

El anacrónico régimen municipal bonaerense

I. Introducción

Me honra participar de esta especial edición de la revista Anales que se realiza con motivo de la conmemoración del bicentenario de nuestra Revolución de Mayo. Tal singular circunstancia invita a enfatizar algunos aspectos de nuestro Derecho Público local y en especial sobre nuestro régimen municipal bonaerense.

No cabe duda de que el artículo 123 de nuestra Constitución Nacional consagra explícitamente la identidad de un nuevo sujeto federal. Nos referimos, naturalmente, al gobierno municipal y al alcance autonómico y constituyente que el precepto le atribuye.

Nos encontramos frente a una oportunidad decisiva de ensanchar y enriquecer la efectiva descentralización del poder y de esa manera aportar una nueva dinámica a nuestro sistema federal.

Como sabemos, la mayoría de nuestros Estados provinciales ha consagrado estas potestades (en muchos casos antecediendo a la propia reforma de la Constitución Nacional) confirmando un panorama que desplaza las añejas antinomias sobre la Administración municipal, consolidando su naturaleza sociológica y su personalidad política institucional. Tal valiosa definición constituye uno de los aportes más relevantes de nuestra Carta Fundamental, posibilitando una instancia organizativa sujeta a las singularidades e idiosincrasia de cada comunidad.

Nos encontramos ante un fecundo tránsito para anclar un sistema de gobierno cuyos actores (incluyendo también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) nos posibiliten rediseñar la concepción y distribución del poder territorial.

En este sucinto orden de ideas, resulta un dato inédito el anquilosamiento de nuestro régimen municipal bonaerense, que no ha reformado su capítulo en la Convención del año 94 (desoyendo el mandato de la ley 11.488 y el precepto constitucional), agravando esta injustificada omisión con variados e insólitos argumentos que pretenden desvirtuar las competencias propias e inherentes del municipio. A ello nos referiremos.

II. Una definitiva identidad

Todos sabemos la significación que tradujo para la vida local el artículo 123 de la Constitución Nacional, en tanto establece en forma categórica la naturaleza autonómica del municipio como una atribución inherente a su personalidad jurídico-política.

En una palabra, una voluntad constituyente inequívoca que plasmó la definitiva identidad del gobierno local como garantía federal y centro de imputación del poder.

De esta forma, la dinámica del federalismo se enriqueció desde su efectiva descentralización y sus actores (Nación, Provincia, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipio) expresan los elementos que estructuran a toda persona estatal y la tensión dialéctica que traduce esta "unidad en la diversidad" que distingue nuestra organización.

El precepto no ofrece dudas y su letra constituye un aporte de los más sugerentes que plasmó nuestra Carta Fundamental. Así dice: "Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º *asegurando la autonomía*

municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Naturalmente “reglando su alcance y contenido” es el histórico reconocimiento a una potestad provincial que surge prístina desde la Constitución de 1853 cuando por su artículo 5º exige asegurar el régimen municipal para la administración de los intereses locales.

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, *su régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Como podemos observar, el salto cualitativo está dado entre “*régimen*” y “*autonomía*” y en este último concepto se asienta el nuevo y definitivo perfil del municipio.

Reglar es ajustar, adaptar, desarrollar las singularidades que tendrá la institución de acuerdo al Estado provincial en que se encuentre, precaución que no sólo repara en la natural distribución de competencias que infiere el federalismo sino también en las disímiles condiciones demo-socio-culturales y económicas que caracterizan el trazo de nuestras veinticuatro provincias.

En definitiva, el art.123 es una pauta constitucional que mandata y a la vez reconoce, una norma sustantiva cuya adjetivación queda librada a la potestad constituyente de cada Estado miembro.

II.1. *Un insólito argumento*

Por cierto, esta aclaración preliminar resultaría en cualquier caso elemental y/o innecesaria en una cultura institucional con la madurez de lo prospectivo, pero la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 94 no se pronunció sobre el capítulo municipal, desoyendo la propia ley declarativa que así lo disponía y omitiendo flagrantemente el mandato constitucional.

En este orden de ideas, con sorpresa he escuchado en congresos y actividades afines, argumentos donde ligeramente se sostenía que esta precaución de reglar el alcance y contenido suponía la facultad de establecer el modelo y oportunidad que mejor se adecuara a las prioridades políticas de la gestión bonaerense.

Esta posición, que desnaturaliza abiertamente la identidad local, era esgrimida por técnicos y operadores especializados en ofrecer respuestas innovativas; calificando nuestro régimen municipal como una “autonomía semi-plena” y tantos otros forzados eufemismos que pretendían convalidar la existencia de un municipio autárquico despojado de las más elementales prerrogativas conferidas por nuestra Constitución Nacional.

Así se han cumplido quince años de omisión constitucional y la Provincia de Buenos Aires vegeta en su poder local mientras se suceden interminables proyectos para seguir enmendando la ley orgánica del año 1958 o medulosos comentarios henchidos de pletóricas intenciones.

Debemos convenir en que el estudio del Derecho Público encuentra su razón en el ámbito vivo de su aplicación, en los múltiples aspectos -aun los más nimios- que nos ofrecen sus temas, en la constante demanda y evolución de sus Instituciones. La ausencia de esta práctica, esteriliza el concepto.

Por lo tanto, la sensación predominante al abordar este tema, es la fatiga que produce haber denunciado y/o alertado sobre esta situación en numerosas ocasiones, levantando la voz sobre lo que debería hacerse y diseñando en el aire alternativas. Ser un bonaerense hablando de nuestro régimen municipal produce tanta impotencia como el exilio de un agricultor en el área metropolitana.

En consecuencia, la primera definición que debemos enfatizar es asumir la sólida pronunciación de nuestra Constitución Nacional y la exigencia que de ella deriva.

II.2. *La cuestión es relativizar*

Otro argumento que se suele escuchar con recurrencia es el número de Constituciones que no adaptaron el gobierno local a las previsiones del artículo 123. Hasta hace muy poco solía incorporarse a la Provincia de Buenos Aires junto a las de Tucumán, Entre Ríos, Santa Fe y Mendoza, buscando con ello relativizar esta omisión y presentar la cuestión como si se tratara de un conjunto de provincias morosas de una obligación natural.

Pero este dato es inexacto, pues el único punto de coincidencia es la falta de adecuación al mandato constitucional de las últimas dos provincias (Santa Fe y Mendoza), en todos los demás aspectos las diferencias son determinantes.

En el caso de la Provincia de Tucumán, ésta se reformó en el año 2006; en su sección VII, capítulo único, establece:

-“...Esta constitución consagra *la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios...*”

La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere.

En el área de proyección rural y en el resto de la provincia, la ley podrá autorizar al Poder Ejecutivo a erigir comunas en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipios” (Art. 132).

- “*Las municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones. Sus resoluciones, dentro de la esfera de sus atribuciones, no pueden ser revocadas por otras autoridades administrativas y se comunican a la Legislatura por vía del Poder Ejecutivo...*” (art.139).

En el caso de la Provincia de Entre Ríos su nueva Constitución se sancionó el 11 de octubre del 2008. Así dice:

- “*El municipio es una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre a la búsqueda del bien común*” (art. 229).

- “*Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas*” (art. 231).

- “*La ley reglamentará el régimen de las comunas y determinará su circunscripción territorial y categorías, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos. Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejercicio del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, la regulación de la forma de adquisición de bienes y las demás facultades que se estimen pertinentes.*” (art. 253).

Como vemos las provincias citadas tienen un régimen municipal actualizado de una definida formulación; por ende sólo nos queda referirnos a las otras dos.

II.2.1. Qué podemos decir de la Provincia de Santa Fe sin pensar en Lisandro de la Torre y la Constitución de 1921, en Alcides Greca y la Universidad Nacional del Litoral y tantos estudios, como nos acerca ROSATTI sobre el tema local. A título ilustrativo transcribiremos un artículo de esta Carta para connotar su alcance:

- “*Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.*

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

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten” (art. 106).

En definitiva, la Provincia de Santa Fe (que sancionó su Constitución en el año 1962), consagra la naturaleza sociológica de su gobierno local, establece la diferencia entre municipios y comunas, determina claramente las facultades propias de su gobierno, y

atribuye en los aspectos tributarios, entre otros rubros, el 50% del impuesto inmobiliario (artículo 107).

II.2.2. Quizás el único caso en el orden normativo que permita una forzada equiparación con la Provincia de Buenos Aires sea el de la Provincia de Mendoza. Pero no podemos olvidar que su territorio tiene menos de la mitad de la superficie de la Provincia de Buenos Aires (148.827 km²), posee apenas un poco más del 10% de la población total que se asienta en el territorio bonaerense (1.700.000 habitantes) y tiene sólo 18 departamentos que se corresponden con un municipio, subdividiéndose a su vez en distritos (en nuestro caso tenemos 134 partidos). Su régimen municipal ha dado lugar a un estilo político que se caracteriza por el ejercicio de las competencias propias, así establece: “Los poderes que esta Constitución confiere exclusivamente a las municipalidades, no podrán ser limitados por ninguna autoridad de la Provincia” (art. 209).

Muy lejos está la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que en su capítulo municipal mantiene esta anacrónica formulación:

- “*La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...*” (art. 190).

- “*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...*” (art. 191, inc. 1).

III. Una posmoderna secesión

Pero el dato fundamental es que las últimas dos provincias aludidas no omitieron el mandato del artículo 123, porque sencillamente no ejercieron su poder constituyente con posterioridad. La diferencia es sustancial, conformar esa voluntad es un dato eminentemente político-social y su resultado la más alta expresión jurídico-institucional. No se trata de una técnica de actuación sino de la manifestación de un proceso único.

Otra cosa muy distinta es convocar esa fuerza, promover el delicado funcionamiento que lo habilita, y luego desatender lo previsto por la propia ley declarativa y la expresa cláusula que señala nuestra estructura jurídica superior.

Eso fue lo que ocurrió en la Provincia de Buenos Aires al desoír tal excepcional instancia. Éste es el rasgo distintivo que nos separa de las otras Cartas y pone de relieve una conducta insólita en el tema municipal que nos convoca.

Un proceso de “posmoderna secesión” sin que se presenten las circunstancias irrepetibles que originaron ese tránsito separatista que caracterizó la etapa fundacional de los años 1853-60. No hubo batalla de Caseros, ni unitarios y federales, sino una sórdida disputa del poder (la reelección traccionaba la simultaneidad de ambas reformas) y la conciencia de una cultura pública cuya envergadura descansa en el volumen demo-electoral que refleja la Provincia de Buenos Aires y en especial su conurbano.

Una reforma constitucional es por sí una “política de Estado”, no sólo por su trascendencia (la perdurabilidad de una idea en el tiempo) sino también por su capacidad de alumbramiento de nuevos institutos y derechos que constituirán una fuente insoslayable de interpretación para desarrollar toda nuestra estructura regulatoria.

El poder constituyente es el ejercicio más pleno de una sociedad que diseña su organización y una cita que tiene la responsabilidad de dar cuenta de su crecimiento y vigencia a través de su traducción legislativa.

Por eso una instancia de esta naturaleza no puede perderse en miradas menores, con la mezquindad de quien detenta una posición contingente, saboteando la finalidad ordenadora de la propia vida política.

Pero la cuestión se agrava aun más; si el régimen municipal no fue reformado en el año 94 deberemos remitirnos entonces al antecedente inmediato, es decir, a la reforma constitucional de 1934, cuyas circunstancias históricas y constituyentes estuvieron ajenas al tratamiento del tema local.

Para no distraer al lector sobre temas ya tratados, diremos sencillamente que nuestro régimen local pervive en su misma letra desde hace más de un siglo. Veamos un artículo de nuestra Constitución cuyo alcance nos exime de mayores comentarios:

- “Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes:

Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública...” (art. 192, inc. 4).

III.1. Una modesta contribución

Aun más: la Constitución provincial redujo su aporte a dos cláusulas de incidencia indirecta sobre la vida local, nos referimos a los institutos de democracia semi-directa y a los requisitos y criterios de selección de la Justicia de Paz letrada, equiparando a la función judicial una instancia concebida históricamente como de “menor cuantía”. Veamos:

- “*La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta*” (art. 211).

- “*La Legislatura establecerá Juzgados de Paz en todos los partidos de la Provincia que no sean cabecera de departamento judicial, pudiendo incrementar su número conforme al grado de litigiosidad, la extensión territorial y la población respectiva. Serán competentes, además de las materias que les fije la ley, en faltas provinciales, en causas de menor cuantía y vecinales* (art. 172).

- “*Los jueces a que alude el artículo anterior serán nombrados en la forma y bajo los requisitos establecidos para los de primera instancia. Se les exigirá una residencia inmediata previa de dos años en el lugar en que deban cumplir sus funciones.*

Conservarán sus cargos mientras dure su buena conducta y su responsabilidad se hará efectiva de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo V de la presente sección” (Art. 173).

Pero ninguno de los dos artículos dieron indicios de una pretensión; por un lado, nada se ha reglamentado sobre el primer punto y que sepamos la instrumentación por parte de los municipios ha quedado aislada a modalidades plebiscitarias que se han constituido más en un referéndum sobre determinada iniciativa, que en un ensayo embrionario sobre la institucionalización de la participación pública. En el otro caso, un loable recaudo que no fue acompañado por una efectiva descentralización jurisdiccional que ampliara y agilizara el abarrotado temario que se presenta en la vida local.

IV. Dos destinos contrapuestos

Como sabemos, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 presentó un mecanismo inédito (el denominado núcleo de coincidencias básicas) y estuvo rodeada de circunstancias especiales atendiendo a las características y condiciones de ese encuentro. Hasta el día de hoy se escuchan algunas voces que señalan esa etapa como un punto de inflexión en el escenario político, pero el aporte jurídico-institucional es claramente irreprochable: el Consejo de la Magistratura (artículo 114), el dominio originario de los recursos naturales (artículo 124), el defensor del pueblo (artículo 86), los denominados derechos de tercera generación, comenzando por la amplia fórmula ambiental (artículo 41), las cláusulas constitucionales de defensa del orden democrático (artículo 36), las nuevas garantías (artículo 43) y tantos otros preceptos de equivalente jerarquía.

Por cierto, no faltan quienes observan el nuevo modelo electoral y otros reparos que remiten, a veces con nostalgia, a las bondades que ofrecía nuestra Constitución liberal. En éstos y otros casos se suele soslayar la significación de lo consagrado, como si estas nuevas propuestas hubieran sido una actualización fáustica y previsible. De lo mucho que la Constitución nos ofrece, nos interesa detenernos en la contracara de dos mandatos originados al mismo tiempo, y con ello marcar la estatura de la omisión que estamos comentando. Nos referimos a la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (artículo 129) con una cláusula que se ejerció y otra, *la autonomía municipal* (artículo 123) que en la Provincia de Buenos Aires se ignoró. Veamos:

“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones” (artículo 129).

La Ciudad de Buenos Aires, a partir de esta previsión constitucional, encontró su definitiva identidad; en tal carácter se dio su Estatuto (que es una verdadera Constitución) en el año 1996, sancionó la ley de comunas (año 2005), afianzó su independiente régimen electoral, determinó su patrimonio y sus definidas facultades de actuación.

Desde ya, se puede decir que restan otras importantes materias (la tan mentada Policía y las facultades jurisdiccionales plenas), también que debería readecuarse la llamada “Ley Cafiero” y otras reivindicaciones que afectan la delicada cohabitación entre la Ciudad Autónoma y el asiento del Gobierno Nacional; pero no tenemos ninguna duda de que los temas pendientes se seguirán edificando desde la consagrada afirmación de la Constitución Nacional por una voluntad política dispuesta a materializarla.

Piense por un minuto el lector en esta evolución institucional y compare con el Municipio bonaerense; seguramente compartirá que aquello que no se realiza extravía el protagonismo de su desarrollo, amputa su personalidad, convierte su expectativa en una diletante frustración que se prolonga por años en cíclicos intentos de justificación.

Sin duda, este cuadro de situación le cabe a los constituyentes bonaerenses con un alcance que empaña su especial labor y también a la dirigencia de la Provincia (incluyendo a los distintos intendentes en estos tres lustros) que ha planteado con intermitencia y fragilidad una enmienda al régimen descripto. Nada se ha hecho y las promesas se traducen en respuestas coyunturales intentando contener nuevas y variadas emergencias.

En este contexto, el acostumbramiento pareciera ser el escenario dominante, situaciones absurdas se suceden con una supuesta normalidad como si nuestro régimen municipal se tratara de un feudo inconcebible.

Se segrega el territorio de un municipio y éste no tiene la más mínima incumbencia; se reduce ilegalmente la composición de los Concejos Deliberantes y nadie reclama, un intendente asume las funciones de juez de paz y desplaza al secretario del juzgado, se ponen topes horarios avasallando la clara incumbencia del poder de policía local, se tercerizan las deudas de servicios, se privatizan los juicios de apremios, se incumplen las pautas básicas de la ley de ordenamiento territorial de la Provincia; en fin, en cualquiera de los aspectos que se quiera imaginar un páramo se presenta ante nuestra vista.

V. La energía social

Como no puede ser de otra forma, de este inconcebible retraso institucional surgen conductas y hábitos de inevitable asociación.

Un Municipio autárquico tiene de rehén una comunidad que también lo es; los temas públicos locales le son ajenos y el nivel de participación en cuestiones de inmediata repercusión sobre su calidad de vida, se ve reducido en la mayoría de los casos a experiencias que se tornan aisladas reivindicaciones.

Imagínese el lector el modesto salto que significa que el delegado municipal sea elegido con la participación de los vecinos, es decir, a través de una ordenanza que establece una instancia consultiva para legitimar su designación.

A esta altura, cualquiera podría preguntarse a qué se refiere la figura del delegado (generalmente asociada a la representación complementaria que le confiere el titular); en este caso se trata de la vetusta expresión con que la ley orgánica define al administrador de los centros comunales en todas las distintas localidades que se ubican en el partido municipal; para explicar lo antedicho tendríamos previamente que referirnos a la base territorial, dimensión física que supone que en una misma jurisdicción convivan la cabecera del partido y un sinnúmero de asentamientos diseminados en su territorio.

Para ilustrar lo comentado, digamos que el partido de La Plata tiene diez delegaciones (Los Hornos, Tolosa, Villa Elvira, City Bell, San Carlos, San Lorenzo, Olmos, Villa Elisa, Melchor Romero, Gonnet), localidades de largo arraigo, con una definida idiosincrasia y miles de habitantes que cumplen sus actividades predominantemente en el ámbito de su residencia. En todos los casos alcanzan la naturaleza de ciudad (como exige la constitución de Córdoba para atribuir la autonomía institucional) con rasgos particulares e intransferibles cuyas necesidades las distinguen claramente unas de otras.

Pues allí no hay ni siquiera comunas, sólo un delegado que en el mejor de los casos actúa de nexo entre las demandas y posibilidades sin otra atribución que un minúsculo puñado de facultades. Reproduzcamos en escala este modelo en el conurbano y veremos los pavorosos inconvenientes de su implementación. Es absurdo que una localidad como Laferrere (partido de La Matanza) de 200.000 habitantes tenga como toda representación política un delegado.

Claro, se podrá decir que muchas ONGs cumplen destacada labor o que distintas fuerzas sociales intentan suplir esta orfandad, pero debemos convenir que ello no atenúa el diagnóstico de un modelo que pareciera propio de los comuneros de Castilla o de las pretéritas condiciones que llevaron a abolir el régimen municipal en 1821.

Esta obsolescencia afecta la energía colectiva de una sociedad, evade el estudio de temas específicos, su compromiso y profundización e invita a un quietismo que pareciera estar inscripto en los rasgos deterministas de un tiempo.

VI. Anclados en el tiempo

Como hemos visto, nada nuevo sobre las cuestiones que nos trae el Derecho Público Estadual es considerado en la Provincia de Buenos Aires. Sabemos que el proceso autonómico (obviando los significativos antecedentes de Santa Fe y Córdoba) se originó en 1957, es decir, han pasado más de cinco décadas desde este movimiento descentralizador, que se enriqueció con el ciclo de las nuevas constituciones a partir del año 1986.

Para no hacer una exhaustiva enunciación, digamos que *poder*, *competencias* y *recursos* resultan los aspectos sustanciales de esta consagración. Un poder que reconoce en su atribución constituyente su máxima expresión, unas competencias como la aptitud de desenvolvimiento sin injerencia de ningún otro poder y unos recursos que ensanchan la aptitud dispositiva y crediticia.

Las Cartas municipales son un ejemplo vivo de esta evolución; más de un centenar se expresan en el país, desde la Provincia de Río Negro con 28 Cartas hasta Tierra del Fuego con 2.

Imaginemos por un instante esta verdadera eclosión estatuyente que refleja la variedad de provincias, ámbitos, territorios y lugares cuya fuerza política es la

manifestación de una determinada idiosincrasia y organización; desde Valle Viejo (Catamarca), Resistencia (Chaco), Puerto Madryn (Chubut), Marcos Juárez (Córdoba), Esquina (Corrientes), Palpalá (Jujuy), Leandro N. Alem (Misiones), San Martín de Los Andes (Neuquén), Choele Choel (Río Negro), Tartagal (Salta), Rawson (San Juan), Villa Mercedes (San Luis), La Banda (Santiago del Estero), Ushuaia (Tierra del Fuego).

Veamos, a título ilustrativo lo previsto por esta última Carta:

- *El Municipio de Ushuaia es autónomo, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus competencias institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras para el cumplimiento de los fines que esta Carta Orgánica determina y aquellos que le fueran propios, siendo deber indelegable de las autoridades la defensa de la autonomía municipal*” (art. 2).

- *“Esta Carta Orgánica y las ordenanzas que en su consecuencia se dicten son normas supremas y están sujetas a la Constitución de la Nación y de la Provincia”* (art. 3).

- *“Es deber del Municipio realizar la planificación integral y formular el Plan Estratégico de la ciudad como instrumento dinámico indispensable para establecer políticas de desarrollo y determinar acciones que contemplen los intereses comunes y den respuestas a todas las problemáticas de la sociedad que estén dentro de su incumbencia. Son sus principales objetivos lograr una ciudad con desarrollo y crecimiento sustentables, basados en la equidad social, el mejoramiento de la calidad de vida, el respeto por el ambiente natural y cultural, integrada y articulada con su entorno inmediato y regional. El Ejecutivo es responsable de llevar a cabo esta planificación integral y el organismo legislativo de plasmarla en reglamentaciones. Está a cargo de un Consejo permanente, honorario, con iniciativa legislativa, integrado por las instituciones y organizaciones civiles representativas de toda la actividad ciudadana, vecinos en general y riguroso sustento académico y profesional en todos los temas que abarque”* (art. 47).

De esto y mucho más esta privada la Provincia de Buenos Aires, como si estuviéramos anclados en aquel viejo fallo de 1911 donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Ferrocarril del Sud c/Municipio de La Plata” dijo que al fin y al cabo, el municipio era nada más que una delegación del Poder Provincial circunscrito a fines y límites administrativos.

VII. Otro tópico anacrónico

En la Provincia de Buenos Aires, la idea de región se circunscribe a los ensayos sobre “corredores productivos” o a la añeja fórmula que consagra nuestra Constitución provincial sobre cooperativas para usinas, encontrando allí una forzada interpretación de lo que la doctrina denomina municipios federados o asociación municipal:

“Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: (...) inciso 8º. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica” (art. 192).

Pero fuera de esta voluntad que descansa en las afinidades que un grupo de municipios pudiera compartir y/o en las bondades de su asociación para determinado objetivo, lo cierto es que la Provincia tiene regiones de nítido perfil que no gozan de ninguna disposición.

Siete regiones suelen singularizarse: *norte (Baradero), noroeste (Carlos Casares), Cuenca del Salado Sub región Capital (Berisso, Ensenada, La Plata), centro (25 de Mayo), Atlántica (General Pueyrredón), suroeste (Bahía Blanca) y, naturalmente, el conurbano.*

Si el regionalismo es el ejercicio de la responsabilidad autonómica, su total ausencia es el reflejo de la absoluta decadencia que presenta nuestro gobierno local.

VII.1. Sobre las competencias comunes

Pero el tema regional también excede los intereses comunes que agrupan e identifican los ámbitos espaciales y se expresa en competencias que por su propia naturaleza son de orden suprajurisdiccional; nos referimos a los temas del medio ambiente, ordenamiento territorial, transporte público, localización de residuos, etc.

El propio artículo 28 de la Constitución provincial, suscita el planteamiento de las conexiones irreversibles entre el medio ambiente y el territorio y de los procedimientos instrumentales -jurídicos y técnicos- para asegurar su coordinación, integración y equilibrio.

La ordenación del territorio y la actividad urbanística son dos funciones públicas de indudable proyección sobre toda clase de suelos. *En el caso de la actividad urbanística, se trata de definir las concretas actividades que sobre el suelo pueden materializarse. En el de ordenación del territorio, se trata de definir el marco general en el que la actividad urbanística deba tener lugar. De otro lado, actividad y ordenación dan a entender que la función de gobierno local enmarca necesariamente la actividad urbanística y establece las opciones básicas a que debe atenerse su gestión.*

Una responsabilidad básica del gobierno local, que se manifiesta en la adopción de decisiones sobre los *destinos del suelo* para conseguir un equilibrio territorial y una función ordenadora *del uso del suelo y de la edificación* de la ciudad en sentido estricto.

La irracional reconversión del suelo en la Provincia de Buenos Aires, los asentamientos informales y especiales (*countries*, barrios privados, etc.), la falta de zonificación y tantos otros parámetros, ponen de manifiesto el colapso de la ley de ordenamiento territorial que rige la materia (decreto ley 8912/77).

VII.2. *Un fenómeno singular*

El otro fenómeno es el Área Metropolitana de Buenos Aires, conformada por una conurbación de Municipios de nuestra Provincia en una porción de territorio que no supera el 1% del total del país y concentra cerca de 12.000.000 habitantes.

Como sabemos, no existe una definición globalmente aceptada de lo que deba entenderse por Área Metropolitana. En su conceptualización se manejan criterios de naturaleza diversa: el grado de densidad poblacional; el índice de crecimiento de los Municipios asentados en la zona; su profunda interrelación social o económica o el carácter no agrícola de sus funciones básicas, son algunos de ellos. Ahora bien, no toda concentración poblacional en el espacio debe entenderse incluida en dicho concepto: *desde el punto de vista del Derecho tal denominación queda reservada a aquellos supuestos en los que el ámbito territorial abarca a varios términos municipales cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales.*

Éste es el caso de nuestra conurbación, que está integrada por 30 partidos que anillan a la Ciudad de Buenos Aires; nos referimos a: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando, Tigre, y también parcialmente Escobar, General Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón y San Vicente.

Está demás decir que esta breve descripción tiende a señalar el inconcebible vacío constitucional sobre una de las concentraciones urbanas más relevantes (la tercera de América Latina) donde vive uno de cada tres argentinos; y la imperiosa necesidad de institucionalizar el tema, creando una instancia que comprenda su naturaleza pluri jurisdiccional para abordar los problemas típicamente metropolitanos.

VIII. Palabras finales

Cuando en noviembre de 1980 compartí un panel con el amigo Antonio María Hernández, él ya aquilatava la autoría de un proyecto para la ciudad de Córdoba que luego fue germen del capítulo municipal de una de las primeras Constituciones que Nuestro Derecho Público nos otorgó.

Recuerdo que entre otros eventos de esa época, coincidimos en el “Congreso Juan Bautista Alberdi” que se llevó a cabo en La Plata y más tarde en las “Jornadas sobre Régimen Municipal Bonaerense” en el Honorable Senado de la Provincia; no es una actitud reminiscente, es testimonial.

Córdoba sancionó su Constitución en 1987, luego la reformó en otra oportunidad (2002) y en el ejercicio de sus previsiones constitucionales, consagró 22 cartas orgánicas.

Conmueve el preámbulo de su ciudad capital y el contenido de sus artículos:

“Nosotros, representantes de los vecinos de la Ciudad de Córdoba, en ejercicio de la autonomía reconocida y asegurada constitucionalmente, reunidos en Convención Municipal Constituyente, con el objeto de organizar el Municipio como garante de la libertad, la justicia social y el sistema representativo, republicano, democrático y participativo; exaltar los valores de la persona humana; fomentar el arraigo y la solidaridad; enaltecer la fuerza dignificante del trabajo; promover una mejor calidad de vida y preservar el ambiente; reafirmar la defensa de los derechos humanos; afianzar la convivencia sin discriminaciones, el pluralismo y la participación social; resguardar y enriquecer el patrimonio histórico y cultural; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, sancionamos esta Carta Orgánica para la Ciudad de Córdoba”.

- *“El Municipio de la Ciudad de Córdoba constituye una unidad territorial, poblacional, cultural, política y jurídica, fundada en la convivencia, con participación de comunidad y gobierno en la definición y satisfacción de las necesidades del conjunto” (Art. 1).*

- *“El pueblo de la Ciudad de Córdoba dicta esta Carta Orgánica en ejercicio de la autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Art. 2).*

- *“La Carta Orgánica es de aplicación en el territorio de la Ciudad de Córdoba, con los límites que por ley le corresponde, donde el Municipio ejerce las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a su competencia material” (art. 3).*

- *“La Carta Orgánica y las Ordenanzas que en su consecuencia se dicten son normas supremas en el Municipio y están sujetas a las Constituciones de la Nación y de la Provincia” (Art. 6).*

Todo este caudal de desarrollo es un hecho de participación, de estudio, de ensayos y propuestas, que permite que las ideas que conjugamos en la vida académica y política acompañe estas evoluciones cuyo testimonio nos retroalimenta.

La sensación opuesta nos produce ver las páginas amarillentas sobre estos temas y algunos otros infructuosos proyectos. Tener que asegurar hoy que el estatuto del empleado municipal es una clara incumbencia local, pareciera que nos aleja de Adolfo KORN VILLAFÁÑE y Tomás Diego BERNARD, quienes marcaron en señeros estudios el destino del municipio contemporáneo, con el que seguimos en una incomprensible e impostergable deuda.