



# **Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.**

*San Fernando, Catamarca. 23 de junio de 2017.*

**Universidad Nacional de Catamarca.**

*Facultad de Derecho.*



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### MÓDULO I: Teoría Constitucional.

Sustrato constitucional. Poder Constituyente. Constitucionalismo y generaciones de Derechos. Supremacía constitucional. Control de constitucionalidad. La Constitución Nacional Argentina.

Federalismo y Régimen Municipal. Origen y evolución histórica. Status Jurídico del Municipio. Autonomía. Autarquía. Comunas. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El municipio en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en la Corte de Justicia de la Provincia.



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### **Federalismo. Origen, historia y actualidad.**

- ❖ Construcción original del proceso constituyente norteamericano.
- ❖ La experiencia latinoamericana. Razones de la crisis.
- ❖ Resurgimiento global de los diseños federales.
- ❖ Federalismo, integración y descentralización.
- ❖ Federalismo, diversidad y diferencias.

## **Federalismo. Definición.**

La característica esencial de las federaciones es que ellas están compuestas por dos o más órdenes de gobierno operando dentro de un marco constitucional, con un orden de gobierno compartido a través de instituciones comunes para ciertos propósitos específicos, y con el otro orden (u órdenes) de propio gobierno regional o local de las unidades constituyentes para ciertos propósitos específicos.

***Ronald Watts. Sistemas federales comparados.***

**Elementos constitutivos del modelo federal de Estado.**

1. La existencia de por lo menos dos órdenes de gobierno, uno para todo el país y otro para las regiones...constitucionalmente establecidos con un grado de autonomía política respecto al otro, siendo los gobiernos de cada nivel responsables antes sus respectivos electorados.
2. Una constitución escrita, algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal, la que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden.

**Anderson, George. *Una introducción al federalismo.***

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### Elementos constitutivos del modelo federal de Estado.

3. Normalmente se establece una organización especial, sobre todo de la Cámara Alta, para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central.
4. Existe también un árbitro de procedimiento para la resolución de conflictos constitucionales entre los gobiernos.
5. Requiere de una serie de procesos e instituciones para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos.

Anderson, George. *Una introducción al federalismo.*



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### **El federalismo argentino a través de su historia.**

- ❖ Los antecedentes de instituciones federales.
- ❖ Los ensayos constitucionales.
- ❖ El federalismo original. El modelo de Alberdi.
- ❖ La distribución de competencias y de recursos.
- ❖ La concentración del poder.
- ❖ La concentración poblacional.
- ❖ Las discontinuidades institucionales.
- ❖ El sistema de partidos políticos.
- ❖ El rol del Senado.

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.







## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### **La reforma constitucional del año 1994.**

- ❖ Un gobierno multinivel sofisticado y complejo. Las autonomías municipales y de la CABA.
- ❖ Las posibilidades de la regionalización y de la integración supraestatal.
- ❖ Un nuevo diseño de distribución de competencias.
- ❖ Los principios de solidaridad, cooperación y articulación.
- ❖ El rol del Congreso en la agenda federal.
- ❖ El nuevo Senado.
- ❖ La constitucionalización de la coparticipación y la necesidad de un pacto fiscal federal.

**Tres dimensiones analíticas para abordar la actualidad de nuestro federalismo.**

- 1.** Federalismo fiscal.
- 2.** Federalismo político.
- 3.** Relaciones intergubernamentales.

**El Federalismo Fiscal.**

- ❖ Una ley convenio de (cuasi) imposible sanción.
- ❖ Una vieja ley convenio remendada. El piso del 34%.
- ❖ Los tributos externos e internos (directos e indirectos).
- ❖ Las asignaciones específicas. El caso del ANSES.
- ❖ El cálculo del presupuesto.
- ❖ El derecho intrafederal. Los Pactos fiscales como acuerdos ruinosos para las provincias.
- ❖ La distribución de competencias, recursos y gastos.
- ❖ Solidaridad federal vs. correspondencia fiscal.

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### Las descompensaciones entre competencias y gasto público por niveles de gobierno y los mecanismos de compensación.

Nivel de Gobierno	Nacional	Provincial	Municipal
<b>Gasto Público.</b>	56,2%	37%	6,8%
<b>Recaudación</b>	77,3%	19,1%	3,6%
<b>Diferencial.</b>	+21,1%	-17,9%	-3,2%

Fuente: Juan José Llach (2012)

## La dependencia de la Nación Recursos tributarios propios/totales

Buenos Aires	54,1	Mendoza	23,1
CABA	84,6	Misiones	21,5
Catamarca	8,0	Neuquén	32,6
Chaco	19,2	Río Negro	17,2
Chubut	27,5	Salta	16,0
Córdoba	40,3	San Juan	14,7
Corrientes	21,4	San Luis	19,8
Entre Ríos	27,6	Santa Cruz	19,7
Formosa	13,4	Santa Fe	42,0
Jujuy	8,1	S.del Estero	8,1
La Pampa	22,4	T.del Fuego	19,0
La Rioja	6,9	Tucumán	26,3
	TOTAL	24,7	

**Fuente:** *Juan J. Llach. Federales y unitarios en el siglo XXI.*

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### Federalismo político.

- ❖ Asimetrías de poder. Una mirada alternativa al fenómeno a partir de la sobre representación de las provincias más pequeñas.
- ❖ Electorados de *alto* y *bajo* nivel de mantenimiento (Calvo y Gibson).
- ❖ Presidentes fuertes vs. gobernadores débiles.
- ❖ El vaciamiento de la agenda provincial y local. La política es política nacional.
- ❖ La calidad institucional como debate pendiente. Heterogeneidades normativas (sistemas electorales, clientelismo, reelecciones indefinidas, captura del Estado, etc).



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### Relaciones intergubernamentales.

- ❖ La descentralización en Argentina. El rol de los organismos multilaterales.
- ❖ La emergencia del gobierno complejo. Las capacidades institucionales.
- ❖ *Arquitectura dura y arquitectura blanda* del edificio federal Argentino.
- ❖ RIGs horizontales y verticales. Normas, procesos e instituciones.
- ❖ Un nuevo balance de poder para compensar las asimetrías técnicas, de recursos y de poder de fuego negociador.
- ❖ La construcción de acuerdos estables de mediano y largo plazo sobre temas de interés prioritario.

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### La autonomía municipal.

- ❖ El art. 5° de la Constitución Nacional y la autonomía municipal.
- ❖ El debate sobre la autonomía vs. la autarquía. La jurisprudencia de la C.S.J.N.  
*Ferrocarril del Sud c. Municipalidad de La Plata (1911) y Ambros Palmegiani S.A. y Gennaro Fernández S.A. Empresas Asociadas (1986).*
- ❖ La autonomía en el derecho público de las provincias.  
Constitución de Santa Fe en el año 1921, y desde 1957 en adelante Santiago del Estero, Chubut, Río Negro, Formosa, Neuquén, Misiones, Chaco, La Pampa, Catamarca, Santa Cruz y Córdoba.
- ❖ El antecedente del Consejo para la Consolidación Democrática.

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### El caso *Rivademar* como antecedente de la reforma constitucional de 1994.

- 1) Su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
- 2) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades;
- 3) La imposibilidad de su opresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos;
- 4) El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales, frente al de las resoluciones administrativas emanadas de las entidades autárquicas

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### El caso *Rivademar* como antecedente de la reforma constitucional de 1994.

- 5) El carácter de personas jurídicas de derecho público y del carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;
- 6) El alcance de las resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas;
- 7) La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y
- 8) La elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

Los municipios son las células políticas y administrativas más importantes que existen en el país; allí los hombres y las mujeres viven y padecen problemas concretos. Sustantivizan y traman la vida de todos los días - la única vida cierta - y establecen relaciones políticas primarias... en la práctica, los municipios son los únicos lugares donde el control de la gestión pública y administrativa es llevado a cabo realmente por la opinión pública.

Decimos con esto que los municipios tienen una dimensión muy magnificada y que resulta necesario que la descentralización de las actividades de la administración nacional y las administraciones provinciales cedan mayor espacio a las comunas, que demuestran siempre una eficacia mayor, menor riesgo de despersonalización y burocratización, y una mayor moralidad administrativa.

*Rivademar, Angela.... C.S.J.N.*



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### **La autonomía municipal en la reforma Constitucional del año 1994.**

#### **Artículo 123.**

Cada Provincia dicta para sí su propia constitución, conforme lo dispuesto por el Art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### La autonomía municipal plena.

- a) *Un municipio conforme a los marcos legales existentes a nivel provincial, dicte una carta orgánica municipal que determine sus instituciones del poder local y un catálogo de derechos vinculados con la proximidad (dimensión institucional)*
- b) *Elije a sus autoridades y organice su vida política local de manera democrática y transparente, y que promueva la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en sus instituciones (dimensión política)*
- c) *Goza de un poder tributario local originario efectivo y de un sistema equilibrado de coparticipación de los ingresos con el gobierno provincial (dimensión financiera)*



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### La autonomía municipal plena.

- d) Cuenta con políticas locales de incentivo al desarrollo económico y productivo  
(dimensión económica)*
- e) Cuenta con capacidades institucionales suficientes para un buen gobierno  
(dimensión administrativa)*



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

<b>Modelo de autonomía municipal reconocido constitucionalmente.</b>	<b>Provincias comprendidas.</b>	<b>% Población nacional</b>
<b>Autonomía plena.</b>	Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, San Luis, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.	35,91%
<b>Autonomía semi plena.</b>	Chubut, Neuquén y Salta.	5,67%
<b>Ausencia de reconocimiento.</b>	Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.	51,22%

**Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población del año 2010.**

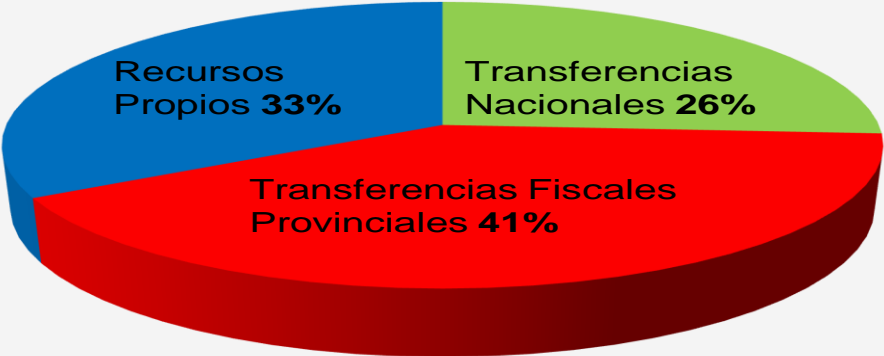
## 02. Coparticipación Provincial a Municipios

PROVINCIA	% Coparticipación	PROVINCIA	% Coparticipación
Buenos Aires	16	Misiones	12
Catamarca	6	Neuquén	15
Chacho	16	Río Negro	10
Chubut	10	Salta	15
Córdoba	20	San Juan	Convenio fijo
Corrientes	10	San Luis	8
Entre Ríos	12	Santa Cruz	11
Formosa	12	Santa Fe	13
Jujuy	Convenio fijo	S. del Estero	15
La Pampa	11	Tierra del Fuego	20
La Rioja	-	Tucumán	23
Mendoza	14		

Fuente: Porto (2007)

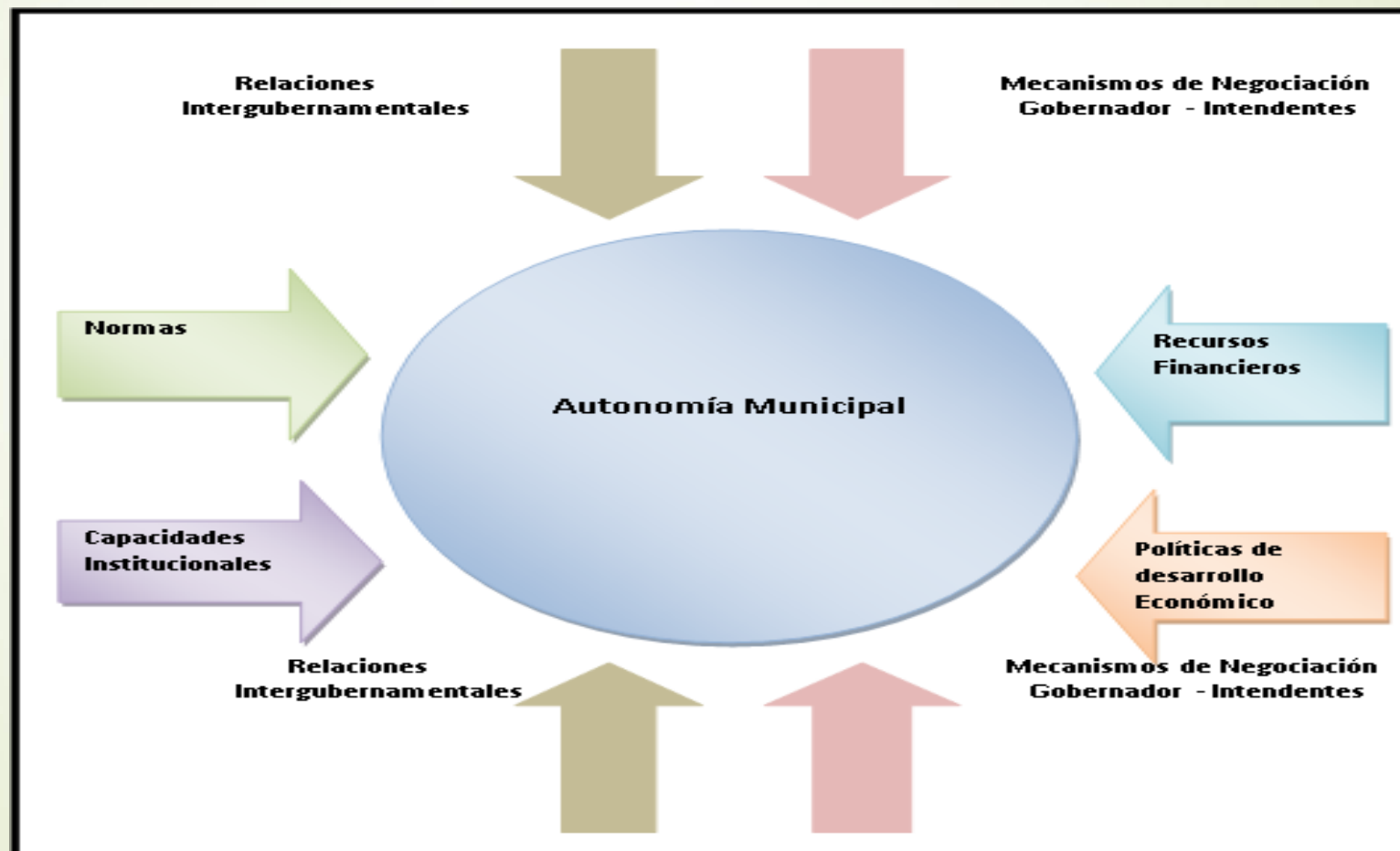
# Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

## 02. Recursos Municipales por Origen (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

La autonomía municipal. Factores que la impactan.



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### El tipo de relaciones intergubernamentales Provincia - municipios predominantes.

Gobierno Provincial	Gobierno Municipal	Tipo de RIGs
Gobierno Provincial débil.	Intendentes fuertes.	RIGs débiles y negociaciones personalizadas.
Gobierno Provincial fuerte.	Intendentes débiles.	RIGs débiles y negociaciones personalizadas.
Gobierno Provincial fuerte.	Intendentes fuertes.	RIGs consolidadas y negociaciones institucionalizadas.

Fuente: Elaboración propia.

**Amenazas para el instituto de la autonomía municipal.**

- ❖ Diferencias de poder político y de negociación entre las partes (Federalismo de Ejecutivos + primacía de las pertenencias partidarias).
- ❖ Diálogo técnico asimétrico en términos de capacidades institucionales. Insuficiente arquitectura institucional (RIGs).
- ❖ Reproducción mimética por parte de los gobernadores a sus intendentes de prácticas que censuran al gobierno federal.
- ❖ Reglas de juego precarias, inestables y con bajo nivel de institucionalización.
- ❖ No hay instalada una agenda de debates sobre la redistribución de competencias y de recursos.

**La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

**C. N. Artículo 129.**

*La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.*

*Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

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

**La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

- ❖ Categoría jurídica *sui generis* (*Ciudad autónoma, ciudad Estado, status jurídico excepcional, ciudad Estado de nivel provincial, municipio federado, etc*).
- ❖ Diferencias jurídicas con los municipios (*diputados, senadores, justicia federal, policía, coparticipación, intervención federal, regionalización, convenios, recursos naturales, etc*).
- ❖ Alcances de su autonomía: Poder constituyente, Jefe de Gobierno, legislación, jurisdicción y administración.
- ❖ Solamente se limita frente a la C.N. y no ante la legislación reglamentaria del Congreso federal.



## Diplomatura en Derecho Público Municipal y Parlamentario.

### **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

- ❖ La ley 24.588 de garantías del Estado Nacional (1995). Críticas a su constitucionalidad (policía, justicia, transferencias, etc).
- ❖ Fuerte lentitud en el proceso de transferencia de competencias.
- ❖ La ley 24.620/95 de llamado a elecciones. Convocatoria, conformación de la legislatura y forma de elección de los legisladores porteños. Activismo del Congreso.