

La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires

PARTE GENERAL

I. Introducción

Resulta una singular paradoja que transitando el denominado “*año de los municipios*”, se promoció a través de profusa publicidad los encuentros e iniciativas del Gobierno nacional en este aspecto, en momentos que nuestra Provincia de Buenos Aires ofrece un injustificado anquilosamiento de su régimen local.

El *art. 123* de la Constitución Nacional ha consagrado como explícita garantía federal la autonomía municipal para que ella recoja y complemente el espíritu y la letra consagrado en su *art. 5*.

Tal incorporación de singular trascendencia, viene a dirimir las cuestiones interpretativas que durante décadas signaron el alcance con que la doctrina y la jurisprudencia traducían el sentido de “administración local”.

La autonomía significa entonces plasmar la aptitud de estos Entes políticos para dictarse sus propias Cartas Constitutivas, regirse por ellas y resolver los temas de su propia y excluyente competencia.

No cabe duda de que ésta ha sido la tendencia unívoca seguida por todas las provincias desde la inauguración en el año 1984 del Proceso Reformista Estadual que concluye con la modificación de la mayoría de las Cartas provinciales.

En ellos se incorpora esta capacidad como calidad inherente a la esencia del gobierno local, definido reconocimiento a la naturaleza sociológica del Municipio, y al carácter descentralizado de sus funciones, como justificación del federalismo, es decir materializando la distribución del poder territorial que el mismo exige.

Esta concepción es conteste con el fortalecimiento de los municipios que nos ofrece el Derecho Comparado, aun en aquellos Regímenes Unitarios donde los criterios de descentralización, participación y control han venido a dotar a estas instituciones de nuevas facultades propias para el cumplimiento de sus fines.

Con este marco la reforma de la Constitución bonaerense del año 1994, muestra en insólita formulación al régimen local preexistente, generando una descompensada actualización de los principios e instrumentos llamados a reflejar las necesidades actuales.

Así, no sólo se produce un conflicto de severa repercusión en la organización institucional de la Provincia, sino también se desata una latente incongruencia con lo expresamente mandatado en el *art. 123* de la Constitución Nacional.

Tal anomalía se ha visto agravada por un plexo normativo consecuente que ha venido a pauperizar aun más las reducidas competencias locales, sustentando un cuadro que nos lleva a señalar sin temor a equivocarnos que nos encontramos frente al régimen municipal más retrasado de Latinoamérica.

A la vigencia de una ley orgánica del año 1958 con diversas y desarticuladas modificaciones, se suman distintas leyes que han venido menoscabando las competencias propias ya atribuidas.

En este marco el Gobierno de la Provincia está llevando a cabo una modificación del mapa territorial con la creación de distintos municipios, segregándolos de anteriores distritos.

Tal iniciativa se viene cumpliendo con un panorama de singular irregularidad, que a título enunciativo señalamos:

- Se modifica la composición de los Concejos Deliberantes no respetando la proporcionalidad representativa prevista en la Constitución y en la legislación de fondo.
- Se establecen plazos provisorios que luego son extendidos sin subsanar la condicionalidad a la que estaban sometidos.
- Las iniciativas se asientan en un estudio del Consejo Federal de Inversiones denominado "Génesis 2000" que no fuera conocido, debatido y publicitado a los efectos de su elaboración y posterior fundamentación técnica-institucional para emprendimientos de esta naturaleza.
- No se tuvo en cuenta a los municipios involucrados, como indica la más pacífica doctrina, a través de los mecanismos de democracias semidirectas, que posibilitarían efectivizar la participación ciudadana en temas tan delicados.

Por otra parte se confunde la delimitación territorial, atribución de la Legislatura provincial con la creación, fusión o segregación municipal. Mimetizando una relación de género a especie que en su delicada frontera altera las incumbencias en uno y otro tema.

Nada de esto se ha previsto, y por el contrario las divisiones propuestas aparecen como una decisión de claras connotaciones políticas agudizando el sentido centralista de la gestión pública.

En consecuencia hemos incorporado este título "La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires", con la expresa finalidad de señalar la concepción que han exhibido las distintas leyes que dispusieron la división de distritos.

Por cierto esta modalidad nos merece la mayor de las objeciones, y el análisis crítico correspondiente forma parte de los propósitos que nos hemos impuesto, ya que no participamos de la hipótesis de que el municipio pueda *crearse*, sino por el contrario sostenemos que el mismo inexorablemente debe "*reconocerse*".

No estamos reparando en una cuestión terminológica o de formalismo interpretativo, sino de hondo contenido conceptual.

Desarrollamos en este estudio, entre otros aspectos, las diferencias cualitativas que divorcian ambos términos; para lo cual nos apresuramos en adelantar que la *creación* se presenta como una potestad provincial, mientras que el *reconocimiento* supone un inalienable derecho local.

Esperamos que tanto en su enunciación como en su contenido podamos lograr el objetivo.

1. Una aproximación a la tesis sustentada

La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires excede la cuestión sobre las bondades que siempre acarrea la idea de reconocer nuevas organizaciones locales.

En nuestra Provincia tales iniciativas se han dado en un contexto que viene a agudizar el retrasado estado de nuestro régimen municipal.

Efectivamente, a la falta de modificación del capítulo respectivo en la reforma Constitucional llevada a cabo en el año 1994, se ha sumado una serie de leyes con el propósito de "*eficientizar*" la gestión, desvirtuando los componentes sociológicos, históricos e institucionales que caracterizan al municipio y que recogen todas las Constituciones recientemente reformadas.

Aun más, el art. 123 de la Constitución Nacional en expreso mandato ha plasmado la *autonomía* como una aptitud inherente al ente local.

Sin embargo en tensa y fronteriza interpretación, nuestra Provincia no ha asumido este imperativo, provocando un grave deterioro de variadas consecuencias.

En este orden, la situación se acentúa con las distintas *leyes de creación de municipios* que generan un compulsivo desmembramiento territorial sin un marco regulatorio que establezca las condiciones para que tales propuestas se efectivicen, sin participación de la comunidad involucrada y con graves alteraciones sucedáneas

como la modificación constitutiva de los Cuerpos Deliberativos de las Comunas involucradas.

Sin perjuicio de estas referencias, el tema también afecta una cuestión sustantiva, ya que estas disposiciones legislativas subvierten los valores en que se asienta la organización local.

Efectivamente las Constituciones *reconocen al municipio*, y consagran su tipología, carácter y alcance atendiendo a distintas pautas de aplicación uniforme y objetiva.

En nuestro caso, usufructuando la falta de disposiciones constitucionales sobre el tema, se insiste en la *creación*, como si tal facultad estuviera en el margen de competencias excluyentes del órgano legislativo.

Intentaremos demostrar en este ensayo que la potestad legislativa está vinculada al establecimiento de las *divisiones jurisdiccionales* -vgr. división política-administrativa "*para una mejor administración*"-, pero no se la debe confundir con la aptitud de "*crear municipios*", que es un reconocimiento garantizado constitucionalmente.

En consecuencia, no es concebible profundizar y continuar con estas propuestas, sin un marco regulatorio que contenga e *institucionalice* tal aspiración. Se requerirá -en tanto se reivindique con urgencia una enmienda constitucional que establezca la naturaleza y competencias de nuestro Régimen Municipal- una ley especial que indique las condiciones a cumplir para el reconocimiento de nuevos municipios y otra que plasme los recaudos para modificar sus límites territoriales (fusión, división, cesión).

Naturalmente, el esquema aludido parte de la base de concebir *al territorio* como elemento integrante e intangible del Municipio, y como tal, en nuestra base territorial -Sistema Partido-, solamente susceptible de un *potencial desmembramiento* cuando se reúnan las condiciones para el reconocimiento de un nuevo municipio; ello sin perjuicio de regular las distintas alternativas que se presenten al momento de modificar los límites territoriales municipales.

Desde esta *tesis*, reiteramos que un marco básico regulatorio deberá establecer las condiciones exigidas para el reconocimiento de nuevos municipios a través de pautas que traduzcan claramente el alcance otorgado a esta institución.

Esta legislación deberá ser congruente con el plexo normativo que rige la vida local (las distintas normas que remiten en influyen su funcionamiento).

Desde ya su cometido, a nuestro criterio, deberá deslindar a los municipios integrantes del *Área metropolitana*, que al constituir un "*continuo edificado*", exigen un tratamiento singular, como ya lo prevé la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo bonaerense.

En este planteo, al concebir al municipio como una unidad política-administrativa territorial (sin perjuicio de reivindicar su autonomía institucional) deberemos recoger por otra ley las distintas alternativas de su modificación territorial, que contemple la *fusión, cesión y división* con las particularidades que cada situación genera.

De esta forma la potestad legislativa provincial se centrará en las exigencias para disponer sobre sus límites territoriales, en la eventual creación de otras instancias políticas administrativas (vgr. región), en la posibilidad de modificar la base territorial de los municipios, en establecer un procedimiento para determinar los límites territoriales de éstos y en sancionar una ley que contemple los distintos supuestos de modificación territorial.

Con el ánimo de demostrar la distancia que separa estos objetivos de los proyectos que se han propiciado hasta ahora, intentaremos reconstruir los hechos y fundamentos de estas iniciativas.

La metodología utilizada en este trabajo, y en particular para el análisis de la documentación -proyectos y antecedentes legislativos, informes, cuestiones litigiosas, etc.- la abordamos en el punto siguiente.

2. Acerca de la metodología utilizada en este trabajo

Hemos creído conveniente comenzar con la enumeración de las *leyes sancionadas* hasta este momento (Cap. II).

A título ilustrativo insertamos en esta recopilación legislativa únicamente la disposición (art. 1) que crea los nuevos distritos.

Igualmente nos pareció válido adjuntar una ley, que como anexo, permitiera visualizar el contenido total de una norma, ya que en líneas generales las cláusulas se reiteran.

Para ello hemos incorporado la *ley 11.550* que crea el partido de Ezeiza, en la inteligencia de asociar su lectura a los casos litigiosos que la misma generó.

Todas estas leyes remiten en sus fundamentos a la propuesta realizada en un trabajo denominado "*Génesis 2000*".

Fue imposible en los diversos ámbitos consultados acceder al mismo.

Solamente pudimos analizar el informe que enviara el representante de la Provincia de Buenos Aires ante el *Consejo Federal de Inversiones* -Dr. Carlos Raúl Álvarez- en respuesta a las pautas requeridas oportunamente por la legislatura (Cap. III).

Es sobre este documento que realizamos una sinopsis de los aspectos desarrollados, cuidando que tal transcripción permita al lector una idea conceptual de la propuesta e intentando no caer en el involuntario reduccionismo que desvirtúe el argumento original.

Para no ahondar en precauciones de este tipo, anticipamos que las metas establecidas en este informe, parten de un modelo de descentralización que concibe al Municipio como una *unidad de gestión territorial*.

Naturalmente no compartimos este criterio y en ello se basan los *aspectos críticos* que abordamos (Cap. IV).

En la observación evitamos insertar análisis contingentes (datos sobre el área metropolitana, relevamiento estadístico del territorio, etc.) para enfatizar únicamente la discordancia con los criterios rectores que expresa el informe.

En una palabra, una crítica cuyo desarrollo sólo se insinúa, acorde al estilo del documento que lo genera.

Sobre el final de este capítulo (IV.5) marcamos la incorrecta interpretación que se asume respecto a las facultades que le asisten a la legislatura en el tema de los límites territoriales.

El tema de los *efectos conflictivos de las leyes sancionadas* desborda a nuestro criterio la mera litigiosidad (Cap. V).

Para ello realizamos unas breves reflexiones sobre el reparo que tales iniciativas nos merecen, con el fin de indicar que la consolidación de estos episodios desviaron el centro de atención sobre los aspectos institucionales comprometidos.

En tres testimonios (Cap. VI) nos detenemos en los recursos provocados por estas leyes; en particular por la inconstitucional alteración en la integración de los Concejos Deliberantes afectados.

El primer testimonio lo conforman las acciones judiciales interpuestas, el segundo la presentación ante la Junta Electoral y el tercero, un proyecto legislativo cuya finalidad se inscribía -como los otros- en la reparación del agravio citado.

La idea es exhibir las distintas fuentes recurridas con infecundo destino.

En el caso de la presentación de las fuerzas Comunes de Magdalena su petición mereció una escueta y lacónica resolución de la Junta Electoral, que con fecha 29 de marzo de 1995, dispuso literalmente "*a la presentación de fs. 55: ocurra la peticionante ante quien corresponda*".

No mejor suerte corrieron las presentaciones legislativas, que quedaron como manifestaciones de voluntad ajenas a cualquier debate, lo mismo que las acciones judiciales -acción de inconstitucionalidad y amparo- que fueron rechazadas por lo que entendemos un exceso de ritualismo manifiesto.

Sin embargo, transcribimos parte de todas estas presentaciones para que se ponderen las razones esgrimidas en ellas, cuyos fundamentos compartimos en todo su alcance.

En cuanto a la creación de municipios (Cap. VII), nos detenemos en el informe que el Dr. Passalacqua -enero 1995- desarrollara sobre estas cuestiones.

Lo hacemos por entender que el mismo es el ensayo más específico y completo que pudimos ponderar.

A pesar de no compartir algunas de sus apreciaciones, el rigor enunciado nos invita a volcar nuestra opinión al respecto.

En reconocimiento de municipios (Cap. VIII), sustentamos esta idea, subrayando la necesidad de una ley para la cual nos valemos de la comparación de la *legislación sobre creación de ciudades -10.806-* cuyos recaudos sirven de referencia para los propósitos perseguidos.

También señalamos la imprescindible garantía de la participación de la comunidad; a estos efectos traemos algunos ejemplos como lo previsto en la ley orgánica de Brasil.

Inmediatamente abordamos un *análisis comparativo de diversas Constituciones* que no agotan la cuestión pero exponen una valiosa tendencia al respecto (Cap. IX).

Es de destacar que el concepto de *“divisiones jurisdiccionales para una mejor administración”* que se atribuye a la competencia legislativa, adquiere en nuestra Provincia toda su jerarquía por la orfandad que presenta la Constitución en el capítulo municipal, posibilitando disponer discrecionalmente de la organización local en esta materia.

En el tema en nuestra Provincia (Cáp. XI) subrayamos las deficiencias que ofrece nuestra Carta provincial en la materia de límites territoriales y obviamente en la cuestión municipal.

Aludimos a la necesidad de valernos de algunas previsiones consideradas en el Derecho Comparado para una reformulación legislativa en la materia.

En el mismo sentido recordamos la propuesta que hiciera la Convención Constituyente en el 94, con el fin de que la misma nos sirva como un valioso antecedente.

En cuanto a la *Regionalización* (Cap. XII) insistimos en un reclamo constante sobre las inevitables diferencias de nuestro territorio provincial.

Una vez más reparamos en este diagnóstico con el afán de remarcar que su composición exige una legislación diferenciada.

Traemos a colación algunos ejemplos de organización institucional del área - Constituciones de México, Venezuela y Brasil- (por cierto el Derecho Comparado nos ofrece una significativa gama de soluciones) y también lo previsto en el anteproyecto de Constitución bonaerense del año 1990, para desalentar la insistencia sobre soluciones parciales o indirectas en este campo.

No se puede seguir aludiendo a los “Municipios de la Provincia de Buenos Aires” como si su realidad morfológica supusiera algún grado de equivalencia para su análisis.

En consecuencia concebir una ley para el tratamiento de estos temas en los distritos del Conurbano, supone previamente admitir sin eufemismos la necesidad de institucionalizar definitivamente la Región Metropolitana.

Por último en *Conclusiones* (Cap. XIII) realizamos una serie de sugerencias que creemos serían útiles para paliar los defectos y anomalías generados por la división de distritos y a la vez ir consagrando un criterio ordenador que contemple cláusulas generales y equitativas en el reconocimiento de los nuevos municipios y en las eventuales modificaciones territoriales que se pudieran producir.

II. La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires

*1. Las leyes sancionadas y los nuevos municipios*²

Creación del partido de Ezeiza

Ley 11.550 (promulgada el 14 de noviembre de 1994) Artículo 1º: “Se crea sobre el territorio perteneciente al actual partido de Esteban Echeverría un nuevo partido que se denomina Ezeiza”.

Creación de los municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas

² También se creó el partido de Florentino Ameghino por ley 11.071 (promulgada el 21 de marzo de 1991) cuyo artículo 1 disponía: “Crease sobre el territorio perteneciente al actual partido de General Pinto, un nuevo partido que se denominará Florentino Ameghino”.

Ley 11.552 (promulgada el 14 de noviembre de 1994) Artículo 1º: “Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de General Sarmiento los nuevos municipios que se denominarán San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas, el cual incorpora también al actual partido Del Pilar. A este último se incorporará la localidad de Del Viso”.

Creación de Presidente Perón

Ley 11.480 (promulgada el 20 de diciembre de 1994) Artículo 1º: “Créase sobre el territorio perteneciente a los actuales partidos de San Vicente, Florencio Varela y Esteban Echeverría un nuevo partido que se denominará Presidente Perón”.

Creación de la Municipalidad de Punta Indio

Ley 11.584 (promulgada el 5 de enero de 1995) Artículo 1º: “Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Magdalena un nuevo partido que se denominará Punta Indio”.

Creación del Partido de Tres Lomas

Ley 10.469 (promulgada el 11 de enero de 1995) Artículo 1º: “Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Pellegrini un nuevo partido que se denominará Tres Lomas”.

Creación de Partidos de Hurlingham e Ituzaingó

Ley 11.610 (promulgada el 11 de enero de 1995) Artículo 1º: “Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Morón, los nuevos municipios que se denominarán Hurlingham e Ituzaingó. Estos municipios formarán parte del Conurbano bonaerense”.

2. La ley Nº 11.550. Creación del Partido de Ezeiza

Incorporamos la ley Nº 11.550, porque la misma está asociada a los casos litigiosos que tratamos, pero también porque ofrece la particularidad de disponer en sus cláusulas (Artículos 3º y 4º) la *cesión* de parte del territorio del partido de Esteban Echeverría a las localidades de Cañuelas y San Vicente.

Tal disposición -motivo de fuerte rechazo en el tratamiento legislativo- suma a esta ley una irregularidad de especiales repercusiones.

La cesión se ofrece como una injustificada y compulsiva segregación del territorio municipal, que como sostenemos en este trabajo no forma parte de las atribuciones legislativas, sino que se debería resolver por el municipio en atención a circunstancias a meritar por el propio Cuerpo.

De tal manera que la ley que adjuntamos constituye un verdadero compendio de anomalías, al presentarnos el desmembramiento territorial para la “*creación*” de nuevos municipios, la alteración de los Concejos Deliberantes respectivos y la arbitraria segregación territorial.

La sola lectura de las disposiciones de la ley nos exime de mayores comentarios.

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de Ley.

ARTICULO 1º: Créase sobre el territorio perteneciente al actual partido de Esteban Echeverría un nuevo Partido que se denominará Ezeiza.

ARTICULO 2º: Los límites del nuevo municipio y del preexistente con los nuevos límites se fijan en la planilla anexa que forma parte integrante de la presente ley, como Anexo I.

ARTICULO 3º: Incorpórase al partido de San Vicente el territorio comprendido entre los límites del Anexo II que pertenecen actualmente al partido de Esteban Echeverría

ARTICULO 4º: Incorpórase al partido de Cañuelas la porción de territorio comprendida entre los límites del Anexo III que pertenecen actualmente al partido de Esteban Echeverría.

ARTICULO 5º: Este nuevo municipio deberá organizarse siguiendo un nuevo modelo de gestión basado en los siguientes principios:

- a) Modernización tecnológica administrativa.
- b) Desburocratización.

- c) Descentralización funcional y administrativa.
- d) Gestión, presupuesto y control por resultados.
- e) Calidad de servicio cercana con el vecino.
- f) Proporcionalidad del gasto de los Concejos Deliberantes respecto de los presupuestos globales de los Municipios.
- g) Racionalidad de estructuras administrativas y plantas de personal acorde a las modalidades de prestación de los servicios

ARTICULO 6º: Las autoridades comunales del Partido que se crea por esta ley, surgirán del acto eleccionario posterior a la promulgación de la presente, en forma coincidente con el llamado a elecciones de las autoridades provinciales y municipales en el resto de la provincia de Buenos Aires. Tales autoridades tendrán asiento en la ciudad de José María Ezeiza a la que se declara cabecera del nuevo distrito

ARTICULO 7º: Los Concejales Municipales y Consejeros Escolares titulares y suplentes mantendrán el mandato hasta su terminación. Dicho mandato será desempeñado en el municipio que corresponda al domicilio que registra a la fecha en que fueron electos.

ARTICULO 8º: (Texto según Ley 11991) En el acto eleccionario previsto en el artículo 6º de la presente, los partidos de Ezeiza y Esteban Echeverría elegirán los cargos de Intendente, Concejales titulares y suplentes hasta completar el número de diez (10) titulares y suplentes, y Consejeros Escolares hasta completar el número de seis (6) titulares y suplentes, respetando los términos del artículo anterior y los plazos prescriptos en el artículo 3º del Decreto-Ley 6.769/58 -Orgánica de Municipalidades-. Al momento de la convocatoria a elecciones municipales correspondientes al año 1999 el número definitivo de los Concejales y Consejeros Escolares de los dos Partidos deberá adecuarse a lo que establezca la Ley Orgánica de las Municipalidades y la de los Consejos Escolares vigentes

ARTICULO 9º: Si en el primer llamado a elecciones de las autoridades de los nuevos municipios correspondiere renovar más de la mitad del total de los miembros del órgano deliberativo, se procederá a un sorteo para fijar que concejales durarán en sus funciones sólo dos años.

ARTICULO 10: Las Municipalidades de Ezeiza y Esteban Echeverría comenzarán su ejercicio económico financiero y la prestación de servicios en general a partir de la fecha de asunción dispuesta por el artículo 6º de la presente.

ARTICULO 11: Se asigna al municipio de Ezeiza:

- a) Los bienes muebles y semovientes de la Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de la promulgación de la presente ley, se encuentren inscriptos en los registros patrimoniales municipales en jurisdicción del nuevo Partido.
- b) Los bienes inmuebles de la Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de la promulgación de la presente ley, se encuentren en jurisdicción del nuevo Partido, estén o no afectados a la prestación de servicios de carácter municipal.
- c) Los impuestos, tasas, contribuciones, derechos y demás gravámenes vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley serán percibidos por la Municipalidad de Esteban Echeverría, hasta tanto se implemente lo dispuesto en el artículo 6º de la presente ley.
- d) El personal municipal que preste servicio en jurisdicción del Partido de Ezeiza será absorbido por esta Administración, en las mismas condiciones estatutarias y presupuestarias con que lo viene haciendo a la fecha de promulgación de la presente ley.

ARTICULO 12: Se asigna al Municipio de Cañuelas:

- a) Los bienes muebles y semovientes de la actual Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de la promulgación de la presente ley, se encuentren inscriptos en los registros patrimoniales municipales en jurisdicción del nuevo Partido.
- b) Los bienes inmuebles de la actual Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de promulgación de la presente ley, se encuentren en jurisdicción del nuevo Partido, estén o no afectados a la prestación de servicios de carácter municipal.
- c) Los impuestos, tasas, contribuciones, derechos y demás gravámenes vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley serán percibidos por la Municipalidad de Cañuelas.
- d) El personal municipal que preste servicio en jurisdicción del Partido de Cañuelas será absorbido por esta Administración, en las mismas condiciones estatutarias y presupuestarias en que lo viene haciendo a la fecha de promulgación de la presente ley.

ARTICULO 13: Se asigna al Municipio de san Vicente:

- a) Los bienes muebles y semovientes de la actual Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de la promulgación de la presente ley, se encuentren inscriptos en los registros patrimoniales en jurisdicción del nuevo Partido.

b) Los bienes inmuebles de la actual Municipalidad de Esteban Echeverría que a la fecha de promulgación de la presente ley se encuentren en jurisdicción del nuevo Partido, estén o no afectados a la prestación de servicios de carácter municipal.

c) Los impuestos, tasas, contribuciones, derechos y demás gravámenes vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley serán percibidos por la Municipalidad de San Vicente.

e) El personal municipal que preste servicio en jurisdicción del Partido de San Vicente será absorbido por esta administración, en las mismas condiciones estatutarias y presupuestarias con lo que viene haciendo a la fecha de promulgación de la presente ley.

ARTICULO 14: El organismo de aplicación que determine el Poder Ejecutivo, será el encargado de llevar adelante la adecuación de los nuevos municipios, conforme a las prescripciones de la presente ley.

ARTICULO 15: A los fines del cumplimiento de la adecuación de los municipios, que determine el Poder Ejecutivo, el Organismo de Aplicación deberá:

a) Efectuar el inventario y, en función de éste, la asignación de los bienes muebles, semovientes e inmuebles municipales de cada uno de los nuevos Partidos.

b) Disponer e instrumentar la distribución de los recursos humanos.

c) Verificar los créditos y las deudas del Partido preexistente y controlar la gestión de los recursos públicos durante el período de transición.

d) Discriminar los créditos y las deudas existentes y/o contingentes en el patrimonio municipal y determinar su imputación y/o asignabilidad jurisdiccional.

e) Hacer efectivo el asiento de las nuevas autoridades.

f) Definir la asignación jurisdiccional de las donaciones que pudieran celebrarse durante el período de transición.

g) disponer de las medidas que aseguren el normal desenvolvimiento de las funciones que correspondan a los municipios.

ARTICULO 16: Los créditos y las deudas, cualquiera fuere su causa o naturaleza, con otro organismo o empresa que pertenezca exclusivamente a la Provincia, con la sola excepción, de los bancos provinciales, se cancelarán exclusivamente mediante compensaciones entre las partes.

ARTICULO 17: Los Municipios de Ezeiza y Esteban Echeverría formarán parte de la tercera sección electoral.

ARTICULO 18: Incorporase a la nómina del artículo 6º de la Ley 11.247 (Fondo del Conurbano Bonaerense) y a la nómina del artículo 2º, Ley 9.111 (Regulación de la disposición de la basura en los partidos del área metropolitana) al Partido de Ezeiza.

ARTICULO 19: El Municipio de Ezeiza integrará el Departamento Judicial de Lomas de Zamora.

ARTICULO 20: Créase el Juzgado de Paz en el Municipio de Ezeiza según lo establecido por la Ley 10.571. Hasta tanto se produzca dicha instalación seguirá siendo competente para entender en la causas que se suscitan en el nuevo Partido, el Juzgado de Paz con asiento en el actual Partido de Esteban Echeverría que también seguirá siendo competente para entender en todas las causas en trámite que correspondan a la nueva jurisdicción hasta su total terminación.

ARTICULO 21: Incorpórase a la nómina del artículo 61, apartado primero de la Ley 5.827 (T.O.) por Decreto 3.702/92 (Ley Orgánica del Poder Judicial) al Partido de Ezeiza.

ARTICULO 22: Los Registros Notariales existentes en el territorio que forma parte del Partido que se crea para la presente ley, quedarán incorporados al mismo.

ARTICULO 23: La Junta Electoral procederá a confeccionar los padrones electorales del nuevo Partido, con los electores domiciliados en el territorio que se le adjudica al mismo, eliminándolos de los padrones del actual Partido de Esteban Echeverría.

ARTICULO 24: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, a los veinte días del mes de octubre del año mil novecientos noventa y cuatro.

Oswaldo José Mércuri- Alejandro Hugo Corvatta- Manuel Eduardo Isasi- Jorge Landau.

III. El fundamento técnico

1. El Consejo Federal de Inversiones y el Informe “Génesis 2000”

Por decreto N° 1690/93 del Poder Ejecutivo provincial, se ordena la realización del análisis integral del conurbano bonaerense. Para ello la Provincia firmó un convenio con el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.), organismo que financia el proyecto denominado “Génesis 2000”³. Dicho análisis abarca cuatro ejes fundamentales: *infraestructura, socio-económico, jurídico y financiero*.

1.1. Área socio-económica

Dice el documento:

El problema de la densidad poblacional es uno de los factores inspiradores de la decisión de reestructurar la región.

En la Provincia de Buenos Aires no pueden existir municipios que por su característica superen los 300.000 habitantes. Ello nos lleva a reflexionar que no podemos seguir teniendo sobre nuestra base territorial un promedio de casi 100.000 habitantes por municipio.

En este sentido queda perfectamente establecido que la cuestión poblacional es un elemento determinante al momento de definir o no la creación de un nuevo municipio.

Con este criterio se piensa en una estructura municipal cuyas autoridades estén más cerca de la gente, de manera tal que se pueda convocar a la participación de la ciudadanía vecinal, para dar satisfacción a los requerimientos que la comunidad plantea. De esta manera se orienta toda decisión a:

- Jerarquizar la institución municipal en sus aspectos políticos, económicos, financieros, sociales y culturales.
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes del conurbano bonaerense.
- Aumentar la participación del ciudadano en el contralor de la gestión municipal.
- Fortalecer el rol de los Ejecutivos municipales a los efectos de generar mayor eficacia en la gestión de gobierno.

1.2. Área infraestructural

En esta área el informe cita que se han analizado los siguientes ítems:

- 1- Población⁴.
- 2- Uso del suelo.
- 3- Medio Natural.
- 4- Estructura Vial.
- 5- Infraestructura Sanitaria.
- 6- Infraestructura Hidráulica.
- 7- Energía Eléctrica, Gas y Telefonía.
- 8- Equipamiento.
- 9- Recolección de residuos.
- 10- Área jurídico-institucional.

1.3. Área jurídica

³ “Proyecto Génesis 2000”, informe elaborado por el Dr. Carlos Raúl Álvarez. Representante de la Provincia de Buenos Aires ante el Consejo Federal de Inversiones.

Único documento con que contó la Legislatura al momento de tratar los proyectos aquí citados, como consta en la nota de elevación del informe y se acredita en cita 4.

⁴ Según el informe: “Cada propuesta de división cuenta con el respectivo mapa que individualiza la fracción censal correspondiente que equivale a una determinada cantidad de población. La sumatoria de las cantidades de dichas fracciones dentro de los límites propuestos permite saber la cantidad de habitantes del municipio a crearse”.

Atendiendo a los aspectos legales señala:

El área jurídica lleva a cabo un trabajo de investigación profundo que permite un análisis en referencia a la organización político-institucional, administrativa y territorial. Los datos relevados de las experiencias nacionales e internacionales han servido para determinar las distintas posibilidades que esta área de estudio evalúa a los efectos de optimizar y modernizar las instituciones de los nuevos municipios.

Se efectúa un relevamiento de la normativa vigente a nivel nacional, provincial y municipal detectando posibles superposiciones en materia administrativa y *buscando la forma de simplificar las estructuras locales con un criterio descentralizador que disminuya la burocracia y aumente la eficiencia* (la cursiva nos pertenece).

1.4. Propuesta

En este ítem, los puntos que entendemos más sobresalientes son:

a) Se propone que la división de partidos forme parte de un conjunto de acciones destinadas a producir una transformación estructural en la organización-funcionamiento de la región.

b) Se propone generar instrumentos útiles para las tareas de emprender una transformación global del área metropolitana de Buenos Aires en sus múltiples aspectos tanto urbanos como jurídico-institucionales, económicos y sociales.

c) *Se propone un nuevo tipo de municipios, más modernos, eficaz y participativo* (la cursiva nos pertenece).

d) Así mismo, se propone la reducción del número de concejales de los municipios reformados, personal y gastos de los Concejos Deliberantes para garantizar que la incorporación de estos nuevos municipios no signifique un incremento del costo del Estado.

e) Destaca que las posibilidades de reordenamiento que son aplicables en la demarcación que se establezca, pueden ser de cuatro maneras:

1) división interna del municipio a redimensionar (ej. Esteban Echeverría, Morón, Gral. Sarmiento);

2) reestructuración territorial que involucra a más de un municipio;

3) anexión de un sector territorial que sale de un municipio para formar parte de otro (ej. Del Viso pasó de Gral. Sarmiento a Pilar);

4) combinación entre alguna de las posibilidades anteriormente enunciadas.

Para ello el estudio habría considerado:

- Que la evaluación histórica de la institución municipal, demuestra que el incremento de la densidad y del nivel de consolidación ha llevado en otros tiempos a la subdivisión de antiguos municipios, como lo demuestran el caso de Lanús (1945), Berazategui (1967) y Tres de Febrero (1960), resultantes de la subdivisión de Avellaneda, Quilmes y San Martín.

- Que se ha valorado las tendencias de desarrollo que surgen de parámetros urbanísticos, y la existencia de movimientos vecinales, elevando al Congreso provincial un proyecto de ley por medio del cual se implementa el primer paso de esta transformación.

- Que también, ha merecido particular atención la difícil situación del conurbano dado que a nadie escapa la necesidad de un cambio cuando se sabe que el 70% de la población bonaerense vive en el 2% de su superficie territorial. Así mismo, dicho porcentaje de población equivale al 40% de los habitantes de todo el país. De la misma situación deriva que mientras en el conurbano bonaerense viven más de 2.100 habitantes por kilómetro cuadrado, en el resto de la Provincia el promedio es de 15 habitantes por kilómetro cuadrado.

IV. Un análisis crítico del informe

1. Una primera observación

Lo primero que resulta necesario observar es que este estudio -*Génesis 2000*- no ha sido conocido, discutido y compartido por los interesados ⁵.

Su “*confidencialidad*” se presenta como un extremo irreconciliable en atención a los objetivos perseguidos.

El tecnicismo con que fuera elaborado, exigía su correlato en la corroborada aptitud de su diagnóstico y en la aceptación pública que el mismo pudiera generar ⁶.

Sin estos elementales recaudos, la propuesta pareciera tener el valor escenográfico que suele adornar las decisiones políticas ya tomadas.

Este inadmisibles desinterés por constituirse en una formulación para el debate que sirva para la puesta en práctica de un esquema de modificación territorial y creación de municipios, alienta las primeras reservas sobre sus intenciones y alcances.

2. Las metas perseguidas

Señala el informe -área socio-económica e infraestructural- la poca original concepción de que la cuestión poblacional es determinante para definir la creación de un nuevo municipio; con ello a la vez, se busca jerarquizar la institución, promover la participación, aumentar el control y fortalecer el rol del ejecutivo para eficientizar la gestión.

Como podemos observar un llamativo universo de metas, a partir de la inspirada postura de que la referencia poblacional se presenta como un elemento que define el estatus y la tipología del municipio.

Conviene preguntarse:

¿Se jerarquiza la institución reduciendo los Concejos Deliberantes, alterando las reglas de proporcionalidad representativa y disminuyendo los gastos del Cuerpo Deliberativo?

¿Se promueve la participación, disponiendo una desmembración territorial sin ningún tipo de consulta y sin intervención efectiva de la comunidad interesada?

¿Se aumenta el control en un marco de “eficientismo político” donde se persigue simultáneamente el fortalecimiento del Ejecutivo?

Y finalmente ¿qué entendemos por calidad de vida?

Hemos expuesto en otro trabajo ⁷ que esta aspiración-derecho está asociada a parámetros culturales (hábitos, estilos, conductas, creencias, etc.) y que la efectiva garantía de la *calidad de vida* requiere considerarlos.

⁵ “Lamento que esta Honorable Cámara no disponga todavía de los elementos teóricamente maduros de todo este proyecto de ley, tal como es la reorganización territorial del Gran Buenos Aires, que se ha anunciado públicamente como ‘Génesis 2000’.

Quiero hacer referencia que pese a que en dos oportunidades nuestra Cámara sancionó, por unanimidad, sendos pedidos al Poder Ejecutivo solicitándoles la remisión de los antecedentes a los que las noticias periodísticas hacían referencia.

Me refiero a pedidos de informes sancionados el 28 de abril de 1994 cuya autoría es del señor senador Morete, y el 14 de septiembre de 1994, por parte del senador que habla, los que no han tenido respuesta por parte del Poder Ejecutivo.

Decimos esto porque en nuestra posición entendemos que impulsar la reorganización territorial de los distritos eligiendo discrecionalmente uno u otro para ser sancionado primero, seguramente generará una desigualdad entre diversas localidades del Gran Buenos Aires, en donde se impulsan proyectos de autonomías tan legítimos como los que hoy estamos considerando”. Transcripción literal de la opinión del Senador Milles Pelly al tratarse el tema en el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Acta de Sesión 1994.

⁶ Nos referimos a la necesidad de implementar trabajos de campo que permitieran ensayar la propuesta sobre casos testigos, encuestas de opinión, y naturalmente también el derecho a ser oída la comunidad involucrada y sectores representativos, también la exposición en jornadas y actividades afines que posibilitarán un debate sobre la cuestión, entre otras alternativas.

El desmembramiento del territorio de los partidos que expresan una “*continuidad edilicia*” como ocurre con los distritos del conurbano, no es creación municipal pura, sino en principio segregación, ya que no se está creando un municipio donde no existía sino que se está generando uno del preexistente.

Esto altera los lazos de pertenencia que pudieran haberse tejido históricamente en su jurisdicción, y fundamentalmente los derechos sobre su territorio que le asisten al municipio y a su comunidad.

Y esto necesita otro tipo de tratamiento que suponga una *coherencia de conjunto*.

3. *La necesidad de una propuesta global*

En el área infraestructural hay un repaso de los rubros que se habrían analizado; no creemos que el uso del suelo, el medio natural y la infraestructura sanitaria, por tomar algunos ejemplos, hayan otorgado índices novedosos.

Pareciera necesario citar que las características del área y por ende de los partidos que aquí se analizan, han sido motivo de incesante estudio durante las últimas cuatro décadas⁸.

Algunos lamentables parámetros que los distinguen son los siguientes:

- déficit de los servicios.
- crecimiento amorfo y sin control.
- densidad demográfica saturada.
- altos índices de marginalidad.
- graves problemas de equipamiento básico.

En una palabra, es indispensable plantear el estudio de otra manera, es decir promover una propuesta general para el reconocimiento de municipios en la Provincia de Buenos Aires y en ese marco un tratamiento diferenciado respecto a los municipios que integran la región metropolitana.

Respecto a este tema, en el libro⁹ *Organización y descentralización municipal* se indica:

“Asimismo se deberán desglosar competencias en unos casos, o crear organismos técnicos de gestión o coordinación para determinadas funciones que hay que ejercer a un nivel superior en otro, puesto que es imposible crear una estructura local que responda en forma óptima a todos los requerimientos funcionales. En cualquier caso hoy se admite que es posible, por ejemplo, crear distritos urbanos más o menos metropolitanos o simplemente organismos técnicos especializados. Según como sean estas unidades servirán para una cosa u otra, pero lo más importante es *coherencia del conjunto*”.

4. *El alcance de la descentralización*

⁷ Así KELLER-ROCHE en su trabajo *La dimensión cultural de la calidad de vida*, reflexiona que la calidad de vida tiene una profunda dimensión subjetiva no cuantificable, puesto que responde al ser humano y a sus circunstancias concretas.

De tal manera que el autor sostiene que el término se constituye a partir de mucho más que la simple sumatoria de la satisfacción de una multiplicidad de indicadores que se estructuran a diferentes niveles de interdependencia, abarcando tanto las necesidades como las aspiraciones, al plano individual y al social, a las determinaciones inmateriales como a las materiales, a los elementos conscientes e inconscientes. Citado en nuestro ensayo “Los problemas jurídicos de la Protección patrimonial”, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1996.

⁸ El crecimiento demográfico del Gran Buenos Aires superó entre 1914 y 1960, en un 106% al del total nacional, siendo aun más importante en los últimos tiempos (43% entre 1947 y 1960, frente al 12% en igual período para el conjunto de la población argentina). En 1960, como dato sumamente ilustrativo de las emigraciones internas registradas, el 40% de la población del Gran Buenos Aires provenía del interior. El proceso de concentración urbana se extendió a todo el país dado que en 1960 la población de las localidades de más de 2.000 habitantes representaban el 65%, cuando en el censo anterior era del 52,7%.

⁹ BORJA, J. y otros, *Organización y descentralización municipal*, Fondo Editorial de la Cooperación, 1987.

Respecto al área jurídica, el informe señala que busca simplificar las estructuras locales con un criterio “*descentralizador*” que disminuya la burocratización y aumente la eficiencia.

No se entiende cómo se pretende superponer modalidades descentralizadoras para simplificar las unidades locales.

A nuestro criterio éste es un propósito inconducente que desvirtúa la institución local.

En nuestro sistema, la real y genuina descentralización la garantiza el municipio, por ende bastará con hacer efectiva esa descentralización en el reconocimiento pleno y sin reservas de sus facultades y personería.

No es cuestión de “*simplificarlos*” sino por el contrario de proveer a sus competencias de los medios y recursos que posibiliten hacer operativas sus finalidades.

Nos encontramos frente a conceptos que pueden ser coincidentes pero de clara diferenciación.

El municipio es el ámbito de descentralización institucional por exigencia de nuestra organización estatal, es una cuestión de poder, no de funciones.

Una vez fortalecida esta descentralización institucional, podremos ensayar las calidades de implementar distintos modos para una descentralización funcional.

Aun más: los datos nacionales e internacionales que habrían servido de soporte a esta aproximación que sugiere el informe, no coinciden con lo que la experiencia demuestra; así resulta de la autorizada opinión de BORJA que al abordar el tema de la descentralización señala ¹⁰:

“...Hay un acuerdo general sobre que las divisiones territoriales deben basarse en *unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica*. Asimismo hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada función descentralizable y en el que se evalúen los costes de las distintas alternativas. Hoy tampoco se discute la conveniencia de una *organización territorial simple* (en pocos niveles) y basada en cada caso en unidades relativamente grandes y homogéneas. La elección supondrá tener en cuenta las unidades históricas o culturales para, si es necesario, agregarlas y no partirlas...”.

En definitiva ¿que se está privilegiando con estas iniciativas?

¿La descentralización?

¿La desburocratización?

¿El control?

¿La participación?

¿O por eficiencia se entiende discrecionalidad técnica, subordinación presupuestaria y electoral?

5. Los criterios de reordenamiento aplicables

Respecto a la propuesta el informe infiere sobre las posibilidades de reordenamiento aplicables subrayando las alternativas:

a) Divisiones internas.

b) Reestructuración territorial (creemos que alude a la fusión).

c) Anexión.

Como intentaremos demostrar a lo largo de este trabajo, tales posibilidades no son excluyentes prerrogativas provinciales, sino situaciones diferentes que afectan el territorio municipal y requieren, por las razones que expondremos, un tratamiento especial.

Para ello reiteramos una diferencia liminar en los distintos aspectos asociados a la cuestión territorial, a saber:

1) *Delimitación territorial* como la atribución que le corresponde por “*derecho e históricamente*” a la Provincia.

¹⁰ BORJA, J. ob. citada pág. 19.

2) *División política-administrativa* como los criterios adoptados por cada provincia para establecer las modalidades de organización territorial. (v.gr: Regiones, Departamentos, la base territorial de los Municipios, etc.).

3) “*Creación*” de *Municipios* como la facultad que le asiste a una localidad para solicitar ser *reconocida* como municipio, una vez cumplidas las condiciones establecidas constitucionalmente ¹¹.

4) *Límites territoriales del municipio* como uno de los elementos que forma parte de la integridad demo-política que supone un Municipio, establecidos de acuerdo al *procedimiento* sancionado por la Legislatura provincial.

5) *Modificación del territorio municipal* como las distintas alternativas que puedan presentarse contempladas en la legislación respectiva.

Criterios éstos que ampliaremos al momento de analizar *las características de las Constituciones reseñadas* (Cap X).

6. Una errática finalidad

Hemos podido observar que el área jurídica del informe analizado, busca la forma de simplificar las estructuras locales con un criterio descentralizador que disminuya la burocracia y aumente la eficiencia, proponiendo la reducción del número de Concejales de los municipios reformados, personal y gasto de los Concejos Deliberantes, para garantizar que la incorporación de estos nuevos municipios no signifique un incremento del costo del Estado (Cp. III.A.4.pto.d).

A continuación nos referiremos a esta errática finalidad.

V. Los efectos conflictivos de las leyes sancionadas

Como vamos a intentar ilustrar en los ejemplos que abordaremos en el próximo capítulo, los agravios producidos por las leyes analizadas -y en particular por la ley 11.550 que nos ocupa- generaron distintas acciones que no tuvieron reparación.

Un testimonio lo constituyen las dos acciones ante la *Justicia* -acción de inconstitucionalidad y acción de amparo-, el segundo la presentación ante la *Junta Electoral* y por último un proyecto en la *Legislatura*.

Tales situaciones, que en sus partes más significativas transcribimos (Cap. VI), presentan a nuestro criterio algunas lecturas que invitan a la reflexión.

1. El ritualismo judicial

En primer lugar ninguna de las causas judiciales permitió expedirse sobre el tema de fondo, es decir la identidad del agravio y la razonabilidad y la legalidad en que se sustentara la acción.

En el caso de la *acción de inconstitucionalidad*, la misma fue rechazada *in limine* por razones de insuficiente legitimación.

Tal posición recurrente en nuestro máximo Tribunal, replantea la vieja y no resuelta duda sobre las garantías de la constitucionalidad de una norma, ya que en su doble condición de tutor constitucional y Tribunal de Alzada, la Suprema Corte suele tener un criterio de inusual restricción para la habilitación de temas cuya complejidad e inminencia se instalan en el escenario de las decisiones políticas.

En este orden, una vez más sostenemos que tal ritualismo angosta las expectativas de reparación y surten el efecto indirecto de “*confirmar*” el acto atacado.

¹¹ En general predomina en nuestras Constituciones como condición para el reconocimiento de un municipio el parámetro poblacional; así los establecen entre otras Córdoba (más de 2000 habitantes), Jujuy (más de 3000 habitantes), La Pampa (más de 500 habitantes), Río Negro y Tierra del Fuego (más de 2000 habitantes), Salta (más de 900 habitantes), San Luis (más de 500 habitantes).

La pretensión de que el titular sea el afectado directo, pone en tela de juicio la naturaleza preventiva de la acción y diluye muchas veces la garantía de la incidencia de los derechos colectivos.

En el tema en examen, pareciera que la personería amplia invocada -partido político, Concejales en ejercicio, ciudadanos- no fue suficiente para establecer la relación directa requerida.

Aun más: en el propio proceso se ampliaron los fundamentos, exhibiendo la afectación personal y directa del presentante (en su carácter de Concejal en ejercicio) y el irreparable agravio que le producía la desnaturalización de la composición del Concejo que integraba.

Sin entrar en tecnicismos procesales, impropios de este análisis, nos vemos en la necesidad de reiterar que tan particular y compleja acreditación de la titularidad, posibilitó no sólo el rechazo de la medida de no innovar solicitada -ante la inminencia de la convocatoria electoral- sino fundamentalmente el agotamiento a las expectativas de reivindicación del fondo de lo cuestionado.

El tema se confirma también en la *acción de amparo* que ante el resultado reseñado se interpone ante la Justicia ordinaria.

Tampoco corresponde en esta oportunidad profundizar sobre este instituto, cuya amplitud responde al axioma de actuar como “garante de garantías”; sin embargo la Justicia, en asfixiante resolución, entiende la improcedencia de la acción por atacar la misma los contenidos de una ley, reduciendo el verdadero espectro del reclamo, que una vez más se basaba en la inminencia del agravio por la convocatoria a las elecciones municipales -convocada por un decreto del Poder Ejecutivo- a tenor de las inconstitucionales cláusulas previstas en la ley de marras.

Esta insólita actitud encuentra su fundamento en el polémico precepto constitucional - Artículo 20 inciso 2º de la Constitución provincial- que determina que esta acción no procede respecto a la ley.

Disposición que ha merecido claras y autorizadas críticas por resultar contradictoria a la naturaleza del instituto consagrado ¹².

Como quiera que fueran las posiciones al respecto, no cabe duda de que tal inhibición no puede alentar el desamparo judicial, y caer en bifrontes interpretaciones sobre si lo que se ataca es la ley o los actos de aplicación de la misma.

Así las cosas, ambas instancias quedaron ajenas al análisis de fondo, y su planteo ingresó al dificultoso terreno de los hechos consumados, generando paradójicamente una confirmación que convierte en irrevisables tales actos, “legitimando” las anomalías que los originaron.

El tema también nos lleva a esta otra lectura.

2. La Constitución como mandato

Las disposiciones constitucionales son *mandato* y *fuerza* a la vez, no se puede modificar este orden sin riesgo de interpretar aquello que no lo requiere.

Así parece haber ocurrido con los casos aludidos, al alterarse las explícitas cláusulas constitucionales que establecen la proporcionalidad representativa y las condiciones básicas electorales (artículos 60 y concordantes de la Constitución provincial).

Lo mismo puede decirse frente a la taxativa disposición de la ley Orgánica Municipal, que estatuye en su artículo segundo la proporcionalidad de los integrantes del Concejo Deliberante atendiendo a la población.

Desvirtuar y violar por una ley estas disposiciones, supone apartarse de la naturaleza y jerarquía que las asiste, transfiriendo al campo interpretativo aquello que se ofrece como un expreso mandato.

¹² Así lo ponen de manifiesto entre otros Humberto QUIROGA AVIÉ; en su libro *Constitución de la Provincia de Buenos Aires* manifiesta “...haber dispuesto el texto provincial que el amparo no procederá contra leyes o contra actos jurisdiccionales emanados del poder judicial implica la más grave restricción de la tutela, de cara a lo establecido en la constitución nacional... Decir que el amparo no procederá contra leyes implica decir que no procederá contra su incumplimiento...”.

Aun más: en el caso del la L.O.M. supone también apartarse del carácter programático que caracteriza a esta legislación al regir la organización y funcionamiento del municipio en la Provincia de Buenos Aires.

No sólo se provoca el grave incumplimiento a las normas de fondo (Constitución provincial) sino también la violación parcial a un *marco orgánico* -decreto ley N° 6759/58- que exige para su reglamentación una reformulación coherente con el alcance que el texto impone ¹³.

Respecto a la ley “*de base o programas*” la Constitución de San Juan manifiesta: “Son aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolverse la legislación técnica reglamentaria...” (Artículo 156, Inc. 2).

En definitiva, nos encontramos frente a una legislación que por su naturaleza difiere de las ordinarias, ya que está llamada a plasmar la estructura orgánica-funcional del régimen local.

Este agravio que estamos comentando -la inconstitucional integración de los Concejos Deliberantes y la consecuente violación a la Constitución y Ley Orgánica- adquiere toda su evidencia en el incumplimiento de la condicionalidad a la que estaban sometidos los artículos de la ley, que preveía su vigencia hasta el año 1997, oportunidad en la que se normalizaría todo el sistema ¹⁴.

La inobservancia de esta condicionalidad genera que la norma sobreviva en su excepcionalidad sin ningún andamiaje jurídico que la justifique, alterando no sólo las disposiciones referidas, sino también la uniformidad de los criterios orgánicos-funcionales de las municipalidades bonaerenses.

Y esto nos invita a esta tercera reflexión:

3. *El pragmatismo político*

Hay una politización de la vida institucional que aparece como posible para el intento de cualquier tipo de ensayos.

Institucionalmente el municipio en la actualidad no admite margen de discrepancia. Al conocido caso “Rivademar” que supuso admitir potestades locales y diferencias definitorias con los entes autárquicos, le siguió una progresiva evolución jurisprudencial respecto a las incumbencias municipales; así en “Promenade contra municipalidad de San Isidro” se le reconoce a las ordenanzas carácter legislativo y no reglamentario, es decir una ley material de alcance municipal.

A estos antecedentes se suman las Constituciones provinciales y el principio del Artículo 123 de la Constitución Nacional que reflejan también un consenso doctrinario donde ya no se discute el carácter del Municipio, sino en todo caso el alcance de sus funciones.

Entonces ¿cuál puede ser en este panorama el soporte para estos ensayos, que contradicen los principios aludidos?

Suponemos que la respuesta puede encontrarse en la fáctica premisa de que la norma es en definitiva lo que sus detentadores hacen de ella en la práctica.

¹³ En este sentido la Constitución de San Juan al clasificar las leyes define cuatro tipos de leyes:

- 1) Decisorias.
- 2) De base o programas legislativa.
- 3) Técnicas o reglamentarias.
- 4) Medidas

En Brasil la ley orgánica de los municipios establece: Capítulos IV. De los Municipios.

Artículo 29: El Municipio se regirá por una *ley orgánica*, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos.

¹⁴ Efectivamente, el artículo 8 “*in fine*” de la ley 11.550 dispone: “...Al momento de la convocatoria a elecciones municipales correspondientes al año 1997 el número definitivo de Concejales y Consejeros escolares de los dos partidos deberá adecuarse a lo que establezca la Ley Orgánica de las Municipalidades y de los Consejos escolares vigentes.”

Aun desde esta premisa, nos inquieta de todas formas la ausencia de un límite a este *pragmatismo político*, que separe el espacio de los ensayos, del ámbito conceptual - institucional- que les da origen.

Veamos una vez más el ejemplo traducido en el tema que nos ocupa:

La Constitución Nacional consagra expresamente la *autonomía* y establece que con este carácter los Estados Miembros deben reconocer la existencia del municipio.

Queda en claro que en nombre de lo establecido en el segundo apartado del artículo 123 C.N. "*reglando su alcance y contenido...*" no se puede desnaturalizar la aptitud institucional reconocida -el concepto autonómico-, que exige establecer el continente de las competencias propias y dejar librado su pleno ejercicio a las autoridades y organización pertinente.

Cualquier otra posición es ingresar en una *hipertrofia interpretativa* que desenfoca la discusión, trasladando el análisis a las teorías y proyectos -como el que nos ocupa- y no al reconocimiento medular de una institución cuyo carácter se ha consolidado y consagrado constitucionalmente después de un largo y complejo proceso jurídico y socio-histórico.

Y esta "*habilidad institucional*" que posibilita todo tipo de ensayos, nos invita a extender sus responsabilidades, con distinto grado de justificación, a los órganos llamados al ejercicio de este control.

Los casos que transcribiremos a continuación y su infecundo reclamo, son a nuestro criterio expresión acabada de lo antedicho.

VI. Tres testimonios

1. Primer testimonio: la presentación judicial

1.1. Acción declarativa de inconstitucionalidad

El Comité de la U.C.R. del Partido de Esteban Echeverría, Concejales de la U.C.R. y ciudadanos del partido del Esteban Echeverría, interpusieron una acción ¹⁵ para que se declare la inconstitucionalidad del Artículo 8º de la ley Nº 11.550, ya que "*no sólo se afecta el interés tangible y concreto de cada uno de nosotros*" sino que también comprometería de modo cierto un interés general o público, de alcance mayor, de suyo afectado ("el derecho") por la citada disposición violando en forma *discriminatoria* la igualdad que impone el sistema de proporcionalidad previsto por la Constitución provincial en sus Arts. 60 y 61 al establecer este último: "La legislatura dictará la ley electoral, ésta será uniforme para toda la Provincia..." de modo tal que acuerda procedibilidad en cualquier hipótesis a la acción que se deja propuesta.

Inconstitucionalidad del Art. 8 de la ley provincial Nº 11.550

La mencionada ley tiene por objeto la creación de un nuevo partido denominado "Ezeiza" dentro del hoy partido de "Esteban Echeverría", con la reglamentación de todas las consecuencias territoriales, patrimoniales, políticas, etc. que tal división implica.

El artículo 8º, cuya inconstitucionalidad se solicita, reza textualmente:

"En el acto eleccionario previsto en el artículo 6 de la presente, los partidos de Ezeiza y Esteban Echeverría elegirán los cargos de Intendentes, Concejales Titulares y Suplentes y Consejeros Escolares hasta complementar el número de diez titulares y suplentes, y Consejeros Escolares hasta completar el número de seis y suplentes, respetando los términos del artículo anterior y los plazos prescriptos en el artículo 3ero del Dec. Ley 6769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades). Al momento de la convocatoria a elecciones municipales correspondientes al año 1997 el número definitivo de concejales y consejeros escolares de los dos partidos deberán adecuarse

¹⁵ A tal efecto se solicitó la habilitación de feria por los efectos que la cláusula atacada generaba en la conformación de las listas para la contienda interna electoral con el fin de dirimir las candidaturas -8-II-1995-.

a lo que establezca la Ley Orgánicas de las Municipalidades y de los Consejeros Escolares vigentes”.

Así manifiesta la demanda:

-Se cuestiona la constitucionalidad de la norma transcrita en virtud de que la misma viola en forma flagrante las siguientes disposiciones de la Constitución Provincial: Artículos 11, 58, 59, 60, 61, 190 y 191; de la Constitución Nacional: artículos 16, 28, 37 y 2da parte del 38.

-“Como si estos puntos no bastaran, la iniciativa se aparta de lo previsto en la Ley Orgánica de las Municipalidades que taxativamente enuncia una progresión representativa para la composición de estos órganos. Criterio que se aplica con uniformidad en todo el territorio bonaerense por ser ésta ley la carta rectora que gobierna la organización y funcionamiento de los municipios. De tal forma que su violación genera dos desvíos: el primero por modificar en forma implícita una ley programática y de mandato constitucional; el segundo: es el resquebrajamiento del orden público representativo, provocando una indisimulable desigualdad”.

Con más razón es irracional la norma del art. 8 de la ley 11.550 de tener en cuenta la representatividad como criterio rector del mandato que delega la ciudadanía en sus representantes toda vez que la misma se ve afectada a partir de ahora, de mantenerse su vigencia, si perdiéramos de vista que las calificadas misiones que asisten a los órdenes colegiados, y a las necesidades de reivindicar la autonomía y representatividad municipal son pilares esenciales del gobierno municipal consagradas en nuestra Constitución provincial.

En efecto, la norma que en este acto se ataca fija en forma tajante que el número de Concejales en cada partido se reduciría a diez, según reza textualmente dicho artículo, por un tiempo limitado, hasta el año 1997 concretamente. Es decir, el mismo artículo en increíble inobservancia reconoce *prima facie* que la norma arroja una marcada violación a la Ley Orgánica de Municipalidades, y *se trata de subsanarla en el futuro*, es decir en el año 1997.

Respecto a la proporcionalidad representativa manifiesta:

Hoy, año 1995, no es posible (según ese mezquino criterio) respetar las leyes en vigencia y en forma dictatorial se le promete al ciudadano común de Esteban Echeverría, la futura vigencia de sus derechos.

Según la conformación actual del partido de Esteban Echeverría, en la cual se encontraba agregado el hoy partido de Ezeiza la cantidad de habitantes en su totalidad supera, según datos oficiales, la cifra de 260.000 habitantes.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades la elección de Concejales en cuanto su cantidad, deberá realizarse en forma proporcional a la cantidad de población del distrito, estableciendo la norma antes citada que en los casos en que la población supera los 80.000 y hasta 200.000 habitantes, la conformación de un Concejo Deliberante de veinte ediles (el partido de Esteban Echeverría tenía ese número). En la actual distribución geográfica, quedarían aproximadamente 180.000 habitantes en el partido de Esteban Echeverría y más de 80.000 para el partido de Ezeiza. Es decir, que si aplicáramos la Ley Orgánica de las Municipalidades vigente debería haber 20 concejales en cada uno de los distritos.

Por ello es que no se explica cómo los señores legisladores pudieron aprobar como ley el Art. 8º que aquí se cuestiona, ya que el mismo establece taxativamente que en cada municipio quedarían diez (10) Concejales y ello con las consecuencias lógicas de deterioro y violación de numerosos derechos y garantías constitucionales de orden provincial y nacional, como los que fueron citados *ut-supra*.

Conforme a lo que establece la norma y como ejemplo de seguir la directiva que ésta impone quedarían diez (10) Concejales para cada uno de los partidos, siendo que de los veinte (20) anteriores doce (12) quedarían en Ezeiza y ocho (8) en Esteban Echeverría, lo cual significaría que la población de este último al cual pertenecemos, tan sólo elegiría dos (2) Concejales en las próximas elecciones para completar el número de diez (10) y en Ezeiza de los doce (12) quedarían diez (10), si nos atuviéramos a la idea que explícita la ley de que ambos órganos se integrarán hasta completar el número de diez. Situación equivalente a lo estipulado en el Art. 6 de la ley

Nº 11.551, postura que se contradice con lo consagrado por la ley Nº11.480 que al definir la división de partidos de San Vicente, respeta lo previsto en este tema, por la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Al final el escrito consigna las violaciones constitucionales:

La norma cuestionada viola específicamente las siguientes disposiciones: Art. 11, principio de igualdad ante la ley de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires; Art. 58, referido a la representación política que tiene como base fundamental a la población; Art. 60, que establece la proporcionalidad que debe reinar como regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes; Art. 61, porque no se garantiza la representación de las minorías en el cuerpo de ediles; Art. 190, que establece la renovación por mitades del cuerpo colegiado que conforma el Departamento Deliberativo Municipal, y el Art. 191, apartado primero, que establece que el número de miembros del Departamento Deliberativo se fijará con arreglo a la población de cada distrito -todos ellos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires¹⁶-.

1.2. *La resolución de la Suprema Corte*

Con fecha 14 de marzo de 1995 el Superior Tribunal dispuso que la acción originaria de inconstitucionalidad exige que la norma objeto de demanda sea “controvertida por parte interesada” y que conforme reiterada jurisprudencia sobre el punto el “interés” que califica a la “parte” en la expresión del precepto constitucional -Art. 161 inciso 1- debe ser particular y directo, situación que se configura cuando el ejercicio de un derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado -o ha de ser ineludiblemente afectado, de intentarse la acción con carácter preventivo- debido a la aplicación de la ley, decreto, ordenanza o reglamento cuya constitucionalidad controvierte.

De ello resulta de imprescindible demostración por el accionante que se encuentre comprendido en las disposiciones impugnadas.

Para más adelante observar que no acreditan los demandantes la legitimación suficiente en tanto la materia que la norma controvertida regula excede la situación individual.

Por lo que resuelve rechazar in límine la demanda de inconstitucionalidad promovida.

1.3. *Acción de amparo Esteban Echeverría*

Se presenta una *acción de amparo* contra el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por cuanto en la promulgación de la ley Nº 11.550, y el posterior dictado del decreto Nº 296/95 del 10/2/95, se han vulnerado los derechos constitucionales consagrados en los Artículos 11, 57, 58, 60, 190 y 191 de la Constitución provincial, solicitando consecuentemente se dejen sin efecto las normas mencionadas.

En cuanto a los hechos señala:

El 16 de noviembre de 1994 se publicó la ley Nº 11.550 de división del distrito de Esteban Echeverría y creación del nuevo Partido de Ezeiza. Dicha norma, en su Artículo 8º establece que ambos municipios contarán con un Concejo Deliberante integrado por diez concejales cada uno de ellos, y que los concejales con mandato vigente hasta año 1997 continuarán desempeñándose en el municipio al que corresponda su domicilio. Por aplicación de dicha norma se ha dictado el decreto Nº 296/95, cuya copia se glosa, donde se convoca a elecciones en toda la Provincia y cada uno de sus partidos, y en el cual se convoca a elecciones en los distritos de Esteban Echeverría y Ezeiza, creados por la ley Nº 11.550. En el citado decreto, Artículo 2º, inc. 6 se convoca a elegir un concejal titular y tres concejales suplentes en el distrito de Esteban Echeverría.

¹⁶ Los artículos citados han sido modificados en su correlación por la reciente reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La acción alude a los derechos constitucionales afectados en los siguientes términos: El juego de las normas citadas afecta concreta y directamente nuestros derechos constitucionales antes enumerados, a saber: el principio de la igualdad ante la ley, contenido en el Artículo 11, dado que nuestro distrito que cuenta con una población de más de 200.000 habitantes contará con una representación política municipal de sólo diez concejales, esto es mucho menor a la que por aplicación del Art. 2 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto-ley N° 5967/58) corresponde a otros distritos con similar población, dado que por aplicación de dicha norma a este distrito le correspondería veinticuatro concejales, e inclusive es menor a la representación política atribuida a distritos con población mucho menor. Esto implica un claro apartamiento de la igualdad ante la ley dado que para todo ciudadano resultará mucho más gravoso obtener el acceso a una representación pública.

Se vulnera además claramente el Art. 58 de la C.P. que prescribe “la representación política tiene por base la población y con arreglo a ella se ejercerá el derecho electoral”. Es evidente que las normas cuya aplicación nos agravan desconocen abiertamente este principio liminar de nuestra Carta Magna provincial, puesto que lejos de respetarse se desconoce expresamente, dado que se adjudica a nuestro distrito una representación caprichosamente atribuida y no la que legal y constitucionalmente nos corresponde, y ello constituye desde luego un clarísimo agravio a nuestros derechos como candidatos a concejales municipales.

Se vulnera al Art. 59 de la Constitución provincial dado que se nos veda el pleno ejercicio de nuestros derechos políticos al privárenos de nuestro legal acceso a las representaciones públicas en condiciones de adecuada igualdad con el resto de los habitantes de la Provincia.

Las normas que atacamos se enfrentan claramente con las disposiciones del Art. 61 del la Constitución provincial dado que la Legislatura debe dictar una ley electoral uniforme. Ahora bien, del juego armónico de las normas a que nos referimos, se sigue que la ley electoral no es uniforme puesto que rigen unos principios en gran parte de la Provincia y otros en Esteban Echeverría en clara discriminación desfavorable a nuestros legítimos derechos.

Se vulnera también el Art. 60 de la C.P. dado que esta norma dispone que “La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley... Con el mismo objeto no se convocará a elecciones por menos de tres vacantes”. Es evidente que este caso es un claro apartamiento de las disposiciones constitucionales aludidas. En primer lugar, no existe proporcionalidad alguna, puesto que al elegirse sólo un concejal no hay posibilidad de atribuir representante alguna al resto de los partidos políticos cualquiera que sea el número de votos que obtengan. Además se viola claramente el texto expreso de la manda constitucional, dado que ésta prohíbe convocar a elecciones por menos de tres vacantes, con el claro propósito de permitir la representación de las minorías. De aplicarse las normas cuya constitucionalidad atacamos no habría posibilidad alguna de representación de las minorías.

Respecto a la vía elegida sostiene:

Hacemos presente que hemos interpuesto acción declarativa de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia (expte. I-1696) por estas mismas razones, la que fuera rechazada “in límine” con fecha 14 de marzo de 1995 por razones exclusivamente formales y por entender que los presentantes carecíamos de legitimación activa para dicha acción. Es entonces que incoamos la presente, dentro del plazo que prevé el Art. 6 de la ley N° 7166, y en concordancia con la jurisprudencia de la S.C.J.B.A. en la causa B-56280 “Municipalidad de Merlo s/Recurso de Amparo Pessina Ezequiel Marcelo” del 7 de marzo de 1995, donde se estableciera que estas materias son competencia ordinaria de los tribunales inferiores y no de la Competencia Originaria de la Corte.

1.4. La resolución sobre el amparo

Con fecha 27 de abril de 1995 en la causa "Soria c/Pcia. de Bs. As. s/amparo" (Expediente N° 33.628) la Justicia ordinaria de Lomas de Zamora expresó:

La garantía de amparo puede ser ejercida por particulares, cuando por cualquier acto, hecho, decisión u omisión proveniente de autoridad pública o persona privada, se lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales individuales y colectivos (Art. 20 inc. 2 párr. 1° de la Constitución provincial).

No es procedente en cambio contra leyes, de acuerdo a lo expresamente establecido en el párrafo 3° del artículo e inciso antes citados de la Constitución provincial.

Siendo así y dado que el particular se limita a la impugnación del Artículo 8 de la ley N° 11.550 y el Artículo 2° inciso 6 del decreto N° 296/95, apreciándose que este último sólo concreta en la práctica lo establecido en la primera de las mencionadas disposiciones adecuándose correctamente a su contenido, extremo que por lo demás no ha sido desconocido por los accionantes, corresponde rechazar sin sustanciación la acción promovida con costas a cargo de los nombrados en su carácter de vencidos.

2. Segundo testimonio: la presentación ante la Junta Electoral

Con fecha 10 de marzo de 1995 la apoderada de la Fuerza Comunal de Magdalena (FU.CO.MA) ¹⁷, se dirigió al Sr. Presidente de la Junta Electoral, para recabarle se revean las condiciones de la convocatoria a elecciones de autoridades comunales del distrito de Magdalena, en lo que respecta al número de concejales a elegir.

Así decía:

Motiva este requerimiento, la colisión desde el punto de vista legal, entre la norma por la cual se divide el original partido de Magdalena (ley N° 11.584) que establece dubitativamente, que ambos Concejos emergentes estarán compuestos por 6 (seis) concejales cada uno, y la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto N° 6769/58) que en su Artículo 2° Cap. 1 de la constitución de las municipalidades -apartado I del Régimen Municipal-, fija el número de concejales que lo conforman, el que sería en relación al número de habitantes que en este caso particular, más de 12.679 habitantes -censo año 1991- se correspondería por un departamento deliberativo integrado por 12 concejales.

Más adelante continúa la nota:

"Si consideramos conforme, a la ley que dividió el partido; que los concejales que tengan mandato por cumplir integrarán los respectivos Concejos conforme a sus domicilios, para nuestro caso, Magdalena, tenemos 4 (cuatro) concejales con mandato pendiente por 2 (dos) años, esto implica que nuestro distrito debería elegir 8 (ocho) concejales y los correspondientes suplentes.

Pretender constituir un departamento deliberativo con un número distinto al que establece la L.O.M., consagraría un acto de inconstitucionalidad, por cuanto es la que fija el número de concejales que reclamamos para nuestro distrito, en cumplimiento de lo normado por la Constitución de la Provincia, de Buenos Aires Artículo 191 inc. 1° sección séptima del Régimen Municipal- Capítulo único".

¹⁷ El tema Magdalena generó una particular repercusión pública:

La Comisión Coordinadora Pro Integración del Partido de Magdalena, al tomar conocimiento de la decisión de dividir el partido conforme a un gráfico que confeccionó la subsecretaría de Asuntos Municipales, envió una nota al gobernador Eduardo Duhalde expresando que "dicha división la consideramos vejatoria a nuestros derechos ciudadanos".

Los integrantes de la Comisión adjuntaron una propuesta donde sostuvieron "con firmeza y resolución el total desacuerdo con la medida. Vamos a defender los derechos históricos y territoriales que le asisten a los habitantes de Magdalena y localidades que no quieran formar parte del proyecto divisionista".

Así también por otra parte la comisión Pro-Autonomía explicita la resolución nro. 738-94 votada el 10 de noviembre en la que se resolvió: "reconocer los derechos constitucionales que le asisten a la Comisión Pro Autonomía y/o vecinos de los pueblos del Sur a gestionar ante la Legislatura provincial, la creación de un nuevo partido que llevaría el nombre de Punta Indio".

3. Tercer testimonio: la representación legislativa

En este caso citamos un proyecto presentado en el Senado, 24 de noviembre de 1994, solicitando la derogación del Artículo 8º de la ley Nº 11.505 y sus cláusulas concordantes ¹⁸.

Sin perjuicio de que ya hemos adelantado la suerte que corrió esta iniciativa, resulta interesante destacar parte de los considerandos que fundamentaron la misma, así expresa:

“En su momento expusimos sobre la falta de consulta popular y sobre las apremiantes intenciones que se han conceptualizado en el artículo 5º como de *‘modernización, desburocratización y descentralización’*; posturas en cuyo enunciado se pareciera subsumir todas la cualidades políticas y socio-económicas, que dan razón de ser a tan delicada y sensible desmembración.

En este sentido se inscribe, lo que por este proyecto venimos a denunciar y elevar a la consideración de nuestros pares para su derogación.

Nos referimos a los Arts. 7º, 8º y 9º de la ley citada que en ambigua terminología vendrá a modificar el concepto de la representación en los Cuerpos Deliberativos, en atención a la composición que por imperio de la Ley Orgánica de las Municipalidades se determina.

Ahora bien, si tal hipótesis se confirmara se estaría comprometiendo elementales principios como el derecho del elector a ejercer el control a través de la renovación periódica por mitades de los órganos deliberativos. Tal aspecto resulta sustancial en nuestro sistema democrático y expresa la voluntad de la comunidad que no puede ser bajo ningún concepto desnaturalizada.

En este sentido afirma BIDART CAMPOS: ‘el gobernante democrático es un gestor de cosa ajena. Y la cosa que le es ajena es de la sociedad porque es la cosa pública’; para expresar en otra las consideraciones que ‘hasta la diagramación de los distritos electorales puede mancillar la legitimidad, si es que su diseño se traza con intenciones y probabilidades de éxito coyuntural’.

También afecta en forma singular a la idea de la representatividad como simbología política que presupone una proporcionalidad poblacional que califica el número de miembros de acuerdo a la comunidad asentada en su territorio.

Aspectos que alcanzan un indudable jerarquía en los gobiernos locales, si atendemos a las calificadas misiones que asisten a los órganos colegiados, y a la necesidad de reivindicar la autonomía y representatividad municipal.

Como si estos puntos no bastaran, la iniciativa se aparta de lo previsto en la Ley Orgánica de las Municipalidades, para la composición de estos órganos. Criterio que se aplica con uniformidad en todo el territorio bonaerense por ser esta ley la carta rectora que gobierna la organización y funcionamientos de los Municipios. De tal forma que su violación genera dos desvíos, el primero por modificar en forma implícita una ley programática y de mandato constitucional; la segunda es el resquebrajamiento del Orden Público representativo, provocando una indisimulable desigualdad.

Por fin, esta intención de ‘descentralizar y desburocratizar’, paradójicamente se alimenta en la total inobservancia de la estructura institucional del gobierno municipal y de las pautas afines de nuestra Constitución Provincial (Arts. 11º, 58º, 60º, 190º, y 191º y los Arts. 16º, 28º y 47º de la Constitución Nacional); desconociendo la sólida afirmación de Miguel Ekmedjián, compartida por la doctrina que expresa: ‘la legitimación de los representantes proviene de una investidura derivada de la Constitución, es antes que otra cosa una investidura constitucional’”.

PARTE ESPECIAL

¹⁸ Fundamento del anteproyecto de la ley que propone la derogación de los artículos 8 de la ley 11.550 y 6 de la ley 11.551, presentado por el Senador Provincial por la U.C.R. Milles Pelly el 24-XI-1994.

Hasta ahora, hemos hecho hincapié en el análisis de la documentación que habría servido de fundamento para la sanción de las leyes que dividieron los distritos, y en los agravios que las mismas generaron.

Tal descripción sería de por sí suficiente para reflejar la fragilidad institucional en que se encuentra el municipio en nuestra Provincia.

Sin embargo, imputar solo estas irregularidades, sería merodear la cuestión, con el riesgo cierto que futuras iniciativas afirmen esta modalidad de actuación.

Por ello nos proponemos en esta parte del trabajo intentar dirimir las diferencias que existen entre la facultad legislativa para establecer “*las divisiones jurisdiccionales*” con la supuesta aptitud de “*crear municipios*”.

El corolario de este objetivo se materializa en las sugerencias que realizamos en el capítulo final.

VII. La “creación” de municipios

1. *Una posición al respecto*

Las posiciones sustentadas en este trabajo -el reconocimiento al municipio y su intangibilidad territorial-, no reconocen en nuestra Provincia una posición pacífica; así PASSALACQUA sostiene que la vecindad no fue un elemento preexistente y determinante para la creación del municipio, al recordarnos que “los partidos de Coronel Suárez, General La Madrid y Caseros/Daireaux se crearon para avanzar la frontera y con propósito colonizador, antes de la existencia de alguna ‘*vecindad*’ significativa, y sólo con posterioridad se crearon los pueblos cabecera, y bastante después se siguieron haciendo modificaciones territoriales sustantivas en toda la región. Y así como el ferrocarril tuvo en nuestro caso el rol central de creador de pueblos, inductor de poblamiento, a diferencia de lo ocurrido contemporáneamente en Europa -en gran medida unidos de poblaciones preexistentes- fue también distintivo el rol del Estado provincial creando municipios y armando luego los pueblos, sin ningún ‘*reconocimiento*’ de vecindades preexistentes”.

Afirmando estos conceptos señala el autor el relativo valor que ha merecido el tratamiento de estos temas en la doctrina.

“Curiosamente, hay incluso partidarios de esa posición que luego de pasar revista a los problemas de alteración de límites, nueva formación de municipios, disolución o fusión, llegan a sostener que ‘*en nuestro país estos problemas no existen, y en caso de producirse alguno de los supuestos, ello será verdaderamente excepcional*’¹⁹. Y cuando ha habido oposición a la erección de nuevos partidos -como cuando se crean Berisso y Ensenada a costa de La Plata- y la más calificada doctrina atacó la decisión -que, debe recordarse, fue tomada por un gobierno de facto- se basó fundamentalmente en argumentos de hecho y de prudencia política, sin acudir a ningún pretendido derecho natural de La Plata: el violentamiento del equilibrio resultado de determinantes históricas ‘*producto no sólo de conformación sino también de sedimentación y consolidación, es empresa riesgosa de por sí, y lo es mucho más cuando se encara fragmentariamente*’²⁰.

2. *Nuestra opinión*

2.1. *Sobre la formación de pueblos*

Coincidimos en los variados móviles que tuvo la creación de pueblos en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁹ Antonio María HERNÁNDEZ, *Tratado de Derecho Municipal*, pág. 177.

²⁰ Tomás Diego BERNARD, “La autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires y la creación de nuevos partidos”, J.A. 1958, pág. 57.

Como señalara Hebe CLEMENTI en su estudio *La frontera en América* toda la historia de la República Argentina de hoy puede plantearse como una verdadera historia de fronteras y muy especialmente la de la Provincia de Buenos Aires.

Desde ya a este *propósito colonizador* (pensemos en las órdenes reales de construir poblaciones en las fronteras sobre la base de los soldados destacados en los fuertes); se conjugaron otro factores en la conformación de los pueblos: *razones comerciales y económicas* (donde surgen de manera espontánea nucleamientos urbanos o se fortalecen los existentes: Barracas al sur -actualmente Avellaneda-); *razones políticas* (la definición de los límites de la nueva Provincia de Buenos Aires, luego de la caída del Directorio de 1820, constituye un punto de partida para que el gobierno de Martín Rodríguez pueda evaluar la situación de la frontera y elaborar después un plan de poblamiento) y fundamentalmente *razones religiosas*.

Efectivamente, cita María SÁENZ QUESADA que durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII, la religión es el principal elemento aglutinante y ordenador en la campaña bonaerense ²¹.

Define la autora, que al producirse este ordenamiento, los límites de los nuevos partidos coinciden con los de los curatos y vicecuratos previamente formados. Se presenta así un hecho religioso-administrativo que precede a la disposición administrativa civil.

- Todas estas apreciaciones aquí solamente esbozadas, nos reflejan una dinámica histórica con sus naturales connotaciones geopolíticas.

No es el caso en este ensayo profundizar tales aspectos que por otra parte están exhaustivamente planteados en el libro *Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos* que dirigiera Ricardo LEVENE ²².

2.2. La Provincia y el municipio

Sin embargo, a nuestro criterio, otros dos aspectos inciden en los móviles sobre la fundación de pueblos y consecuentemente en la concepción sobre “creación” de municipios.

Nos referimos a la gravitación de la Provincia de Buenos Aires en la consolidación de nuestra organización nacional, y en estrecha vinculación a la interpretación que en esa etapa fundacional provocaba el rol del municipio como institución.

Respecto al primer tema SÁENZ QUESADA nos indica:

“Una vez establecida la unidad nacional luego de la batalla de Pavón, la provincia bonaerense retoma sus planes de fundación de pueblos. Es durante el gobierno de Mariano Saavedra, sucesor de Mitre (1863/66), con motivo de una nueva división de la campaña al interior del Salado en 45 partidos y al exterior de esta antigua línea en 27 más, cuando se decreta la construcción de cabeceras donde sea necesario. Hay diez creaciones recientes: Castelli, Tuyú, Ayacucho, Balcarce, Necochea, Tres Arroyos, Arenales, Rauch, Nueve de Julio y Lincoln, *sin población alguna*” ²³.

- El otro aspecto, lo atestigua entre otros documentos, el ensayo de Julio César TORRES sobre la polémica entre Sarmiento y Aberdi respecto al origen de los mismos ²⁴, donde se pone de manifiesto la congénita fragilidad con que se alumbró nuestra institución municipal.

²¹ Las primeras parroquias rurales para españoles se establecieron en Magdalena, La Matanza y parte de las Conchas, Costa o Monte Grande, Luján, Areco y Arrecifes. Estos curatos, con excepción del de Monte Grande, limitaban al sur con el desierto y podían ampliarse a medida que la población rural avanzara sobre la frontera. En las décadas siguientes hubo, además, curatos, capillas y viceparroquias, como la de Exaltación de la Cruz con sede en Capilla del Señor (1772); la del Pilar, desprendida de Luján (1784); la de San Miguel del Monte (1786) y la de San Salvador de Lobos (1803). Citado por María SÁENZ QUESADA en su trabajo “Panorama histórico de los pueblos bonaerense”, *Jornadas sobre régimen municipal bonaerense* publicado por el H. Senado de Buenos Aires 1986.

²² Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1940. El tema que nos ocupa se desarrolla en el tomo II de esta obra.

²³ María SÁENZ QUESADA ob. citada pág. 34.

²⁴ “Los Municipios Argentinos. La discusión entre Alberdi y Sarmiento sobre el origen español de los mismos”, Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, diciembre 1942.

2.2.1. *La mirada de Sarmiento*

Al comentar el Artículo 5º de la Constitución Nacional, SARMIENTO expone sus ideas principales respecto a la organización de las comunas. Su pensamiento, en este aspecto, puede reducirse a dos principios: 1º La imitación del régimen municipal norteamericano por cuya adopción aboga; 2º la confusión entre el elemento provincial y municipal.

Para SARMIENTO no pueden coexistir legislaturas provinciales y cabildos municipales. Lo admite en los Estados Unidos para las grandes ciudades, pero lo rechaza en nuestro país. “Concíbese que en Boston, en Nueva York, pueda existir una municipalidad de la ciudad, y una legislatura del Estado, porque esta última es precisamente la representación de las otras. En las provincias argentinas no sucede así. Una legislatura es una municipalidad legislando. *Si se restablecieran las antiguas municipalidades con sus atribuciones, prerrogativas y restricciones según las leyes españolas, sería preciso suprimir las legislaturas que hacen doble juego en algunos puntos y cuya presencia no sospeché la legislación española.* Resucitar -agrega- la legislación municipal española es establecer el caos y el conflicto de todos los nuevos poderes creados y deslindados posteriormente. *Ni la palabra cabildo ha de nombrarse si se quiere evitar la confusión y el desorden*”.

Por todo ello es que adopta el régimen municipal de los Estados Unidos, expresando “no teniendo nosotros facultad inventiva en materias tan delicadas, y hallándose nuestros pueblos en situaciones idénticas a la que nos presta el mecanismo de nuestras instituciones federales, hemos debido acudir a las fuentes vivas de la Municipalidad, para ver cómo sirve a los fines de la organización federal, sin chocarse con el sistema representativo, y sirviéndole de base, por el contrario”.

En tal virtud SARMIENTO traduce el capítulo pertinente de la legislación del Estado del Maine y propone su adopción directa para nuestro régimen municipal: suprimiendo los cabildos como cuerpos deliberativos, cuyas funciones son otorgadas en cambio a las Legislaturas provinciales.

2.2.2. *La mirada de Alberdi*

ALBERDI señala: “desde la formación de nuestras colonias nos ha regido un derecho público español, compuesto de leyes peninsulares y de códigos y ordenanzas hechos para nosotros. Somos la obra de esa legislación, y aunque debamos cambiar los fines, los medios han de ser por largo tiempo aquellos con que nos hemos educado. Por cuarenta años durante la revolución, hemos ensayados nuevas leyes fundamentales. No se puede decir que hayan pasado sin dejarnos algo, cuando menos usos y prácticas, creencias y propensiones. Todo eso es fuente de nuestro derecho público y base natural de sus disposiciones, si han de ser nacionales y estables. Tenemos -dice finalmente- una serie de textos constitucionales, proclamados durante la revolución que forman parte de nuestra tradición constitucional, y que sin duda alguna han entrado por mucho en la confección de la moderna Constitución y deben naturalmente servir a su comento”.

En el aspecto particular de los municipios, ALBERDI insiste acerca de sus antecedentes españoles, en cuanto a la amplitud de sus facultades y la forma de su organización, dentro de las normas democráticas y federales de la Constitución de 1853. “Cuando se habla del restablecimiento de los antiguos cabildos, ya se entiende por ellos la administración local. Este sistema, llámese capitular o municipal, como alternativamente se llama hoy en Chile, es lo que se desea ver restablecido, y no los principios en que estuvo cimentado bajo el antiguo régimen. Habiendo cambiado la base del gobierno político en todos sus ramos por la obra de la revolución americana, ya se sabe que la administración departamental o municipal tiene que acomodarse al principio democrático, distinto y opuesto al colonial realista”.

Insiste, además, en los inconvenientes que para nuestro régimen implicaría adoptar un sistema que confunde en un solo cuerpo el régimen de los cabildos con el de las

legislaturas, *porque significaría la supresión de la independencia y autonomía de los municipios frente al gobierno provincial.*

2.3. *Lo que fue creado exige ser reconocido*

Las apreciaciones que volcamos hasta ahora no tienen la estéril finalidad de refutar las circunstancias del pasado, sino sólo restar al argumento su hipótesis predominante -la inexistencia de vecindad- que pareciera inspirar la tesis de que la creación de municipios encuentra, entre otras fuentes, en la perspectiva histórica su fundamento y justificación.

A nuestro criterio, cuando se alude al origen del municipalismo como entidad preexistente, se asocia esta posición al antecedente organizacional de nuestra conformación como país, y no como deducción paradigmática de la población asentada en su territorio.

En definitiva, aun asumiendo el complejo inventario de las circunstancias histórico-institucionales, hoy resulta indudable que las localidades bonaerenses responden a una identidad que se ha ido conformando bajo móviles diversos en distintos períodos y en consecuencia ello afirma la idea que lo que ayer fue *creado* hoy exige ser *reconocido*²⁵.

VIII. El reconocimiento de municipios

1. *Un principio y una garantía*

Si nos apartamos de la *creación de los municipios* desde la siempre intensa ponderación de la perspectiva histórica, y nos situamos en la actualidad en el *reconocimiento municipal* que pregonamos -incluyendo su intangibilidad territorial-, parece necesario indicar que esta formulación requiere contemplar dos aspectos prioritarios:

A. Una ley -que actuando como remedio a la ausencia constitucional- establezca las condiciones para habilitar el reconocimiento de los nuevos municipios y el alcance de sus límites territoriales (que supondrá a la vez contar con una regulación que determine el procedimiento para definir este alcance).

B. Garantizar la participación de la comunidad involucrada cuando se vean afectados sus derechos sobre el territorio (fusión, cesión y división).

Sobre estos dos temas nos detendremos.

2. *Respecto de la ley: un antecedente para tener en cuenta*

En este sentido, nuestra Provincia de Buenos Aires cuenta desde el año 1989 con una legislación sobre *creación de ciudades*, en donde se establecen los requisitos que los pueblos o localidades bonaerenses deberán reunir para tal declaración.

Con el antecedente de este marco regulatorio, uno no puede dejar de preguntarse cuáles pueden ser los efectos jurídicos institucionales de esta denominación, más allá de la jerarquía urbanística que tal caracterización sugiere.

Por otra parte, se ofrece como una paradoja que nuestra Provincia regule el reconocimiento de ciudades y no de los municipios; considerando nuestra base territorial, resulta poco concebible que en un mismo *Partido* se otorguen categorías de

²⁵ Este reconocimiento se afirma aun más en los hechos si pensamos que en la actualidad el tema nos ofrece algunas paradojas que resultan de difícil aceptación, como por ejemplo asumir que un solo municipio (La Matanza) tenga más población que la suma de varias provincias.

Si la vocación teleológica del Derecho es el individuo, resulta como mínimo tenso admitir los diseños organizacionales que contienen a las personas en un ámbito y otro por el hecho azaroso de su sola localización geográfica.

ciudades a diversas localidades cuyo único destino político sea aspirar a una *delegación* como forma de relación con la ciudad cabecera.

Es interesante recordar que la Constitución de Córdoba reconoce a las *Ciudades* como una categoría en sí misma susceptible de darse la *Carta Orgánica*, es decir dota a las mismas de una naturaleza cuyo reconocimiento lleva implícito las consecuentes atribuciones.

En nuestro caso, la legislación sobre creación de ciudades, pareciera sólo satisfacer las reivindicaciones psico-sociales de sus habitantes y la identidad urbanística ante la hipotética eventualidad de integrar un "*sistema de ciudades*" como posible red de planificación, comunicación y crecimiento.

- De cualquier manera para no alejarnos del tema, traemos esta legislación con la finalidad de inspirar una referencia; nos parece válida la misma, porque en parte se compadece con los recaudos que a nuestro criterio, deberían contemplarse para el reconocimiento de nuevos municipios (referencia poblacional, económica, socio-cultural, etc.) y también porque esta legislación prevé de alguna forma un *procedimiento* para lograr este reconocimiento; elementos ambos que catalogamos como *imprescindibles* para una futura legislación.

Con esta expectativa transcribimos la parte dispositiva de esta ley.

2.1. Ley de creación de ciudades²⁶

Artículo 1: la declaración de ciudad a pueblos o localidades de la provincia, se realizará mediante ley, debiendo cumplimentarse previamente con los requisitos que se establecen en la presente.

Artículo 2: demográficamente, para ser declarado ciudad, los pueblos o localidades de Partidos integrantes del Conurbano Bonaerense o del Gran La Plata deberán contar con una población no inferior a treinta mil (30000) habitantes según el último censo oficial realizadoras localidades pertenecientes a los restantes Partidos de la Provincia, deberán contar como mínimo con una población censada de cinco mil (5000) habitantes.

Artículo 3: la extensión territorial y las características urbanísticas, el ejido de la ciudad, se determinarán de acuerdo con las pautas del Plan de Ordenamiento Territorial del Partido.

Artículo 4: una localidad para ser declarada ciudad deberá contar como mínimo con el siguiente equipamiento socio-administrativo

a) Delegación de las Reparticiones de la Administración Provincial y de la Municipalidad que resulten indispensables en el orden local, según las necesidades, características de la localidad y de su área de influencia.

b) Oficina de Correos y Telecomunicaciones.

c) Sucursal Bancaria Oficial o Privada

d) Comisaría.

e) Establecimientos educativos oficiales o privados en el nivel de preescolar, primario y secundario

Equipamiento para salud acorde con las necesidades locales y para la zona de influencia.

Asociaciones Civiles que desarrollen permanentes e intensas actividades sociales y culturales, deportivas y de bien público en general.

Artículo 5: Una localidad para ser declarada ciudad deberá contar, como mínimo con la siguiente infraestructura física y de servicio: v.gr.

Sistema de desagüe pluvial.

Red de alumbrado público

Red de distribución domiciliaria de energía eléctrica.

Artículo 6: Los requisitos exigidos en la presente ley, deberán ser acreditados fehacientemente por el Ministerio de Gobierno, quien elevará el respectivo informe a la Honorable Legislatura

3. Respecto de la participación

Hacemos la salvedad de que a la participación le otorgamos el alcance que señalamos al tratar estos temas por separado (distintas modalidades participativas prevén nuestras Constituciones provinciales, Cap. X.2).

²⁶ Ley 10.806. Sancionada a los diez días del mes de agosto del año 1989.

Parece oportuno anticipar que en el reconocimiento de nuevos municipios contemplamos la posibilidad de esta instancia a través de un petitorio (no lo concebimos como obligatorio), y que al tratarse las modalidades de modificación territorial, diferenciamos entre la *cesión* donde no creemos que sea determinante implementar estos mecanismos, con la *división y fusión* del territorio municipal donde entendemos que la participación (consulta popular y referéndum) es indispensable.

Al respecto, PASSALACQUA en su trabajo señala:

En el caso del Derecho Comparado puede verse una clara tendencia a asegurar alguna forma de participación popular.

Así, en el *caso francés* se enfatiza por lo general la necesidad legal de procedimiento de ser oído, pero esto deriva de principios generales de Derecho Administrativo (como ocurre con el requisito de audiencia a los Municipios interesados en el caso de segregación establecido por la Ley de Bases del Régimen Local español).

En *Alemania Federal*, cuando se realizaron grandes reformas municipales -tendientes a reducir el número de entes- los tribunales superiores de los Estados aplicaron por lo general como cartabón de valoraciones el interés público, la prohibición de cometer excesos aplicando los principios de audiencia a los municipios afectados de exigibilidad y como *elemento formal*, el principio de audiencia a los municipios afectados.

El *Tribunal Constitucional Federal*, por su parte sentó la noción de que *el derecho del Estado a modificar el mapa municipal no es ilimitado, pues debe tenerse en cuenta la tradición y la vida propia de las corporaciones locales, con dos pautas muy precisas que son el interés público como motivación y la previa exteriorización de las voluntades de las poblaciones afectadas*, lo que implica un amplio proceso informativo de la reordenación territorial proyectada.

La *Constitución Federal de Brasil*, por su parte, prevé el plebiscito para la creación, incorporación, fusión y desmembramiento de municipios.

Veamos este último caso con más detenimiento.

3.1. *La modalidad participativa en Brasil*

La creación del Municipio se realiza por medio de un pedido ante la Asamblea Legislativa, firmando por lo menos por 100 electores que residan o tengan constituido su domicilio en el distrito.

Una vez comprobada la legalidad del pedido (es decir que se cumplen todos los requisitos establecidos en la ley) la Asamblea procede a la realización de un plebiscito de consulta al resto de la población del distrito.

El juez de la comarca, *ex officio*, realizará una lista con todas las personas con capacidad para votar publicando la misma veinte días antes de la fecha fijada para el plebiscito; y dentro de los cinco días de su publicación, pueden interponerse los recursos correspondientes por parte de cualquier munícipe, por las omisiones o irregularidades de la lista.

El plebiscito se realizará por voto secreto, el cual será dado utilizando cédulas que sólo contendrán las palabras SI o NO, indicando respectivamente la voluntad o no de crear el Municipio.

El recuento de los votos será realizado por una Junta de Selección, cuyo Presidente dará a conocer el resultado.

Cabe a cualquier munícipe que haya participado de la votación interponer recurso por escrito ante la Asamblea Legislativa, dentro de los cinco días de la publicación del resultado, fundado en la existencia de fraude, irregularidades graves o falseamiento en el resultado del plebiscito.

Comprobado esto por la Asamblea Legislativa, se ordenará proceder de nuevo con el plebiscito. Cualquiera sea el resultado del mismo, en ningún caso puede ser creado un Municipio que quiebre la *continuidad-territorial preexistente*.

1) *Restablecimiento de los Municipios*

Pueden ser restablecidos los Municipios que hayan sido extinguidos por la ley por no poseer los requisitos necesarios para su existencia (dec. ley n° 6448) cuando tengan un mínimo de 3.000 habitantes y una renta local no menor a Cr\$ 100.000,00.

Su restablecimiento se realizará por plebiscito como para el caso de la creación.

2) La extinción de los Municipios

En el caso de que no cumplan con los requisitos establecidos en la ley (número de habitantes y renta determinados) los municipios son anexados con la categoría de Distritos a municipios o a varios municipios vecinos, a elección de la población local, por medio de un plebiscito.

- Las características que estamos comentando, también las recoge un reciente proyecto legislativo que en parte transcribimos.

3.2. Un proyecto legislativo

En este orden de ideas, se presentó un proyecto en el H. Senado de la Provincia para incorporar como condición la consulta popular cuando se trata de la creación y/o modificación de un municipio ²⁷.

En sus considerandos reza:

“Resultando de especial trascendencia la opinión de los propios habitantes de la Provincia para decidir sobre la conveniencia o no de crear y/o modificar el ámbito territorial de cualquiera de los Municipios existentes a la fecha y, atento a lo prescripto por el art. 210 de la Constitución Provincial, resulta necesario la sanción de una ley que implemente el mecanismo de consulta popular, como un instituto de democracia semidirecta...

...La ley cuya sanción proponemos tendría aplicación exclusivamente en regiones determinadas, ya que sería de aplicación cuándo y allí donde se pretenda crear y/o modificar un municipio. Es decir, impactará en las mismas ya que atenderá en situaciones propias de ellas.

Nadie mejor que los propios ciudadanos afectados por el posible cambio, conocen cuál es la realidad del municipio en lo que se refiere a finanzas, economía, identidad, pertenencia e intereses de la comunidad”.

Y en consecuencia dispone:

Artículo 1°: todo proyecto de creación y/o modificación del ámbito territorial de un municipio deberá ser sometido a consulta popular. El voto será obligatorio para el electorado y lo resuelto tendrá el carácter de vinculante.

Artículo 2°: Para que el proyecto se considere ratificado, deberá contar con la simple mayoría de votos afirmativos, sobre el total de votos válidos emitidos.

Al efecto, se requerirá de los sufragantes una respuesta afirmativa (si) o negativa (no).

Artículo 3°: Participarán de la consulta los electores habilitados en el padrón correspondiente a los distritos involucrados en el proyecto de creación y/o modificación.

IX. La experiencia en el Derecho Público Estadual

1. Las Constituciones provinciales

Para analizar el tema en nuestro Derecho Público, hemos tomado un número de Constituciones que nos permitan comparar el tratamiento merecido. Naturalmente partimos de la Constitución de Buenos Aires, integramos dos Cartas de interesante elaboración en el Capítulo Municipal (Córdoba, Río Negro), el último territorio nacional provincializado (Tierra del Fuego) y un conjunto de Constituciones modificadas en la década precedente.

²⁷ Proyecto de ley presentado por los Senadores Florio y Azcueta.

Para desarrollar la metodología asumida, transcribimos los artículos y capítulos constitucionales pertinentes que contemplan la mención de los límites territoriales.

Nos referimos a:

-Declaraciones, Derechos y Garantías.

En donde se reivindican los límites territoriales de cada Estado.

-Atribuciones del Poder Legislativo.

En donde se reconoce la facultad de este órgano para trazar las divisiones territoriales.

-Capítulo Municipal.

En donde de diferentes maneras y alcances se establece el carácter y naturaleza del municipio.

En este caso es interesante resaltar que hemos hecho exclusivo hincapié en aquellas cláusulas que establecen las condiciones para ser considerado municipio; si bien hay otras que complementan el tema, los hemos obviado, por no resultar significativas para el estudio propuesto.

1.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Declaraciones de derechos y garantías

Artículo 4: “Los límites territoriales de la Provincia son los que por derecho le corresponden, con arreglo a lo que la Constitución Nacional establece y sin perjuicio de las cesiones o tratados interprovinciales que puedan hacerse autorizados por la Legislatura, por ley sancionada por dos tercios de votos del número total de los miembros de cada Cámara”.

Atribuciones del Poder Legislativo

Artículo 103: Atribuciones del Poder Legislativo.

Inc. 4: fijar las divisiones territoriales *para la mejor administración.*

Régimen municipal

Artículo 191: Atribuciones y responsabilidades de cada departamento municipal

La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...

1.2. La Constitución de la Provincia de Córdoba

Atribuciones del poder legislativo

Artículo 110:

Inc.7: establece los límites de las regiones de la Provincia que modifiquen el actual sistema de departamentos, con 2/3 de votos de cada Cámara.

Inc. 8: ...cuando la cesión implique desmembramiento del territorio, la ley que así lo disponga debe ser sometida a *referéndum* de la ciudadanía.

Inc.10: ...en caso de fusión llamar a referéndum a los electores de los municipios involucrados.

Dictar leyes especiales que deleguen competencias de la Provincia a los Municipios.

Regionalización

Artículo 175: Una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y *unificar los diversos criterios de división territorial.*

Municipio

Artículo 181: Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes se considera municipio.

Aquellos a los que la ley les reconozca el carácter de *ciudades* pueden dictar sus Cartas Orgánicas.

Competencia territorial

Artículo 185: la competencia territorial comprende la zona a beneficiar con los servicios municipales.

La Legislatura establece el *procedimiento* para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo...

1.3. La Constitución de la Provincia de Jujuy

Capital, límites territoriales y división política

Artículo 4º:

Inc. 2: Los límites territoriales de la Provincia son los que *históricamente y por derecho* le corresponden.

Inc. 3: El territorio de la Provincia queda dividido en los *actuales departamentos*, sin perjuicio de *crearse otros o modificarse* la jurisdicción de los existentes, mediante ley que necesitará para su aprobación el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Legislatura.

Facultades

Atribuciones y deberes

Artículo 123:

Inc.21: fijar las divisiones territoriales de los departamentos y municipios.

Inc. 22: Autorizar la fundación de pueblos y declarar ciudades.

Régimen municipal

Artículo 179:

Inc.1: La ley fijará los límites territoriales de cada municipio *teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia y resolverá* los casos de división o fusión que se plantearen.

Inc. 3: La organización de gobierno se ajustará a las prescripciones de esta Constitución y la ley, salvo las facultades reconocidas a los municipios que dicten su carta orgánica.

1.4. La Constitución de la Provincia de La Pampa

Declaraciones de derechos y garantías

Artículo 3: los límites territoriales de la Provincia son los que por derecho le corresponden. Para modificar su jurisdicción territorial se requiere ley sancionada con el voto favorable de las tres cuartas partes de los miembros que componen la Cámara de Diputados

Atribuciones y deberes Cámaras de Diputados

Artículo 61:

Inc.1: fijar divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma, crear centros urbanos y dictar la Ley Orgánica de Municipalidades....para fijar divisiones territoriales, crear centros urbanos y acordar subsidios, se requiere ley sancionada con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros.

Régimen municipal

Artículo 107: todo centro de población superior a quinientos habitantes constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

Artículo 108: la ley orgánica establecerá las categorías en que se dividirán los municipios, atendiendo al número de habitantes y a la importancia económica, ajustándose al principio de uniformidad de regímenes para Comunas de igual categoría.

1.5. La Constitución de la Provincia de Misiones

Atribuciones de la Cámara (Representantes)

Artículo 101:

Inc.9: disponer la creación de villas, declarar ciudades.

Inc.11: establecer la división política de la Provincia y ejidos municipales, tomando como base la *extensión, población y continuidad*.

Régimen municipal

Artículo 162: la ley establecerá tres categorías de municipios, de acuerdo al número de sus 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.

1.6. *La Constitución de la Provincia de Río Negro*

Declaraciones generales, derechos, garantías y responsabilidades

Límites.

Artículo 9: los límites del territorio de la Provincia son históricos fijados por la ley...

Su modificación requiere los votos favorables de los cuatro quintos de los miembros de la Legislatura.

Atribuciones de la Legislatura

Artículo 139:

Inc. 12: Autoriza la cesión de tierras de la Provincia para objeto de utilidad pública nacional, provincial, municipal o comunal, con dos tercios de los votos presentes

Inc. 16: establece la división administrativa y política. Sólo podrá modificarse este último con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Límites. Ejidos colindantes

Artículo 227: La Legislatura determina los límites territoriales de cada municipio, tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Toda modificación ulterior de los límites se hace por ley con la conformidad otorgada por referéndum popular, en caso de *anexiones*, por los electores de los municipios interesados y en caso de *segregaciones* por los electores de la zona que se segregase

Régimen municipal

Artículo 225: Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional.

La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de superposición normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal.

1.7. *La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego*

Declaraciones de derechos, deberes y garantías

Límites (que por derecho corresponden)

Artículo 2:

Cualquier modificación de los límites deberá ser autorizada por ley especial, aprobada por las tres cuartas partes de los miembros de la Legislatura y sometida a *consulta popular*

Atribuciones de la Legislatura

Artículo 105:

Inc. 14: crear o modificar la jurisdicción departamental de la Provincia, con el voto de los dos tercios de sus miembros

Régimen municipal

Límites

Artículo 172: los límites de los municipios y comunas se establecerán por una ley especial de la Provincia cuya aprobación, y eventuales modificaciones, deberán contar con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura la que a tal fin tomará en consideración una zona urbana más otra urbano-rural adyacente de hasta cinco kilómetros. Esta limitación no se aplicará a los municipios y comunas que a la fecha de sanción de esta Constitución tuvieron fijados por ley límites que excedan los previstos precedentemente.

1.8. *La Constitución de la Provincia de Salta*

Declaraciones generales y formas de gobierno.

División territorial. Integración regional

Artículo 8:

El territorio de la Provincia se divide en departamentos y municipios.

El Estado provincial promueve integración social económica y cultural de las regiones con características e intereses comunes, mediante la creación de instituciones que tengan a su cargo la planificación y ejecución del desarrollo regional, con participación en los organismos de gobierno...

Poder Legislativo

Artículo 124:

Inc. 8: fijar las divisiones territoriales de la Provincia.

Régimen municipal

Artículo 164:

Segundo punto: la delimitación de la jurisdicción territorial de los municipios corresponde a la Legislatura. Toda modificación ulterior de estos límites se dispone por ley de la Provincia, *con previa consulta popular*, realizada en la forma que señala la ley...

1.9. *La Constitución de la Provincia de San Luis*

Declaraciones, derechos y garantías

Modificación de los límites

Artículo 6: Para modificar los límites territoriales de la Provincia, por cesión, anexión o de cualquier otra forma, como igualmente como para ratificar tratados sobre límites que se celebren, se requiere ley sancionada con el voto de las tres cuartas partes de los miembros que componen las Cámaras legislativas y aprobación *por consulta popular*, sin cuyos recaudos no será promulgada.

Atribuciones del Poder Legislativo

Artículo 144: corresponde a la Legislatura:

Inc.1: Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia de conformidad a lo previsto en esta Constitución.

Régimen municipal

Artículo 247: Esta Constitución reconoce la municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad.

Como consecuencia de ello es una institución político-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 esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dictan.

Jurisdicción territorial municipal

Artículo 271: La jurisdicción de las comisiones y de los intendentes comisionados es fijada por la ley respectiva procurando se corresponda con el partido.

1.10. La Constitución de la Provincia de San Juan

Declaraciones, derechos y garantías

Modificación de límites

Artículo 6: para modificar los límites territoriales de la Provincia, por cesión, anexión o de cualquier otra forma, como igualmente para ratificar tratados sobre límites que se celebren, se requiere ley sancionada con el voto de las tres cuartas partes de los miembros que componen la Cámara de Diputados y aprobación por *consulta popular* sin cuyos recaudos no será promulgada.

División Política

Artículo 7: el territorio de la Provincia se divide en diecinueve departamentos a saber: Albardón, Angaco... con sus actuales límites determinados por ley los que no pueden ser modificados sin previa *consulta popular* en los departamentos involucrados.

Atribuciones de la Cámara de Diputados

Artículo 150: son atribuciones de la Cámara de Diputados.

Inc.6: establecer o modificar los límites de los departamentos de la Provincia, tomando como base los antecedentes históricos, su extensión y población, con el voto de los dos tercios de sus miembros.

Inc.7: reconocer nuevos municipios en razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realizan conforme a lo que se establece en esta Constitución.

Inc.8: dictar la ley orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría. En los casos de escisión o fusión se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados.

Régimen municipal

Artículo 239: todo centro poblacional dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado de acuerdo a las prescripciones de esta Constitución, de las Cartas Municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo

X. Características de las Constituciones reseñadas

Siguiendo con la metodología que hemos utilizado en este trabajo nos abocaremos en primer término a las previsiones que contienen las Cartas provinciales respecto a las posibilidades de modificación de su propio territorio que por "*derecho e históricamente*" le corresponden; para luego observar el alcance que ofrecen las mismas en el capítulo de las divisiones político-administrativas, los recaudos considerados para el reconocimiento de nuevos municipios y las previsiones que contengan sobre los límites territoriales municipales.

1. Límites territoriales de la Provincia

Veremos los distintos supuestos contemplados para modificar estos límites:

A) *Se exigirá ley especial, mayoría especial y posterior consulta popular* (Tierra del Fuego, artículo 2).

B) *Se requerirá mayoría especial y posterior aprobación por consulta popular* (San Luis, artículo 6; San Juan, artículo 6).

C) *Exigen solamente mayoría especial* (La Pampa, artículo 3; Río Negro, artículo 9; Buenos Aires, artículo 4)

2. *Respecto de la división político-administrativa*

A) *Realizan una enunciación genérica sin establecer exigencias especiales:*

- Fija divisiones territoriales para la mejor administración (Buenos Aires, artículo 103 inciso 4).

B) *Realizan una enunciación genérica con exigencias especiales:*

- Fija las divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma y exige para ello mayoría calificada (La Pampa, Artículo 1 inciso 1).

- Establece la división administrativa y política requiriendo para modificar esta última mayoría calificada (Río Negro, Artículo 139 inciso 16).

C) *Realiza una enunciación precisa con exigencias especiales:*

- Divide el territorio en departamentos que no pueden ser modificados sin previa consulta popular (San Juan, Artículo 7).

- Modifica los límites departamentales con la exigencia de mayoría calificada de cada Cámara (Córdoba, Artículo 110 inciso 7).

D) *Establece regiones:*

- Establece regiones para unificar los diversos criterios de división territorial (Córdoba, Artículo 110 inciso 7 y 175).

- Promueve regiones con fines de integración social económica y cultural (Salta, Artículo 8).

E) *Incorpora los municipios como división política y administrativa:*

- Divide el territorio en departamentos y municipios (Jujuy art. 123 inciso 21, Salta Artículo 8, Tierra del Fuego, Art. 105 inciso 14).

- Establece la división política y ejidos municipales tomando como base la extensión, población y continuidad (Misiones Art.101 inciso 11).

3. *Reconocimiento de municipios*

A) *Establecen para el reconocimiento del municipio un parámetro poblacional:*

Entre otras Constituciones

- Jujuy (más de 3000 habitantes)

- Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego (más de 2000 habitantes)

- Salta (más de 900 habitantes)

B) *Establecen junto al parámetro poblacional otras referencias:*

En razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realicen (San Juan, art. 150 inc.7).

C) *No establece nada al respecto:*

- Constitución de Buenos Aires.

4. *Respecto de los límites territoriales municipales*

A) *Establecen condiciones:*

- La ley fijará los límites territoriales de cada municipio teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia y resolverá los casos de *división o fusión* que se plantearen (Jujuy, art. 179 inc. 1).
- La Legislatura establece el *procedimiento* para la fijación de límites; éstos no pueden exceder la correspondiente al departamento respectivo (Córdoba, art. 185, segundo párrafo).

B) Establecen modalidades participativas:

- En la *fusión* se convocará a referéndum de los electores de los municipios involucrados (Córdoba, artículo 110).
- *Toda modificación* ulterior de los límites territoriales se dispone por ley de la Provincia con previa consulta popular realizada en la forma que señala la ley (Salta, artículo 164, segundo párrafo).
- En los casos de *escisión o fusión*, se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados (San Juan, art. 150 inc.8).

C) No establecen nada al respecto:

- Constitución de Buenos Aires.

XI. El tema en nuestra Provincia de Buenos Aires

Como podemos observar en el cuadro comparativo nuestra Provincia de Buenos Aires tiene la Constitución que menores recaudos toma sobre este tema.

Parece necesario recordar que:

- No establece condiciones, recaudos y criterios orientadores para la división política administrativa de su territorio.
- No hace alusión alguna al reconocimiento municipal y menos aun sobre la modificación de los límites territoriales de éstos.

De ello podemos deducir que el escueto concepto contemplado en nuestra Carta "*para la mejor administración*" se corresponde con el régimen local predominante en la Provincia, es decir, entidades cuyo único fin pareciera ser el de administrar y prestar un servicio delegado por la misma.

1. Algunas sugerencias que ofrece el Derecho Comparado

A partir de este lacónico cuadro de situación, nos permitimos rescatar de los institutos comparados que hemos repasado los siguientes criterios para una futura formulación sobre estos temas:

- La necesidad de que se establezcan *exigencias parlamentarias y consulta popular* (mayorías calificadas) respecto a los límites territoriales provinciales.
- La incorporación del concepto de *región*, para adjetivar las disimilitudes territoriales que presenta nuestra Provincia.
- La necesidad de contemplar parámetros amplios (poblacionales, económicos, etc.) para el *reconocimiento municipal*.
- La importancia de otorgarle a la *Ciudad* algún tipo de efecto jurídico-institucional consecuente.
- La necesidad de incorporar un *procedimiento* para la definición de los límites territoriales.
- Habilitar *instancias consultivas* para aprobar la modificación de límites territoriales municipales.

2. Un antecedente en la Convención Constituyente del 94

A pesar de que no fue modificado el capítulo municipal en la reforma de la Constitución del 94, del Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente, surgen testimonios que parece significativo recordar:

Así el 12 de septiembre de 1994 se procedió a la lectura por secretaría del despacho en mayoría de la Comisión de Gobierno Municipal ²⁸ que preveía en uno de sus artículos respecto al tema en estudio lo siguiente:

“la legislatura determinará los límites territoriales de cada municipalidad”.

Con posterioridad se dio lectura al despacho de la UCR-Frente Grande ²⁹, que sobre el mismo tema definía lo siguiente:

“la legislatura dictará una ley general que deberá establecer, los requisitos para la admisión de nuevos municipios por división, fusión y/o anexión de otros, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas y determinando la base mínima de población para municipios urbanos y municipios urbano-rurales; previendo para todos los casos, la aplicación de los mecanismos de consulta e iniciativa popular. La Ley de admisión fijará los límites territoriales de cada municipio”.

XII. La necesidad de la regionalización

Para concluir, no podemos obviar el tema de los distritos que conforman el área Metropolitana.

Hemos expuesto en otro trabajo ³⁰ el alcance que le damos a la regionalización, caracterización que ampliamos en el ensayo *La Crisis Municipal en la Provincia de Buenos Aires*.

Sin perjuicio de que la acepción es aplicable a los distintos ámbitos que por sus afinidades constituyen una unidad, en este capítulo nos proponemos acotar el término a la individualización en *el conurbano bonaerense*, con el objeto de enfatizar la necesidad de su tratamiento diferenciado ³¹.

1. Un breve relevamiento de la zona

La población de la Provincia de Buenos Aires alcanzó, para el censo de 1991, la cifra de 12,6 millones de habitantes. Su densidad poblacional triplica la del país, siendo de 41 habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que en la nacional es de 12 hab/km2.

En territorio provincial la población urbana es del 94% del total de habitantes (desigualmente distribuidos).

En este marco el conurbano bonaerense tiene una influencia determinante en el perfil provincial, siendo que ocupa el 1,8 del territorio bonaerense, conteniendo el 69% de sus habitantes.

1.1. Un cuadro sinóptico

POBLACION ³²	PROVINCIA	CONURBANO	PAIS
Habitantes	12.594.974	7.969.324	36.615.528
Superficie	307.571 km2	3.680 km2	2.780.400 km2
Densidad poblacional	41 hab/km2	4.165 km2	12 hab/km2
Población urbana	94,5 %	100%	84,4%
Variación Intercensal	1,6	1,7	1,7

²⁸ Obtuvo 65 votos afirmativos, 72 por la negativa y un ausente.

²⁹ Obtuvo 53 votos afirmativos, 84 negativos y un ausente.

³⁰ Cap. “La región como opción”, pág 110 y sgtes. En el libro *Régimen Municipal Bonaerense* publicado por el H. Senado de la Provincia de Buenos Aires, 1987.

³¹ El tema lo abordamos con mayor profundidad en el trabajo *El área metropolitana de Buenos Aires*, de próxima publicación.

³² Las estadísticas contempladas en este cuadro llegan hasta el año 1991.

1.2. Características del área

La característica más sobresaliente en nuestro país, es que un solo aglomerado urbano -el Gran Buenos Aires- con el 0,01% de la superficie del país, contiene el 35,7% de su población.

El Gran Buenos Aires, sigue siendo el gran centro de atracción en términos absolutos. Por ejemplo en el decenio de 1980-1990, ha recibido aproximadamente 800.000 migrantes..

La implicancia que tiene esto es la disparidad poblacional que hay con el interior.

Los partidos más poblados (que superan los 100.000 habitantes) tienen densidades entre 20.000 a 80.000 habitantes por km²; el otro extremo son los partidos despoblados del resto de la Provincia, con una densidad de 3 habitantes por unidad de superficie.

1.3. Algunas indicaciones de su crecimiento

El crecimiento de los partidos del conurbano tiene dos características principales: se desacelera y se concentra en la zona central, cuyos partidos han aumentado vigorosamente, con incrementos anuales medios del 60 por mil, por ejemplo en Moreno o 44 por mil en La Matanza.

Si en 1960 la población del conurbano era más de la mitad de la Provincia, en 1990 de cada 100 habitantes, 63 residen en los partidos del Gran Buenos Aires. Lanús es por ejemplo el partido de más densidad: supera los 10.000 hab/km². De 6.000 a 8.000 hab/km² le siguen los 4 partidos del norte, más cercanos a Capital, junto con Avellaneda.

Los más periféricos son los de menos densidad. La más baja es San Fernando con 195 hab/km², por la influencia de las islas.

La Matanza es el más poblado, tiene casi 1.300.000 habitantes, representado el 13% de la población total del conurbano.

De acuerdo a las tasas de crecimiento poblacional actuales, en el año 2000 el conurbano contará con una población de 9.000.000 de habitantes y la del resto de la Provincia será de unos 5.000.000, aproximadamente.

2. Las previsiones legislativas

A pesar de este contundente diagnóstico, no contamos en nuestra Provincia con regulación sobre el tema, con excepción de lo previsto en la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo.

2.1. La ley N° 8912/77

Así el artículo 3º: Principios en materia de ordenamiento territorial, define:

Inciso c) En *las aglomeraciones, conurbaciones y regiones urbanas será encarado con criterio integral*, por cuanto rebasa las divisiones jurisdiccionales. Los municipios integrantes de las mismas, adecuarán el esquema territorial y la clasificación de sus áreas, a la realidad que se presenta en su territorio. Esta acción deberá encararse en forma conjunta entre los municipios integrantes de cada región, con la coordinación a nivel provincial.

2.2. El proyecto constitucional del año 1990

Para encontrar otro antecedente tenemos que retrotraernos a las cláusulas contempladas en el proyecto Constitucional del año 1990, que señala:

Artículo 185: Las municipalidades podrán celebrar convenios entre sí, o con la Provincia de Buenos Aires y consorcios o cooperativas de vecinos para la realización

de obras públicas, prestación, prestación de servicios, cooperación técnica financiera o actividades de interés común de su competencia.

Asimismo, podrán convenir con la Provincia su participación en la Administración, gestión de obras y servicios que preste o ejecute en su territorio par lograr mayor eficacia y descentralización operativa, así como la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional. Igualmente, podrán constituir entre sí, o entre sí y con la Provincia, organismos de Gobierno o planeamiento regional cuya creación deberá ser aprobada por ley. La ley dispondrá el origen de los recursos y la atribución de competencias a favor del nuevo organismo, las que posteriormente no podrán ser ejercidas por los Municipios que lo integran.

3. *El Derecho Comparado*

Queda dicho que el tema en análisis lo circunscribimos especialmente a nuestra Provincia y al área metropolitana, como continente y núcleo de nuestra observación. Con este fin, nos valemos de las Constituciones de México, Brasil y Venezuela, para señalar en las cláusulas constitucionales que transcribimos los preceptos que adoptan estas Cartas.

3.1. *Constitución de Venezuela*

Artículo 11: ...una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del *área metropolitana* de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 28: Los municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

3.2. *Constitución de Brasil*

Artículo 25: ...Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamientos de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común.

3.3. *Constitución de México*

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

XIII. Conclusión

1. *Una urgente enmienda municipal*

Cualquier intento debe comenzar por proponer la inmediata reforma de la Constitución provincial que posibilite plasmar la actualización del Régimen Municipal.

Este cometido resulta sustancial, ya que su formulación indicará las pautas decisivas para desarrollar la legislación básica consecuente, sin ella todas las propuestas sufrirán la falta de continente.

Por cierto, esperamos que tal propósito se cumpla a la brevedad.

Mientras tanto se deberá asumir con responsabilidad legislativa este tránsito.

2. *Las leyes como anticipo constitucional*

A partir de este criterio, las leyes que se dicten, y en especial las que aquí son objeto de estudio, deberán contemplar esta expectativa.

En una palabra, es necesario que las mismas sean producto de una concepción del municipio, cuyo contenido pueda ser incorporado y reflejado en una inminente reforma constitucional.

No se pueden asumir estas iniciativas con un criterio contingente, es necesario promoverlas con la prevención que sus postulados y aportes se manifiesten como un *anticipo de la filosofía contextual* con la que se materializará el gobierno municipal en la futura reforma.

En este sentido, resulta decisivo no apremiar innecesariamente los distintos temas, sino reflejar una regulación compatible con el futuro diseño que anima al gobierno local.

3. *Una advertencia a nuevos proyectos*

Con esta precaución, es determinante suspender cualquier otra modificación que se intente con los objetivos aquí observados.

Una institucional invita a asumir los distritos ya divididos -los nuevos municipios- pero no a continuar con este proyecto.

No sólo por las críticas y observaciones que el mismo merece, sino también porque la prosperidad de otras iniciativas puede inducir una descompensación definitiva del Régimen local, que imposibilite una reformulación posterior al respecto.

El hecho de que estas iniciativas se hayan centrado especialmente en los distritos que componen el Conurbano bonaerense, desde alguna perspectiva atenúa los efectos nocivos, ya que en esta área la *cuestión territorial* aparece como una forzada e imaginaria división.

Pero si tal propuesta se extendiera a otros municipios, la afirmación de esta anomalía surtiría efectos de compleja y dificultosa reparación.

4. *La normalización de los Concejos Deliberantes*

Mientras tanto, resulta fundamental resarcir por vía legislativa la precariedad de las cláusulas que han impuesto una desnaturalización a la integración de los Concejos Deliberantes.

Los hechos demuestran que la condicionalidad de la norma se ha cumplido sin haberse establecido los parámetros definitivos que regulen la composición de los Cuerpos deliberativos bonaerenses.

Este hecho, a nuestro criterio, habilita para retrotraer la situación a la legislación de fondo vigente, y en especial lo determinado en el artículo 2 de la L.O.M. permitiendo la integración de estos Cuerpos en forma equitativa y proporcional como lo establece la misma.

En estas circunstancias no se debe insistir en la modificación de la Ley Orgánica y menos aún en la reducción de los Concejos Deliberantes.

5. *La "creación" de municipios*

No abonamos la idea de utilizar el concepto de "*creación*", lo hacemos en esta oportunidad con un mero fin ilustrativo.

Sostenemos, como ya se ha expuesto en este ensayo, que el término que refleja la genuina identidad del gobierno local, es *reconocimiento*.

La diferencia aparece indubitable:

-la *creación* supone la aptitud atribuida a un órgano para generar lo inexistente.

-el *reconocimiento* supone homologar lo existente cumplidas las condiciones que acrediten su identidad.

Claro está que en ausencia de las normas constitucionales que provean al reconocimiento del municipio, la “*creación*” se presenta hasta ahora como la única opción.

En consecuencia, la misión de la legislatura será *crear* las condiciones para el *reconocimiento* de los nuevos municipios.

Esta legislación debe ser la primigenia, ya que a ellas se concatenarán las otras legislaciones vinculadas al tema, y debe guardar a la vez, como ya citáramos, una vocación de diseño compatible a la futura reforma constitucional.

6. *El reconocimiento municipal*

Sobre este tema, observamos que nuestro Derecho Público presenta una amplitud en que no goza de la singularidad institucional que merece.

Si bien la referencia tomada por la mayoría de las Constituciones provinciales es la población, la misma no resuelve otros interesantes aspectos que se presentan.

La facultad de este reconocimiento ¿de que *procedimiento* depende?

¿Qué otras condiciones o requisitos nos sugiere el Derecho Comparado?

Son algunos de los interrogantes que las Constituciones plantean de diferente manera.

- Al respecto sostenemos que la legislación a dictarse -para reconocimiento de nuevos municipios- debe contemplar algunas de las condiciones que sugerimos:

- a) El rango poblacional.
- b) Una genuina aptitud económica-financiera.
- c) Las características histórico-culturales que presente la localidad.
- d) La pertenencia e identidad con el ámbito reivindicado.
- e) La distancia que medie entre uno y otro municipio que garantice la individualidad del mismo.

En cuanto a la pertenencia, adelantamos que nos atrae la idea que esta aspiración vaya acompañada de un petitorio de un número significativo de los electores asentados en su territorio.

Naturalmente, para evitar confusiones, no nos estamos refiriendo a los electores del Partido —en donde generalmente se integran varios distritos o ciudades—, sino a un porcentaje de la población situada en la localidad que aspira a este reconocimiento.

Tal propósito, afirmará más allá del cumplimiento de las exigencias habilitantes, la aspiración comunitaria de darse una organización política, promoviendo un compromiso que consolida la identidad con esta expectativa.

7. *La singularización del área metropolitana*

La legislación que en el punto anterior hemos referido como necesaria a dictarse para el reconocimiento de nuevos municipios, tendrá que excluir expresamente los municipios que integran el área metropolitana, cuyas características diferenciadas, como ya hemos aludido en el capítulo anterior exigen una legislación especial para su tratamiento.

Esta norma deberá incorporar definitivamente un criterio de organización que garantice la participación efectiva de los municipios involucrados en un ente o instancia con competencias para la resolución de los distintos temas comunes que presenta el área.

8. *Una cuestión de prioridad*

Para el logro de estos fines, insistimos en que no debe confundirse la división política administrativa como prerrogativa de la Provincia con los límites territoriales del municipio.

De esta manera, la división política-administrativa puede tener distintos móviles e intereses (descentralización de servicios; intereses económicos, electorales, etc.) que propendan en líneas generales “*a una mejor administración*” y su forma se traducirá en las distintas variantes de organización territorial (regiones, departamentos y la forma que se defina para determinar la base territorial que se le reconozca al municipio);

pero otra cosa es determinar los *límites territoriales* de los nuevos municipios reconocidos.

9. *La responsabilidad de la Legislatura*

Para este último fin -límites territoriales de los nuevos municipios-, se requerirá de una ley que establezca criterios generales a contemplar que determine los límites del nuevo partido (por ejemplo el máximo de kilómetros cuadrados a considerar fuera del ejido del núcleo poblacional o localidad reconocida), ello sin perjuicio de las particularidades (geofísicas, urbanísticas, etc.) que justifiquen en cada caso la decisión asumida.

En una palabra, entendemos que la Legislatura tiene en este tema -límites territoriales- las siguientes responsabilidades:

- a) Resolver sobre los propios límites bajo las condiciones que establezca la Constitución.
- b) Implementar las divisiones político-administrativas para una mejor administración (v.gr. Regiones).
- c) Establecer la base territorial del municipio.
- d) Regular los criterios imperantes para definir los límites territoriales de los nuevos municipios reconocidos.

10. *El territorio municipal*

La tesis abonada en los puntos anteriores supone reconocer al territorio como uno de los elementos inescindibles de la propia organización municipal; por lo tanto la facultad legislativa para fijar los criterios políticos-administrativos, no podrá ser usada para modificar inconsultamente "*su territorio*"³³.

11. *Municipio y descentralización*

Para subrayar estas ideas, también debemos recordar un aspecto distintivo entre los intentos de *descentralización* y nuestro *municipio*, y es que este último en nuestro sistema federal es la forma de *distribución territorial del poder adoptado*.

Más allá de las numerosas posiciones y teorías que se generaron en torno a esta definición, y las desnaturalizaciones fácticas, jurídicas y políticas que nuestro federalismo ha sufrido, no hay duda de que el municipio (Artículo 5) forma parte de los requisitos constitutivos de nuestra federación.

Partimos de la base de que ningún Estado miembro puede ignorar su implementación y reconocimiento y aun menguado en sus potestades, el territorio constituyó desde siempre el ámbito para el ejercicio de sus facultades políticas y de administración.

La existencia local tiene un justificativo ontológico que se traduce en la imperativa cláusula de la garantía federal.

No estamos frente a entes territoriales de gestión de servicios -y por ende susceptibles de ensayar con ellos modelos de descentralización funcional-, sino ante personas jurídico-públicas con organización, autoridades y competencias propias.

Tal valoración, incorpora un dato distintivo de especial relieve: el territorio una vez integrado a su esfera de competencias, es indisoluble a su personería pública.

³³ Desde esta concepción se explica que en México los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Así también en el Proyecto de Reforma de la Constitución provincial del año 1990 (Sección Sexta. El régimen municipal. Capítulo único), el artículo 184 expresaba: Son de competencia de los Municipios las siguientes atribuciones:

Inciso 9: Elaborar planes de desarrollo urbano y rural, normar y reglamentar el uso del suelo y la organización territorial de su Distrito, en el marco de la legislación provincial en la materia.

12. El territorio de los nuevos municipios

¿Cómo se compadece entonces la teoría expuesta -la intangibilidad territorial del municipio- con la facultad de reconocer otros nuevos ubicados en su jurisdicción?

En principio, debemos responder que en general estos asentamientos poblacionales con aptitud para ser reconocidos como municipios, ya gozaban seguramente de algún grado de organización institucional, que implicaba el espacio territorial comprendido (nos referimos a Comunas, Consejos vecinales electivos u otra tipología de entes locales menores), que ahora sólo perfeccionaran su estatus.

No hay allí estrictamente desmembramiento, sino sólo un reconocimiento constitucional que al alcanzar los parámetros habilitantes modifica su estatus.

En una palabra no hay “creación” de municipio, sino conversión embrionaria del ente preexistente.

- Habrá “creación” -*strictu sensu*- cuando un núcleo poblacional asentado en un territorio aspire a este reconocimiento político-institucional, sin que tal aspiración conciba un estadio organizacional anterior.

13. El sistema territorial adoptado

Desde ya la posibilidad de reconocer nuevos municipios, puede darse cualquiera sea la base territorial adoptada constitucionalmente (ejido, distrito, partido); ya que la *creación*, como dijimos no afectará al existente, sino que sólo estará reconociendo una nueva realidad con capacidad y singularidad para cumplir los fines locales.

En este sentido, tanto el sistema del *ejido como del distrito*, en su propia caracterización definen criterios constitutivos que al efectivizarse permiten el reconocimiento análogo de otros.

En el caso del *partido*, el tema presenta aristas más ficticias, ya que este sistema responde a intereses más difusamente asociados al municipal³⁴.

En este último caso -Provincia de Buenos Aires- la división política-administrativa suele mimetizarse con la base del municipio y la pertenencia territorial se presenta en consecuencia más desdibujada; por eso el reconocimiento de nuevos municipios dependerá de las condiciones objetivas y equitativas que determine una ley especial, de la misma forma una ley establecerá el alcance de su territorio.

14. La modificación de los límites territoriales municipales

Entonces, ¿cuando hay cesión, división y fusión?

- En el sistema de base territorial adoptado en nuestra Provincia habrá *división* cuando se reconozcan otros nuevos municipios y consecuentemente se produzca el desmembramiento territorial del municipio preexistente, o también cuando al municipio se le otorgue la capacidad de crear distritos o entes locales menores dentro de su jurisdicción³⁵.

³⁴ Así lo manifestaba Carlos MOUCHET en el artículo “Las ideas sobre el Municipio Argentino en el pasado y su actualidad”, publicado en el diario La Nación el 21 de marzo de 1958. Manifestaba: “...el sistema de partido municipio adoptado en la Provincia de Bs. As. no se adecua al concepto de la vida municipal, pues cuando en un partido o departamento hay varios centros urbanos, el que es cabeza de partido goza de una situación privilegiada, en tanto que los otros quedan en estado de dependencia y quizás paralizados en sus posibilidades de desarrollo...”.

Respecto al *municipio partido* las razones del sistema pueden buscarse, doctrinariamente, en las tesis francesa revolucionarias (fundadas tanto en una concepción filosófica profunda como en apremiantes necesidades políticas) que incluían la homogeneidad de régimen sin distingos de tamaño e importancia y la noción de que todo el territorio debía dividirse en municipios.

³⁵ Como ocurre en Brasil:

Artículo 30: Compete a los Municipios

I-legislar sobre asuntos de interés local;

II-suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese;

- En cuanto a la *fusión* entendemos que su posibilidad debe estar contemplada por una ley que establezca las circunstancias para su materialización.

Entre ellas a título de hipótesis ponderamos:

-Cuando resulte inviable mantener la singularidad de los municipios involucrados y constituyendo éstos una "unidad funcional".

-Cuando las afinidades económicas, sociales, culturales promuevan, a pedido de los municipios involucrados, la necesidad de esta fusión.

-Cuando la complejidad de los servicios a prestarse acrediten fehacientemente la conveniencia de....

-Cuando se anexe un municipio que hubiere perdido la aptitud (poblacional-económica) que lo llevó a su reconocimiento.

En todos estos casos la ley que así lo disponga tendrá que ser homologada con un referéndum a la población de los municipios involucrados.

En cuanto a la *cesión* entendemos que resulta indispensable que tal determinación cuente con la intervención del Concejo Deliberante del municipio cedente, y en forma equivalente como ocurre con las Constituciones provinciales, tal resolución sea adoptada por el voto favorable de una mayoría calificada de los miembros que integran el Cuerpo, considerando también la posibilidad de que la *cesión* fuera aprobada posteriormente por una consulta popular.

En este último caso (que nosotros no ponderamos como inexorable) si se decidiera la consulta, la misma ordenanza que resuelva la cesión deberá convocar a dicha consulta a los electores del partido en un plazo breve (pensamos no mayor de quince días) para que con carácter vinculante se expida al respecto la ciudadanía.

Con esto queremos afirmar la idea de que la naturaleza inherente del territorio al municipio exige que su cesión (que puede ser entre otras causas por razones de utilidad pública), guarde análogos recaudos que los contemplados por las mayorías de la Constituciones cuando del territorio provincial se trata.

La intervención del Concejo Deliberante tendrá la significación de fundamentar y responsabilizarse sobre decisiones de esta naturaleza.

III-establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley;

IV-Crear, organizar y suprimir distritos observando la legislación estatal;...