

LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Romina Pérez

Autora

Romina Pérez, abogada, docente e investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Integrante del Programa de investigación gobierno, políticas públicas y transformación social y Coordinadora Adjunta de la Diplomatura Superior y de Vinculación en Gobiernos Locales y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Fue Secretaria de Gobierno y Jueza de Faltas en la Municipalidad de Florencio Varela. Actualmente se desempeña como Adjunta a la Dirección de Integridad y Ética Pública en AFIP.

Correo de contacto: andrearominaperez@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto responder al siguiente interrogante: ¿Existe la división de poderes que establece la Constitución Nacional en los Gobiernos Locales de la Provincia de Buenos Aires?.

La Constitución Nacional en sus artículos 5 y 123 otorga el marco normativo general a los gobiernos locales, el primero de ellos fue incluido en la Constitución de 1853, y el segundo, incorporado en la reforma constitucional de 1994, con el fin de dar por terminado el debate doctrinario acerca de la autarquía o autonomía de las municipalidades, dejando expresamente legislada la última opción, no obstante la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no reconoció esta autonomía en su última reforma. Los municipios bonaerenses son actualmente regidos por la Ley Orgánica de las Municipalidades, un Decreto Ley del año 1958, que solo reconoce dos poderes en los gobiernos locales: El Ejecutivo a cargo de un intendente/a y el deliberativo encarnado en los Consejos Deliberantes. El Poder Judicial Municipal no ha sido consagrado y es un apéndice del Poder Ejecutivo, y la autonomía en sus funciones varía en los distintos municipios e incluso, dentro de un mismo municipio dependerá del intendente que gobierne en un período determinado.

Los municipios en el marco del régimen federal argentino

La gestación del federalismo argentino no era una cuestión meramente de organización del poder, sino que se asentaba en una vivencia histórica, sociológica e institucional de las provincias que no se podía desconocer (Haro, 2010). Nació por una imposición de la historia, ya que una fuerte participación de las provincias por los recursos del puerto era lo que se reclamaba.

Actualmente, el régimen federal argentino está compuesto por cuatro gobiernos: Nacional, Provincial, Municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los mismos son autónomos y a diferencia de los tres restantes, el gobierno Nacional es Soberano. Asimismo, prevé la organización interna de cada provincia según las constituciones por ellas dictadas (claro está, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías acordados en la Constitución Nacional). En ese sentido, el Artículo 5 de nuestra ley fundamental señala

que las constituciones provinciales deben asegurar un “régimen de municipal”¹. Asimismo, el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN, en su Artículo 146, reconoce a los municipios como “persona jurídica pública”².

La determinación de los alcances de la norma constitucional referida a la institución municipal evolucionó desde su sanción en 1853 y requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en diversas ocasiones. Recién para 1989, la CSJN en su fallo “Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario” estableció como criterio jurisprudencial que los municipios son órganos de gobierno, con límites territoriales y funcionales, y no meras delegaciones administrativas (criterio sostenido desde comienzos de siglo XX hasta ese momento)³.

La posterior reforma constitucional del año 1994 receptó estos debates sintetizándolos en su Artículo 123, que declara: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”

Por todo lo expuesto precedentemente, y considerando su gesta e historia, el federalismo argentino es por vocación y tradición política, municipalista (Máiz, 2011). Pese a ello, si bien muchas provincias argentinas ya habían consagrado la autonomía de los municipios en sus respectivas Constituciones sancionadas con anterioridad a 1994, las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe siguen sin adaptar sus constituciones provinciales a lo determinado por el Artículo 123, imposibilitando que sus municipios alcancen la autonomía real (Arriaza, 2016: 27).

Las municipalidades son en Argentina, el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación al fortalecimiento de las capacidades de gobierno y de gestión. Su nacimiento y formación, producto del devenir histórico y de nuestro proceso de consolidación como Estado Nación, ha delineado a los gobiernos locales con características muy propias. Podemos remarcar como característica central del sistema municipal argentino su heterogeneidad (Iturburu, 2000), que dificulta su estudio en un esquema constitucional federal. La Constitución de 1994 es muy clara cuando ordena a las provincias diseñar o darse su propio régimen municipal, pero no otorga a los constitucionalistas provinciales elementos específicos sobre los criterios o diseños institucionales a establecer. Esto ha generado que hoy podamos afirmar que existen 23 tipos de gobiernos locales en la Argentina, más CABA, cuyos indicadores permiten compararla con una provincia más que con un municipio. Podemos observar diversas formas de gobiernos locales, donde no todos constituyen municipios, con una importante heterogeneidad desde el punto de vista de su propia naturaleza, con diversos grados de autonomía o autarquía de las

1

Constitución de la Nación Argentina, Artículo 5: “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.”

2

Código Civil y Comercial de la Nación, Ley N° 26.994: Artículo 146: “Personas jurídicas públicas. Son personas jurídicas públicas: a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter;[...]

3

Fallo “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción – 21 de marzo de 1989.

organizaciones locales, con grandes diferencias poblacionales, enormes desequilibrios en los ingresos y los presupuestos municipales, entre otras cuestiones a analizar.

La autonomía municipal

Como se expresó en el apartado anterior, la autonomía municipal surge del texto Constitucional vigente, y en este sentido, quien la posee puede autogestionarse en el marco de sus competencias, legislar y juzgar. Institucionalmente permite que cada municipio pueda dictar su propia Carta Orgánica para organizarse y crear sus instituciones y forma de gobierno, asimismo también implica la capacidad de gestionar sus propios recursos y administrarlos.

Siguiendo los lineamientos de Mariano Bar, la autonomía significa un reconocimiento al Municipio como una descentralización política y no solo administrativa, lo que se traduce en reconocerlo como “comunidad con vida propia” que “gobierna por sí mismo sus intereses locales”.

Al no estar asegurado este régimen autonómico en los municipios de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, surge el interrogante de que hacer frente a esta situación tan irregular. Lo ideal sería que esas provincias modifiquen sus constituciones y adecuen sus normas a los establecido en el texto de la Constitución Nacional. No obstante, algunos autores proponen otras vías posibles, tales como la sanción de leyes de las legislaturas provinciales, la judicialización, el avance de los órganos locales vía ordenanza ante la omisión provincial e incluso la intervención federal.

Los municipios en el contexto bonaerense

La provincia de Buenos Aires se extiende en un vasto territorio teniendo una superficie de 307.571 km², que equivale al 8,1% del territorio nacional. Las cifras relevadas en diferentes censos arrojan números que dan cuenta de su colosal diferencia frente al resto de las provincias de nuestro país. Hasta hoy 135 municipios constituyen la división política territorial de la provincia. El volumen de gastos de todos ellos supera en conjunto al gasto público individual de varias provincias argentinas. Constituye el tercer gasto público luego del nacional y el de la propia administración bonaerense (Bastons, 2011). Sin embargo es inevitable distinguir que al interior de la provincia de Buenos Aires conviven realidades municipales sumamente diversas. El Conurbano bonaerense se recorta con nitidez del resto del espacio provincial comúnmente definido como “el interior de la provincia”. Pese a esta distinción, habitualmente sostenida por la mayoría de los actores estatales y sociales, tanto el Conurbano como “el interior” no son territorios homogéneos en cuanto a la distribución de la dotación de recursos (Pereyra, 2016; Lopez Accoto y Pereyra, 2002), y dentro de esta heterogeneidad las diferencias no son solo geográficas o demográficas sino que también pesan los criterios institucionales públicos y privados de cada municipio, por lo que no es lo mismo contar o carecer de hospitales públicos municipales, cooperativas eléctricas, servicio educativo, justicia de faltas entre otros. Cómo señala Subirats (1998) la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.

Municipios bonaerenses y republicanismo

Nuestro país, adoptó para su gobierno la forma republicana, consagrada en el artículo 1ro de la Constitución Nacional. La misma, entre otros elementos conceptuales, se refiere a

no concentrar el poder en una sola persona, consolidando la división de poderes y funciones, con controles recíprocos entre ellos. La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas. Los poderes del Estado, son tres, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, esto aparece claro en los gobiernos Nacionales y Provinciales, pero se difumina en los niveles locales de gobierno de nuestro sistema Federal. Aún en provincias cuyas constituciones reconocen la autonomía municipal, los gobiernos locales no siempre poseen los tres Poderes.

En la Provincia de Buenos Aires, el Poder del Estado Municipal esta dividido de una manera dual, el Ejecutivo, en cabeza del Intendente Municipal y el Legislativo, ejercido por un Concejo Deliberante. Es necesario para respetar la estructura republicana consagrada en nuestra Carta Magna contar con un Poder Judicial Municipal, toda vez que quien elabora las leyes no las ejecuta ni las juzga, y quien ejecuta las normas no las hace ni las juzga, estos roles republicanos son irrenunciables y deben aplicarse en todos los niveles de gobierno que establece nuestro sistema federal.

La Justicia de Faltas en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

La Justicia Municipal de Faltas en la provincia de Buenos Aires no surge del texto Constitucional de la provincia ni de la Ley Orgánica de las Municipalidades, sino del Decreto Ley 8751 del año 1977, que a su vez ha sido modificado por 12 decretos – ley y 49 leyes.

Dicha ley de rito otorga cierta autonomía y garantías a los Jueces de Faltas, pero no deja de ser insuficiente, vetusta y rémora de un período nefasto de nuestra Patria. Pero lo más grave es que determina como meramente optativa la instauración de Juzgados de Faltas y faculta a los Intendentes, en caso de ausencia de Jueces de Faltas, a Juzgar las contravenciones, convirtiéndose los mismos en juez y parte, en franca violación a las garantías constitucionales y a la normativa supra nacional de Derechos Humanos.

El marco de competencias de esa Justicia Municipal de Faltas se aplica al juzgamiento de las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía y a las normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda a las municipalidades (art. 1º), siendo competente en nuestros días en materia de tránsito, comercios, industrias, medio ambiente, bromatología, salubridad, espectáculos, obras particulares, derecho consumidor, redes de servicios, etc.

El procedimiento que debe aplicarse, surge de diferentes normas provinciales como, por ejemplo, el mencionado Decreto Ley 8751/77 en los casos de contravenciones, la ley 13927 en lo vinculado a Tránsito y Ley 13.133 en materia de Defensa del Consumidor. Asimismo, las ordenanzas locales crean tipos contravencionales y sus sanciones en los ámbitos de su competencia.

Los Jueces de Faltas Municipales, se encuentran investidos de algunas protecciones que los asemeja a los jueces del Poder Judicial, tales como designación compleja en la que intervienen el Ejecutivo y Deliberativo municipal, intangibilidad de salarios y estabilidad en el cargo, como también un procedimiento especial de remoción. No obstante, al depender del Ejecutivo Municipal no poseen presupuesto propio, no tienen control sobre el personal, etc., esto limita la independencia, toda vez que bien podría darse el caso de que un Juez de Faltas se mantenga en su cargo, con su salario indemne, pero no cuente con elementos materiales para llevar adelante sus funciones si el Ejecutivo así lo quisiera. Recientemente, en el partido de Brandsen, se dio el caso en el que, cambio de partido político de turno por medio, se pretendió “neutralizar” a una Jueza designada por una gestión anterior, reconociéndose las garantías de la goza su investidura, pero cerrando el

juzgado por ordenanza, lo que configuró una grave lesión institucional y al acceso a la justicia de los vecinos del mencionado distrito. Afortunadamente, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata hizo lugar a la medida cautelar presentada por la jueza de Faltas y ordenó restituir el organismo y reponer en el cargo a la funcionaria, ordenando retrotraer la situación a los momentos previos a la sanción de la Ordenanza que dispuso la disolución del juzgado de faltas. Indicando, además, que los jueces de faltas tienen un procedimiento especial de remoción, que gozan de estabilidad en el cargo “para mantener la garantía de autonomía e independencia en sus decisiones”, ordenando al intendente a restituir el Juzgado de Faltas de Brandsen y a la Jueza de Faltas local, considerando que la supresión del juzgado va en contra del interés público.⁴

En lo que hace a su implementación en los distintos partidos, el art. 19 del decreto ley 8751/77 prevé dos alternativas: (1) que sea ejercida por jueces de faltas allí donde el Concejo Deliberante hubiese creado juzgados de este tipo; o (2) que sea ejercida directamente por el Intendente municipal, cuando no existan los órganos mencionados anteriormente o, existiendo, cuando sus titulares se hayan excusado de intervenir en un asunto concreto. Si bien la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires a creado la Justicia de Faltas Municipal, algunos como Chascomús, La Matanza o Berazategui aún no lo han hecho, quedando a cargo del juzgamiento de las causas contravencionales y de las faltas los Intendentes, lo que representa una clara violación al principio constitucional del debido proceso, a los tratados de DD.HH. y a la forma republicana de gobierno, toda vez que una misma persona se encuentra a cargo de la comprobación de las faltas y de su juzgamiento.

Conclusiones

En la Introducción de esta ponencia nos preguntábamos ¿Existe la división de poderes que establece la Constitución Nacional en los Gobiernos Locales de la Provincia de Buenos Aires?. La respuesta a este interrogante sin dudas es: no.

Claramente, puede afirmarse que en los municipios de la Provincia de Buenos Aires no existe la triada republicana que consagra el artículo 1ro del texto constitucional, toda vez que solo se existen dos poderes, el Ejecutivo y el Deliberativo.

A su vez, el federalismo en ese ámbito también es débil, ya que los gobiernos locales no poseen autonomía plena, porque la misma no fue receptada en la reforma constitucional de la Provincia, pese a la manda que la norma Suprema Nacional estableció en su última reforma en 1994.

Esta omisión de la Constitución Provincial se constituyó en un obstáculo para el desarrollo autónomo de cada uno de los 135 municipios que se despliegan en el territorio bonaerense, como así también en un impedimento para lograr una democracia con instituciones más potentes, ejemplo de ello es que los vecinos de los municipios de la provincia de Buenos Aires no cuentan con un servicio de Justicia Local independiente.

En términos específicamente normativos la Justicia Municipal de Faltas tiene como ley de rito un Decreto Ley del año 1977, que, si bien otorga cierta autonomía y garantías a los Jueces de Faltas, no deja de ser insuficiente, vetusta y rémora de un período nefasto de nuestra Patria. Entre sus mayores debilidades institucionales determina como meramente optativa la instauración de Juzgados de Faltas y faculta a los Intendentes, en caso de ausencia de Jueces de Faltas, a Juzgar las contravenciones, convirtiéndose en juez y

parte, en franca violación a las garantías constitucionales y a normativa supra nacional de Derechos Humanos.

Tal como sugiere Nestor Losa (2017: 160 -161), la división dual que expresa la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para los municipios debe mutar imperiosamente, con el agregado de un tercer poder autónomo e independiente que opere como contra poder en la trilogía republicana, asegurando la legalidad, constitucionalidad y defensa de los derechos en el ámbito territorial donde detente jurisdicción.

Es importante destacar que la autonomía municipal no puede analizarse de forma independiente del sistema de gobierno federal y republicano, la mejor manera de garantizarla en el marco del sistema federal sería que las constituciones de las provincias que aún no la consagran se modifiquen, aunque importantes doctrinarios han presentado otras posibles vías.

Como corolario cabe destacar que el fortalecimiento institucional municipal robustece el Estado de derecho, en tanto aumenta la legitimidad del Estado, fundamentalmente porque los espacios mas reducidos son mas propicios para las exigencias del autogobierno democrático ya que la cercanía permite una comunicación real que consolida un sistema de controles republicanos al que no es posible arribar con el Estado provincial o nacional por sus dimensiones y lejanía con los ciudadanos y ciudadanas.

Resulta harto necesario avanzar en el proceso de autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, generando espacios de debate y buscando consensos, tanto para adecuarnos a la manda de nuestra norma Suprema, como para garantizar el desarrollo de los gobiernos locales y el acabado respeto y protección de los derechos y garantías que asisten a las y los vecinos de los municipios.

Bibliografía

- Amaya, P (2015) “La evaluación de las políticas públicas y su incidencia en la articulación de la acción estatal para la transformación social: el programa conectar igualdad en Florencio Varela” Instituto de Sociales y Ciencias de la Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Julio de 2015
- Amaya, P (2017) “Capacidades de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense.” Proyecto UNAJ Investiga 2017
- Andrenacci, L. “La Política Social de los Gobiernos Locales en la región metropolitana de Buenos Aires” VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre del 2001
- Arraiza, E. [et. al.] (2016). Manual de gestión municipal - 1a de. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. - Badia, G. (2003). “Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”. En Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: UNGS Editorial Al Margen. -
- Bastons, J. L. [comp] (2011). El Municipio Bonaerense. La Plata: Ed. Scotti
- Bernazza, C.(2005). Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes. Disponible en: <http://claudiabernazza.com.ar/web/textos>
- Bernazza, C; Ranero, M “Situación, Principios y Convicciones que guían la Reforma Municipal en la Provincia de Buenos Aires”
- Chiara, M. “La Política Social en el Ámbito Municipal: Análisis de las Condiciones para la producción de Políticas Locales en el Gran Buenos Aires (Argentina).” Paper preparado para el Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., 6 al 8 de septiembre, 2001.
- Cortes, R; Kessler, G. “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. Cuestiones de Sociología, nº 9, 2013. ISSN 2346-8904
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel (Comps.), Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005) (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Delgado, D. “Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local” FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba
- Losa, N. “ Derecho Público Municipal” 1ra edición ampliada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abaco 2017
- Máiz, Ramón (2011): La cultura política federal: El federalismo más allá de las instituciones, Claves de Razón Práctica, Nº 209: pp. 30-39.
- Pereyra, E. “Capítulo 1: La provincia de Buenos Aires rasgos estructurales e históricos”. En Agoff, S. [et al.] (2016) ¿Unidad en la diversidad?: estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires. Editado por Bertranou J., Isuani, F. y Pereyra, E. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Perez, R., Romano, L. y Tobio, B. (2018). La Gestión Municipal en las grandes ciudades: desafíos y cambios producidos en los últimos años en Florencio Varela. (Inedito). Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - UNAJ “Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020”.
- Tulia, A. “Código de Faltas Municipales de la Provincia de Buenos Aires” Librería Editora Platense. 2013