativa a la que se ha calificado de "garantía de garantía" del funcionamiento de los cuerpos representativos[46].

Naturalmente para que pueda invocarse su tutela, menester es que – como lo aconseja la mejor doctrina y lo establece el propio art. 224 transcripto – se trate de manifestaciones vertidas en el ejercicio de sus funciones[47].

[45] MIDON, Mario A. R.; op. cit, pág. 299
[46] MIDON, Mario A. R.; *Prerrogativas del Congreso,* Lexis Nexis, Bs. As., 2007, pág. 1997
[47] MIDON, Mario A. R.; *La Nueva Constitución de Corrientes,* MAVE editor, Corrientes, 2008, pág. 300

También es necesario destacar que habiendo la constitución precisado que tipo de inmunidad alcanza a esos funcionarios, ni las cartas orgánicas ni la ley posterior pueden ampliar o reducir el espectro constitucional definido en la materia[48].

Por otra parte el también aquí copiado art. 224 referido a la destitución de los funcionarios municipales exhibe una serie de infortunios, si bien no incluye como causal de juicio político a los delitos cometidos en el ejercicio de la función pública, una interpretación finalista podría recurrir a como hecho habilitante a esos ilícitos, tomando la frase "conducta indebida en el ejercicio de sus funciones" como equivalente a entuerto penal[49].

En rigor de verdad ni siquiera haciendo un muy generoso esfuerzo exegético argumental es posible incorporar como conducta que autoriza al juicio político del intendente, vice-intendente y concejales la comisión de delitos comunes; todo esto por la sencilla razón de que la letra de la Constitución, reflejando la equivocada, muy, voluntad del constituyente, no abarcó esos hechos como episodios que generen responsabilidad política[50].

Tremenda ligereza se presta a que la función pública municipal pueda verse seriamente devaluada en los casos de un intendente, vice-intendente o concejal que, amparado en la generosidad de la disposición, continúe desempeñando el cargo – porque el ordenamiento jurídico lo autoriza – luego de ser condenado por la comisión de un delito común que en nada hace mella a su investidura[51].

A continuación el yerro se ratifica y multiplica en la norma; en el último párrafo del art. Constitucional sub-examine se reitera que solamente la confirmación del procesamiento por delitos relacionados con la función pública es impedimento para el desempeño del cargo[52].

Lo dicho es insalvable porque confirma que lo único que como comportamiento delictivo es susceptible de motivar el juicio político a estos funcionarios son los ilícitos en ejercicio de la función pública; siendo el régimen municipal parte de un estado de derecho, ese cometido populista que se ha introducido degrada el juicio político porque auspicia que el veredicto definitivo sobre la culpabilidad del acusado marche con la fortaleza o debilidad político electoral del

[48] Idem
[49] MIDON, Mario A. R.; ob. cit., 301
[50] Id.
[51] Id.
[52] Id.

enjuiciado, no con los hechos que lo motivaron y aquellos que fueron probados en la causa[53].

V Opiniones conclusivas

Llegados a este punto es que nos interesaría dejar algunas reflexiones finales sobre lo expuesto brevemente en estos puntos de opinión con ribetes doctrinarios.

En cuanto al Municipio y su grado real de descentralización podríamos acordar que existen algunos municipios que responden a una descentralización política (autogobierno e institucionalización) y hay otros que prefieren ser, está ampliamente demostrado, una sucursal administrativa con competencias delegadas por un órgano de status superior.

En lo que a la Autonomía Municipal respecta aquí no se ha hecho más que derramar una solitaria gota en un océano cuasi universal de opiniones de todo tipo, si podemos resaltar con autoridad que dicha característica autonomista está consagrada expresamente en la Constitución Nacional, lo cual es un grandísimo avance, aunque dicho avance todavía no haya tocado la puerta de los operadores políticos de las realidades locales de nuestro país.

Finalmente la mención sucinta a un tramo de lo introducido en la reforma correntina de 2007 para mostrar que en ese tipo de cuestiones, la sanción o la reforma de una Constitución, son imprescindibles amplios consensos que no impongan caprichosos proyectos sino verdaderos planes con una visión futurista y superadora de lo que actualmente podemos tener, en Corrientes en 2007 sobre un total de 39 (treinta y nueve) convencionales, 20 (veinte) se dieron cita para aprobar dicho “nuevo régimen” y dice el anecdotario popular que la convencional que dio el quorum, esto la vigésima, entro al recinto porque nadie hizo caso a sus pedidos de un lugar en la lista de candidatos a legisladores provinciales que se llevaría a cabo a fines de aquel año, toda una demostración de que después de tanta doctrina simplemente volvimos a fojas cero.

Artigo aprovado em 21/06/2015 : Recebido em 24/10/2014

[53] MIDON, Mario A. R.; ob. cit, pág. 302