O/N.241
D15d
I

46136

MCG

014127 30 OCT 2006

PROVINCIA DE MENDOZA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL: UNA PROPUESTA DE DESCONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS HACIA LOS DISTRITOS

INFORME DE AVANCE

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel Belgrano

NOVIEMBRE DE 2006

C. F. I.
INGRESO
Sop. Magnético: 4
Copia Informes: 3
A Red Interna: 1

GESTION
01 NOV 2006
ENTRADA/SALIDA

Autor: Lic. María Alejandra Deliberto

INDICE TEMÁTICO:

INTRODUCCIÓN..... 4
CAPÍTULO I: El Municipio 7
A manera de Introducción: Las nuevas demandas de la gestión local..... 8
Naturaleza del municipio..... 11
a) Naturaleza del municipio..... 12
1. Criterio anglo-germánico..... 12
2. Criterio francés..... 14
Tabla Nº 1: Criterio anglo-germánico- Criterio francés..... 15
3. Concepción de la Consultoría..... 15
El Régimen Municipal en la Argentina..... 16
b) El Régimen Municipal en la Argentina..... 17
b)1. La Teoría Municipal..... 17
1. El sistema de municipio-ciudad..... 17
2. El sistema del municipio-partido o municipio-departamento..... 17
3. El sistema del municipio distrito..... 18
b)2. El Régimen Municipal..... 18
Tabla Nº 2: Nº de Municipios, Comunas, Comisiones de Fomento y Comunas Rurales en Argentina 18
Antecedentes del municipio-departamento en la Provincia de Mendoza..... 21
c) Antecedentes del municipio-departamento en la Provincia de Mendoza..... 22
Legislación vigente sobre el Régimen Municipal en las Provincias de Mendoza y San Juan:..... 24
d) Legislación vigente sobre el Régimen Municipal en las Provincias de Mendoza y San Juan:..... 25
1. Análisis de la Constitución de Mendoza y San Juan..... 25
1.1. El elemento territorial respecto al poblacional: Primera diferencia entre Mendoza y San Juan..... 25
1.2. El criterio autárquico y el autonómico: Segunda diferencia entre Mendoza y San Juan..... 29
Tabla Nº 3: Elementos constitutivos de los municipios: Provincias de Mendoza y San Juan 31
Competencia..... 33

e) Competencia..... 34
e)1. Competencia y Capacidad..... 35
Tabla Nº 4: Competencia y Capacidad..... 35
e)2. La competencia municipal en la Provincia de Mendoza..... 36
e)2.1 En la Constitución de la Provincia de Mendoza..... 36
e)2.2 En la Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 1079 de la Provincia de Mendoza..... 38
e)2.2.1. De las atribuciones del Departamento Ejecutivo..... 38
e)2.2.2. De las atribuciones y Competencias del Departamento Deliberativo..... 39
Centralización y descentralización política y administrativa..... 43
f) Centralización y descentralización..... 44
f)1. Centralización y descentralización política..... 46
f)2. Centralización y descentralización administrativa..... 47
La Problemática de la Autonomía y la Autarquía..... 54
g) La Problemática de la Autonomía y la Autarquía..... 55
g)1. La autonomía..... 55
g)2. La autarquía..... 58
g)3. Ventajas y desventajas de la centralización y la descentralización..... 61
Hipótesis..... 68
h) Planteando la hipótesis..... 69

INTRODUCCION:

El propósito de este estudio es abordar la problemática municipal de la Provincia de Mendoza tomando como punto de partida un enfoque amplio sobre sus determinantes históricos, doctrinarios, legislativos y constitucionales.

La marcada tendencia hacia la globalización incluye no sólo los fenómenos económicos sino también políticos, planteando la denominada *'Reforma del Estado'* y de sus instituciones políticas. En ello se ve involucrado un nuevo proceso de interacción entre los agentes sociales que accionan, tales como el sector público, el sector privado y la comunidad, que deberá concretarse en una nueva dinámica de sus relaciones.

En una época de *reasignación de las funciones del Estado*, las estrategias para su *reforma* se plasman en nuevas formas de ***gestión del poder político***. Dentro de esta concepción, la idea de la ***'descentralización'*** pasa por un nuevo enfoque sobre el *espacio y su reordenamiento territorial*, para que las fuerzas políticas locales jueguen un rol que se adecue a los nuevos procesos de cambio. Es por ello, que se inicia una nueva tendencia en el ámbito provincial argentino, que se plasma a través de las reformas constitucionales que la mayoría de las provincias han realizado, otorgándole al *ámbito municipal* un grado de ***'descentralización'*** que se consolida a través del concepto del ***'municipio autónomo'***. La ***'descentralización'*** se cristaliza como herramienta y medio de una nueva dinámica local, como consecuencia de fuertes demandas sociales.

En este proceso de *rearticulación del Estado*, la ***'autonomía municipal'*** surge como una forma de fortalecimiento de los *entes locales* (a través de procesos de reformas territoriales, administrativas y políticas).

Este Informe de Avance se articula en el Capítulo I, como primera entrega de los III que compondrán el Proyecto. No obstante, en esta Introducción vamos adelantar conceptos que serán parte esencial del próximo Informe Parcial, pero que no podemos dejar de mencionar sucintamente en el presente por tratarse de caracteres que permitirán una hilación lógica del trabajo, a saber: la organización del espacio en la Provincia de Mendoza conformada en las *unidades político-administrativas de gestión local (municipios)*, constituye el origen de los ***18*** Departamentos actuales. Este proceso de creación terminó de definirse en ***1950***

(creación del Departamento de Malargüe) como corolario del reconocimiento oficial de los lineamientos de la Constitución Provincial de ***1854***.

En este Primer Informe observaremos que la consolidación del *concepto municipio-departamento* (análoga al de municipio-partido bonaerense), obedece a un proceso histórico, pero su complejidad histórica y legislativa será expuesta, como decíamos, en el próximo Informe. No obstante no podemos dejar de adelantar que la configuración departamental se basó fundamentalmente en la consideración de cuatro factores: religión; red hídrica y caminera; construcción de fuertes (fronteras) y el ferrocarril), que comienza en la época indianista, sigue con las instituciones de campaña (fundación de ciudades donde existían asentamientos aborígenes) y la posterior transición del antiguo régimen al orden liberal. Pero a pesar del transcurso del tiempo y de la incorporación de nuevas doctrinas, persistieron prácticas de gestión local que se cristalizaron a través de la tradición y la legislación, que no obstante un pequeño período de ***'autonomía municipal'*** (***1968/1874***), ha conservado el criterio de *centralización (concentración de poderes)* que deviene históricamente de la figura del *'delegado municipal'*.

Teniendo en cuenta lo antedicho, consideraremos que Mendoza no ha procedido a reformar su Constitución vigente (***1916***) y que se rige en materia municipal por las prescripciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades de ***1934***. Por lo antiguo de su legislación, la provincia ha quedado a la zaga de sus pares que ya han procedido a consolidar el ***'régimen autonómico'*** para sus *municipios*. Asimismo, consideraremos el ***artículo 5º*** de la Constitución Nacional al prescribir el *régimen municipal* y observaremos la reforma constitucional de ***1994*** y su superador ***artículo 123º***, que instrumentaliza constitucionalmente el principio municipalista consagrando la '***autonomía municipal'*** como forma de organización. Como señaláramos, no obstante esta declaración, el régimen de los municipios mendocinos conserva el *'criterio autárquico'*, pero a rigor científico, debemos señalar que constitucionalmente no se menciona expresamente la *'autarquía municipal'*, aunque queda implícitamente establecida al omitir la ***'autonomía'***.

El Capítulo I se estructura a través de un eje principal: el de la ***'descentralización'*** y sus componentes básicos: *aspectos administrativos y* ***políticos***, focalizando su atención en la dicotomía *autarquía-**autonomía***. Para ello se ha procedido a comparar la legislación vigente en las Provincias de Mendoza y San Juan: la razón que explica tal elección es la pertenencia regional y similitud

idiosincrásica entre las dos provincias y la consolidación del ***'régimen autonómico'*** que se constituye con la reforma constitucional de San Juan en ***1986***. También se procederá a analizar la variable que introduce San Juan para sus municipios: la *'categorización de los municipios'* teniendo en cuenta el *'elemento poblacional'*, que la diferencia radicalmente del *'sustrato territorial'* o *'ejido'* que todavía mantiene para su división político-administrativa la Provincia de Mendoza.

También abordaremos la temática sobre ***competencia municipal*** en la Provincia de Mendoza tanto en su Constitución como en su Ley Orgánica.

Finalmente, como último punto del Capítulo I, la Consultoría presentará la *Hipótesis* que originalmente movilizó el presente trabajo, *Hipótesis* que surge de la observación de la realidad. *Por la particularidad del municipio mendocino, que abarca núcleos dispares con áreas muy pobladas y otras particularmente rurales y por lo antiguo de su legislación* ***se observa un Fenómeno de 'Centralización y de Vaciamiento de Competencias' desde la Provincia al Municipio y de 'Concentración de Funciones' desde el Municipio hacia sus Distritos***. *Esta Hipótesis adquirirá Veracidad en su Contrastación, por lo que puede ser Aceptada o Refutada* (Informe Final).

La metodología implementada en este Primer Capítulo conlleva un período de reflexión, análisis y búsqueda de la Información en diferentes tipos de fuentes. Ello ha permitido comenzar con la elaboración del Diagnóstico y del Marco Teórico. Se han seguido los siguientes pasos:

- Búsqueda de la información: investigación cualitativa (fuente bibliográfica, legislativa: leyes, decretos, ordenanzas; documental) e investigación cuantitativa (fuente estadística);
- Procesamiento e Interpretación de la Información seleccionada;
- Elaboración de la Hipótesis.

CAPÍTULO I
EL MUNICIPIO

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: LAS NUEVAS DEMANDAS DE LA GESTIÓN LOCAL

A manera de Introducción: Las nuevas demandas de la gestión local:

La marcada tendencia hacia la globalización incluye fenómenos no sólo de tipo económicos, sino también políticos, replanteando en un feeb-back las crecientes demandas societales. En este marco se ha desarrollado en las últimas décadas lo que se ha denominado como *'Reforma del Estado'*, que incluye, obviamente, un replanteo de las instituciones políticas. Este es un nuevo proceso de interacción entre los agentes sociales, tal es el caso del sector público, el privado y la comunidad. Este nuevo proceso tiende a concretar nuevas dinámicas relacionales y sobre todo un replanteamiento de las funciones que cada sector debe tener. Es ésta una época de *reasignación de las funciones del Estado* y las estrategias para su *reforma* se plasman en *nuevas formas de gestión del* ***poder político***. Dentro de esta concepción, los alcances de la ***'descentralización'*** pasan por un nuevo enfoque sobre el *espacio y su reordenamiento territorial*, para que las fuerzas políticas locales jueguen un rol que se adecue a los nuevos procesos de cambio. Es por ello, que se inicia una nueva tendencia en el ámbito provincial argentino, que se instrumentaliza a través de las reformas constitucionales que las provincias han realizado a partir de mediados de la segunda década de los '50 y de los '80. Estas reformas le han otorgado al ámbito municipal un grado de ***'descentralización'*** que se consolida a través del concepto del municipio ***autónomo***.

La *redefinición del rol del municipio* está asociada a "un rasgo que le es propio e insustituible, la presencia directa sobre el *territorio*, la cercanía de las demandas y las soluciones, en definitiva, la forma más directa y primaria de representación de lo público. El abandono de determinadas temáticas por el poder estatal, de resultados diversos sobre la socialidad imperante tiene como contracara la posibilidad de aprovechamiento de esta redefinición de roles para fundar una *nueva política de gestión* donde lo público lejos de desaparecer como dimensión, logre en cambio concretarse y hacerse presente en formas más directas y esenciales, fortaleciéndose en sus ámbitos básicos. La relación directa del *municipio* con la sociedad y su *territorio*, representa entonces el punto de partida de las nuevas formas de planificación, ya no *centralizada* y distante sino arraigada y próxima,

capaz de recoger las demandas estructurales y proponer en forma concertada las respuestas."[1]

Por lo antedicho, debemos, necesariamente conceptuar y analizar el alcance del *municipio*. Para ello hemos creído pertinente considerar las diferentes concepciones doctrinarias en la materia.

[1] JÁUREGUI, Jorge Mario- FERNÁNDEZ CASTRO, Javier y otros Teoria de la Periferia Lineamientos para la construcción de un modelo teórico para el proyecto y la gestión urbana p.3

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

a) Naturaleza del municipio:

Para abordar la *problemática municipal* y su consiguiente *organización*, primero debemos tener en cuenta cuál es su *naturaleza* y qué entendemos por *municipio.*

"La palabra '*naturaleza*' proviene del latín *naturalis* y significa, según las acepciones que nos parecen más apropiadas a nuestro enfoque '*esencia y propiedad* característica *de cada ser*' y '*virtud, calidad o propiedad* de *las cosas*".[2]

De acuerdo a esta acepción, en el *derecho municipal* argentino se han evidenciado *dos posturas*, a saber:

1. **Criterio anglo-Germánico:** de ***corte netamente natural***, que condice con el *criterio histórico* (también denominado ***anglo-germánico***) por el cual el *municipio* no resulta de una creación deliberada de la ley, sino que responde a una organización o nucleamiento espontáneo de personas que le dan fundamento a su existencia. La característica del mismo es su *falta de uniformidad,* ya que los agrupamientos humanos no son homogéneos, respondiendo a una idéntica estructura, sino a una determinada idiosincrasia. Por lo general, va unida a esta tesitura la idea del ***municipio autónomo***, es decir, con su consiguiente *característica política* y *no meramente administrativa.*

Respondiendo a esta ***concepción natural***, Lisandro de la Torre señala que el *municipio* es "una organización completamente natural, que nace sin violencia donde quiera que existe una agrupación de individuos".[3]

En forma coincidente, Patricia Martínez afirma que "el *historicismo* define al *municipio* como *'entidad política'* que tiene asignada la función de '*gobierno local'*. El *municipio* no es sólo la '*organización administrativa local* prestataria de servicio y ejecutora de obras locales, sino que se ubica en la estructura estatal con *cometidos políticos*. En su consecuencia, el *municipio* es una *entidad producto del proceso histórico* de organización de una *comunidad política*, como requerimiento básico *institucional*, definitorio del Estado en su nivel más próximo al individuo. En suma, una entidad querida por la misma esencia social del hombre".[4]

---

[2] DICCIONARIO de la lengua española de la Real Academia Española 19 ed. p. 912 citado por HERNÁNDEZ, Antonio María Derecho municipal p. 137

[3] TORRE, Lisandro de la El régimen municipal p. 189 citado por ZUCCHERINO, Ricardo M Derecho público provincial y municipal p. 157

[4] MARTÍNEZ, Patricia Perspectiva política del municipio argentino en VANOSSI, Jorge y otros El municipio ps. 105/106

Por su parte, García Oviedo señala que "de todos los organismos infraestatales, es el *Municipio* el más interesante. Constituye una comunidad de personas –preferentemente de familias- situadas en un mismo *territorio*, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad...El *origen natural* del *municipio* es universalmente reconocido... Jamás se ha dado el caso de que una *división municipal* haya sido, como la provincial, resultado de una voluntad reflexiva movida por propósitos puramente utilitarios".[5]

José Roberto Dromi afirma: "desde un *enfoque político-organizativo*...reconocemos el *origen natural* del *municipio*, basado en las necesarias relaciones de vecindad que lo constituyen como ***institución política primaria*** de la democracia representativa, por imperativo del *ordenamiento constitucional* (***Arts.1º*** *y* ***5º*** *Constitución Nacional* de ***1853***.)".[6]

En ***1994*** se procede a una nueva reforma de la *Constitución Nacional* que toma en cuenta el verdadero protagonismo de las provincias, incorporando un modelo que responde a *principios provincialistas* de ***descentralización*** y *participación*. Roberto Dromi expresa en su libro *Federalismo y diálogo institucional* que "la democracia federal es una democracia dinámica basada en relaciones de complementación y coordinación. Tiene, además, una triple perspectiva: es una democracia federal de las provincias para con sus pares, de las provincias para con sus *municipios* y de las provincias para con la Nación. Se entabla así un verdadero *diálogo institucional*."[7]

En lo referido a la materia que nos convoca en el presente trabajo, el *municipio*, podemos afirmar que esta reforma de ***1994*** supera en su ***artículo 123º***, lo que prescribían los mencionados ***artículos 1º y 5º*** de la *Constitución fundacional*, al establecer que "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*.[8] Esta declaración conlleva a la instrumentalización constitucional del ***principio municipalista***. "El *municipio*, así concebido, viene a cerrar el esquema federal, instalando una pequeña República como ***gobierno*** y *administración* de la

[5] GARCÍA OVIEDO, Carlos Derecho administrativo ps. 499/501
[6] DROMI, José Roberto Federalismo y municipio p. 74
[7] DROMI, Roberto y otro La constitución reformada p. 81
[8] CONSTITUCIÓN Nacional artículo 123º

comunidad local, de una comunidad a la medida del hombre."[9] Adolfo Posada, refiriéndose al *municipio* afirma que es "el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad".[10]

2. Criterio Francés: La segunda postura es la ***legal*** (también denominada, como contrapartida, ***francés***), que se ubica en una concepción diametralmente opuesta a la *natural*, ya que según esta tesitura el *municipio* nacería por *normas* dictadas por el legislador y no por su *antecedente histórico, natural o social*, además de estar intrínsecamente relacionada a la *postura autárquica*.

Adhiriendo a ella, Bielsa afirma: "los *municipios* deben ser creaciones directas de la ley y tener un *régimen uniforme*, según el tipo de entidad jurídico-administrativa comunal (*municipalidad, comisión de fomento*, etc.)"[11] Y continuando con su pensamiento, expresa: "la *municipalidad* es persona jurídica de derecho civil, y es también persona jurídica pública. Pero en este caso su *capacidad* no es siempre completa, en el sentido que ciertos actos jurídicos de las *municipalidades* no se perfeccionan sin la intervención del poder central. Esa intervención puede consistir en autorizaciones y aprobaciones, según la naturaleza de la intervención y el momento en que ella se ejercita...Luego el reconocimiento de esa calidad es un acto formal."[12]

También Laband Romano adhiere a esta concepción, cuando afirma que "el *municipio* es un organismo subordinado al Estado. El *derecho de mandar con potestad coercitiva* lo reciben los *municipios* del Estado y sólo pueden ejercitarlo en su nombre."[13]

---

[9] DANA MONTAÑA, Salvador La autonomía municipal ps. 24/25 citado por DROMI, Roberto La constitución reformada p. 88

[10] POSADA, Adolfo El régimen municipal de la ciudad moderna cit por ZUCCHERINO, Ricardo Op.cit. p. 157

[11] BIELSA, Rafael Principios de régimen municipal p. 234

[12] Ibid. p. 76

[13] ROMANO, Laband en Gran enciclopedia del mundo v. 13 p. 667 citado por MEDRANO, Rodolfo Gabriel El municipio p. 18

TABLA Nº 1: CRITERIO ANGLO-GERMÁNICO Y CRITERIO FRANCÉS

	NATURALEZA	CARÁCTER
CRITERIO ANGLO-GERMÁNICO	**Social**	**Autonomía**
CRITERIO FRANCÉS	**Legal**	**Autarquía**
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes bibliográficas.		

3. Concepción de la Consultoría: Creemos que no puede negarse la existencia de una *base social, histórica y natural* del *municipio*, porque esa es su razón de ser o fundamento. No podemos desconocer el proceso de formación de su comunidad. No se puede crear un *municipio* simplemente por una decisión legislativa. Pero también sostenemos que no puede existir (y de hecho no existe) hasta que una ley lo dispone. Por ello, afirmamos que ***ambos elementos (natural o social y legal)*** son de suma importancia y no son necesariamente excluyentes.

"Si la naturaleza del *municipio* es similar a la del Estado, no pude estar constituida su compleja *esencia* por *elementos sólo jurídicos*, sino también *sociológicos, históricos,* ***políticos*** e incluso *filosóficos*".[14]

Nuestro enfoque adhiere al concepto que considera que el *Municipio* es la comunidad de personas donde más estrechamente se establecen vínculos por una necesaria comunicación e interrelación vecinal, nacido por un ***reconocimiento legal*** expreso de su naturaleza social e histórica y donde se percibe con más nitidez el contacto con las autoridades elegidas por su propia voluntad. De lo que se deduce indudablemente su ***carácter político*** y por ***ende autonómico.***

[14] HERNANDEZ, Antonio Op cit. p. 169

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA ARGENTINA

b) El Régimen Municipal en la Argentina:

b)1. La Teoría Municipal:

De los *3 elementos* que constituyen el *municipio* (*territorio, población y poder*), nos interesa particularmente el relacionado al *territorio* por ser la base histórica de organización de los municipios mendocinos y porque ha dado lugar al *régimen municipal* de la Provincia, instrumentalizado en el sistema del *municipio-departamento* (análogo al del *municipio-partido*). No obstante esta consideración de los 3 sistemas organizativos en base al *territorio* que vamos a mencionar, es dable aclarar que en los próximos informes haremos una reseña histórica detallada del fundamento para la adopción en Mendoza del sistema departamental. Asimismo, hemos creído pertinente señalar sucintamente los alcances y fundamentos de los conceptos que utilizamos.

El *territorio* es el ámbito espacial donde se asienta la *población* y se ejerce *poder político*. Este elemento está relacionado con la base sociológica (relaciones de vecindad).

Nuestro país instrumentaliza 3 sistemas para fijar la *base territorial del municipio*, a saber: **1. El sistema de *municipio-ciudad***; **2. El sistema del *municipio-partido o municipio-departamento*** y **3. El *sistema del municipio distrito.***

1. El sistema del *municipio-ciudad:*"cuya área territorial está dada por los límites geográficos de la comuna, por el desarrollo orgánico y concatenado del centro urbano. (...demarcación fáctica del ámbito geográfico en que la municipalidad está llamada a ejercer su jurisdicción y competencia circunscripta al ámbito urbano y con posibilidad de integrar lo suburbano, sin que se subordinen otros grupos de población capaces de gobierno propio"[15];

2. El sistema de *municipio-partido o municipio-departamento*: La base territorial adquiere los caracteres de la ciudad. "Consiste en dividir políticamente el mapa geográfico de la provincia y atribuir a cada territorio una municipalidad, cuya competencia y jurisdicción se extiende a todo el *territorio* o debe ser prefijada. Se establece una ciudad cabecera (donde se instala el municipio) y en el núcleo de población restante funciona una *delegación municipal*, cuyo titular (*delegado municipal* es elegido por el intendente municipal del partido (que integra la base

[15] QUESADA, Silvia V Seminario Nacional de REDMUNI La Reforma Municipal pendiente perspectivas y proyecciones p. 1

territorial)"[16] Es dable aclarar que la figura del *delegado municipal* va a ser ampliamente tratada cuando analicemos históricamente la creación de nuestros municipios, porque en base a esta figura vamos a ir desglosando el *problema de centralización de competencias* que han tenido nuestros *municipios* (Informes siguientes);

3. El sistema del *municipio distrito*:"es una intermedia cuya base territorial es más amplia que el ejido reducida por el partido."[17]

b) 2. El Régimen Municipal:

En nuestro país existen a la fecha 2.153 municipios y "unidades de gobierno de menor jerarquía institucional. (...) Estas unidades de gobierno difieren significativamente en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Por un lado, están las ciudades capitales que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por el otro lado, están aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios, comunas o juntas de gobierno que desde un punto de vista institucional mantienen similares características a las ciudades capitales pero con una dotación de recursos infinitamente menor, por lo tanto, atraviesan problemáticas bien diferentes."[18]

TABLA Nº 2: Nº DE MUNICIPIOS, COMUNAS, COMISIONES DE FOMENTO Y COMUNAS RURALES EN ARGENTINA:

PROVINCIAS	TOTAL GOB .LOC.	Número de Municipios, Comunas, Comisiones de Fomento y Comunas Rurales			COMUNAS	COMISIONES NUNICIPALES	JUNTAS DE GOBIERNO	COMISIONES DE FOMENTO	COMUNAS RURALES
		1º	2º	3º					

[16] QUESADA, Silvia Op.cit. p. 2
[17] Ibid. p. 2
[18] SANGUINETTI, Pablo y otros La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los determinantes Económicos, Institucionales y Políticos p. 3

BUENOS AIRES	134	134							
CATAMARCA	34	34							
CORDOBA	426	249			177				
CORRIENTES	66	11	15	40					
CHACO	68	8	24	36					
CHUBUT	45	6	20						19
ENTRE RÍOS	253	31	38				184		
FORMOSA	37	27						10	
JUJUY	60	21				39			
LA PAMPA	79	58						21	
LA RIOJA	18	18							
MENDOZA	**18**	**18**							
MISIONES	75	14	36	25					
NEUQUÉN	55	11	9	13				22	
RÍO NEGRO	75	38						37	
SALTA	59	59							
SAN JUAN	**19**	**6**	**4**	**9**					
SAN LUIS	64	18				46			
SANTA CRUZ	19	14			5				
SANTA FE	363	48			315				
S. DEL ESTERO	71	5	5	18		43			
T. DEL FUEGO	3	2			1				
TUCUMÁN	112	5	9	5					93
TOTAL	**2.153**	**835**	**160**	**146**	**498**	**128**	**184**	**90**	**112**

FUENTE: Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias. Subsecretaría de Programación Regional. (Extraído de: Pablo SANGUINETTI y Otros: La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los determinantes económicos, Institucionales y Políticos).

De la Tabla precedente podemos inferir la heterogeneidad del régimen municipal argentino y visualizar rápidamente cuáles son las provincias que todavía no han procedido a categorizar sus municipios.

Este proceso de reforma constitucional provincial reconociendo las autonomías locales comienza en ***1957*** con las Provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Córdoba, San Luis y Tucumán, consolidándose como proceso en la década de los ***'80.***

Anteriormente expusimos la ambigüedad del mandato del ***artículo 5º*** de la *Constitución Nacional* al respecto. No obstante, la reforma del ***'94*** refuerza el ***alcance autonómico del municipio*** en el mencionado ***artículo 123º***. Como mencionábamos anteriormente, observamos en los ***municipios*** argentinos una gran *heterogeneidad*, donde coexisten múltiples formas, no sólo si comparamos entre distintas provincias, sino también en la organización interna de un mismo ente provincial. *Heterogeneidad* que se manifiesta en la ***autonomía*** de que gozan algunos, la ***autarquía*** de otros, las ***diferentes categorías*** con respecto a su ***proporción poblacional***, o bien, la adopción del ***sistema departamento o partido*** teniendo en cuenta el ***sustrato territorial***.

Esta *amalgama de regímenes* nos lleva necesariamente al análisis de la *organización* de la provincia que nos interesa particularmente, ***Mendoza***, para confrontarla con la de una limítrofe con un particular lazo regional, ***San Juan***, ambas insertas en Cuyo.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA MUNICIPIO-DEPARTAMENTO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA

c) Antecedentes del sistema municipio-departamento en la Provincia de Mendoza:

Para poder entender la adopción del sistema municipio-departamento en la Provincia de Mendoza, debemos necesariamente remontarnos a sus antecedentes históricos y normativos. En ***1825*** desaparece la institución capitular. En ***1854*** y por obra de la Constitución de Mendoza, se resuelve que en cada cabeza de departamento se establezca una municipalidad o cabildo. La división del espacio territorial de Mendoza en departamentos fue establecida en su ***artículo 55°*** . ("Algo que estaba acorde con la organización territorial establecida en el Reglamento de Policía de ***1828***. Reglamento que dispuso la división del territorio en departamentos y de éstos en distritos a cargo de comisarios y decuriones respectivamente, subordinados al jefe de policía, y les atribuyó funciones de justicia de menor cuantía. Se trataba de un sistema centralizado de administración sobre la base de una jerarquía de agentes del Ejecutivo distribuidos en el espacio provincial (Sanjurjo de Driollet, 1997:416)".[19]

De acuerdo a Montbrum "la idea que se perseguía a través del diseño de tipo departamental era la de cubrir la totalidad del territorio de la provincia con unidades administrativas, constituidas a partir de escasos centros poblados entonces existentes, dotando a las villas cabeceras del poder necesario a fin de que pudieran desarrollar la gestión de los intereses 'domésticos', es decir aquellos de marcada naturaleza local."[20]

La Constitución Provincial ***(1895)*** inspirada por Julián Barraquero, en su ***art. 199°*** establecía que la "administración de los intereses y servicios locales en la capital y de los departamentos estará a cargo de una municipalidad con Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo."[21]

La Constitución de ***1910*** introduce importantes modificaciones, incorporando un modelo más cercano al del municipio urbano, "ya que ésta Carta establecía la creación de Municipalidades o Comisiones Municipales atendiendo a la densidad de la población y Juntas de Fomento en los lugares poblados fuera del radio de los municipios ***(art.110°)***. Sin embargo, la Constitución de ***1916***, vigente en la

---

[19] QUESADA, Silvia Op.cit. p.2
[20] Ibid. p. 3
[21] CONSTITUCIÓN de 1894, Constituciones de la Provincia de Mendoza hasta 1915, Edición Oficial, Mendoza, 1915

actualidad, reimplanta el sistema departamental, ya que retoma la fórmula introducida por Barraquero y queda nuevamente a cargo de las municipalidades (con cuerpo deliberativo y ejecutivo) la administración de los intereses y servicios locales de la capital y de los departamentos en que estaba dividido el territorio provincial (***art. 197°***)."[22]

[22] QUESADA, Silvia Op.cit. p.4

LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LAS PROVINCIAS DE MENDOZA Y SAN JUAN

d) Legislación vigente sobre el Régimen Municipal en las Provincias de Mendoza y de San Juan:

1. Análisis de la Constitución de Mendoza y San Juan:

La *Constitución de la Provincia* de *Mendoza* vigente data de ***1916***, con reformas parciales introducidas en ***1965***. La *Ley Orgánica* ***de las Municipalidades de Mendoza*** es de ***1934***, también conocida por su numeración ***Nº 1079***.

En ***1986***, *San Juan* procede a reformar su *Constitución*, estableciendo las *bases municipales* que analizaremos.

1.1. El elemento territorial respecto al poblacional: Primera diferencia entre Mendoza y San Juan:

En *Mendoza* "la *Administración* de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los ***departamentos*** de la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un *Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo*, cuyos miembros durarán ***cuatro años*** en el ejercicio de sus funciones, renovándose el *Departamento Deliberativo* por mitades cada ***dos años***."[23]

En forma análoga, la *Ley Orgánica* ***Nº 1079/34***, establece que "la *administración* de los intereses y servicios en la Capital y cada uno de los ***Departamentos*** de la provincia estará a cargo de una *Municipalidad* cuya composición y funcionamiento se regirán por las disposiciones pertinentes de la *Constitución* y por esta *ley*."[24]

Asimismo "los límites del respectivo ***Departamento*** serán los de la *jurisdicción municipal*, correspondiendo a la Legislatura su fijación definitiva o resolverlos en caso de conflicto."[25]

La *Constitución mendocina*, en el ***artículo 208º*** y la respectiva *Ley Orgánica* en el ***3º***, establecen como *principio organizador* el del ***municipio-departamento***, esto equivale a decir que en cada *ente municipal* encontramos una *ciudad cabecera* en cuyo *territorio* se establece la *municipalidad* y que abarca *los* ***territorios rurales y urbanos*** menores aledaños (en este caso los ***distritos***). De conformidad, la *Ley* ***Nº 1079*** establece que "la *Municipalidad* representa al respectivo *municipio* con todos sus derechos y obligaciones."[26]

---

[23] CONSTITUCIÓN de la Provincia de Mendoza artículo 197º
[24] MENDOZA Ley Nº 1079 Orgánica de las municipalidades artículo 1º
[25] Ibid. artículo 4º
[26] Ibid. artículo 2º

Este concepto de ***municipio-departamento***, es análogo al ***municipio-partido*** bonaerense. El criterio utilizado en este caso es el del ***sustrato territorial*** y ***no poblacional*** como observaremos en los *municipios* sanjuaninos.

Conforme al régimen mendocino "la Legislatura de la Provincia podrá aumentar el número de *Municipios*, subdividiendo los ***Departamentos***, cuando así lo requieran las necesidades de la ***población***, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros que componen cada Cámara; pero en ningún caso podrá disminuir el número de ***departamentos*** existentes al promulgarse esta *Constitución*."[27]

De esta manera, de los *elementos* que constituyen al *Municipio*, el ***territorio*** tiene una especial significación para *Mendoza*.

"El ***territorio*** configura el *supuesto físico* del *municipio*. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su ***población*** y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su ***poder político***."[28]

Si tenemos en cuenta esta particularidad del *municipio* mendocino, que abarca núcleos tan dispares (áreas muy pobladas y otras particularmente rurales) podemos llegar a inferir que necesariamente esta situación lleva a aumentar estas diferencias.

"Es que la ley, naturalmente, debe adecuarse a las particularidades sociológicas, geográficas y demás aspectos de la realidad:"[29]

"No puede pensarse en un *modelo tipo* de *municipio* que pueda aplicarse indistintamente a lo *urbano* y a lo *rural*. El *urbano*, por sus propias características, demanda una *estructura administrativo-municipal* y un equipamiento técnico de alta complejidad que no son necesarios en la *comunidad rural*, pues ésta tiene demandas más circunscriptas y requiere *servicios primarios* cuantitativamente menores que los requeridos por el *municipio urbano*."[30]

De esta manera "el ámbito ***territorial*** de un *municipio* puede ser un centro poblado o el 'condado' que abarca una extensa *jurisdicción rural*. (...) Otros *municipios* comprenden el *centro poblado* y a la *zona rural circundante*, o tienen una *organización* más compleja en varios niveles. Este último caso el del Uruguay. Allí desde ***1830***, existen *autoridades* con ***jurisdicción departamental*** que ***gobiernan*** y

---

[27] CONSTITUCIÓN de la Provincia de Mendoza artículo 208°
[28] CONSEJO federal de inversiones, Manual de gobierno y administración municipal p. 25
[29] HERNANDEZ, Antonio Op. cit. p. 176
[30] MARTÍNEZ, Patricia Op. cit. en VANOSSI, Jorge y otros Op. cit. p. 116

administran un extenso ***territorio*** *rural* y varios *centros poblados*. En los *centros poblados* existen *autoridades propias o delegadas*, las ***juntas locales***, que extienden su *jurisdicción* a las *zonas rurales circundantes*. En Uruguay, entonces, la *jurisdicción municipal* no es exclusivamente *local o urbano*, sino ***departamental***, abarcando extensas *zonas rurales* y a todos los *centros poblados* que se encuentren en el ***Departamento***."[31]

No obstante, la *semejanza* con el caso de *Mendoza*, la *diferencia* radica en cuanto a los ***distritos*** o *centros más poblados*, donde no existen ***juntas locales***, sino simplemente la prescripción que establece que se deben "nombrar en los diferentes ***distritos*** más poblados de cada *Municipio*, ***Comisiones honorarias*** para desempeñar las funciones que les sean encomendados por el *Concejo* y la *Intendencia*."[32] Y en forma complementaria, la *Ley Orgánica* establece que "en los ***distritos*** que tengan un *radio poblado y urbanizado* y que posean una ***población*** mayor de ***treinta mil*** habitantes; las *Municipalidades* a requerimiento del vecindario respectivo, deberán crear una ***comisión municipal***, compuesta de un *Presidente y cinco Vocales* que durarán **dos años** en sus funciones, fijándole la respectiva *jurisdicción*."[33]

"Es importantísimo subrayar un rasgo característico de los ***gobiernos locales*** europeos. En Europa, en cada *centro poblado* existe una *comuna*. Es por ello que, en Italia; muchos *municipios* tienen menos de **500** habitantes y en su mayoría no alcanzan a **3.000** habitantes. Lo mismo sucede en Alemania, en Francia y en España."[34]

En la *organización municipal* argentina se observa por las recientes reformas constitucionales de las provincias, una tendencia a la ***categorización de los municipios*** teniendo en cuenta el ***elemento poblacional***.

Advirtamos esta tendencia como una *diferencia* con respecto a *Mendoza* y *San Juan*.

En la reforma de la *Constitución de la Provincia* de *San Juan* encontramos que "todo ***centro poblacional*** de más de ***dos mil*** habitantes dentro del ejido, puede constituir *municipio*, que ***será gobernado*** con arreglo a las prescripciones de esta

---

[31] MARTINS, Daniel Hugo Regímenes municipal contemporáneo en VANOSSI, Jorge y otros Op. cit. p. 30
[32] CONSTITUCIÓN de la Provincia de Mendoza artículo 200°, inciso 5°
[33] MENDOZA Ley N° 1079 Op. cit. artículo 106°
[34] MARTINS, Daniel Hugo Op. cit. p. 31

Constitución, de las ***cartas municipales*** y de la *ley orgánica* que en su consecuencia dicte el poder Legislativo."[35]

Asimismo, "los *municipios* serán de tres ***categorías***, a saber:

1. Los ***municipios de primera categoría***: Las *ciudades* de más de más de ***treinta mil (30.000)*** habitantes.

2. Los ***municipios de segunda categoría***: Las *ciudades* de más de ***diez mil (10.000)*** habitantes

3. Los ***municipios de tercera categoría***: Las *ciudades*, *villas o pueblos* de más de ***dos mil (2.000)*** habitantes.

Los censos oficiales nacionales o provinciales legalmente practicados, determinarán la ***categoría*** de cada *municipio*."[36]

Advertimos que el ***elemento poblacional*** ha sido el *criterio* para la *organización* de los *municipios sanjuaninos*.

Respecto de este ***elemento*** tan importante, Elguera afirma: "no todo núcleo denso de personas, ubicado en un ***territorio*** determinado y sujeto a una *autoridad común*, dependiendo ésta a su vez de otra *autoridad de mayor jerarquía* ***institucional***, constituye un *municipio*. A esto debe agregarse un *elemento* volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe *municipio*. Por eso, no lo constituye un cuartel ni una cárcel."[37]

Asimismo para Antonio Hernández "se trata de la *base humana* del *municipio*, asentada en el *supuesto físico* que es el ***territorio***. Constituye el *elemento* sustancial de la indestructible realidad *sociológica* formativa del *municipio*....La tipología de *municipios* normalmente se efectúa sobre la base de la ***población***, distinguiéndose entre *pequeños, medianos y grandes*. La cantidad de habitantes es un criterio discrecional que debe ser utilizado según las particularidades demográficas de cada país."[38] Al respecto, "hay en la Legislación alguna discrepancia sobre el número mínimo de personas que deben reunirse para que se considere que existe la causa material que hará constituir la *autoridad municipal* ***(500, 2.000)*** y partiendo de allí, en atención al número mayor o menor se la divide en ***2 ó 3 categorías***. Según la

---

[35] CONSTITUCIÓN de la Provincia de San Juan artículo 239°

[36] Ibid. artículo 240°

[37] CONSEJO federal de inversiones Manual de gobierno y administración municipal citado por HERNÁNDEZ, Antonio Op. cit. ps. 179/180

[38] Ibid. ps. 179/181

importancia que tenga en razón a su ***población*** será distinta la *organización* de sus ***poderes*** y además, y sobre todo, las ***competencias*** que se le reconozcan."[39]

Y continuando con la hilación de este pensamiento, se afirma: "porque en definitiva se trata de establecer sobre qué extensión y respecto de qué número de habitantes, mínimo y máximo, resulta necesario, conveniente y eficiente un ***Gobierno Municipal***."[40]

De esta manera "la *complejidad* del *régimen municipal* puede ir acentuándose en proporción al *tamaño (físico, poblacional, de riqueza*, etc.) de las *unidades municipales*, de tal manera que las *entidades más pequeñas* queden sometidas a un *régimen más sencillo* y adecuado a las más elementales necesidades de la *comarca*."[41]

1.2. El criterio autárquico y el autonómico: Segunda diferencia entre Mendoza y San Juan:

Con respecto a una *segunda diferenciación* entre la *organización municipal* mendocina y sanjuanina podemos establecer la del ***carácter autárquico y el autonómico***.

La *Constitución de Mendoza* no menciona expresamente la ***autarquía*** para sus *municipios*, pero queda implícitamente establecida al omitir la ***autonomía***. No obstante nuestro criterio, Antonio Hernández considera que se trata de una ***autonomía semiplena***.

El mencionado autor realiza una ***categorización o tipología*** de la ***autonomía***, considerándola en *dos variantes*: ***plena y semiplena o relativa.***

La primera comprende el *aspecto institucional,* ***político****, administrativo y financiero*, mientras que la llamada ***semiplena*** carece del ***institucional.***

Un buen concepto de cada una de ellas ayudará a su comprensión, así "el ***aspecto institucional*** supone la *posibilidad del dictado* por parte del *municipio* de su propia *carta orgánica*. El ***aspecto político*** entraña la base popular, electiva y democrática de la *organización* y ***gobierno comunal***. El *aspecto administrativo* importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de *administración local*, sin interferencia alguna de *autoridad* de otro orden de

---

[39] REVIDATTI, Gustavo Adolfo Perspectiva institucional del municipio argentino en VANOSSI, Jorge y otros Op. cit. p. 96
[40] Ibid. p. 94
[41] VANOSSI, Jorge Reynaldo El municipio en el régimen constitucional argentino en VANOSSI, Jorge Op. cit. p. 131

gobierno. El *aspecto financiero* comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del ***gobierno propio*** y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes."[42]

En su *Constitución*, San Juan reconoce ***autonomía plena y semiplena*** según la ***categoría municipal***. De esta forma establece que "se reconoce ***autonomía política,*** *administrativa y financiera*, a todos los *municipios*. Los de ***primera categoría*** tienen además ***autonomía institucional***. Todos los *municipios* ejercen sus funciones con independencia de todo otro ***poder***."[43]

Como observamos, mientras que en *Mendoza* existe un *régimen uniforme* de ***departamentalización***, recibiendo su *organización* de la Legislatura Provincial a través de la *Ley Orgánica* de las *Municipalidades*, *San Juan* consagra que los *municipios* de ***primera (1ª) categoría*** dictan su propia *Carta Municipal* y los de ***segunda (2ª) y tercera (3ª)*** se rigen por la *Ley Orgánica* dictada por la Legislatura.

Al respecto, la *Constitución* sanjuanina prescribe que "los *municipios* de ***primera categoría*** dictarán su propia *Carta Municipal*, sin más limitaciones que las contenidas en esta *Constitución*. La *Carta* será dictada por una *Convención Municipal* convocada por el *Departamento Ejecutivo comunal*, en virtud de *ordenanza* sancionada al respecto. La *Convención Municipal* está integrada por un número igual al ***doble*** de los miembros del *Concejo Deliberante* y serán elegidos por el pueblo de sus respectivas *jurisdicciones*, por ***sistema de representación proporcional***."[44] Además debemos señalar que la *categoría de Convencional* reúne los mismos requisitos que para ser *Concejal*.

Las condiciones básicas exigidas determinan que "las *Cartas municipales* deberán asegurar:

1. Los principios del régimen democrático participativo, representativo y republicano;

2. La existencia de un *Departamento Ejecutivo unipersonal* y de otro *Deliberativo*;

3. Un régimen electoral directo, por *sistema de representación proporcional;*

4. Un reconocimiento de control de legalidad del gasto."[45]

---

[42] HERNÁNDEZ, Antonio Op. cit. p. 293
[43] CONSTITUCIÓN de la Provincia de San Juan artículo 247°
[44] Ibid. artículo 241°
[45] Ibid. artículo 242°

En cuanto a los *municipios de 2ª y 3ª categoría*, la *Constitución* determina que se regirán por la *Ley Orgánica* que dicte la Cámara de Diputados y se estructurarán en un *Departamento Ejecutivo* y otro *Deliberativo*, de acuerdo a su ***artículo 243º***.

San Juan también contempla en el ***artículo 252º*** la *organización* de ***Comisiones Vecinales*** pero para *grupos poblacionales* de más de ***quinientos*** habitantes.

En esta *confrontación* del ***aspecto autonómico*** de *San Juan* y el ***autárquico*** de *Mendoza*, podemos afirmar que la ***autonomía*** es el ***criterio*** que más adeptos tiene el ***régimen municipal argentino***. *Mendoza,* no obstante, aún no ha realizado una reforma constitucional que contemple su adopción.

TABLA Nº 3: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS MUNICIPIOS: PROVINCIAS DE MENDOZA Y SAN JUAN:

	ELEMENTO	PRINCIPIO ORGANIZADOR	CARÁCTER
PROVINCIA DE MENDOZA	**Sustrato Territorial**	**Municipio-departamento**	**Autarquía**
PROVINCIA DE SAN JUAN	**Sustrato Poblacional**	**Categorización municipal**	**Autonomía**
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes bibliográficas.			

La IX Conferencia Nacional de Abogados, reunidos en San Francisco (Provincia de Córdoba-Argentina) en ***1979***, estableció que la interpretación correcta del término *régimen municipal* es ***autonomía municipal***. Esta Conferencia "aprobó un despacho en ese sentido, recurriendo a los siguientes fundamentos:

1. Por el *origen natural* de la *institución municipal*, basada en las necesarias relaciones de vecindad, que el Estado sólo debe reconocer.

2. El *municipio*, ***institución política primaria*** de la democracia representativa, que tiene como *cualidad* la ***autonomía***. ***Autonomía*** que debe ser calificada, para ser distinguida de la de tipo provincial. Esta calificación es la de ***autonomía municipal***.

3. El ***'régimen municipal'*** es el 'gobierno municipal' base institucional con sustratum político.

4. El origen constitucional del *Municipio* es el propio ***artículo 5º*** de la *Constitución Nacional.*

5. El origen electivo de las *autoridades locales.*

6. La ***competencia*** legislativa del mismo.

7. La redacción del ***artículo 33º*** del *Código Civil*, que lo caracteriza como *persona pública estatal* y lo distingue de las personas jurídicas *autárquicas.*

8. La distinción conceptual existente entre el ***gobierno local*** y una *persona autárquica* por razón de *origen*, ***competencia*** y *fines.*

9. Por la autosuficiencia financiera'."[46]

Por consiguiente, queda nuevamente en evidencia la tendencia a dotar al *municipio* con ***autonomía plena***.

Reconociendo los antecedentes académicos y doctrinarios, finalmente la reforma Constitucional de la Nación de ***1994*** establece el reconocimiento del ***criterio autonómico*** para la *organización municipal.*

---

[46] MOUCHET, Carlos Pasado y restauración del régimen municipal citado por DROMI, José Roberto Op. cit. p. 80

COMPETENCIA

e) **Competencia**:

"La ***competencia*** puede ser definida como el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de la ***potestad*** atribuida a cada órgano.

El origen jurídico legal de la ***'competencia'*** concuerda con el advenimiento del constitucionalismo, ya que al consagrar éste el principio de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, consagró simultáneamente el principio de separación de las funciones estatales que, clasificadas en ***tres*** grandes grupos – legislativas, ejecutivas... y judiciales- fueron respectivamente adjudicadas a cada uno de los ***tres*** órganos esenciales integrantes del ***gobierno***. Ello constituye la distribución de ***'competencias'*** dentro del Estado."[47]

Los *elementos* que constituyen a la ***competencia*** son: el ***territorio***, la *materia* (es decir, las tareas que le han sido encomendadas al órgano o ente) y los ***poderes públicos***.

Caractericemos los *principios* inherentes a la ***competencia:***

"***a)*** Debe surgir de una norma expresa, lo que se relaciona con la especialidad de las personas públicas y constituye la principal diferencia con las personas del derecho privado....

b) Es improrrogable, porque es establecida en interés público y surge de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados ni de la voluntad del órgano en cuestión.

c) Pertenece al órgano y no a la persona física titular de él."[48]

No obstante ser la ***competencia*** improrrogable (inderogable) admítese la avocación y delegación por razón de grado.

La ***competencia municipal*** implica una aptitud legal o un conjunto de facultades sobre diversas materias, cuestiones o asuntos.

Puede ser considerada en ***dos*** *perspectivas distintas*:

1. La ***competencia*** como *principio de organización* y

2. La ***competencia*** como *título jurídico* y *aptitud legal* para actuar.

Estas *perspectivas* implican modos operativos diferentes, por cuanto la *primera* (***competencia*** como *principio de organización*), establece *criterios* para dividir y distribuir el trabajo de las diferentes materias que corresponden a lo

---

[47] MARIENHOFF, Miguel Tratado de derecho administrativo p. 542

[48] MARIENHOFF, Miguel Op. cit. ps. 545/546 citado por HERNÁNDEZ, Antonio Op. cit. p. 322

municipal, y la *segunda* (***competencia*** como *principio jurídico de la organización*), que recoge la postura tradicional del *derecho administrativo*, implica el conjunto de facultades que se asigna a un órgano o a un conjunto de unidades orgánicas para que puedan actuar.

De allí que a la ***competencia municipal*** se la pueda definir a través de ambas ópticas.

e)1. Competencia y Capacidad:

Existe una *diferencia* sustancial en materia de ***competencias*** en la esfera del *derecho privado* y en la del *derecho público.* "En derecho administrativo la ***'competencia'*** equivale a la *'capacidad'* del *derecho privado*. En eso se *asemejan.* Pero se *diferencian* en que, mientras en el derecho privado la *capacidad* es la ***regla*** y la *incapacidad* la ***excepción***, en derecho administrativo sucede todo lo contrario: la ***competencia*** es la *excepción*, la *incompetencia* es la ***regla***. Por eso se dice que la ***competencia*** debe ser *'expresa'*, lo que, claro está, no debe interpretarse en forma literal, sino racionalmente. Otra *diferencia* entre *capacidad* y ***competencia*** consiste en que el ejercicio de la ***competencia*** es *obligatorio*, en tanto el ejercicio de la *capacidad* es *facultativo* para su titular."[49]

TABLA Nº 4: COMPETENCIA Y CAPACIDAD:

	Competencia	Capacidad	Incompetencia	Incapacidad
DERECHO PÚBLICO	**excepción**		**regla**	
DERECHO PRIVADO		**regla**		**excepción**
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes bibliográficas.				

Caplan, en el Manual de Gobierno y Administración municipal del Consejo Federal de Inversiones, divide a las ***competencias*** en ***propias***, ***concurrentes*** y ***delegadas***. Las ***competencias propias*** son "todas aquellas que, constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la *municipalidad* para servir con eficiencia,

[49] MARIENHOFF, Miguel Op. cit. ps. 543/544

dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su *población y territorio* y los requerimientos de su propia *administración*."[50]

Las ***concurrentes*** son "aquellas, que para atender las necesidades de la *población* y el *territorio comunal*, ejercen la Nación, la provincia y la *municipalidad* en jurisdicción de ésta. Así puede ocurrir y ocurre, por ejemplo, en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, previsión social, seguridad pública, etc., cuando actúan en el *ámbito comunal* organismos o servicios nacionales, provinciales o *municipales* (hospitales, centros de salud, escuelas, usinas, equipos viales, empresas, instituciones, comisarías, etc.)."[51]

Y las ***delegadas*** "aquellas que, correspondiendo legalmente a la Nación o a la provincia, se atribuyen para su ejecución, vigilancia o control, a las *autoridades u organismos comunales*, sea por ley o por convenio interjurisdiccional."[52]

Consideramos esta *clasificación* como un *criterio* más de distinción, entre otros.

e)2. La Competencia Municipal en la Provincia de Mendoza:

A la ***competencia municipal*** mendocina debemos analizarla en base a la *Constitución de la Provincia* y de la *Ley Orgánica* de las *Municipalidades*, a saber:

e)2.1. En la Constitución de la Provincia de Mendoza:

La *Constitución de Mendoza* de ***1916*** establece y determina el conjunto de aspectos que hacen al ***gobierno*** y *administración* de los *Municipios*.

En lo concerniente a la ***competencia municipal***, la *Constitución provincial* señala diversas materias que les corresponden a los *municipios*. Así establece como atribución de los mismos "tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia, que no estén a cargo de sociedades particulares y la vialidad pública, respetando las leyes que dicte la Legislatura sobre la materia."[53]

En el orden electoral los *municipios* son órganos encargados de juzgar la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros y además tienen la facultad de convocatoria para realizar las *elecciones municipales* ***(artículo 200°, inciso 1°)***.

En cuanto al *personal municipal*, poseen la facultad de nombrar a sus empleados ***(artículo 200°, inciso 2°)*** y en materia presupuestaria tienen atribuida la

---

[50] CONSEJO federal de inversiones Op. cit. p. 55
[51] Ibid. p. 60
[52] Ibid. p. 61
[53] CONSTITUCIÓN de la Provincia de Mendoza artículo 200°, inciso 3°

competencia constitucional para votar sus *presupuestos de gastos y recursos.* De conformidad a ello se determina que los *municipios* deben "votar anualmente su *presupuesto de gastos y los recursos* para costearlos con arreglo a la ley, *administrar* sus bienes raíces, examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Cuando se trate de enajenar o gravar en cualquier forma los bienes del *Municipio*, se necesitarán ***dos tercios*** de votos del total de los miembros del *Concejo.*"[54]

También se confiere constitucionalmente a los *municipios* la facultad de "dictar todas las *ordenanzas* y reglamentos, dentro de las atribuciones conferidas por esta *Constitución* y por la *Ley Orgánica* de las *Municipalidades.*"[55]

Un aspecto que también recibe tratamiento de la *Constitución* es el que se refiere a un ***grado*** (disminuido por cierto) de ***descentralización*** de la *Administración* de los intereses y servicios locales. En efecto, la *Constitución* atribuye a la *Municipalidad* facultades para designar ***comisiones honorarias*** en los ***distritos*** más poblados, para que tomen a su cargo determinadas *funciones municipales* (en la ***Ley N° 1079*** aparece el ***criterio*** respecto de qué se considera ***distritos*** más poblados y las ***competencias*** y funciones que tendrán las ***comisiones honorarias*** de vecinos.)

Señalemos que esto significa un grado de ***descentralización*** del *gobierno* y *administración municipal* que tiene caracteres bastante débiles e incipientes, por cuanto esa ***descentralización*** a través de ***comisiones honorarias***, solamente atiende aspectos muy exiguos de la *administración municipal*, como es el caso de la recaudación de *recursos,* que se asigna como una de las funciones que tendrán a su cargo estas ***comisiones*** que se formen en medios urbanos que tienen más de ***3.000*** habitantes.

Las ***competencias***, funciones y facultades que se determinen en la ***Ley N° 1079***, reciben un ordenamiento de acuerdo con los órganos a los que se le atribuyen los mismos, órganos éstos que integran el *Departamento Ejecutivo* y el *Departamento Deliberativo.*

---

[54] CONSTITUCIÓN de la Provincia de Mendoza artículo 200°, inciso 1°
[55] Ibid. artículo 200°, inciso 6°

También todo el sistema de ***competencias***, de funciones y facultades vienen determinadas ***institucional*** y legislativamente, siguiendo el ***principio de la uniformidad***, en virtud de que no se hacen distinciones ni diferencias que atiendan a caracteres de ***territorio*** o ***población*** en cuanto *elementos* constitutivos de cada *Municipalidad.*

e)2.2. En la Ley Orgánica de las Municipalidades:

e)2.2.1. De las atribuciones del Departamento Ejecutivo:

Se determina que es atribución del Intendente "nombrar los empleados de su dependencia y removerlos previo sumario y causas justificadas. El Contador, el tesorero y los asesores Técnicos de la intendencia, serán nombrados y removidos con acuerdo del Concejo Deliberante."[56]

No obstante, el Concejo Deliberante puede de acuerdo a la Ley "prestar o negar los acuerdos solicitados por el Departamento Ejecutivo, para el nombramiento de los funcionarios municipales que determina el ***artículo 105°, inciso 7°*** de esta ley."[57]

En materia de convocatoria a elecciones municipales "serán hechas por los Intendentes Municipales con 30 días de anticipación por lo menos e indicarán el número de concejales titulares y suplentes porque cada elector puede votar, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Electoral de la Provincia. El decreto de convocatoria será comunicado inmediatamente a la junta Electoral."[58]

Existe una limitación a esta facultad, ya que "no podrá convocarse a *elecciones municipales* por un número menor e tres concejales".[59]

Con respecto a la facultad del Intendente en materia del dictado de reglamentos, éste puede "dictar los reglamentos necesarios para el régimen interno de las oficinas, vigilando su cumplimiento."[60]

En relación a las ordenanzas dictadas por el Concejo Deliberante, el Intendente tiene la atribución de presentar proyectos de la misma naturaleza y remitir al mismo los proyectos sobre presupuestos y recursos municipales en el mes de octubre (***Artículo 105°, inciso 4°)***. Además debe promulgar las ordenanzas que hayan sido sancionadas por el Concejo ***(Artículo 105°, inciso 5°)***, darles

---

[56] MENDOZA Ley N° 1079 Op.cit. artículo 105°, inciso 7°
[57] Ibid. artículo 71°, inciso 7°
[58] Ibid. artículo 35°
[59] Ibid. artículo 36°
[60] Ibid. artículo 105°, inciso 3°

cumplimiento a través de disposiciones reglamentarias y la posibilidad de vetarlas (en el término de ***5*** días) por considerarlas ilegales o inconvenientes ***(Artículo 105º, inciso 6º)***.

En la citada *Ley Orgánica* se establece otras atribuciones del Jefe del *Departamento Ejecutivo*, enunciadas en los siguientes incisos del ***artículo 105º***: Superintendencia sobre los empleados y administradores de bienes municipales ***(inciso 8º)***; Convocatoria a sesiones extraordinarias del Concejo ***(inciso 9º)***; Elevar al Concejo en el mes de febrero, las cuentas de la administración municipal del ejercicio vencido ***(inciso 10º)***; Informe anual al inaugurar las sesiones ordinarias del Concejo en el mes de mayo, sobre el estado de la administración ***(inciso 12º)***; recaudación e inversión de rentas ***(inciso 14º)***; Presentar a la consideración del Concejo, antes del mes de noviembre de cada año, el proyecto de presupuesto para el año siguiente ***(inciso 15º)***; Convocatoria a elecciones ***(inciso 16º)***; Celebrar contratos sobre tierras municipales ***(inciso 19º)***; Expedir órdenes para visitas domiciliaras ***(inciso 23º)***; Inspección de los establecimientos públicos o sostenidos por la municipalidad ***(inciso 24º)***; Facultad sobre higiene y salubridad general ***(inciso 25º)***, etc.

e)2.2.2. <u>De las atribuciones y competencias del Departamento Deliberativo</u>:

En cuanto a las competencias generales del *Departamento Deliberativo*, la *Ley Nº 1079*, establece el dictado de *ordenanzas* relativas a la higiene, moralidad, ornato, vialidad vecinal, *administración comunal,* etc. (***artículo 71º, inciso 9º***). En materia de Hacienda, corresponde al *Concejo* el dictado de *ordenanzas* de *Presupuesto* y contribuciones (***artículo 73º, incisos 2º y 3º***); Examinar, aprobar o desechar las cuentas anuales de la *administración* (***inciso 4º***); Solicitar de la Legislatura la autorización necesaria para contraer empréstitos (***inciso 6º***); Autorizar expresamente a la *Intendencia* para el uso del crédito (***inciso 7º***); Dictar *ordenanzas* que aseguren la estabilidad y escalafón del *personal municipal* (***inciso 8º***); Autorizar para hacer uso del crédito (***artículo 74º***); entre otras.

En cuanto a Obras Públicas, le corresponde al *Concejo* (según el ***artículo 75º e incisos*** correspondientes): Dictar para todo el *Departamento* el Reglamento General de edificación y lo concerniente a calles, avenidas, plazas, parques, cementerios, quemaderos de basuras, etc. (***inciso 1º***); Proveer y reglamentar lo concerniente a servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, teléfonos, etc. (***inciso 3º***); Dictado de *ordenanzas* sobre pavimentación y obras

públicas de mejoras (***inciso 5º***); Proveer lo que concierne al alumbrado público (***inciso 11º***) y todo lo que se relacione con las *obras públicas municipales* (***inciso 13º).***

Con respecto a la Seguridad Pública, corresponde al *Concejo*, según el ***artículo 79º***, ***incisos*** correspondientes: Intervenir en la construcción de teatros, templos, escuelas y demás edificios donde se realicen funciones públicas (***inciso 1º***); Contralor de pesas y medidas, medidores de luz y fuerza (***inciso 5º***); Proveer todo lo concerniente al alumbrado público del *municipio* (***inciso 6º***); Establecer un registro general de vecindad (***inciso 8º***); Organización de la policía e *inspección municipal*, así como el dictado de sus reglamentos (***inciso 10º***), entre otras.

En materia de Higiene pública, le corresponde al *Concejo* de acuerdo al ***artículo 80º e incisos*** correspondientes: Limpieza general del *municipio* (***inciso 1º***); Reglamentación higiénica de edificios públicos, escuelas, templos, cementerios, inquilinatos y sitios de trabajo en general (***inciso 3º***); Reglamentar los establecimientos e industrias calificadas de incómodos e insalubres (***inciso 5º)***; Aseo, vigilancia y control de ferias, mercados, frigoríficos, mataderos, etc., e inspección y reglamentación de los establecimientos de fabricación de toda sustancia alimenticia (***inciso 7º***); Reglamentación de la faena de animales para consumo y la elaboración de subproductos y derivados (***inciso 9º***); etc.

También corresponde al *Concejo Deliberante* en materia de Asistencia Social y Moralidad Pública, de acuerdo al ***artículo 82º***, ***incisos*** correspondientes: Fundar y reglamentar casas de corrección y trabajo (asilos, etc.)(***inciso 1º***); Organización de la *policía municipal* y el dictado de su reglamento (***inciso 4º***); Hacer cumplir las leyes nacionales y provinciales que prohíben los juegos de azar, loterías, etc., (***inciso 6º***); Reglamentación de los ruidos excesivos (***inciso 9º***); entre otras.

Asimismo, "cuando se trate de *ordenanzas* sobre el orden público, seguridad, buenas costumbres y salubridad pública, las *Municipalidades* tendrán el auxilio de la policía o de la Dirección General de Salubridad, para su mejor cumplimiento."[61]

De los ***artículos 197º***, ***199º*** y ***200º***, ***inciso 3º*** de la *Constitución provincial*, emana el ejercicio de policía y poder de policía para los *municipios mendocinos*. También está comprendido en ***artículos*** de la *Ley Orgánica* (como el ***artículo 71º***, ***incisos 6º y 9º***; ***artículo 72º***; ***artículo 79º***, etc.)

---

[61] MENDOZA Ley Nº 1079 Op. cit. artículo 90º

Al respecto, se establece que "los *concejos* están facultados para crear penalidades por infracción a las *ordenanzas municipales*. Estas penas podrán consistir en:

a) Multas;

b) Cierre, clausura o desalojo del negocio, establecimiento o casa en que se cometa la infracción, y

c) Decomiso y secuestro de los artículos o efectos encontrados en infracción.

La *Intendencia* no podrá aplicar penas por ninguna infracción si no hubiesen sido previamente establecidas por el *Concejo*."[62]

"Con posterioridad, mediante las ***leyes 3365***, de ***1965***, sobre Código de Faltas, y ***4305***, de ***1978***, sobre Tránsito y Transporte, se atribuyó poder de policía y policía a la Provincia, en las siguientes materias: tránsito, transporte, moralidad, buenas costumbres, propiedad, tranquilidad, salubridad y pesas y medidas, que antes correspondían a las *municipalidades*. Dicha suplantación, originada en la absorción de dichas facultades por parte del ***gobierno provincial***, alcanzó no sólo a la legislación, sino también en muchos casos a la aplicación o ejecución de dichas normas, por medio de la policía provincial; como incluso al destino de las multas percibidas, destinadas a Rentas Generales de la Provincia.

"De tal manera, el ***vaciamiento de la competencia municipal en policía y poder de policía ha sido profundo en Mendoza, constituyendo uno de los más notorios del país***."[63]

El ***proceso de desmunicipalización*** está en total relación con la ***crisis del federalismo***. Como observamos, se repite el ***proceso de amputación de competencias***, pero no ya desde una perspectiva ***Nación-Provincia***, sino desde una óptica ***Nación-Provincia-Municipio.***

"Por eso, importantes servicios, como los de agua potable, energía eléctrica, transporte, cloacas, gas y teléfonos son prestados por empresas (...), del mismo modo que en materias de policía y poder de policía se produjo un ***avasallamiento de las competencias locales*** en tránsito, moralidad y costumbres, etc., por otros ***órdenes gubernamentales***."[64]

---

[62] Ibid. artículo 71°, inciso 6°.
[63] HERNÁNDEZ, Antonio Op. cit. p. 345
[64] Ibid. p. 344

Es dable señalar que "***el vaciamiento de las competencias locales es un fenómeno debido sobre todo a dos órdenes de causas: 1) el avasallamiento de los otros órdenes gubernamentales, y 2) la incapacidad política, financiera y técnica de los propios gobiernos comunales, que en no pocos casos dejan de cumplir sus funciones. Ambos aspectos están interrelacionados y traducen la depresión de la institución municipal.***"[65]

Esta es la realidad que nos muestran los *municipios argentinos.* ***Hay que revertir este proceso con la transferencia de algunos servicios a la esfera municipal y otorgarle el verdadero protagonismo que ha ido perdiendo a través del tiempo.***

[65] HERNÁNDEZ, Antonio Op.cit. p. 346

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

f) Centralización y Descentralización:

La problemática de la organización municipal data de largo tiempo. Sabida es la controversia existente en doctina acerca si el Municipio cuenta con la posibilidad de atender adecuadamente con sus propósitos y si para ello necesita de más o menos ***descentralización.***

Si asistimos a una abrumadora *centralización* es porque también existen fallas en los órdenes inferiores. Hay que indagar, pues, si es posible ***descentralizar*** decisiones y funciones y si éstos entes están en condiciones de receptarlas.

Consideraremos ahora ambos sistemas: *centralización y* ***descentralización***. El Estado puede tener dos tipos de manifestaciones opuestas en cuanto a su organización. "Pero no hay que creer que se trata de dos categorías distintas rigurosamente limitadas, ya que, en realidad, lo que existe es una serie continua de diferentes grados entre dos puntos extremos y opuestos."[66]

Por lo tanto, no podemos señalar una *centralización* y una ***descentralización*** pura en ningún Estado, porque no es posible la existencia de un solo centro del cual emane la totalidad de las actividades, ni tampoco es posible encontrar entes completamente autosuficientes de tal manera que se haga innecesaria la existencia de un centro regulador.

"Los Estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido plenamente *centralizados* ni ***descentralizados*** por completo, siempre ha habido en ellos una parte de *centralización* y otra de ***descentralización***, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.

En principio, una comunidad jurídica *centralizada* es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que por el contrario la idea de la comunidad jurídica ***descentralizada*** es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo."[67]

Pero de acuerdo a otros criterios éstos términos no sólo implican una relación jurídica. "La *centralización* implica que las facultades de decisión están reunidas en los órdenes superiores de la administración... la ***descentralización***, que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central,

---

[66] LÓPEZ, Mario Justo Introducción a los estudios políticos p. 219
[67] KELSEN, Hans Teoría general del estado p. 215

dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente."[68]

"*Centralizar* significa reunir todas las atribuciones en un órgano central y ***descentralizar*** implica transferir a órganos dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que antes ejercía el órgano central. Estas atribuciones que se otorgan al órgano ***descentralizado*** le confiere una cierta libertad de acción con los correlativos poderes de iniciativa y decisión."[69]

De estas nociones se desprende que se puede considerar a la *centralización* y ***descentralización*** desde estas perspectivas: según la organización del Estado con respecto a su actividad –emanando o no de un centro único- o de acuerdo a la vigencia de las normas para todo o parte del territorio. Esta, sin dudas, es la postura de Kelsen.

Ahora bien, si expusimos que ambos conceptos no son más que tipologías ideales, y que jamás se dan en forma absoluta, entonces debe haber un punto máximo y minino para ambas categorías:

"a) punto máximo de *centralización* (y mínimo de ***descentralización***): la totalidad de la actividad estatal emana de un centro único (o, según Kelsen, no hay sino normas que valen para todo el territorio);

"b) punto máximo de ***descentralización*** (y mínimo de *centralización*): cada una de las actividades estatales- tanto desde el punto de vista de su carácter o asiento territorial como institucional (funcional o por servicios)- emanan de centros diferentes, al punto de que no se requiere la existencia de un centro único (o, según Kelsen, las normas sólo valen para distintas partes del territorio)"[70]

Esta es su representación gráfica:

"Toda la actividad emana de un solo órgano 100 90 80 70 60 50 40 30 20 10 0 Cada actividad emana de un órgano diferente"[71]

[68] GORDILLO, Agustín Tratado de derecho administrativo p. XI- 1 y 2
[69] DIEZ, Manuel María Derecho administrativo p. 65
[70] LÓPEZ, Mario Justo Op. cit. p. 219
[71] Ibid. p. 219

Con respecto a la *centralización*, "estima este sistema a los organismos locales desprovistos de la necesaria personalidad, meras dependencias del Estado, por él creadas o reconocidas a su comodidad, para la realización de los fines públicos. En consecuencia: **a)** no cumplen otras funciones que las que la Ley les asigne, según el interés del estado; ordinariamente no sólo se les señalan estas funciones, sino que se les atribuyen con carácter restrictivo...; **b)** El Estado intervine , en una medida mayor o menor, en la designación y separación de las autoridades y funcionarios locales; **c)** el poder de decisión de estas autoridades aparece limitado: **1**, por el principio de la autorización previa; **2**, por el de la aprobación o ratificación de la medida por el superior; **3**, por la facultad de las autoridades del estado de revocar, modificar o suspender de oficio o a instancia de parte los acuerdos y resoluciones locales.

"La centralización es de origen francés. Surgió con la destrucción del feudalismo y el establecimiento de la Monarquía absoluta, que concentró en manos del Estado-el Príncipe- las más importantes y numerosas funciones públicas."[72]

f)1. Centralización y descentralización política: Miguel Marienhoff afirma que "la *centralización* o la ***descentralización 'política'*** vincúlase directamente al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica. En un Estado de régimen unitario hay *'centralización' política*, mientras que en un Estado de régimen federal existe ***'descentralización' política***."[73]

En forma análoga Manuel Diez establece que "habrá *centralización política* cuando el Estado central pueda disponer de todas las facultades. La *centralización política* conduce a la unidad del derecho y de la ley en un país, así un Estado Unitario. Habrá ***descentralización política*** cuando coexistan en un Estado conjuntamente con el ente central varios entes locales, dotados de personalidad jurídica, así el estado federal."[74]

Coincidentemente, José Canasi expone: "la *centralización política* conduce a la unidad del derecho y de la ley, a par que la ***descentralización política*** presenta una forma multívoca del derecho y de la ley." [75]

---

[72] GARCÍA OVIEDO, Carlos Op. cit. ps. 314/315
[73] MARIENHOFF, Miguel Op. cit. ps. 587/588
[74] DIEZ, Manuel María Op. cit. p. 66
[75] CANASI, José Derecho administrativo p. 299

Con respecto a la ***descentralización política***, Mario Justo López, la considera en sentido lato (o vertical) y en sentido estricto (u horizontal o diferenciación territorial).

"En sentido lato, la ***descentralización política*** puede no tener carácter territorial. Así, la aplicación del principio de la 'división de poderes' a la organización del Estado implica una ***descentralización política*** meramente funcional o, si se quiere, de carácter vertical. Pero, no obstante, preciso es tener en cuenta que, por lo general, cuando se piensa en la ***descentralización política*** se hace en sentido estricto, esto es, vinculándola a la que requiere diferenciación territorial, o, si se quiere, de carácter horizontal. Ejemplo típico es el caso de la actividad que corresponde a un Estado-miembro en un Estado federal."[76]

Villegas Basavilbaso afirma: "la *centralización* o ***descentralización política*** tiene por objeto la organización del Estado, mejor dicho, su constitución orgánica."[77]

f)2. Centralización y descentralización administrativa:

Miguel Marienoff afirma que "en la *centralización* la actividad administrativa se realiza 'directamente' por el órgano u órganos centrales, que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, lo que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central.

"En la ***descentralización*** la actividad administrativa se lleva a cabo en forma 'indirecta', a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esa ***'competencia'*** asignada al órgano en el ***régimen descentralizado***, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión."[78]

Asimismo, este autor afirma que ***existen dos formas esenciales de descentralización***: la *orgánica (subjetiva o autárquica)*, con dotación para sus órganos de personería jurídica, en sus *dos modalidades (territorial e institucional)* y *la jerárquica (burocrática o desconcentración),* sin dotación de dicha personería.

---

[76] LÓPEZ, Mario Justo Op. cit. p. 220
[77] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Derecho administrativo ps. 285/286
[78] MARIENHOFF, Miguel Op. cit. ps. 581/582

A su vez, Villegas Basavilbaso afirma que "la *centralización administrativa* significa la *concentración* de facultades en el órgano ejecutivo supremo."[79] Dicho autor considera que los elementos que la caracterizan son los siguientes, a saber: *concentración del poder público; concentración de la designación de los agentes y concentración del poder de decisión y de la competencia técnica.* A su vez la ***descentralización administrativa*** "es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado...Significa separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirla a otros órganos administrativos."[80] También Villegas Basavilbaso distingue a la ***descentralización administrativa*** en *burocrática y autárquica.* José Canasi expresa que la ***descentralización administrativa*** "es el poder de administrarse a sí mismo, o sea, el gobierno local del sistema anglosajón. Ello solamente marca una tendencia a apartarse del poder central. La ***descentralización administrativa*** no es un proceso histórico como la *centralización,* y que viene de muy antiguo, sino que responde a una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado, y muy especialmente en cuanto el Estado penetra en quehaceres comerciales e industriales."[81]

Para Manuel María Diez "la *centralización administrativa* consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado. Existen en todo el territorio del Estado entidades locales que realizan la actividad administrativa vinculadas a los órganos centrales por una subordinación jerárquica. Con esa forma de organización administrativa se trata de imponer en todas las partes de un país una dirección uniforme, asegurarles el goce de las mismas ventajas e imponerles las mismas cargas. Se dice por eso que hay *centralización administrativa* cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales."[82]

La *desconcentración,* de acuerdo a la terminología francesa, que autores italianos y argentinos llaman ***descentralización burocrática o jerárquica***, se realiza dentro de un régimen de *centralización administrativa* y se distingue de ésta porque atribuye a los órganos inferiores ***competencia*** propia para decidir, aun cuando ellos

---

[79] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op. cit. p. 288
[80] Ibid. p. 293
[81] CANASI, José Op. cit. p. 304
[82] DIEZ, Manuel María Op. cit. ps. 63/64

estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Por supuesto, los entes desconcentrados carecen de personalidad jurídica."[83]

Notemos la diferencia entre Diez y otros autores antes expuestos (Villegas Basavilbaso, Marienoff y Canasi) que consideran la *desconcentración* dentro del ámbito de la ***descentralización administrativa***, mientras que para el primero lo es de la *centralización administrativa*.

"La ***descentralización administrativa*** es un modo de organización de la administración pública que consiste en dotar a los ***órganos descentralizados*** de personalidad jurídica y de una ***autonomía orgánica*** con relación al órgano central. En realidad, la ***descentralización administrativa*** se expresa esencialmente por un doble reconocimiento:

"a) Por una parte la existencia de grupos de intereses especiales, donde el particularismo territorial o técnico, se encuentra afirmado y protegido por la ley.

b) Por otra parte, el derecho que tienen esos grupos de administrarse de manera relativamente espontánea e independiente.

De manera, entonces, que para que se produzca la ***descentralización*** es necesario que el legislador reconozca la ***existencia autónoma*** de ciertos intereses de carácter general, pero de una generalidad menos amplia que aquella que el Estado tiene a su cuidado. Por ejemplo, la existencia de un interés comunal."[84]

También Diez señala otro tipo, conocido como ***descentralización por colaboración***, la cual "es una forma que permite a las organizaciones privadas participar en el ejercicio de la función administrativa."[85]

Agustín Gordillo, con respecto a la ***descentralización administrativa,*** también coincide en clasificar a las entidades estatales administrativas en:

"*Entes autárquicos 'territoriales'*, o sea, las comunas o municipios, las regiones, distritos urbanos, condados, etc., según el sistema imperante.

También se incluyen acá la Nación misma y las provincias....

"*Entes autárquicos 'institucionales'*, que prestan un servicio o un conjunto de servicios determinados, careciendo de la competencia genérica que caracteriza a las municipalidades. Ejemplo: Universidades, (...), Vialidad Nacional, INTA, Inti, etc.

---

[83] DIEZ, Manuel María p. 64
[84] Ibid. p. 77
[85] Ibid. p. 83

"Las dos especies mencionadas constituyen los llamados *'entes autárquicos'*, que realizan una actividad de tipo administrativo clásico; además de tener personalidad jurídica propia, pues, persiguen un 'fin público', y se rigen íntegramente por el derecho público; todos sus agentes son públicos, etc."[86]

José Roberto Dromi considera que "el cuadro de las personas públicas estatales se integra, en suma, con el Estado central (*administración centralizada*) y las entidades creadas por él, confiriéndoles personalidad jurídica, patrimonio propio total o mayoritariamente estatal, ***competencias*** públicas y sometiéndolas a su control o tutela administrativa (***administración descentralizada)***."[87]

Dromi, al igual que Canasi, considera la distinción que algunos autores realizan, en *administración directa (centralizada)*, e ***indirecta (descentralizada).***

"Para nosotros, que el servicio lo preste el Estado central o lo hagan las ***personas estatales descentralizadas***, tratase siempre de *'administración directa'* pues se está al frente a una actividad desarrollada directamente por una entidad estatal, por oposición a la que prestan entidades públicas no estatales (Vg., concesionarios de servicios públicos, universidades privadas, etc.) que sí constituyen *'administración indirecta'*".[88] Esta es la que señala Diez como ***descentralización por colaboración***.

Con respecto a la ***descentralización administrativa*** señala: "implica una distribución de las ***competencias*** públicas entre múltiples entidades administrativas independientemente del poder central, con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivo.

En sentido dinámico es un fenómeno de transferencia de funciones del Estado (nación, provincia, *municipio*) a otras personas jurídicas públicas estatales o no estatales, desplazando la ***competencia*** del poder central a las administraciones indirectas (personas jurídicas públicas no estatales)."[89]

Con respecto a la transferencia de funciones entre órganos de un mismo ente (con carencia de personalidad jurídica propia *(desconcentración)*), no advierte ninguna diferencia con respecto a otros autores.

---

[86] GORDILLO, Agustín Op. cit. p. XI-20
[87] DROMI, José Roberto Derecho administrativo económico p. 41
[88] Ibid. 41
[89] Ibid. p. 71

En cuanto a la tipología, *enumera cinco formas esenciales en que puede darse la* ***descentralización administrativa***, de las que nos interesan únicamente las dos primeras, a saber:

a) Por la gradación de la transferencia: la ***descentralización*** puede ser: **1.** *mínima (burocrática, desconcentración)*; **2.** *media (normal o autárquica)* y **3.** *máxima* ***(plena o autonómica);***

b) Por el alcance de la ***competencia***: la ***descentralización*** puede ser: **1.** *territorial* y/o **2.** *institucional.*

"La doctrina viene tradicionalmente considerando dos clases de *entidades autárquicas*: a) *territoriales*; b) *institucionales.*

a) *Entidades autárquicas territoriales.* Con base geográfica, circunscripcional o regional, llamadas también entidades estatales administrativas con ***competencia*** general, varían según el régimen o sistema político imperante; así pueden ser municipios, regiones, comunas, distritos, condados, etc. En nuestro derecho tales personas jurídicas públicas internas son siempre estatales, sujetas a un régimen integral de Derecho Público, como ocurre con los municipios....

b) *Entidades autárquicas institucionales.* Carecen de ***competencia*** genérica que caracteriza a los *entes territoriales*, y de ahí que también se les llame *'autarquías de servicios'*, 'entidades administrativas con competencia especial', 'établissement public', ***'entes autónomos'***, 'entes públicos no territoriales', toda vez que el elemento básico que caracteriza a dichas entidades institucionales no es el territorio, sino el fin que debe satisfacer el ente, generalmente en gestión de 'servicios públicos'."[90]

"En todos lo casos, los *entes autárquicos institucionales* son personas públicas estatales, dotadas de personalidad jurídica propia, que persiguen un fin público.

En nuestro derecho, como ejemplos con sus respectivos regímenes normativos, podemos señalar:

Universidades nacionales, ley 20.654

Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), leyes 14.878 y 17.849

Banco Central de la República Argentina, ley 20.539

Banco de la Nación Argentina, ley 20.757

---

[90] DROMI, José Roberto Derecho... Op. cit. p. 245

Dirección Nacional de Vialidad (DNV), Dec. Ley 508/58; leyes 16.691, 16.920 y 17.072; ley 11.658.

Caja Nacional de Ahorro y Seguro.

Instituto Nacional de administración Pública (INAP), ley 20.173"[91]

Cuando Mario Justo López caracterizaba a la ***descentralización política*** realizó una distinción. "En cambio, con respecto a la ***descentralización*** *administrativa* no es necesario formular distinción entre un sentido lato y uno estricto. Sin establecer esa distinción, puede tener o no asiento territorial. Ejemplo de ***descentralización*** *administrativa* con diferenciación territorial, lo constituye la actividad que corresponde a un ente encargado de cumplir determinado servicio público, sea en un estado federal o unitario."[92]

Como observamos, hay que tener presente que este autor tiene un criterio distinto de clasificación. Así lo "que constituye el objeto de la ***descentralización*** son las actividades o las normas que rigen y no los entes o los órganos. Por lo mismo, hay que diferenciar los distintos grados de ***competencia*** a que da lugar la ***descentralización*** de los entes u órganos titulares de esos grados de ***competencia*** y de las distintas formas de Estado que puedan resultar. Por lo mismo, es impropio hablar de entes o de *órganos* ***'descentralizados'*** y resulta también impropio utilizar tal calificación con respecto a porciones territoriales o clases de servicios.

"En efecto, no es lo mismo, por ejemplo, la cuestión relativa a los distintos grados de ***competencia*** de que pueden ser titulares los entes, o sus órganos (*soberanía,* ***autonomía*** *y autarquía)*, que lo referente a la diferenciación de tales entes (Estado, Estado-miembro, región, provincia, *municipio*)."[93]

La mención de distintos criterios para conceptuar y clasificar a la *centralización* y ***descentralización,*** nos confirma de la relatividad de ambos sistemas. Nunca podemos usarlos en un sentido absoluto porque no podemos demarcar cuándo o, mejor dicho, dónde termina uno y dónde comienza el otro. Además, lo que para autores se encuentra en la esfera de la *centralización administrativa* –caso de la *desconcentración*-, para otros lo es de la ***descentralización*** *administrativa* (Vg. Diez en el primer caso, Villegas Basavilbaso y Canasi en el segundo), o, por otra parte, quien clasifica territorial o

---

[91] DROMI, José Roberto Derecho. ps. 245/248
[92] LÓPEZ, Mario Justo Op. cit. 220
[93] Ibid. p. 223

institucionalmente y quien lo hace con respecto a la ***competencia*** de los entes (V. gr. Gordillo en el primer supuesto y López en el segundo.)

De todas maneras, a nosotros nos interesa de manera particular el *municipio* y es a quien debemos ubicar.

En nuestra opinión, el *municipio* goza de una ***doble*** *categoría*: por pertenecer como ente a un régimen federal de Estado, lo encontramos participando de la ***descentralización política*** (al menos en la teoría); no obstante ello, nuestro sistema en la práctica es una unión federativa o una federación unitaria. Pero dijimos que nada tenía que ver la ***descentralización política*** con la *administrativa*, o al menos, una no suponía necesariamente la otra. Ahora bien, aceptamos el criterio de clasificar a la ***descentralización*** *administrativa* en territorial e institucional. El *municipio*, entonces, corresponde a la ***descentralización*** *administrativa territorial.*

LA PROBLEMÁTICA DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTARQUÍA

g) La problemática de la autonomía y la autarquía: Totalmente relacionado con la temática de la ***descentralización***, encontramos ***dos grados*** que son relativos y conforme a los cuales se han organizado los *municipios* argentinos, a saber: la ***autonomía*** y la *autarquía*.

g)1. La autonomía: Ricardo Zuccherino define a la ***autonomía*** como "la facultad que detentan los Estados Miembros en un Estado Federal a los fines de darse sus propias instituciones en el marco de su Constitución estadual y reconociendo en todos los casos la sujeción jurídica natural que los obliga al estado Central." [94] Mario Justo López afirma que "ese grado de ***competencia*** está caracterizado por la facultad de darse la propia ley, si bien con sujeción a ciertas restricciones.La ***autonomía*** implica, pues, fundamentalmente ***competencia legislativa***, es decir, facultad de dictar normas generales, pero coordinadas necesariamente con un orden jurídico superior que establece límites a dicha facultad. El sentido actual de la palabra coincide, por consiguiente, con su etimología (del griego, auto, por sí mismo y nomos, ley) si bien con un cierto carácter limitado" [95]Para Fernando Albi, existe un evidente confusionismo. "Contribuye a incrementar ese confusionismo la imprecisión de la nomenclatura utilizada por los tratadistas, que en muchas ocasiones se contradicen entre sí, atribuyéndole a una misma denominación diversos significados. ***Autonomía***, *autarquía*, ***descentralización***, *administración indirecta, self-goverment, nome rule y selbsverwaltung* se emplean, indiferentemente, con gran frecuencia." [96]

Este autor, establece una tipicación de la ***autonomía*** en: ***autonomía pura*** (o propiamente dicha o real): "es la única que en sentido estricto etimológico debiera utilizar la denominación tan impropiamente generalizada." [97] Coincide con la idea de la facultad del ente para darse sus propias normas; ***autonomía funcional***: "comprendemos bajo esta denominación aquel sistema de gobierno local que los italianos califican de *'autarquía'* y los franceses de ***'descentralización'***; que concuerda, en sus líneas generales, con la *selbsverwaltung* germánica, y al cual se ha designado también con el nombre de ***'autonomía orgánica'***".[98]

---

[94] ZUCCHERINO, Ricardo M Op.cit. ps. 195/196
[95] LÓPEZ, Mario Justo Op.cit. p.224
[96] ALBI, Fernando La crisis del municipalismo p. 192
[97] Ibid. p. 195
[98] Ibid. p. 197

La ***autonomía pura*** es ***política*** y la *funcional* es esencialmente *administrativa.*

c. *autonomía técnica*: "***autonomía*** *técnica, administrativa, financiera o de gestión* (que con todos estos nombres se la designa). En ellas los *poderes centrales* llevan a cabo sus funciones no mediante sus órganos normales, sino creando y utilizando organismos especiales, directamente conectados con aquellos poderes, pero dotados de una mayor flexibilidad de movimientos que le permite afrontar con mayores posibilidades de éxito, los complejos problemas económicos, sin verse sometidos a los trámites retardatarios y perturbadores del procedimiento administrativo normal, incompatibles con una gestión de naturaleza mercantil en una economía competitiva. Ello determina una situación *cuasi autárquica*, es decir, una *autarquía* reducida o disminuida, una ***descentralización*** *de último grado* en los límites de la gestión directa o régie, de la que hablan los juristas franceses refiriéndose a une *certains autonomie.*" [99]

Por su parte, García Oviedo, refiriéndose al régimen nos señala que "son sus características opuestas a la del régimen de *centralización*. Por tanto, en un ***régimen autonómico***:

a. son los organismos infraestatales verdaderas personalidades de derecho público, dotados de fines propios no nacidas por obra de la voluntad del Estado: antes al contrario, de ordinario preexistentes a la comunidad estatal;

b. como tales personalidades, realizan funciones no concedidas por el estado, sino derivadas de su propia naturaleza;

c. poseen el poder de designar sus autoridades, en las cuales predomina un carácter representativo;

d. gozan de la facultad de decidir, sólo limitada por la acción fiscalizadora de las autoridades del *Poder central* o de los Tribunales de Justicia.

La ***autonomía*** es un régimen esencialmente inglés, nacido de especiales condiciones políticas de aquel país." [100]

Dromi, por su parte, expresa: "toda institución ***autonómica*** es *autárquica,* pero no viceversa. La *autarquía* es solo una ***autonomía*** *parcial* y *limitada* a determinadas materias. La diferencia radica, para nosotros, en la circunstancia de

---

[99] ALBI, Fernando Op.cit. p. 199

[100] GARCÍA OVIEDO, Carlos Op. Cit. p. 316

que los ***entes autónomos*** (Vg., provincias), titularizan poder constituyente, aunque derivado, no originario como los entes soberanos (Vg., Nación), en tanto que los *entes autárquicos* tienen poder de autoadministrarse, al igual que los demás ***entes descentralizados*** *administrativamente*, ya que no ejercen poder constituyente, sino que la norma constitutiva les es impuesta." [101]

Hans Kelsen se refiere a la facultad que "los ***cuerpos autónomos*** poseen de regular, mediante normas generales e individuales, los asuntos que caen dentro de su esfera de ***autonomía***, suele ir unida, por regla general, a idéntica ***competencia*** de los órganos centrales, es decir, a la posibilidad de que éstos regulen también mediante normas generales aquellos asuntos; de modo que, supuesto que se haya concedido a las entidades locales la facultad de crear normas generales, esa facultad no puede desenvolverse sino dentro de las normas dictadas por un *órgano central* acerca de la misma materia, hallándose su contenido esencialmente determinado por una instancia superior." [102]

Según Agustín Gordillo, la ***autonomía*** agrega a la facultad de administrarse a sí mismo *(autarquía),* "la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por un ente superior." [103]

Villegas Basavilbaso afirma que "***autonomía*** –de autos, por sí mismo, y nomo-os, ley- es la facultad de dictar su propia ley....Desde el punto de vista jurídico, consiste en darse, sin intervención de un poder extraño, sus propias normas de gobierno, y, por ende, de administración, pero dentro de ciertos límites fijados por el ordenamiento constitucional." [104]

Para Marienoff; ***"autonomía"*** significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella." [105]

Coincidentemente, Manuel María Diez, afirma que la ***autonomía*** "importa la facultad de darse sus propias instituciones y gobernarse por ellas. Se dice que estas entidades tienen la facultad de autoformación, vale decir, la facultad de formar su propio ordenamiento jurídico." [106]

---

[101] DROMI, José Roberto Derecho....Op. cit. p. 244
[102] KELSEN, Hans Op. cit. p. 254
[103] GORDILLO, Agustín A Op. cit. p. XI-2
[104] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op. cit. ps. 377/378
[105] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 371
[106] DIEZ, Manuel María Op. cit. p. 139

Como observamos, es criterio ampliamente reconocido el de considerar a la ***autonomía*** como la facultad de algunos entes para darse sus propias normas e instituciones, siempre, no obstante, supeditadas a los principios y supuestos nacionales. Caso típico de ***entidad autónoma*** es la *provincia*.

g)2. La autarquía: La ***autonomía*** (provincias), implica un grado de ***competencia*** menor que la soberanía (nación), pero mayor que la *autarquía* (algunos *municipios*).

"La etimología de la palabra (del griego auto, por sí mismo, y arquí, gobierno) puede inducir a confusión. En rigor, *autarquía* significa atribución o facultad de administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a normas que vienen impuestas. A lo sumo, la *autarquía* puede involucrar la potestad reglamentaria, pero sin llegar nunca a la potestad legislativa propiamente dicha.... La distinción hay que buscarla en la existencia o inexistencia de facultad legislativa. Por eso, la ***autonomía*** es la expresión de ***descentralización política***, y la *autarquía,* de ***descentralización*** *administrativa*." [107]

"La *autarquía* tiene el sustrato fundamental de la ***descentralización*** estatal. Por tanto implica también la transferencia de ***competencias*** a diversos entes del estado, dotados de personalidad jurídica propia, lo cual lleva implícita la noción de 'autoadministración', es decir, administración de sí mismo como cualidad derivada de la personalidad propia de todos los ***entes descentralizados.***

No obstante, suele indicarse que *autarquía* significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo. Se identifican los conceptos de *autarquía* y autoadministración, diferenciándose de la ***autonomía*** en que a la característica anterior une la capacidad para dictarse sus propias normas.

En ese mismo orden de ideas, tampoco debe confundirse ***descentralización*** con *autarquía,* pues la calidad de 'autoadministración' que se atribuye a la *autarquía* es una nota común a todos los ***entes descentralizados*** y nada agrega a la *autarquía* que la diferencia de la ***descentralización***. Tal aseveración prueba que el criterio de la 'autoadministración' no da especificidad a la '*autarquía*', y que es equívoca la identificación '***descentralización*** y *autarquía*', pues los denominados *entes autárquicos no son los únicos* ***entes descentralizados***. Mal puede llamarse *autarquía* a todo ***fenómeno de descentralización***, cuando aquella es una especie

---

[107] LOPEZ, Mario Justo Op. cit. p. 225

de ésta (***descentralización*** *autárquica)*, y a la '***descentralización*** *económica'* (empresas y sociedades del estado).

A veces se han identificado equívocamente los términos ***descentralización*** y *autarquía*, indicando que la ***descentralización*** stricto sensu es la *autárquica*, cuando en realidad los *entes autárquicos* son sólo un modelo de ***género organizativo descentralizado*** integrado también por otras formas, como las 'empresas del Estado', las 'empresas nacionalizadas', etc., con lo cual el calificativo *autárquica* resulta restringido y limitado respecto de la ***descentralización.***

Descentralización es el *género*, *autarquía* es una de las *especies.*" [108]

Manuel María Diez entiende por *autarquía* "la facultad de administrarse a sí mismo. Esta facultad no es absoluta puesto que está sometida al contralor del *poder central.*"[109]

José Canasi sostiene que "la palabra *'autarquía'* proviene de dos vocablos griegos traducidos al italiano, *autarquía* con 'X' y con 'K', cuya raíz se encuentra en Aristóteles. La primera acepción, o sea, con 'X', significa *gobernarse por sí mismo.*"[110] No obstante, "la *autarquía* es administración propia en virtud de la ley y bajo control del *poder central.*" [111]

Villegas Basavilbaso afirma que "el vocablo *autarquía* es de formación clásica. En la concepción aristotélica fue usado para diferenciar al estado de otros entes; se consideró que la *autarquía* era un atributo propio estatal. Originariamente el concepto *autarquía* fue más amplio que el de ***autonomía.*** En la actualidad y debido principalmente a la doctrina italiana, el significado jurídico de *autarquía* ha quedado limitado a la *capacidad* del ente para administrarse a sí mismo, no de gobernarse de acuerdo con reglas propias, sino dictadas por un ente superior y distinto. Es decir, la existencia de un *ente autárquico* presupone siempre la existencia del Estado (lato sensu)." [112]

Para Marienhoff, la *autarquía* "significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta." [113]

---

[108] DROMI, José Roberto Derecho....Op. cit. ps. 241/242
[109] DIEZ, Manuel María Op. cit. p. 139
[110] CANASI, José Op. cit. p. 308
[111] Ibid. p. 310
[112] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op.cit. p. 181
[113] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 371

Con respecto a qué es un *ente autárquico*, Dromi intenta esta definición: "los *entes autárquicos* son personas jurídicas públicas estatales, *exclusivamente administrativas o en gestión de servicios públicos.*"[114]

Coincidiendo, Marienhoff expresa: "por *entidad autárquica* debe entenderse toda persona jurídica pública estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí mismo, cumple fines públicos específicos." [115]

No obstante el parecido de estas definiciones, Canasi agrega un concepto más, a saber: "es persona jurídica pública con *capacidad* de administrarse por sí misma. Forma parte del Estado, nacional o provincial, y a veces *municipal,* pero debe ser creada por ley formal del Congreso Nacional o de las legislaturas locales, aún para los *municipios*. Los intereses de la *entidad autárquica* son en definitiva los intereses del Estado (lato sensu) de que forma parte." [116]

En cuanto a sus características, Dromi señala: "siendo personas públicas, se caracterizan por tener administración, patrimonio, órganos, recursos, derechos, obligaciones, responsabilidades y procedimientos de control propios, pero no por ello diversos de los del Estado." [117]

"La especificidad de la *autarquía*, dentro de la ***descentralización,*** está constituida por:

a. realizar actividades de administración, es decir, en 'gestión de servicios públicos', y no actividades económicas, industriales o comerciales, es decir, en 'gestión de empresas públicas', como sería el caso de las empresas y sociedades del Estado....

b. Regirse por un régimen jurídico de Derecho público predominante." [118]

"Para que exista *autarquía* se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos esenciales: **1.** *'personalidad'* del ente; **2.** *'patrimonio'* afectado para el cumplimiento de sus fines; **3.** *'fin público'*. Sobre esto no hay discrepancias en el campo doctrinario." [119]

Esa también es la opinión de José Canasi y Villegas Basavilbaso, entre otros.

Con respecto a los derechos de esos entes, Villegas Basavilbaso los señala, a saber: *capacidad* para estar en juicio; ejercicio de la potestad estatutaria; ejercicio

---

[114] DROMI, José Roberto Derecho.... Op.cit. p. 242
[115] MARIENHOFF, Miguel Op. cit. p. 368
[116] CANASI, José Op.cit. p. 310
[117] DROMI, José Roberto Derecho.... Op.cit. p. 243
[118] Ibid. p. 243
[119] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 375

del poder de imperio; dictar reglamentos y ordenanzas, establecer sanciones penales administrativas; ejercicio del poder impositivo; establecimiento de limitaciones a la propiedad privada por causa de utilidad pública; adquisición de bienes; proyectar el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos; designación y remoción del personal técnico, administrativo y de servicio.

"Entre los deberes a los *entes autárquicos* deben consignarse la prestación del servicio público, que es el deber esencial y la razón de ser de aquellos. Además su sujeción al control y vigilancia de la autoridad central." [120]

Por su parte, Manuel María Diez señala los elementos anteriormente mencionados como característicos de los *entes autárquicos institucionales*, mencionando para los *territoriales* los siguientes:

1. Asuntos locales propios a resolver.

2. "*Organismos locales* con cierta independencia del *órgano central*, con ***competencia*** para resolverlos, actuando con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

3. Estos organismos están sometidos a un control muy limitado del *órgano central*." [121]

g)3. Ventajas y desventajas de la centralización y de la descentralización:

Consideremos qué fundamentos inducen a algunos autores a pregonar por la *centralización política* y cuáles son las *ventajas y desventajas* de la ***descentralización*** *administrativa*.

A este respecto nos señala García Oviedo: "a favor de la *centralización administrativa* han sido aducidas varias razones: (...); **b)** La *centralización administrativa* permite el desarrollo de un criterio uniforme de administración, haciendo más imparcial la tarea administrativa....; **c)** La ***competencia*** de las autoridades y funcionarios del Estado para regir los servicios es superior a la de los organismos locales." [122]

"Las *ventajas* de la *centralización* consisten sustancialmente en las siguientes:

a) El poder político encuentra un medio de afirmarse y de extenderse.

---

[120] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op. cit. P. 184
[121] DIEZ, Manuel María Op.cit. ps. 86/87
[122] GARCÍA OVIEDO, Carlos Op.cit. p. 316

b) ....la *centralización* es el único medio de asegurar la prestación de ciertos servicios muy generales, repartiendo las cargas sobre la totalidad de la población del país.

c) Por el contralor jerárquico se asegura la regularidad y la moralidad administrativa, ya que la *centralización* es, se ha dicho, imparcial como la ley, puesto que la administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos...

d) En la *administración centralizada*, por la uniformidad de los procedimientos administrativos, la *concentración* y la coordinación de los asuntos, los administrados no se encuentran desorientados en busca de la autoridad que debe resolverlos...

e) En el Estado moderno, para conservar la supremacía del poder civil sobre el militar es necesario *centralizar* la administración. Esta *centralización administrativa* ha constituido una condición de régimen civil en Estados donde existe el servicio militar obligatorio.

f) La *centralización* es también indispensable en un régimen democrático. Las masas democráticas deben ser encuadradas, y lo son por la administración y los partidos políticos. Es una razón más para mantener la *centralización* si no se quiere dejar libre el campo solamente a las organizaciones de los partidos políticos." [123]

Marienhoff afirma que "la *centralización* tiene pocos simpatizantes. Entre ellos cuadra mencionar a Hauriou." [124]

Tanto Diez como Marienhoff se basan en Hauriou.

Villegas Basavilbaso opina que "la *centralización pura* está en crisis. Sin embargo HAURIOU es decidido partidario de este tipo de organización." [125] La *centralización* "tiene indiscutiblemente el beneficio de la unidad de acción, de dirección e impulsión, y la administración, puede, en consecuencia, actuar con eficacia y decisión. En suma, importa este tipo de organización, uniformidad y fuerza." [126]

"La *centralización administrativa* comprende los siguientes efectos: trae como consecuencia la *concentración del poder político* y de la coacción; hay *concentración* en la designación de los agentes públicos y permite la *concentración del poder de decisión y de* ***competencia***. Estas serían ventajas, por cuanto la *centralización*

---

[123] DIEZ, Manuel María Op.cit. p. 70
[124] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 590
[125] VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op.cit. p. 290
[126] Ibid. p. 292

administrativa estaría vinculada a la *centralización política* y respondería a que con ello habría mayor eficacia, decisión, uniformidad y fuerza, en su funcionamiento." [127]

Si bien se ha aducido que un *régimen centralizado* conlleva la unidad y la imparcialidad, también tienen sus inconvenientes, entre ellos: "este tipo de organización (*centralización administrativa*) conduce al *centralismo burocrático*, que es contrario, como bien expresa Romano, a todo buen régimen político administrativo, por cuanto se 'administra mejor de cerca' y debe dejarse al individuo la mejor esfera de acción." [128]

"Debe dejarse a los habitantes una mayor esfera de acción, lo que no se consigue con el *centralismo*." [129]

"Alejado el administrado de la administración, la burocracia ha extendido un verdadero formalismo procesal, retardando por ello la acción expeditiva dentro de la práctica administrativa y dejándola trabada y obstaculizada en la tela del pedante mecanismo oficinista." [130]

José Canasi afirma que "el excesivo *centralismo* es la mejor intervención desmedida de la política. Además, una mayor *centralización administrativa*, y por ende política, debilita el control administrativo y aún jurisdiccional, muy especialmente en el orden económico y financiero de las relaciones internacionales y con su incuestionable repercusión en el orden interno del país, descartando, desde luego, por obvio, todo lo que resulta de los gobiernos de facto, en que basta ver los poderes omnímodos que asume el poder ejecutivo nacional." [131]

La ***descentralización***, sin duda alguna, cuenta con más adeptos. Considerando sus *ventajas* podemos señalar que "en cuanto a la ***descentralización territorial***; tiene un *doble fundamento*; ***político*** *y administrativo:*

1) desde el punto de *vista político*,...trata de promover y garantizar el ejercicio de las libertades locales...

2) desde el punto de *vista administrativo*, la ***descentralización territorial*** tiene otras ventajas. La ***descentralización*** descongestiona el *poder central* que además, está muy alejado de la vida local para que pueda apreciar sus necesidades. En la

---

[127] CANASI, José Op.cit. p. 302

[128] ROMANO Decentramento administrativo citado por BIELSA, Rafael Ciencia de la administración p. 228 citado por VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín Op. cit. p. 292

[129] DIEZ, Manuel María Op.cit. p. 71

[130] BIELSA, Rafael Op.cit. p. 228 citado por DIEZ, Manuel M

[131] CANASI, José Op.cit. p. 302

descentralización territorial o por región se trata de que los asuntos locales y las necesidades locales se resuelvan por los agentes que las conocen bien, que tienen interés en defenderlas y que merecen la confianza de sus administrados. Con la ***descentralización territorial*** se defenderá el particularismo local. Ocurrirá así cuando estas autoridades tengan una vinculación personal estrecha con la localidad, sean elegidas por sus habitantes entre las personalidades locales, y tengan en su gestión un amplio margen de decisión. Además los administrados tienen la posibilidad de ejercer sobre las autoridades electas un control por vía de la opinión pública, que, unido a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye evidentemente, una participación del pueblo en los negocios públicos que les afectan.

'Otra *ventaja* de la ***descentralización por región o territorial*** es la de que permite hacer la *educación política y administrativa* de los futuros hombres públicos." [132]

"La *centralización* puede ser eficaz, pues permite mantener la unidad de dirección o de criterio; pero esa eficiencia (el autor ha aplicado el término eficiencia; pero debemos tomarlo por eficacia) desaparece si se incurre en el error de que la autoridad central decida 'todas' las cuestiones en todos los asuntos, privando a los órganos locales de un 'mínimo' de poder de iniciativa y de decisión para ciertos asuntos: de semejante sistema se deriva un enorme retardo en la gestión administrativa del Estado.

'La ***descentralización*** ofrece como aparente ventaja principal la rapidez en la resolución de los asuntos." [133]

No obstante, también debemos considerar algunas *desventajas* en que puede incurrir un ***régimen de descentralización territorial***.

"Desde el punto de *vista político*,... el *poder central* no puede actuar sobre las ***entidades descentralizadas***, para irlas adaptando a las necesidades de orden práctico, con la misma facilidad con que se adapta la *organización centralizada*.

...'Desde el punto de *vista administrativo*, siendo la ***descentralización por región*** un sistema de defensa de los intereses locales, ella impulsa a la primacía de sus intereses, a veces muy mezquinos con relación a los intereses del país." [134]

---

[132] DIEZ, Manuel María Op.cit. p. 184
[133] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 592
[134] DIEZ, Manuel María Op.cit. ps. 84/85

Marienhoff afirma que "la ***descentralización total*** no es posible. Ella conduciría al despedazamiento del país, comprometiendo la unidad nacional." [135]

En cuanto a la ***descentralización institucional***, también presenta ventajas e inconvenientes, a saber:"respecto a las ventajas, la principal consiste en desarrollar la gestión de servicio por las personas que tienen la preparación técnica necesaria para procurar una satisfacción eficaz de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al estado. Se da, además, cierta independencia al servicio técnico, a la vez que se descarta al poder central del cumplimiento de serias obligaciones. Se crea también un patrimonio especial afectado al funcionamiento del ente autárquico institucional, patrimonio independizado del general del Estado." [136]

No obstante, "pueden ofrecer seria resistencia a la realización de reformas necesarias para irlas adaptando a las necesidades que satisfacen. Además, la multiplicación de los ***entes descentralizados*** por servicios, podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la administración. Por último, un *ente autárquico institucional* con un presupuesto especial, viene a contrariar un principio técnico fundamental, que es el de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y de desorden financiero." [137]

Para concluir con esta temática, citaremos las palabras de Agustín Gordillo, que son por cierto muy elocuentes:"si no se elige bien el tipo de ***descentralización*** con todas las medidas colaterales que requiere, si no se elige el término o el grado oportuno de ***descentralización***, etc., se corre el riesgo no sólo de frustrar la finalidad perseguida, sino incluso de agravar la situación, al arrojar al medio ambiente un ente burocrático, inerte, inapto, que lleva nominalmente una función pero no la cumple o la cumple mal, desprestigiando con la experiencia concreta la bondad del proyecto que lo creó." [138]

"Todo esto no lleva a la conclusión de que no deba ***descentralizarse***, porque es obvio que la maquinaria *central* no sirve para determinados aspectos de la actividad del estado, pero sí lleva principalmente a la conclusión de que la ***descentralización*** no puede ser utilizada irresponsablemente, sin considerara concienzudamente sus implicancias, su coordinación, su acción: no puede

---

[135] MARIENHOFF, Miguel Op.cit. p. 594
[136] LÓPEZ, Mario Justo Op.cit. p. 85
[137] Ibid. p. 86
[138] GORDILLO, Agustín Op.cit. p. XI-18

descentralizarse así como así, por el solo hecho de que la misma actividad ha funcionado bien en la *administración central* o en la actividad privada: debe estudiarse el problema de modo tal que la ***descentralización*** no resulte aún peor que lo anterior." [139]

Nos parece pertinente citar algunos conceptos básicos que elabora en su trabajo 'Lineamientos para proyecto de ***descentralización***', César Pérez, que nos parecen fundamentales, para contextualizar este proceso, a saber: "(...) la ***descentralización*** no es una automática vía hacia la democratización de los estados porque 'el ***régimen descentralizado*** podría usar la ***descentralización*** como una técnica de relegitimación; por eso, desde el punto de vista económico y político la ***descentralización*** viene entendida como una forma de hacer más eficiente y eficaz la relación del estado con los nuevos procesos económicos, al mismo tiempo, un medio para crear nuevas formas de canalización de las demandas que se dirigen al sistema político, esta vez no directamente al Estado, sino a los *entes locales*." [140]

Algunos autores han coincidido en que el ***proceso descentralizador*** de los años ***'70 y '80***, fue una respuesta a las reivindicaciones sociales, "pretendiendo encontrar en las reformas una posibilidad de controlar las protestas sociales. También puede ser concebida como una rearticulación del Estado a los fines de fortalecerse mediante la tutela de los *entes locales*, a través de procesos de reformas territoriales, administrativas y políticas. En ese sentido, podríamos afirmar que en algunas ocasiones un proceso de reformas, en esencia es de contra reforma." [141]

Se ha citado con frecuencia el caso de Chile que adoptó bajo la dictadura de Augusto Pinochet un *proceso de desconcentración* bajo la denominación de ***descentralización.*** "Allí se llevó a cabo un ***proceso de descentralización*** en el marco de un Estado fuerte, con la finalidad de hacer más eficientes los gobiernos locales, pero al mismo tiempo vertical, sin participación de la población. Fue ese un ejemplo de reforma no democrática con la finalidad de desvertebrar las

---

[139] GORDILLO, Agustín Op.cit. P. XI-19
[140] PÉREZ, César Lineamientos para proyecto de descentralización p. 4
[141] Ibid. p. 4

organizaciones gremiales, además para detener las demandas sociales, haciendo que éstas se canalicen y formulen a los *municipios,* a los cuales se les confirieron ***competencias*** de gestión, pero con limitados recursos y ***autonomía*** reales para su desempeño." [142]

En esta problemática, lo interesante es poder obtener reformas en el *plano municipal* otorgándoles a éstos la *capacidad de formulación de políticas sociales* y, por supuesto, que sumado a esta *capacidad de gestión* debería la administración local poder reasumir la ***competencia*** que por derecho legítimo le corresponde.

---

[142] PÉREZ, César Op.cit. p. 4

HIPÓTESIS

h) <u>Planteando</u> <u>la</u> <u>hipótesis</u>: La Consultoría presenta la *Hipótesis* que originalmente movilizó el presente trabajo, *Hipótesis* que surge de la observación de la realidad: ***Por la particularidad del municipio mendocino, que abarca núcleos dispares con áreas muy pobladas y otras particularmente rurales y por lo antiguo de su legislación se observa un Fenómeno de 'Centralización y de Vaciamiento de Competencias' desde la Provincia al Municipio y de 'Concentración de Funciones' desde el Municipio hacia sus Distritos.*** *Esta Hipótesis adquirirá Veracidad en su Contrastación, por lo que puede ser Aceptada o Refutada* (Informe Final).