

LA ADMINISTRACION LOCAL ARGENTINA
(1985)

SUMARIO

1. Ordenamiento basico.....	531
1.1. Constitución nacional	531
1.2. La vigencia del régimen constitucional y municipal	534
1.3. Esbozos de autonomía municipal en algunas constituciones provinciales	535
2. Distribucion territorial	538
3. Organos de gobierno y administracion municipales.....	538
3.1. Consejo deliberante y departamento ejecutivo	539
3.2. Tribunal municipal de faltas.....	539
3.3. Competencia normativa y ejecutiva	539
3.4. Administración municipal	539
3.5. Administración municipal descentralizada	539
4. Autonomia y tutela administrativa.....	540
4.1. Grado de autonomía municipal	540
4.2. Tutela administrativa.....	540
4.2.1. Intervención	540
4.2.2. Designación de autoridades.....	541
4.2.3. Tribunal de cuentas de la provincia	541
4.2.4. Recursos administrativos.....	541
4.2.5. Autorizaciones o aprobaciones.....	541
4.2.5.1. Gobiernos <i>de jure</i>	541
4.2.5.2. Gobiernos <i>de facto</i>	542
4.3. Control judicial.....	542
4.3.1. En las provincias.....	542
4.3.2. En el municipio de la Ciudad de Buenos Aires.....	542
5. Competencias y atribuciones	543
5.1. Facultades normativas	543

5.1.1. Régimen edilicio y urbano	543
5.1.2. Regulación y habilitación de locales con acceso al público	543
5.1.3. Tránsito	544
5.1.4. Edictos policiales.....	544
5.1.5. Espectáculos públicos	544
5.1.6. Otras competencias y atribuciones.....	544
5.1.7. Contratos administrativos	545
5.2. Obras y servicios públicos.....	545
5.2.1. Pavimentos. Alumbrado y limpieza.....	545
5.2.2. Salud	545
5.2.3. Transporte	545
5.2.4. Educación	546
5.2.5. Seguridad.....	546
5.2.6. Otros servicios públicos	546
6. Finanzas.....	546
6.1. Principales fuentes de ingreso. Especificación	548
7. Regimen del empleo municipal	550
7.1. Régimen de derecho público para la administración municipal centralizada	550
7.2. Bancos municipales y otras entidades municipales descentralizadas	550
7.3. Carrera administrativa.....	550
8. Regimenes locales especiales.....	551
8.1. Entidades supra e inframunicipales	551
8.2. Areas metropolitanas	552
8.2.1. Existencia legal o de hecho.....	552
8.2.2. Entes interjurisdiccionales metropolitanos.....	553
9. Urbanismo	554
10. Tendencia al cambio	555
10.1. Elección directa y separada de autoridades locales	555
10.2. Formas de democracia semidirecta	556
10.3. Otras formas de participación	556
10.4. Recursos	556
10.5. Coordinación.....	556
10.6. Grado de independencia	556
10.7. Territorio.....	557
10.8. Municipios demasiado pequeños.....	557
11. Movimiento vecinal	557
11.1. Normativa legal	557
11.2. Número de asociaciones vecinales.....	558
11.3. Forma de participación en el gobierno municipal	558

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ARGENTINA¹ (1985)

1. Ordenamiento Básico

1.1. Constitución nacional

La República Argentina es un país organizado bajo el sistema federal de gobierno: Cada Provincia se dicta su propia Constitución, elige sus autoridades y dicta por intermedio de su respectiva Legislatura o Poder Legislativo las leyes orgánicas municipales pertinentes.

La Constitución nacional, con todo, tiene una previsión genérica a la cual deben ajustarse las constituciones y legislación provinciales. Conforme al art. 5° de la Constitución de 1853,² “cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure... su régimen municipal. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

Si bien algunos antecedentes constitucionales hubieran permitido dar al precepto una interpretación amplia,³ y muchos publicistas consideran que tal debe ser su recto sentido,⁴ lo cierto es que ello no ha ocurrido así en la práctica: Se ha concluido en suma para atenerse al texto expreso de la norma que, como se advierte, no obliga a las provincias a asegurar la “autonomía” municipal, y ni siquiera un *tipo determinado* de gobierno municipal: Tan sólo les exige que haya *algún*

¹ Publicado originalmente en el libro colectivo *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 43-79.

² La Constitución de 1853 es la formalmente vigente en el país, con las modificaciones de 1860 y 1957, en aspectos no relacionados con el tema aquí comentado. Ver, además, lo que decimos en el § 1.2. respecto a la vigencia real o material de la Constitución.

³ Ver, por ejemplo, BERNARD, TOMÁS D., *Régimen municipal argentino. Origen institucional y su evolución hasta la época actual*, Buenos Aires, Depalma, 1976, pp. 17-27.

⁴ Entre otros, BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional*, t. I, Buenos Aires, Ediar, 1964, p. 541; DANA MONTANO, SALVADOR M., *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, 1962 y otros.

tipo de régimen o sistema municipal.⁵ De allí que la Corte Suprema de Justicia de la Nación haya interpretado, desde antaño, que conforme a nuestro sistema constitucional federal las municipalidades no son entidades políticas autónomas ni la base del sistema de gobierno representativo y republicano federal,⁶ que no tienen poderes propios u originarios, ni tampoco poderes políticos delegados por las provincias⁷ y que en suma constituyen meras circunscripciones u organismos administrativos.⁸

Sin duda se puede afirmar que dada la estructura de la Constitución nacional, el régimen municipal ha de tener un “*substratum* democrático,” y que “es de la naturaleza del mismo la participación del pueblo en esa administración,”⁹ pero no parece posible avanzar realísimamente mucho más allá de tales afirmaciones generales. Lo cierto es que la Constitución nacional enfatiza la organización política federal sobre la base de las *Provincias*, y omite totalmente a los municipios como base del sistema *federal*: Los pone apenas como una condición que las provincias deben a su vez prever internamente de algún modo. Ni siquiera exige la Constitución federal que las provincias organicen su propio sistema de modo tal que los municipios sean *base* de su poder político *local* ni, como vimos, las insituye en definitiva como poderes políticos existentes o debidos originariamente.

Por lo demás, cabe tener presente que la norma constitucional federal no mereció en general fundamentales reparos de la doctrina más generalizada, que se ha limitado a elaborar el sistema que deriva de tales principios, y que incluso el desarrollo del tema municipal aparece directamente omitido en algunos tex-

⁵ GONZÁLEZ, JOAQUÍN V., *Manual de la Constitución argentina (1853-1860)*, Buenos Aires, Estrada Editores, 1959, 25ª ed., p. 660: “No les prescribe bases para definir la naturaleza del gobierno municipal, pero es justo entender que dejaba librada su elección a la voluntad y a la experiencia de los constituyentes de provincia. Sólo habla de «su régimen municipal;» es decir, que lo considere, ... una institución propia y exclusivamente local; esto es, que deriva su existencia, forma y poderes de la soberanía constituyente o legislativa de cada provincia.”

⁶ *Fallos*, 194: 111 y otros. Conf. BIELSA, RAFAEL, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1959, cap. XV, p. 836; del mismo autor, *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1962, 3ª ed., p. 99: “El art. 5º de la Constitución nacional ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la autonomía municipal, sino y más bien, un régimen de descentralización administrativa” (p. 99); STORNI, HORACIO JULIO, *El municipio como institución*, Buenos Aires, Abeledo, 1949; BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Derecho constitucional*, t. I, Buenos Aires, Ediar, 1964, p. 543, critica esta interpretación jurisprudencial y asevera que, a la inversa, el municipio nace “como poder político autónomo por inmediata operación de la Constitución federal” (p. 544); pero cabe convenir que esto no lo dice expresamente la Constitución nacional y que prevalece la interpretación que la propia Corte Suprema ha formulado acerca de cuál es el contenido concreto del art. 5º. BIDART CAMPOS va aún más lejos, y sostiene que si bien no considera que el federalismo provincial sea “un imperativo de derecho natural,” en cambio “respecto al municipio entendemos que un régimen no es íntegramente justo si sólo le confiere una autonomía precaria, la más de las veces denominada autarquía.” (*Op. cit.*, p. 541.)

⁷ *Fallos*, 185: 12; 186: 519. BIELSA, *op. cit.*, p. 836; BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 543.

⁸ *Fallos*, 114: 282; 123: 313; BIDART CAMPOS, *op. loc. cit.*

⁹ BIELSA, *op. cit.*, p. 837; en sentido similar, GONZÁLEZ CALDERÓN, JUAN ANTONIO, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Lajouane, 1931, t. III, p. 525.

tos de Derecho constitucional.¹⁰ La doctrina ha elegido, tan sólo, el camino de criticar las normas y prácticas prevalentes a nivel provincial, y propugna un fortalecimiento de la institución municipal, a nivel provincial, pero en ningún caso al punto de instituir el sistema *federal* con la integración de poderes políticos propios y originarios de los municipios: Tales poderes políticos propios y originarios son siempre reconocidos exclusivamente a las provincias. Un jurista que expresa la necesidad o conveniencia de reconocer la “autonomía” municipal, a su vez, no puede menos que reconocer que “si bien estos principios fundamentales son admitidos sin discrepancia *en teoría*, su aplicación es generalmente resistida entre nosotros, so pretexto de que nuestro pueblo no está en condiciones de practicarlos con éxito. Consecuencias fatales de este principio, que sólo pueden apoyarse en hipótesis completamente arbitrarias, han sido: Primera, quitar al pueblo el derecho de elegir el encargado del departamento ejecutivo municipal; segunda, despojar a las municipalidades de sus funciones más características; y tercera, reducir a muy poca cosa su autonomía rentística en algunos casos. Los resortes de influencia de la máquina gubernamental de la Provincia han sido así aumentados y reforzados, con el consiguiente desmedro de las libertades populares y el acrecentamiento del poder oficial de las autoridades centrales.”¹¹

Estas primeras experiencias argentinas de la interpretación y aplicación del art. 5° de la Constitución federal por parte de las provincias, dieron lugar a que un autor propusiera el agregado de la palabra “electivo” a la norma constitucional,¹² por cuanto “en estos últimos años... el poder ejecutivo, tanto en el orden nacional como en el provincial, se ha apropiado de facultades propias de la voluntad directa del pueblo municipal y ha regimentado las corporaciones comunales por la voluntad exclusiva del mandatario; por lo menos en lo tocante al intendente o gobernador. Anteriormente... el gobierno local... era materia de elección de los interesados, y es hoy de imposición directa del magistrado omnipotente, impropia de pueblos libres, en los que la representación popular es la base de *todo* gobierno.”¹³

¹⁰ Por ejemplo, QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1979, tiene una única referencia al tema en la p. 735; MERCADO LUNA, RICARDO, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1980; ZAVALÍA, CLODOMIRO, *Derecho federal*, t. II, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1941, 3ª ed., salvo la referencia tangencial de las pp. 974-5; SÁENZ VALIENTE, JOSÉ MARÍA (H.), *Curso de Derecho federal*, Buenos Aires, Editorial Dovile, 1944, salvo la referencia accidental de la p. 173, adversa en cualquier caso a la jurisdicción municipal en el tema concreto; FRÍAS, PEDRO J., *El federalismo argentino. Introducción al Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, salvo la referencia incidental, por lo demás no crítica, de la p. 132; etc.

¹¹ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, p. 527.

¹² GANCEDO, ALEJANDRO, *Reformas a la Constitución nacional*, t. I, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, 1909, p. 102. Cabe acotar que si bien otros autores han compartido la observación crítica, no han seguido, en cambio, la sugerencia de modificar el texto constitucional nacional en el sentido expresado.

¹³ GANCEDO, *op. cit.*, p. 103. El subrayado es nuestro Medio siglo después formula parecida crítica BIELSA, RAFAEL, *Principios de regimen municipal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1962, 3ª ed., pp.

Estas observaciones críticas, conviene advertirlo, provienen de obras sobre la realidad *anterior* a la intermitente quiebra del orden constitucional que se inicia a partir de 1930. Aun plenamente vigentes la Constitución nacional y las Constituciones provinciales, la interpretación que las provincias dieron de hecho al requerimiento constitucional de organizar un régimen municipal fue siempre, cuando menos, sumamente débil y generaron en lo sustancial reparos solamente a ellas mismas, no a la indefinición y latitud extrema de la norma básica federal.¹⁴ Puntualiza GONZÁLEZ CALDERÓN que en esa época diversas constituciones provinciales determinaban que el intendente municipal sería nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial,¹⁵ con lo cual, desde el inicio, aparece negada totalmente la base de elección popular y autonomía municipal.¹⁶ A ello cabe agregarle que las Constituciones provinciales se han reservado para sí los principales resortes del poder,¹⁷ y que algunas provincias les han dado a los municipios, a la inversa responsabilidades políticas como instrumentos del gobierno provincial;¹⁸ que, asimismo, las provincias se reservan para sí el manejo del sistema tributario: “Bien está que haya limitaciones... pero de ahí a reemplazar su autonomía rentística por la voluntad de la Legislatura (provincial) hay mucha distancia,”¹⁹ etc.

En suma, la exigencia constitucional ha sido yes tan vaga y genérica, tan imprecisa y carente de concreto contenido dispositivo, que ha permitido de hecho y el florecimiento y desarrollo de un régimen municipal no autónomo ni representativo en la mayor parte de los casos. La norma federal es, pues, cuanto menos, altamente insuficiente.

1.2. *La vigencia del régimen constitucional y municipal*

Para situar en su contexto el sistema constitucional argentino, y valorar mejor el relativo silencio en materia de régimen político municipal que en las últimas décadas se encuentra en muchas obras de Derecho público, se torna indispensable comentar también la limitada y esporádica vigencia que la propia Constitución

105-107, sin que las prácticas políticas al parecer hayan sufrido grandes cambios. Ver también BIELSA, *Derecho constitucional*, *op. cit.*, p. 840.

¹⁴ Con la señalada excepción de la crítica de GANCEDO, antes recordada.

¹⁵ Entre Ríos, Catamarca, Santa Fe, La Rioja, Santiago del Estero, Jujuy. Sólo las Constituciones de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Corrientes establecían expresamente que tal cargo sería electivo y otras Constituciones dejaban la cuestión librada a la decisión de la legislatura al dictar la ley orgánica municipal; GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, p. 527.

¹⁶ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, p. 528.

¹⁷ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. loc. cit.*

¹⁸ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, p. 529. Menciona el caso de las Constituciones de Buenos Aires y Córdoba, y agrega “Son así sacadas de la órbita de sus actividades normales y... transformadas en piezas importantes de la gran máquina electoral. Es obvio entonces que no sirvan para el objeto tenido en vista al instituir las y que el pueblo no crea mucho en las bondades de la autonomía municipal.”

¹⁹ GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, p. 529.

nacional y todo el sistema de gobierno representativo, han tenido en el país a partir del año 1930. En otras palabras, si ya débil era el cumplimiento provincial del espíritu de preceptos de régimen municipal representativo, mucho mayor ha de serlo por necesidad cuando no existe régimen representativo alguno tampoco a nivel provincial ni nacional.

Como dice QUIROGA LAVIÉ, “se fue rutinizando la práctica de la ruptura constitucional en el país,”²⁰ a través de los sucesivos golpes de Estado de 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. A su vez, se aprecia una duración progresiva en el tiempo de cada gobierno *de facto*, y un autorreconocimiento de crecientes atribuciones: Se ha llegado, incluso, a la autoasunción por el gobierno *de facto* de pseudo facultades constituyentes.²¹ A esta supresión cada vez más prolongada y profunda del régimen representativo y republicano, se suma la paralela suspensión de garantías constitucionales mediante la implantación del estado de sitio, el cual en forma intermitente ha estado rigiendo la vida real del país por más de veinticinco años de los últimos cincuenta.²²

Obvio es señalar que cuando no existe ejercicio regular de las libertades públicas, ni régimen de gobierno representativo a nivel nacional o provincial, la cuestión del régimen político municipal pasa inevitablemente a un segundo plano.

Si bien estas salvedades deben ser tenidas en cuenta, deseamos dejar constancia de que en nuestro sentir se mantiene válida hoy en día la misma observación que otros autores hicieron a comienzos de siglo: No existe una percepción y un sentimiento *colectivos* favorables a un régimen municipal autónomo, totalmente electivo y representativo, y la mejor demostración de ello es que no ha existido tal régimen, como práctica generalizada, ni en los gobiernos de facto ni en los gobiernos constitucionales del presente siglo.

1.3. *Esbozo de autonomía municipal en algunas Constituciones provinciales*

No obstante lo expuesto, cabe señalar que a nivel provincial han existido muchos intentos de fortalecer el régimen político municipal. Fruto de estos esfuerzos son algunas constituciones que se refieren en su texto al principio de la “autonomía municipal:” Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, San Juan, Río Negro, Santa Cruz. Pero esa supuesta “autonomía” municipal no es tal si la Constitución aclara que en verdad ella será asegurada por una ley orgánica a dictarse por la legislatura provincial. (Por ejemplo, Santa Cruz, art. 138.) Obviamente,

²⁰ QUIROGA LAVIÉ, *op. cit.*, p. 903.

²¹ A través de llamadas “actas institucionales,” en forma parecida a la utilizada en períodos análogos en Brasil, Chile y Uruguay.

²² Para un detalle nos remitimos a nuestro libro *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, Madrid, 1982, Civitas, pp. 60-65. Para un estudio comparativo de la institución ver VALADÉS, DIEGO, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974.

el principio de la llamada autonomía es en tal caso contingente, en los hechos, a lo que decida la legislatura.

En algunas provincias, en base al antecedente de la Constitución de Santa Fe que rigió desde 1932 hasta 1935,²³ se avanza un poco más lejos y se llega a expresar que en lugar de regirse por una ley orgánica provincial, se regirán por una carta orgánica municipal: Santiago del Estero,²⁴ Formosa, Río Negro,²⁵ Neuquén, Catamarca. Pero, en verdad, algunas aclaran a renglón seguido que la carta orgánica elaborada por una convención municipal requiere ser sometida a la aprobación de la legislatura provincial (por ejemplo, Neuquén), con lo cual volvemos al punto de partida. Algunas constituciones mezclan ambos conceptos, como la de Chubut, que dice que los municipios se regirán por la ley orgánica de corporaciones municipales y las cartas que se dicten éstas; claro está, prevalece lo primero sobre lo segundo: Dictada la ley orgánica municipal, el municipio sólo podrá dictarse una “carta” en todo aquello no previsto expresa o implícitamente en la ley orgánica municipal dictada por la Provincia. En el caso de Chubut la cuestión se aclara definitivamente cuando la Constitución, al igual que otras, determina que la carta orgánica municipal también debe someterse a la aprobación de la legislatura.²⁶

En suma, en materia de “cartas” municipales de tipo “convención,” autorizadas en forma expresa por algunas constituciones provinciales, creemos que incluso en los casos en que tales constituciones no contiene expresas limitaciones como las que acabamos de comentar, aun así es un poco irreal la conclusión de que esto pueda constituir “la facultad de darse su propia ley, o sea de ejercer el «poder constituyente municipal.» Los municipios que gozan de tal atribución reciben el nombre de «municipios de convención» y su naturaleza jurídica es indudablemente autónoma.”²⁷ En efecto, una primera limitación que surge de estas normas es que no se reconoce tal derecho a *todo* grupo urbano, sino a los determinada categoría conforme a su número de habitantes. Se comienza así por no seguir el proyecto de Constitución para la Provincia de La Rioja que hiciera JOAQUÍN V. GONZÁLEZ en 1887; comentando el art. 117 decía su autor que “El municipio tendrá un gobier-

²³ Ver al respecto MOUCHET, CARLOS, *La legalidad en el municipio*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, p. 49; KORN VILLAFANE, ADOLFO, “La república representativa municipal,” en *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, Buenos Aires, julio-agosto de 1941, p. 1.067 y ss.; BERNARD, *op. cit.*, p. 43 y ss.

²⁴ Ver FRÍAS, PEDRO J., “Provincias y municipios en 1961,” *JA*, 6 de febrero de 1962, respecto a la primera carta municipal dictada por la convención de la ciudad de Santiago del Estero; BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 552; LÓPEZ, MARIO JUSTO, *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, 1971, p. 235.

²⁵ DANA MONTANO, SALVADOR, “La primera Constitución de la provincia de Río Negro,” *LL*, 90: 719.

²⁶ BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 27 y ss.

²⁷ LÓPEZ, MARIO JUSTO, *Introducción a los estudios políticos*, t. II; *Formas y fuerzas políticas*, Kapelusz, 1971, p. 235, quien recuerda el antecedente inicial de la Constitución de 1921 de la provincia de Santa Fe. Dicha Constitución, que tuvo vigencia desde 1932 a 1935, disponía en su art. 194 que “los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus propias cartas orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución.”

no propio por pequeño y despoblado que sea, y las facultades de ese gobierno no dependerán del grado de importancia que se le atribuya, sino que en cualquiera categoría serán las mismas y se ejercerán con igual independencia.”²⁸

A ello cabe agregar que todas las constituciones provinciales que reconocen autonomía municipal o la facultad municipal de dictarse una carta orgánica, admiten también al mismo tiempo la facultad provincial de intervención a los municipios,²⁹ y que el poder provincial siempre ha sido intenso sobre ellos, con lo que siempre queda como aspiración el que debiera consagrarse el principio de que ninguna rama del gobierno municipal dependiera, en su funcionamiento o designación, del gobierno provincial.³⁰

Por lo demás, las constituciones provinciales, aun las que parecen admitir mayor grado de autonomía municipal, no han seguido el criterio de JOAQUÍN V. GONZÁLEZ en su proyecto de Constitución para La Rioja, cuando dijo que “el propósito de la Constitución lejos de robustecer al gobierno provincial a expensas de los municipios, procura robustecer a éstos de un modo gradual y duradero, aunque en ello pierda algo el gobierno municipal.”³¹

En suma, tales normas constitucionales, no obstante su aparente espíritu y contenido, no han reflejado una práctica concreta autonómica.

En los demás supuestos, “las normas legales que rigen la vida de los municipios no son dictadas por éstos, sino que les son dadas por el órgano provincial que ejerce el poder legislativo. Su naturaleza jurídica es, por tanto, típicamente autárquica.”³²

No existe una propuesta generalizada entre los autores de Derecho constitucional y administrativo de trasladar alguna de estas ideas de “autonomía” municipal, o “cartas” municipales, a nivel de exigencia *de la Constitución nacional* para que todas las provincias se ajusten luego a ella. Este tipo de propuestas quedan, por lo general, limitadas a reuniones y autores de neto corte municipalista, sin lograr generar consenso y adhesión en el resto de la doctrina publicista.³³ Por

²⁸ Ampliar en BERNARD, *op. cit.*, p. 27 y ss.

²⁹ Ampliar en BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional, op. cit.*, p. 548 y ss.

³⁰ DANA MONTAÑO, SALVADOR M., *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, 1962, p. 191; del mismo autor, *Los procedimientos del gobierno directo por el pueblo en el régimen municipal argentino*, Santa Fe, 1933, p. 24.

³¹ Ampliar en BERNARD, *op. cit.*, p. 29.

³² LÓPEZ, MARIO JUSTO, *op. loc. cit.* No entramos en este trabajo a nuestra crítica a la distinción entre “autonomía” y “autarquía,” para la cual nos remitimos a nuestro *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, *Parte General*, Buenos Aires, Macchi, 1974, reimpresión 1977, cap. XI, § 2.

³³ Ver entre otros, Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales, Buenos Aires, 1960; MOUCHET, *op. cit.*, p. 53; DANA MONTAÑO, “El Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales,” *JA*, 23 de agosto de 1960; BIDART CAMPOS, *op. cit.*, p. 555 y ss.

Contrasta la ponencia aprobada en dicho Congreso de reformar la Constitución nacional incluyendo en su art. 5º la frase “que asegure la autonomía municipal en sus aspectos político, administrativo y financiero,” fórmula demasiado genérica y ambigua, además de excesivamente ambiciosa frente a la realidad histórica concreta, con la más modesta, pero todavía optimista y progresista

lo demás es claro que la Constitución nacional, que pudiera haber sido objeto de una interpretación amplia y generosa, fue entendida en el más estricto sentido literal de requerir un régimen, cualquiera, municipal.³⁴

2. *Distribución territorial*

La República Argentina es un país con escasa densidad de población, y ésta se concentra alrededor de las grandes ciudades capitales de las Provincias. A ello se agrega que conforme a todas las legislaciones provinciales sólo los asentamientos urbanos de más de un mínimo determinado de población reciben el *status* y calificación legales de “Municipio.” La suma de ambos factores produce que los principales municipios sean precisamente aquellos más directamente sometidos a la influencia directa de la autoridad central, sea ésta provincial o nacional. En otras palabras, no hay suficiente dispersión territorial de las municipalidades existentes.

En lo que se refiere a las municipalidades del interior de las provincias, allí donde alcanza el mínimo indispensable para poder funcionar jurídicamente como tales, la poca base poblacional y la distancia a los centros de poder va acompañada de una sustancial disminución de sus posibles fuentes de recursos tributarios. Se trata entonces en su mayor parte de municipios de escasos recursos económicos, menores aún que los municipios de los centros urbanos más poblados, y esto no contribuye en los hechos a su grado de autonomía real. En lugar de producir, por hipótesis, una celosa defensa de atribuciones locales frente al poder central, origina en verdad una actitud de reclamo constante de apoyo económico y financiero el cual, cuando llega, viene inevitablemente acompañado de la orientación de quien efectúa el aporte.

Existen también otros problemas de dimensión territorial y poblacional de los asentamientos urbanos, y su calificación como municipios de primera o segunda categoría, a cargo o no de entidades inframunicipales, que comentamos *infra*, § 8.1.

3. *Organos de gobierno y administracion municipales*

La experiencia argentina en general ha sido reproducir aproximadamente a nivel municipal el sistema de gobierno y administración existente en el orden provincial y nacional. Tanto la organización gubernamental como las prácticas administrativas y normativas son, pues, semejantes en todo el país.

propuesta hecha por Gancedo en 1909: que al menos asegure un régimen “electivo” municipal... Casi un siglo después, ni siquiera esa poco menos que humilde y mínima aspiración tiene visos de poder plasmarse en la norma o concretarse en la realidad.

³⁴ Ampliar, *supra*, § 1.1.

3.1. *Consejo Deliberante y Departamento Ejecutivo*

Los municipios argentinos tienen un órgano deliberante, denominado Consejo Deliberante o Sala de Representantes, de base electiva, y un órgano ejecutivo llamado Departamento Ejecutivo o Intendente, a veces de base electiva y otras designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia, con o sin acuerdo de la Legislatura según la Provincia de que se trate.

3.2. *Tribunal Municipal de Faltas*

Algunos municipios grandes tienen también un sistema embrionario de órgano jurisdiccional, denominado Tribunal de Faltas, cuyos integrantes son designados por el Intendente con acuerdo del Consejo Deliberante. La competencia de estos organismos, cuya naturaleza jurisdiccional o administrativa es materia de debate, es la resolución de controversias entre los administrados y la administración municipal por cuestiones menores (faltas y contravenciones municipales, en su mayor parte), sin perjuicio de la ulterior revisión judicial *stricto sensu*, en los tribunales nacionales o provinciales según corresponda.

3.3. *Competencia normativa y ejecutiva*

El Consejo Deliberante tiene una esfera de competencia de tipo “legislativo” en el plano local: Dicta las ordenanzas municipales a las cuales deberán ajustarse el órgano ejecutivo y los administrados. El Departamento Ejecutivo, en forma similar a la administración provincial y nacional, no solamente tiene a su cargo la ejecución concreta de tales normas generales, sino que también tiene un marco de potestad reglamentaria.

3.4. *Administración municipal*

El resto del Departamento Ejecutivo se organiza de manera similar a la administración provincial y nacional: El intendente es asistido por varios secretarios (de Gobierno, Hacienda y Obras Públicas, para mencionar los más frecuentes), con funciones equivalentes en el plano local a las correspondientes a los ministros nacionales o provinciales. Los actos del D. E., denominados “Decretos,” se suscriben con la firma del intendente y uno o más de los secretarios mencionados.

Por debajo de tales secretarios se encuentran las Direcciones, Departamentos, etc., estructurados en forma jerárquica.

3.5. *Administración municipal descentralizada*

En los municipios de las grandes ciudades se han ido creando en los últimos años algunas entidades municipales descentralizadas: Bancos, Institutos de Vivienda,

etc. Con todo, distan de ser un fenómeno común o representativo del total de los municipios argentinos.

4. *Autonomía y tutela administrativa*

4.1. *Grado de autonomía municipal*

En esta materia se presenta una situación aparentemente contradictoria: El control ordinario de tutela de parte de la Administración central es muy limitado y hasta virtualmente inexistente, y sin embargo el grado de autonomía real de los municipios es muy escaso. Es que la debilidad de los municipios argentinos resulta de una conjunción de factores en los cuales la tutela no ha sido primordial:

- a) Limitación considerable de sus recursos económicos y financieros;
- b) concentración en otras entidades de la prestación de los grandes servicios públicos;
- c) organización de la policía de seguridad por parte de la Provincia;
- d) la concentración del poder político en grandes partidos nacionales;
- e) influencia decisiva de las autoridades provinciales en el procedimiento de selección de las autoridades locales;
- f) invasión por la Legislatura provincial de materias municipales, a través del dictado de leyes de contenido administrativo de aplicación obligatoria en todo el territorio provincial, etc.

Por ello, si bien al realizar la lectura de las normas que ostensiblemente regulan la materia, resultaría que el grado de autonomía municipal es medio, el confrontamiento de dicho sistema con la realidad política y económica hace que en verdad la autonomía municipal sea escasa.

4.2. *Tutela administrativa*

4.2.1. *Intervención*

Todas las legislaciones reconocen al Poder Ejecutivo provincial la facultad de intervenir los municipios, sustituyendo con ello sus autoridades naturales por los órganos de intervención designados por la Provincia. Constituye desde luego un procedimiento excepcional y no ordinario de control. Sin embargo, si la utilización de este procedimiento no es demasiado frecuente en épocas constitucionales, se toma en cambio norma absoluta y sin excepciones cuando existe un gobierno de facto. Dada la frecuencia de éstos en los últimos cincuenta años, como se reseña en el § 1.2 de este trabajo, se advierte que en el plano municipal la experiencia

más frecuente es, en definitiva, contar con autoridades locales no electivas, sino designadas por la Administración central.

4.2.2. *Designación de autoridades*

Aun dejando de lado el tema de las intervenciones, ya destacamos antes de ahora cómo muchas veces las normas provinciales han previsto que los intendentes sean designados por el Poder Ejecutivo: En tales casos obviamente el intendente responde en los hechos a las instrucciones y orientaciones que le transmita la Provincia, no porque tenga un deber legal de hacerlo, sino por el sistema de lealtades que su propia designación le origina. El intendente designado por la Provincia se debe, en suma, no al pueblo de su municipio, sino al poder provincial que lo ha puesto en el cargo.

4.2.3. *Tribunal de Cuentas de la Provincia*

Los municipios argentinos no tienen organizado un sistema de Tribunal de Cuentas Municipal, y el contralor de legalidad de sus cuentas de inversión lo realiza el Tribunal de Cuentas provincial. Si bien se trata de un control *ex post*, que a veces tiene un atraso de varios años en su realización, de todos modos constituye un elemento que pesa en alguna medida sobre las autoridades locales, ya que el Tribunal de Cuentas provincial cuenta con atribuciones legales suficientes para responsabilizar patrimonialmente al ex-funcionario cuyas cuentas revisa, en caso de hallar que los gastos realizados no lo han sido conforme a las normas contables y administrativas imperantes en su momento.

4.2.4. *Recursos administrativos*

Existe una total uniformidad en el sistema político y administrativo argentino en el sentido de no admitir la procedencia de recursos administrativos ante las autoridades provinciales o nacionales, contra los actos de las autoridades municipales. Esta regla no se ha visto modificada ni siquiera en gobiernos *de facto* o de intervenciones al municipio: No obstante, el hecho de que en tales casos el intendente haya sido designado por el gobierno provincial, no se reconoce al particular afectado, por los actos de aquél, la vía recursiva ante quien lo designó.

4.2.5. *Autorizaciones o aprobaciones*

4.2.5.1. *Gobiernos de iure*

En sentido similar al punto anterior, por lo general no existen mecanismos de autorización o aprobación provincial que sean requeridos para determinados actos municipales.

4.2.5.2. *Gobiernos de facto*

Esta regla en gobiernos *de iure* se modifica en los gobiernos *de facto*: En éstos, el intendente designado por la Provincia ejerce solamente las atribuciones correspondientes al Departamento Ejecutivo municipal; las atribuciones pertenecientes al disuelto Consejo Deliberante son ejercidas en forma conjunta por el intendente y las autoridades provinciales. Los proyectos de “Ordenanza” que elabora el intendente deben, entonces sí, ser elevados a la Provincia para su autorización o aprobación por el organismo competente, que usualmente es la Dirección General de Municipios del Ministerio de Gobierno. En algunos casos la Provincia elabora *per se*, directamente, lo que denomina “Ordenanzas generales” para todos los municipios de la Provincia, ejerciendo entonces en primera instancia las facultades correspondientes a todos los Consejos Deliberantes de los municipios intervenidos.

4.3. *Control judicial*

4.3.1. *En las provincias*

Las Constituciones provinciales en su mayor parte prevén que corresponde al Superior Tribunal de Justicia, o Corte Suprema de Justicia de la Provincia, el conocimiento y decisión en primera y única instancia de las causas “contencioso-administrativas.” Los códigos contencioso-administrativos invariablemente incluyen dentro de tales causas contencioso-administrativas las que se susciten entre los administrados y los municipios en virtud de normas o principios regidos por el Derecho administrativo.

4.3.2. *En el Municipio de la ciudad de Buenos Aires*

Como excepción, en el municipio de la ciudad de Buenos Aires el control judicial está a cargo de los tribunales nacionales ordinarios en lo civil, de la capital federal. Dado que en el orden nacional no existe código contencioso-administrativo o procesal-administrativo, tales causas son además tramitadas conforme al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. El hecho de que el juez competente sea en estos casos el juez civil ha dado, paradójicamente, mayor grado de protección al administrado que en el orden provincial: El juez nacional civil se halla mucho menos proclive que el juez contencioso-administrativo a ser tolerante con las violaciones a la ley cometidas por el municipio.

5. Competencias y atribuciones

5.1. Facultades normativas

5.1.1. Régimen edilicio y urbano

Corresponde a los municipios todo lo atinente a la regulación y control del desarrollo urbano: Dictan el Código de la Edificación, expiden los permisos de construcción y las habilitaciones de los edificios construidos, dictan normas sobre zoneamientos, lotes, fraccionamientos, etc. Ocasionalmente existen también normas provinciales que fijan parámetros normativos a los cuales deben ajustarse los municipios, pero esto no es muy frecuente por haber poco desarrollo de la planificación urbana. No existe legislación nacional ni por lo general provincial sobre usos del suelo u ordenamiento del territorio.

5.1.2. Regulación y habilitación de locales con acceso al público

Posiblemente una de las competencias municipales más extendida y que da lugar a la aplicación concreta más frecuente de la autoridad municipal, sea el control de habilitación e inspección de todos los locales con acceso al público (verdulerías, carnicerías, panaderías, bares, restaurantes, salones de baile, teatros, cinematógrafos, etc.), tanto sea en materia de normas de seguridad, higiene, salubridad, moralidad, estética pública, etc., que también el propio municipio regula a través de ordenanzas.

Con todo, en estas actividades muchas veces se superponen normas y controles provinciales y excepcionalmente nacionales, lo cual hace que tales actividades ocasionalmente requieran habilitaciones o autorizaciones dobles o incluso múltiples, y estén también sometidas a controles administrativos concurrentes de autoridades municipales y provinciales o nacionales. Ejemplos de estas superposiciones son los siguientes:

- a) Cuando se implantan regímenes de precios máximos y en general las medidas derivadas de la ley de abastecimiento;
- b) normas de saneamiento y protección del medio ambiente;
- c) control de pesas y medidas y normas de lealtad comercial;
- d) control de algunas industrias reguladas nacionalmente como el azúcar y la vitivinicultura;
- e) normas de seguridad para la circulación y comercialización de armas de fuego.

5.1.3. *Tránsito*

Todo lo atinente a las normas de tránsito urbano, sentido de dirección de las calles, velocidades mínimas y/o máximas en el ejido municipal, disposiciones sobre estacionamiento, etc., son municipales. En lo referido a las patentes para los vehículos automotores, su regulación y expedición está a cargo de la Nación, pero los municipios retienen el poder tributario pertinente: Se da así la situación de que la llamada patente de radicación del vehículo la expide la Nación, pero la cobra el municipio.

5.1.4. *Edictos policiales*

Ciertas materias tradicionalmente municipales han sido absorbidas a través del tiempo por las autoridades nacionales o provinciales, por vincularse su ejercicio concreto con la actividad de la policía de seguridad, cuyo ejercicio se sustrae a los municipios. Así entonces el control de la moralidad y decoro públicos están en ciertos casos directamente a cargo de la policía de seguridad nacional o provincial (prohibición de ejercicio de la prostitución; vagancia; alcoholismo y otras intoxicaciones; escándalo público, etc.), sin perjuicio de que la autoridad municipal controle también tales aspectos en materia de espectáculos públicos.

5.1.5. *Espectáculos públicos*

La calificación de los espectáculos públicos y su eventual prohibición está por lo general a cargo de los municipios en materia de representaciones artísticas o teatrales. La calificación de películas en cambio es realizada por un organismo nacional, el cual determina qué películas no pueden ser exhibidas al público, y cuáles pueden ser exhibidas con limitaciones, en cuanto a la edad mínima del público que asiste a verlas

5.1.6. *Otras competencias y atribuciones*

Va de suyo que el municipio tiene también otras atribuciones y competencias, por ejemplo en lo que hace a su propia organización administrativa, la regulación y administración de su dominio público municipal la recaudación y administración de sus rentas, la determinación de sus normas de procedimiento, etc. De todos modos, cabe tener presente que siempre existe la posibilidad de que normas provinciales invadan estas esferas de competencia, y así, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires existe una Ordenanza General de Procedimiento, dictada por el Poder Ejecutivo de la Provincia para todos los municipios que la componen; en otras provincias la ley provincial de procedimiento administrativo es también declarada de aplicación directa o supletoria a los distintos municipios.

5.1.7. *Contratos administrativos*

La regulación jurídica de los contratos que puede celebrar el municipio, y en especial los contratos administrativos de obra y suministro, que por su monto son los más importantes, está a cargo directamente de la Provincia. Es así que la propia ley provincial de obras públicas, y la ley provincial de contabilidad, son las que regulan respectivamente el contrato de obra pública y el contrato de suministro tanto a nivel provincial como municipal: Los municipios no pueden en tal caso ni siquiera dictar normas reglamentarias de la legislación pertinente, ya que se entiende que es la reglamentación provincial de tales normas la que debe ser aplicada a nivel local. En algunas provincias, por excepción, se autoriza a los municipios a apartarse en los pliegos de licitación de obras públicas, a establecer normas o disposiciones que se aparten en determinados aspectos (básicamente, forma de pago de las obras) de la legislación provincial; pero tales normas permiten, como se advierte, sólo adecuaciones de la legislación en situaciones concretas, no la modificación de tales reglas con carácter general y permanente.

5.2. *Obras y servicios públicos*

5.2.1. *Pavimentos. Alumbrado y limpieza*

En materia de obras y servicios públicos, lo usual es que corresponda al municipio lo atinente a construcción y reparación de pavimentos, alumbrado público, limpieza de las calles. También suelen ser municipales los cementerios y plazas y paseos públicos y la atención consiguiente.

5.2.2. *Salud*

Hay actividad concurrente con la Provincia y la Nación en materia hospitalaria, pues coexisten ocasionalmente hospitales municipales y de las otras jurisdicciones: con todo, obviamente son más frecuentes e importantes éstos últimos por el menor poder económico de los municipios.

5.2.3. *Transporte*

También en materia de transporte urbano se presenta tal concurrencia. Como es obvio, sólo el transporte urbano que realiza todo su recorrido sin trascender del límite territorial del municipio está sometido a la jurisdicción municipal: Taxímetros y buses de corto alcance: El subterráneo de la ciudad de Buenos Aires. Cuando el transporte sale de dicho límite, la jurisdicción es provincial o nacional, según que a su vez esté contenido o no dentro de los límites provinciales. En el caso de los ferrocarriles y aviación la competencia, lógicamente, es exclusivamente nacional.

5.2.4. *Educación*

En materia educativa se ha traspasado a las Provincias y en ocasiones al municipio, la atención de las escuelas primarias. La educación secundaria y terciaria, en cambio, es siempre nacional o provincial. Existe a su vez concurrencia de funciones en lo que puede ser la actividad pública de cultura y educación parasistemática. (Cursos, conferencias, exposiciones, museos, bibliotecas, etc.)

5.2.5. *Seguridad*

La policía de seguridad es invariablemente ajena al municipio. Incluso en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que por depender directamente de la Nación podría haber tenido algún tipo de fuerza de seguridad municipal, la solución ha sido que los agentes municipales no tengan portación de armas ni puedan detener a las personas. Por tal motivo y para definir enfáticamente la cuestión, en dicho Municipio el control de tránsito no lo realizan agentes municipales sino la Policía Federal.

5.2.6. *Otros servicios públicos*

Los municipios no tienen a su cargo la prestación de los grandes servicios públicos (teléfonos y demás comunicaciones, transporte ferroviario, gas, energía —eléctrica, hidráulica, térmica, atómica—, etc.) que son nacionales y por excepción provinciales. (Agua y cloacas, salvo el Gran Buenos Aires en que es nacional nuevamente.)

6. *Finanzas*

En base a los principios constitucionales expuestos en el § 1, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido desde antaño que los municipios ejercen facultades impositivas sólo en tanto y en cuanto la constitución y las leyes provinciales, le asignan este poder, en uso de un derecho primordial de autonomía provincial.³⁵ En otras palabras, el poder tributario propio y originario es el provincial, nunca el municipal, conforme a esta jurisprudencia.³⁶

³⁵ *Fallos*, 114:282; 123:313; VILLEGAS, HÉCTOR, *Curso de finanzas, Derecho financiero y tributario*, t. I, Buenos Aires, Depalma, 1979, 3ª ed., p. 195. En palabras de la Corte Suprema, las municipalidades “no son mas que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación; para lo cual ejercen también facultades impositivas coexistentes en la parte de poder que para este objeto les acuerden las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía.”

³⁶ Para un análisis crítico de esta posición dominante, ver GIULIANI FONROUGE, CARLOS M., *Derecho financiero*, t. 2, Buenos Aires, Depalma, 1970, 2ª ed., p. 1.074. En esta misma posición, discordante con la jurisprudencia vigente, WILHELM, SALOMÓN S., *Recursos municipales*, Buenos Aires, Macchi, 1970; p. 44 y ss.; LUQUI, JUAN CARLOS, “Sistema jurídico tributario argentino. Análisis de algunos principios constitucionales,” *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1960, p. 113 y ss.

De allí se sigue que mientras la delegación de las provincias a la Nación en materia tributaria tiene una base constitucional y, por ende, irrevocable, la delegación tributaria a los municipios tiene como fundamento normas y disposiciones de carácter provincial que pueden, por lo tanto, libremente ser revocadas o modificadas por dichos poderes locales.³⁷

Por todo lo expuesto, concluye VILLEGAS que “la potestad tributaria de las municipalidades es derivada y su alcance depende de las leyes y constituciones provinciales, pudiendo éstas facultar a las comunas a percibir cualquier clase de tributo,”³⁸ siempre dentro de las propias facultades tributarias provinciales, desde luego.³⁹

Tal como está regulada la potestad tributaria municipal conforme a la generalidad de las constituciones y leyes, los municipios pueden percibir no solamente tasas retributivas de servicios a su cargo, que se materialicen en prestaciones concretas al usuario o administrado, sino también tasas por servicios generales e indivisibles que presta la comuna a toda la colectividad.⁴⁰ Dicho de otra manera, “la imposibilidad constitucional de los municipios provinciales de crear por sí mismos impuestos trae como consecuencia, en la práctica, la sanción de verdaderos impuestos bajo las formas disimuladas de «derechos, tasas y permisos.»”⁴¹

³⁷ VILLEGAS, *op. loc. cit.*; GARCÍA BELSUME, HORACIO, *Estudios financieros*, Buenos Aires, 1966, p. 206. Ver también ABAD HERNANDO, JOSÉ LUIS, y otros, “El poder financiero en la Argentina,” en *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*, enero-diciembre de 1970, año XXXIV, p. 193 y ss.; JARACH, DINO, *Curso superior de Derecho tributario*, t. I, Buenos Aires, 1969, p. 91, quien agrega que el hecho de que la Constitución nacional en su art. 5° nada diga en materia tributaria municipal demuestra que se trata de una cuestión que dejó librada a las normas provinciales.

³⁸ VILLEGAS, *op. cit.*, p. 206.

³⁹ En la realidad jurisprudencial y legislativa actual —no necesariamente en el marco constitucional— los gravámenes que pueden percibir las provincias y por ende eventualmente delegar en todo o en parte a los municipios, son los impuestos inmobiliarios, de sellos, a los ingresos brutos o actividades lucrativas, a los automotores, al consumo de energía eléctrica, a las entradas a hipódromos y espectáculos cinematográficos, etc. Los gravámenes de mayor significación económica son percibidos por la Nación, tales como ganancias o réditos, impuesto al valor agregado, impuestos internos, impuestos al capital y al patrimonio neto, derechos aduaneros, etc. De los impuestos que percibe la Nación varios son coparticipados a las provincias en un 51,5 por 100. Ampliar en VILLEGAS, *op. cit.*, p. 200 y ss.

⁴⁰ VILLEGAS, *op. cit.*, p. 206; JARACH, *op. cit.*, t. I, p. 98.

⁴¹ CARAZO, JUAN E., citado por WELIHELM, SALOMON S., *op. cit.*, p. 46. Va de suyo que la creación de tales impuestos encubiertos bajo la forma de tasas trae constantes planteos judiciales de los interesados, con suerte variada. En algunos casos tales tributos son declarados ilegales o inconstitucionales, en otros se resuelve que, en verdad el concepto de tasa es amplio y cubre supuestos que tradicionalmente se consideraban impuesto. Los municipios, por lo demás, reajustan constantemente sus códigos fiscales en la búsqueda de adecuarse a la evolución jurisprudencial sin desmedro de sus ingresos reales. Para un análisis de los criterios jurisprudenciales véase la obra últimamente citada, pp. 47-49.

Esto ocasiona, sin duda, no pocos problemas y planteamientos jurisdiccionales, y una frecuente doble imposición.⁴²

6.1. Principales fuentes de ingreso. Especificación

Entre los principales ingresos municipales encontramos: *a*) Contribuciones de mejoras, casi siempre por pavimentos. Este tipo de tributo no suele ser percibido directamente por el municipio, sino que éste al efectuar la contratación de la obra pública estipula con el contratista que una parte del precio le será abonado mediante la emisión de certificados de deuda sobre los vecinos de la obra, certificados éstos que se entregan al contratista para su cobro directamente de los vecinos. El certificado municipal de deuda, cumplidos determinados recaudos legales, es título exigible y abre la vía judicial del apremio; *b*) tasas por retribuciones de servicios determinados (sepulturas, habilitaciones autorizaciones, permisos, licencias, etc.) o indeterminados. (Inspecciones, alumbrado, barrido y limpieza, etc.)

Si bien no se exige una correspondencia directa entre el costo del servicio, determinado o indeterminado, y la tasa que se cobra, ésta debe con todo guardar alguna razonable relación. No puede llegarse al extremo de cobrar una tasa, por ejemplo de inspección, por un servicio que en verdad no se presta en absoluto; es decir, no se puede prescindir total y arbitrariamente del hecho o materia imponible: Si lo presta aunque sea una vez en el año, puede ya cobrarlo; si no lo presta nunca en el año, no. En esta línea de razonamiento se ha establecido que también es admisible para fijar el monto de una tasa el de hacer pagar al contribuyente según su capacidad contributiva, por ejemplo en materia de comercios o industrias en función del monto de su giro, aunque esto no signifique necesariamente una modificación del costo del servicio al municipio.⁴³

Existen diferentes clasificaciones y/o enumeraciones de los recursos tributarios municipales. Según una de ellas tendríamos los siguientes:

1. Tasa municipal de servicios a la propiedad;
2. Derechos de inspección e instalaciones de luz, mecánica, fuerza e inflamables;
3. Derechos de ocupación, inspección y apertura de la vía pública;
4. Derechos de cementerios;
5. Derechos de construcción;
6. Patentes de rodados;

⁴² Ver, por ejemplo, FORINO, SABATINO A., "Superposición tributaria entre tasas comunales y los impuestos a las actividades lucrativas," revista *Derecho Fiscal*, año XIII, n° 2, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1963. Ver *supra*, nota 7, e *infra*, § 6.1.

⁴³ Ampliar en CAPLAN, BENEDICTO, "El problema de la tributado municipal en la Argentina," revista *Impuestos*, n° 18, año XXII, Buenos Aires, La Ley, 1964; "Relación entre el monto de la tasa y el costo de un servicio municipal," revista *Impuestos*, n° 20, año XXII, Buenos Aires, 1964.

7. Derechos de propaganda;
8. Derechos de inspección, licencia, análisis e inscripción;
9. Derechos de oficina;
10. Derechos de espectáculos (teatros, cines y afines);
11. Aranceles y retribución de servicios;
12. Derechos de abasto.

Otra de las clasificaciones y/o enumeraciones conocidas es la que sigue:

1. Impuestos directos: Impuesto general, patentes generales, transportes, empresas de alumbrado, hipódromo, derecho de inspección y participación de contribución directa.

2. Impuestos indirectos: Mercados y mataderos, contrastes, construcciones, publicidad, inhumaciones y entierros, y varios.

3. Retribución de servicios: Inspección veterinaria y abrevamiento, análisis, inspección de transportes, hospitales, registro vecinal y derechos de oficina, inspección de medidores, afirmados y mejoras en los mercados.

4. Dominio: Ocupación estable de la vía pública, venta y arrendamiento de sepulturas, alquiler de propiedades, alquiler de mercados, jardín zoológico y quema de basuras.

5. Otros recursos.

Por fin, clasificado el ingreso según su incidencia, ha sido también clasificado del siguiente modo:

1. Inmuebles.

2. Contribuciones que inciden sobre las empresas concesionarias de servicios públicos.

3. Contribuciones que inciden sobre el comercio.

4. Contribuciones que inciden sobre la industria.

5. Contribuciones que inciden sobre las profesiones y el trabajo personal.

6. Contribuciones que inciden sobre el consumo.

7. Contribuciones de la economía privada.

8. Hipódromo y lotería.

9. Contribuciones varias.⁴⁴

⁴⁴Todas estas clasificaciones, y sus fuentes, en WILHELM, SALOMON S., *op. cit.*, pp. 70-72.

7. *Regimem del empleo municipal*

7.1. *Régimen de Derecho público para la administración municipal centralizada*

En esta materia los municipios han seguido como norma los mismos criterios adoptados en los regímenes vigentes a nivel provincial y nacional. En todos ellos el sistema generalmente legislado es el crear un estatuto de los funcionarios públicos, o un régimen jurídico propio de la función pública, en el cual se estatuyen los derechos y deberes básicos de los agentes de la administración, modo de ingreso (habitualmente por concurso, según las normas estatutarias), prohibiciones e inhabilitaciones, derecho a la carrera y al ascenso, régimen de extinción de la relación de empleo público. (Las sanciones expulsivas deben ser dictadas mediante sumario previo con adecuada oportunidad de defensa y prueba, y previo dictamen de la Junta de Disciplina.)

Los agentes de la administración municipal centralizada se encuentran todos incorporados al mismo estatuto, salvo los cargos jerárquicos de intendente y secretarios que en algunos aspectos no se encuentran sometidos a sus disposiciones. Pero en ninguna hipótesis se admite, como regla, la existencia de una relación o vínculo de Derecho privado entre el municipio y sus agentes.

7.2. *Bancos municipales y otras entidades municipales descentralizadas*

Solamente en pocos municipios grandes cuando se crean algunas instituciones descentralizadas como puede ser un Banco municipal, encontramos el régimen de Derecho privado en las relaciones de tales agentes bancarios y el Banco municipal. Pero debe tenerse presente que se trata de situaciones poco frecuentes en la generalidad de los municipios argentinos.

Tampoco debe inferirse la conclusión de que toda vez que un municipio organiza una entidad municipal descentralizada, los agentes ue esia se rigen por el Derecho privado: En las entidades descentralizadas la aplicación o no del Derecho privado depende del tipo de entidad de que se trate, y en verdad lo más frecuente es que tales entidades sean del tipo de ente autárquico (p. ej., Instituto de Vivienda), cuyo personal se rige entonces por el Derecho público.

7.3. *Carrera administrativa*

Tanto el derecho a la carrera como el de ingreso por concurso, como finalmente el del egreso sólo en las condiciones, por las causales y bajo los procedimientos establecidos en el régimen o estatuto de la función pública, no siempre tienen un cumplimiento normal y satisfactorio. Ha sido frecuente, y no solamente en gobiernos *de facto*, suspender todo o parte de tales estatutos, especialmente en lo

atinente a la estabilidad y a la forma de resolver las promociones. Cierto es que en los niveles inferiores de la escala administrativa son menores los problemas que se presentan, en materia de inestabilidad, que los que afectan al funcionariado de nivel medio y superior.

En suma, si bien la carrera administrativa existe como previsión normativa, no existe en cambio en forma estable como realidad administrativa y sociológica.

8. Regímenes locales especiales

8.1. Entidades supra e inframunicipales

No todas las provincias han previsto que aquellos centros urbanos que todavía no reúnen los requisitos para constituirse en municipios, cuenten con órganos de administración propios, que funcionen instituciones premunicipales o inframunicipales.⁴⁵ Por ello, aquellos asentamientos que no reúnen el mínimo poblacional para constituirse en municipios, carecen a veces de órganos propios de gobierno, y dependen directamente de la autoridad central.

Por lo demás, el reconocimiento del derecho de los núcleos urbanos a erigirse como municipios, se ha efectuado con muy cambiantes criterios,⁴⁶ no sólo de una provincia a la otra, sino de una época a la otra en una misma provincia: Las modificaciones a las leyes orgánicas municipales son constantes. Hay diferencias sensibles, en el tiempo y en el espacio, en cuanto a la cantidad mínima de habitantes requeridos a un asentamiento urbano para constituirse en municipio, y también en cuanto al territorio computable para el mismo fin: Eso lleva a que en algunas provincias un núcleo urbano de mayor número de habitantes no pueda en cambio constituirse como municipio.⁴⁷

A ello cabe agregar que algunas provincias tienen excesiva cantidad de municipios, algunos de los cuales, por su escasa población, no tienen capacidad alguna real de autogobierno,⁴⁸ y que, por su lado, haya también provincias en que los municipios cuentan con una jurisdicción territorial muy extensa, comprendiendo entonces áreas estrictamente rurales en las cuales las funciones del municipio son cuando menos inciertas.⁴⁹ Todo ello hace extremadamente difícil sentar

⁴⁵ MEEHAN, JOSÉ HÉCTOR, "Importancia del municipio en nuestra forma de gobierno," revista *Discrepancias*, Buenos Aires, enero de 1983, n° 1, p. 39 y ss., p. 41.

⁴⁶ MEEHAN, *op. loc. cit.*

⁴⁷ MEEHAN, *op. loc. cit.*

⁴⁸ MEEHAN, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁹ Asimismo y como dice MEEHAN: "Se han adoptado, básicamente, dos criterios esencialmente diferentes, como lo son el que limita la jurisdicción territorial de los municipios a las áreas urbanas o urbanizadas (sistema de tejidos urbanos o de «villa») y el que determina que, coincidiendo con una división total del territorio provincial, comprenden uno o más centros urbanos y áreas rurales. (Sistema de departamento o de partido.) En ciertos casos, se ha ensayado un sistema en cierta manera intermedio, en el cual si bien el territorio municipal comprende a un sólo centro urbano (en condiciones de erigirse municipio), incluye asimismo el área rural circundante identificada como

pautas comparativas que respondan a la realidad, en lo que hace a entidades inframunicipales: La significación de tales entidades variará considerablemente de una provincia a la otra, según los diversos factores que acabamos de explicar.

A mero título de ejemplo, pues, señalamos que en Entre Ríos las villas o pueblos de entre 1.500 y 5.000 habitantes reciben el nombre de municipios de segunda categoría, y están gobernados por juntas de gobierno electivas (art. 182 de la Constitución de 1933); en Río Negro, según la Constitución de 1957, son municipios de segunda categoría los que tienen de 1.000 a 20.000 habitantes, y son dirigidos por consejos municipales electivos. En cambio, en Tierra del Fuego, con una población sensiblemente más escasa, los centros de población que cuentan con más de doscientos inscritos en el registro electoral constituyen una municipalidad (art. 66 del Decreto-ley 2191/57, con sus modificaciones), y en las poblaciones que no constituyan un municipio la administración de los servicios comunales está a cargo de “comisiones de fomento” nombradas por el gobernador de la provincia por un período de tres años. Los integrantes de tales comisiones de fomento deben ser “cinco vecinos de arraigo en el lugar” y son honorarias.

En cuanto a entidades de carácter “supramunicipal,” en general no existen, salvo las que comentamos más abajo en el § 8.2.2.; con todo, encontramos a veces comisiones intergubernamentales integradas por algunos municipios para funciones de coordinación de algún servicio u obra de carácter intermunicipal: Tales comisiones no tienen personalidad jurídica, patrimonio o personal propio y se limitan a tareas de coordinación.

8.2. *Areas metropolitanas*

8.2.1. *Existencia legal o de hecho*

No hay ningún área metropolitana definida y organizada como tal en el sistema argentino, pero existen en cambio en la realidad tres casos de concentraciones urbanas que exceden largamente los límites de un solo municipio y constituyen de hecho posibles o potenciales áreas metropolitanas: La ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, Mendoza y el Gran Mendoza, Córdoba y el Gran Córdoba.

Hasta el presente y salvo los casos que se mencionan en el § 8.2.2., no existen entes u organismos, de cualquier naturaleza que fuere, dedicados a la planificación del área o a la coordinación de su desarrollo urbano. Los municipios de cada área no son generalmente afectos a realizar siquiera reuniones de coordinación, y al contrario es frecuente la contraposición de política y prácticas entre distintas municipalidades de una misma ciudad. Es clásico que en el Gran Buenos Aires una misma calle tiene distinta numeración de una y otra vereda, por correspon-

zona de influencia económico-social, pero que dadas las formas generalmente arbitrarias utilizadas para delimitarla, sólo responden, en realidad, al objetivo de disminuir o eliminar «zonas en blanco» dentro del territorio provincial,” artículo citado, p. 42.

der a distintas jurisdicciones municipales; o que una misma calle tenga sentidos opuestos desde cada lado de un mismo límite municipal, etc. La defensa de las atribuciones municipales ha tenido así, en estos casos, el mismo vicio que la defensa de las atribuciones provinciales: Cada unidad política defiende en forma aislada y para sí su competencia frente al poder central, y trata de lograr, si puede, más atribuciones para ella misma, pero no para el conjunto que integra. Tampoco existe, consecuentemente, voluntad alguna de unión regional o metropolitana, a nivel de las entidades municipales o provinciales de que se trata.

Lo expuesto lleva a concluir que en las tres ciudades mencionadas de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza y sus alrededores, existe una concentración urbana que físicamente tiene las condiciones para constituir un área metropolitana, pero que en modo alguno funciona, de hecho o de derecho, como una unidad coordinada y armónica.

8.2.2. *Entes interjurisdiccionales metropolitanos*

Existen dos excepciones importantes a la regla empírica antes mencionada: El Mercado Central de la Ciudad de Buenos Aires y el Cinturón Ecológico del Área Metropolitana, Sociedad del Estado (CEAMSE) El primero es una entidad interjurisdiccional, de tipo administrativo creada por un convenio celebrado entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, aprobado por el decreto-ley 17.422/67, y modificado por el decreto-ley 17.475/68 Está dirigido por un cuerpo colegiado al cual designan dos representantes cada una de las tres entidades que lo integran. Como su nombre lo adelanta, el objeto de la entidad es la construcción y administración de un mercado central único para el área metropolitana, con traslado obligatorio de todos los demás mercados existentes en un área de 60 kilómetros. Su ubicación física está en las afueras de la ciudad de Buenos Aires.

El CEAMSE es una entidad con forma aparente de sociedad anónima, de capital exclusivamente estatal, regida por la ley 20.705 de sociedades del Estado, e integrado por la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Su objeto comprende entre otras cosas, el saneamiento de los ríos de la cuenca del área metropolitana, la recuperación de tierras anegadizas, parqueización y creación de un cinturón verde alrededor de la ciudad de Buenos Aires, etc.

En ambos supuestos cabe preguntarse si realmente nos encontramos ante un caso de coordinación intermunicipal. Es bien claro, en efecto que la llamada Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se asemeja más a una provincia que a un municipio, tanto por sus recursos como por su población, importancia política, etc. Ello se advierte una vez más en que en ninguna de aquellas entidades interjurisdiccionales se ha asociado a ninguno de los numerosos municipios

provinciales que integran el área metropolitana, a pesar de ser algunos de ellos verdaderamente importantes. Al contrario, la coordinación se ha establecido directamente a nivel de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la referida Municipalidad.

Se trata de dos casos valiosos de coordinación en un área metropolitana, y es posible que en el futuro puedan servir de antecedente importante para una eventual organización metropolitana, pero en cualquier caso cabe ubicarlos dentro de su justa dimensión y no dentro de un supuesto movimiento o proceso de fortalecimiento municipalista.

9. *Urbanismo*

No existe legislación nacional sobre uso del suelo, planificación urbana, etc.; a nivel provincial, en ocasiones se dictan leyes sobre loteos y fraccionamientos, y algunas normas elementales, pero no existe, en cambio, una regulación orgánica y sistemática.

Es entonces a nivel municipal donde se sancionan la mayor parte de las normas relativas al crecimiento y desarrollo urbano, tanto a nivel de planes “reguladores” o de “ordenamiento urbano,” zonificación, loteos y fraccionamientos cuando no hay normas provinciales, y sobre todo donde se emite el Código de la Edificación. En éste se regula o puede regularse no solamente lo atinente a los aspectos técnicos y de seguridad de cada edificio, sino fundamentalmente los índices o factores de ocupación del suelo (FOT), alturas permitidas, retiros, espacios verdes, contaminación ambiental. (Prohibición de incineración domiciliaria, obligación de instalar compactadoras de basura, etc.) Dado que el permiso de construcción para que un particular pueda construir un edificio se otorga localmente, el municipio tiene así las atribuciones concretas, no sólo normativas sino también ejecutivas, para instituir e implementar la política urbanística que desee.

Más aún, dada la relativa pasividad de las provincias y de la Nación para encarar el problema del desarrollo urbano, se trata de un tipo de competencia en razón de la materia que los municipios pueden ejercer y de hecho ejercen sin demasiadas influencias del poder central.

Ello no ha significado, con todo, que los municipios hayan asumido un rol protagonista en el planeamiento urbano. Al contrario, los intereses locales mal entendidos o apreciados, siempre han militado en contra de efectivas pautas de ordenamiento urbano y territorial: Los municipios muchas veces son agentes activos y dinámicos de su propio crecimiento inorgánico y asistemático, en detrimento de un desarrollo urbano armónico equilibrado en las diferentes provincias y en el país. Esto, por cierto, es particularmente válido de todos los municipios que son capital de provincia o cabecera de partido, y de los que aun sin serlo, de todos modos forman parte de un polo de crecimiento urbano. (P. ej. los municipios

del Gran Buenos Aires.) Los demás municipios, aquellos que no asisten aún a un fenómeno de descontrolado crecimiento urbano, tampoco serán los interesados en dictar normas demasiado severas al respecto, ni sentirán probablemente necesidad de hacerlo.

Concluimos en suma que si bien existe legislación reguladora, a nivel local, del urbanismo (los mencionados planes reguladores y de ordenamiento urbano), cabe en cambio expresar graves dudas sobre su efectividad y utilidad concreta para ordenar el curso y evolución de la realidad urbana. El continuo crecimiento en el presente siglo de los mayores centros poblados, y el paralelo proceso de despoblamiento de los pueblos y ciudades del interior de las provincias, demuestran la ineficacia de aquellas normas. En las grandes ciudades la concentración poblacional ha ido constantemente en aumento, con notable detrimento de la eficacia y prestación de los servicios públicos, permanentemente jaqueados por la insuficiencia para atender un consumo siempre creciente (aguas, transporte, energía, etc.). Va de suyo, por supuesto, que el problema no reside única y ni siquiera principalmente en las normas de urbanismo, existentes o inexistentes: el proceso de concentración urbana y despoblación rural y de pequeñas localidades no hace sino responder a pautas y parámetros de orden económico, social y cultural, que han venido rigiendo en el país por muchas décadas. Aun en las épocas más recesivas, siempre se ha considerado que son mayores las posibilidades de empleo, educación, esparcimiento, etc., en los centros urbanos más importantes que en los menores. Si la calidad de vida es mejor o peor, es un juicio en último análisis subjetivo, que los propios actores del proceso de migración interna contestan al parecer de manera afirmativa.

10. *Tendencia al cambio*

Meehan ha resumido del siguiente modo las aspiraciones de la doctrina argentina respecto a las reformas que correspondería introducir a los diversos regímenes vigentes.⁵⁰

10.1. *Elección directa y separada de autoridades locales*

La elección directa de los habitantes del municipio debería ser la única forma de constituir sus órganos de gobierno (fueren colegiados o unipersonales), en actos no coincidentes con los establecidos a nivel provincial o nacional. Esto último como un recaudo más para asegurar la "independencia" de los municipios.

⁵⁰ MEEHAN, JOSÉ HECTOR, "Importancia del municipio en nuestra forma de gobierno," revista *Discrepancias*, enero de 1983, p. 43 y ss. No hemos seguido el ordenamiento de este autor, ni transcribimos el total de sus conclusiones y sugerencias; con tales salvedades, corresponde destacar que en lo que sigue exponemos casi literalmente las conclusiones que dicho autor expone como sugerencias para el cambio.

10.2. *Formas de democracia semidirecta*

El establecimiento de viables formas de democracia semidirecta, debería establecerse como típico en el funcionamiento de los gobiernos municipales. Hay antecedentes importantes en este sentido, por ejemplo, el derecho de iniciativa y *recall* en Córdoba.

10.3. *Otras formas de participación*

Resulta indispensable propiciar también otras formas de participación popular, incluso no tradicionales, que posibiliten una real colaboración y control permanente por parte de los vecinos, con relación a la gestión gubernativa y administrativa municipal. (Comisiones mixtas, gestión compartida de los servicios públicos con participación de los usuarios, derecho de veto popular, etc.)

10.4. *Recursos*

En lo que hace a los recursos económico-financieros de los municipios, concluye MEEHAN que:

10.4.1. Deberán clarificarse definitivamente sus poderes impositivos, esenciales especialmente para financiar actividades y servicios no retributivos e inversiones de capital.

10.4.2. Corresponderá tipificar uniformemente sus recursos, teniendo presente la primordial obligación de los municipios de cumplimentar las competencias “propias” o “inherentes” que hacen a su misión.

10.4.3. En la implantación de sistemas “coparticipados” de recursos, deberán establecerse previsiones para asegurar no sólo su “justicia” sino asimismo y muy especialmente la oportuna disponibilidad de los montos correspondientes.

10.5. *Coordinación*

Deberán preverse formas institucionalizadas de coordinación que, atendiendo a la necesidad de que los municipios compatibilicen su acción con la de la provincia de que forman parte, la Nación u otros municipios, impongan su necesaria intervención en la elaboración de decisiones que les afectan, pudiendo llegar a poseer en áreas conurbanas o metropolitanas, caracteres de verdaderos gobiernos comunales de segundo grado.

10.6. *Grado de independencia*

El municipio debería contar con “independencia” o suficiente cao ciudad de autogobierno, y por ello los poderes de “supremacía” de las provincias deberían ser

mínimos a la vez que máxima su responsabilidad de asistencia y colaboración, reforzada por una gestión eme en este campo la Nación no puede ni debe soslayar.

10.7. *Territorio*

El territorio municipal, según explica MEEHAN, debería comprender principalmente, las áreas urbanas o urbanizadas, alcanzando las zona semirurales o rurales que en su “entorno” se considere especialmente aptas para su crecimiento futuro, puedan operar como espacios de “protección” o, en definitiva, constituyan su ámbito de influencia económico-social que, como tal, conjuntamente con el centro urbano deben ser objeto de un adecuado ordenamiento territorial, integralmente planificado con visión de futuro.

10.8. *Municipios demasiado pequeños*

Con criterio realista debería preverse que los pequeños núcleos urbanos, incapaces de autogobernarse, se constituyan en municipios sólo cuando alcancen tal capacidad, conforme a criterios objetivos, pero de múltiple naturaleza, habiendo experimentado previamente formas de autoadministración local premunicipales.

Correspondiendo establecer categorías entre los municipios, según indicadores que atiendan a su real capacidad de autogobierno, tal arbitrio debería responder al objetivo de establecer entre los mismos diferencias esenciales en cuanto a su forma de gobierno y alcance de sus atribuciones sustantivas.

11. *Movimiento vecinal*

11.1. *Normativa legal*

No existen normas ni directivas de origen nacional o provincial respecto a la incentivación de la participación vecinal en el gobierno municipal: Cada municipio es así libre de instituir el sistema que le parezca adecuado, salvo en lo que hace a la constitución de sus propios órganos de gobierno, pues esto se encuentra ya determinado en la ley orgánica de municipalidades que dicta la provincia.

En general, lo que los municipios hacen es dictar a veces ordenanzas especiales previendo formas de participación vecinal por intermedio de asociaciones de fomento barriales o centros vecinales correspondientes a pequeñas zonas o barrios. Básicamente se canaliza de este modo el derecho de peticionar a las autoridades, acercar sugerencias o pedidos y ocasionalmente colaborar en la atención de asuntos públicos en su barrio. (Atención de espacios verdes, alumbrado público, recreación infantil, etc.) También funcionan espontáneamente “Asociaciones de amigos” de la calle “X” o del barrio “Z,” que en forma espontánea colaboran con el municipio en aspectos de ornato, mantenimiento, etc., de su calle o barrio, pero carecen de potestad decisoria alguna; en algunas instituciones hay también socie-

dades cooperadoras, formadas por la contribución voluntaria de vecinos y a veces de los usuarios, con cuyos ingresos se contribuye con pequeñas o a veces grandes erogaciones. (Generalmente adquisición de útiles, materiales, implementos, etc.)

11.2. *Número de asociaciones vecinales*

No existen datos acumulados. En general, tales asociaciones vecinales prosperan, sea en las zonas o barrios marginados, donde el imperio de la necesidad contribuye decisivamente a su nacimiento y desarrollo, sea en algunas de las calles comerciales más importantes, donde es el impulso de los comerciantes de la zona el que mueve al mejoramiento de la vía pública, calzada, alumbrado.

11.3. *Forma de participación en el gobierno municipal*

En general, no asumen ni se les reconoce representación política alguna, aunque han existido antecedentes de reconocerles determinadas bancas en el Consejo Deliberante. Usualmente actúan preferentemente como grupo de presión de los intereses zonales o barriales, ante las autoridades municipales, efectúan peticiones y solicitudes, ofrecen colaboración, etc., pero carecen de todo tipo de intervención decisoria.