

## La dimensión conflictiva de la autonomía municipal: el municipio en la provincia de La Rioja

---

POR **LUIS ASÍS DAMASCO**(\*)

**Sumario:** I. Introducción.- II. El municipio en la constitución de la provincia de La Rioja.- III. Conflictos entre gobierno provincial y municipal.- IV. La micro región municipal en la Constitución de La Rioja.- V. Propuesta para vigorizar la autonomía municipal en La Rioja.- VI. Conclusión.- VI. Bibliografía.

**Resumen:** en el presente artículo examinaremos y reflexionaremos acerca de los conflictos que se han desencadenado entre la provincia y el municipio por causas financieras. La reforma de la constitución nacional, en 1994, ha consolidado la autonomía municipal en todos los aspectos de su desenvolvimiento institucional, motivando, a su vez, que, si bien en muchas provincias la autonomía municipal tiene excelso ejemplos, en otras, al contrario, ello ha sido causa de recurrentes conflictos, que repercuten no solo en la estabilidad política y social de la provincia y municipio en cuestión, sino que su judicialización, lejos de brindar una solución, ha profundizado dicho conflicto, además de poner en evidencia las deficiencias del ordenamiento jurídico en proveer un remedio procesal apropiado para ese tipo de controversias.

**Palabras claves:** autonomía municipal - coparticipación - judicialización - conflicto político

### *Municipal Autonomy and its conflicts: the case of La Rioja province*

**Abstract:** *in this article we will examine and consider about the conflicts between the province and municipality, due to financial issues. The national constitution reform in 1994, has consolidate the municipality autonomy in all its institutional aspects. Despite in many provinces the municipality's autonomy has been plenty respected, in other one, causes permanent conflicts between provincial government and city council, affecting the local administration in all the ways. Many times, provincial government has been sued by municipal authorities, without*

---

(\*) Abogado. Doctorando en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Rioja. Prof. de Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR).

*having results, because of the insufficient legal forms to perform properly a process of that matter.*

**Keywords:** *municipal autonomy - distribution assignment - lawsuit - political conflict*

## **I. Introducción**

La autonomía municipal, afianzada desde hace más de 25 años, no ha logrado desarrollarse plenamente en la provincia de La Rioja, a pesar que en provincias vecinas se presentan notorios avances en la materia. Además, el municipio es el principal protagonista en cuanto a prestación de servicios públicos y/o de control, sea como tal, o conformando entes intermunicipales o microrregiones junto con otros municipios. No solo la Constitución Nacional refuerza la autonomía municipal, sino que las constituciones provinciales la reconocen y establecen principios para la organización municipal de su territorio. La carta orgánica municipal es el máximo instrumento jurídico-institucional, es una “constitución local, resultado del ejercicio de una especie de poder constituyente de tercer grado” (Hernández, 2003, p. 140) y, como tal, organiza su gobierno y fija las atribuciones y facultades de cada uno de sus órganos. La realidad institucional del municipio en general en la provincia de La Rioja es muy precaria, al no poseer ninguno de los 18 municipios-departamentos carta orgánica y en donde el gobierno provincial ejerce, en los hechos, muchas de las facultades correspondientes a los mismos.

### **I.1. El Régimen Municipal en la Constitución Nacional con la reforma de 1994**

El artículo 5° de la Constitución Nacional reformada en 1994 mantiene la redacción original del texto de 1853-60, el cual expresa que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Dicho artículo se denomina garantía federal, puesto que, como expresa, cumplidas esas condiciones de tipo institucional, entre ellas, la de asegurar el régimen municipal, el gobierno federal debe, como explica Sagüés (2007), una “expectativa de mínima”, es decir, de no intromisión en los asuntos provinciales, y de “deberes de actuación”, por los cuales aquel debe cooperar y colaborar con las provincias que así lo requieran (pp. 479-480). Esta garantía federal abarcaría, según Badeni (2006), “la existencia e integridad territorial de las provincias; la autonomía política; el desarrollo económico y el bienestar local; la igualdad entre las provincias; la

unión nacional y la paz interior” (p. 376). Se infiere de este artículo 5 y de la garantía federal en él contenida, la trascendencia que posee al máximo nivel político-jurídico, conteniendo al municipio como una de sus más importantes premisas.

El Dr. Antonio María Hernández, convencional nacional constituyente de 1994 y destacado doctrinario del derecho municipal, interpretando al artículo 5 de la Constitución Nacional, afirma:

Los constituyentes sostuvieron el origen natural y necesario del municipio, pues de su texto se infiere no sólo la preexistencia del municipio, sino la necesidad del mismo; la Constitución impone un sistema democrático y representativo en el régimen municipal, ello implica la participación de la soberanía popular no sólo en la elección de los máximos representantes comunales, sino también la elección de convencionales para la sanción de la Carta Orgánica; el régimen municipal implica la instauración de un poder público, es decir, se establece un tercer orden de gobierno, junto con el Estado Federal y el provincial (Bidart Campos, 2004, p. 54).

El régimen municipal significa el establecimiento de gobiernos locales. El municipio tiene todas las atribuciones de un gobierno, solo en medida proporcional, de regular actividades comerciales, recreativas, deportivas, poder de policía, de control, entre otras. En el artículo 5 reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal, si bien cada provincia en su respectiva constitución ha dado diversas configuraciones a sus municipios, adaptándolos a sus realidades y necesidades, hay una base que no pueden vulnerar. La reforma constitucional de 1994 insertó el artículo 123, que refuerza lo preceptuado en el artículo 5, agregando que las constituciones de las provincias deberán asegurar la autonomía municipal “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Dicho artículo “viene así a poner freno al proceso de desmunicipalización que había llevado a un vaciamiento institucional por pérdida de competencias y atribuciones que, originariamente, ejercía el municipio” (Menem-Dromi, 1994, p. 415).

A ello debemos agregar el inciso 30 del artículo 75, mediante el que se reconoce a los municipios, junto a las provincias, poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional. Sagüés (2007) analiza los tipos de municipios según la interpretación de la doctrina, entre el “municipio-cabildo”, el “municipio-arriñonado” y el “municipio-estado” (pp. 595-596), siendo esta variante la que se ajusta más al imperativo constitucional, puesto que es la Carta Magna la que reconoce al municipio y no es una concesión de las provincias. En materia de jurisprudencia, el Fallo Rivademar de la Corte Suprema de la Nación, del año 1989, fue emblemático en la materia, estableciendo en su noveno considerando

que “no puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el artículo 5 de la Constitución determina que las leyes provinciales no solo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo” (1). Dicho fallo, al decir de Sagüés (2007), “sienta la buena doctrina” (p. 597).

## **I.2. La institucionalización de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires**

Cabe traer a colación cómo fue el proceso de institucionalización de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, puesto que del mismo podemos extraer conceptos y nociones valiosas para el tema que estamos tratando.

El director provisorio de la Confederación Argentina, General Justo José de Urquiza, por decreto del 2 de septiembre de 1853, organizó la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. En los considerandos del decreto reconocía como antecedente histórico inmediato al ilustre cabildo; de entre todos ellos, corresponde transcribir el siguiente: “Que el régimen municipal está en el interés de toda la Nación porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas” (Hernández, 2003, p. 111). Interesante precepto jurídico político, de notable vigencia en el siglo XXI, puesto que cada municipio debe, o debería, poseer la logística, operatividad, e información técnica lo más completa posible por la inmediatez respecto a las necesidades de la ciudadanía y la comunidad. La Ley Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Aires del 6 de mayo de 1853, sancionada por la misma convención constituyente que sancionó la Constitución Nacional, expresó en sus considerandos que “El sistema municipal, palanca del progreso material y de la buena policía de las ciudades, es de esperar que se extienda a toda la República y que sea consignado en las cartas provinciales” (Hernández, 2003, p. 112). En este segundo valioso antecedente se consigna la directiva que el “sistema municipal”, expresión más amplia que el término régimen que se encuentra en la Constitución Nacional.

## **II. El municipio en la constitución de la provincia de La Rioja**

### **II.1. La reforma constitucional de 1986**

La Constitución de la provincia de La Rioja deja de lado la enumeración tradicional de “poderes”, para designar como función ejecutiva, función legislativa y

---

(1) Recuperado de <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html>

función judicial, a los máximos órganos de gobierno de la provincia, utilizándola también para el capítulo correspondiente al municipio, denominándola “función municipal”. Analizaremos las razones de ello.

En el proemio de la Constitución de La Rioja reformada de 1986, el presidente de la convención constituyente, Domingo Carlos Tulián, describiendo los principales lineamientos de la flamante reforma constitucional, expresa: “Concibe al municipio como una función primordial del Estado republicano y un derecho esencial de todos los miembros de la sociedad. Lo considera una categoría institucional equivalente a cualquiera de las tres clásicas: legislativas, ejecutiva o judicial. Y con el ese valor categorial titula ‘Función Municipal’ al capítulo respectivo”.

En primer lugar, la Constitución de la provincia de La Rioja, en su artículo 4 de esa reforma, y que se ha mantenido su redacción en las reformas sucesivas de 1998, 2002 y la vigente de 2008, prescribe: “Distribución del Poder. El Poder del Estado Provincial está distribuido de acuerdo a lo establecido en esta Constitución en Funciones conforme a las competencias que ella establece”. Dicha particularidad ha producido polémica, que refleja el Dr. Ricardo Mercado Luna, constitucionalista riojano, en su libro *Derecho Constitucional Provincial*, exponiendo los argumentos de la posición oficial, representada por el Dr. Nicolás Carbel, convencional constituyente, y la posición detractora, expuesta por el Dr. Camilo Matta (Mercado Luna, 2000, pp. 138-140), quien sostenía la inconstitucionalidad de la denominación “función” por apartarse de la utilizada por la Constitución Nacional; por su parte, aquel esgrimía que afirmar que “el poder era uno solo que se divide en funciones y órganos, no autoriza a sostener que ello sea inconstitucional” (Mercado Luna, 2000, p. 139). El jurista riojano puntualizó que no era acertado apartarse de la terminología de la Constitución Nacional, y que ninguna provincia cuestionó (p. 144).

Ahora bien, respecto a la denominación “función municipal” debemos discrepar profundamente con la misma, que también se mantiene en el texto constitucional vigente, y que, por emanar de quien presidió la convención constituyente, consideramos que sus conceptos vertidos en el proemio de la reforma de 1986 implican *per se* una exégesis oficial, cuyos lineamientos se prolongan hasta nuestros días por no ser expresamente modificados; ello, por estas razones: define al municipio como una “función primordial del Estado” y lo equipara y confunde con las “tres clásicas, legislativa, ejecutiva o judicial”. En cuanto a lo primero, el municipio es más que una mera función, pues integra nuestro orden federal junto con la provincia y el estado federal (Bidart Campos, 2004, p. 54). También por ello la “Constitución reconoce así al Municipio como instancia operativa para el ejercicio del poder, que va acercando escalonadamente los extremos de la ecuación: autoridad-ciudadanos, Municipio-vecinos. Es deber de las provincias, entonces,

asegurar el régimen municipal. De ahí que no hay provincias sin municipios” (Dromi, 2007, p. 194). Todas las restantes constituciones provinciales regulan todo lo concerniente al municipio bajo el rótulo “Régimen municipal”. Por la segunda apreciación, es más confusa aún al considerar al municipio una “categoría institucional equivalente a cualquiera de las tres clásicas: legislativa, ejecutiva o judicial”. Insistimos en que no se puede comparar al municipio con los tres poderes típicos de toda forma republicana de gobierno, porque no solo es otro orden de gobierno, sino que en su composición los reproduce, solo en su debida proporción, y demás consideraciones que señalamos *ut supra*.

Fuera de ello, la Constitución riojana de 1986 regula al municipio, reconociéndole los atributos y competencias más elementales, remitiéndose en su cláusula transitoria cuarta a una ley que reglamente la función municipal hasta que se convoque la Convención Municipal que sancione la Carta Orgánica.

## II.2. La reforma constitucional de 1998

Esta reforma afectó profundamente la autonomía municipal, transgrediendo lo establecido en la Constitución Nacional reformada en 1994, ya que en su octava cláusula transitoria establece que “A partir de la sanción y promulgación de la ley Orgánica Municipal Transitoria, las Cartas Orgánicas quedarán automáticamente derogadas hasta la sanción de las nuevas”; y en la novena, exige que el llamado a Convencionales Municipales se deberá realizar en acuerdo con el gobierno provincial. Ante esto, Mercado Luna consideró que la reforma adquiriría “su mayor grado de desviación, pues atenta abiertamente contra la autonomía municipal violando el artículo 123 de la Constitución Nacional (2000, p. 337). Una innovación fue la modificación del artículo 157 donde fija para los municipios la creación de “regiones”. Más adelante puntualizaremos sobre ese tema.

## II.3. La reforma constitucional de 2002

Esta reforma modificó el artículo 155, concerniente a la organización del gobierno municipal, y fijó el criterio representativo para el Departamento Deliberativo, partiendo de la base de 3 concejales a partir de los 5000 habitantes. Desde ya que esas cuestiones son de competencia del municipio, puesto que desconoce la realidad demográfica, que es muy variada en los 18 departamentos; por ejemplo, el departamento capital concentra aproximadamente poco más del 70% de la población de la provincia, siendo el “de mayor densidad, con 14 hab./km<sup>2</sup>, seguido de Chilecito y Arauco, con 10,5 y 7,7 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente” (2). Solamente en

---

(2) Recuperado de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/la\\_rioja.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/la_rioja.pdf)

un tema como ese queda en evidencia la imperiosa necesidad de que, justamente, fijar el criterio de representación sea de exclusiva atribución del departamento interesado.

#### **II.4. La reforma constitucional de 2008**

Esta reforma introduce algunos cambios. Vuelve a modificar la base poblacional para la elección de concejales, fijando la base de 10.000 habitantes para 7 concejales; el viejo artículo 156 establecía que para ser elegido intendente o concejal se requerían los requisitos para ser elegido diputado provincial, en cambio, la reforma de 2008, en su artículo 171, repite el texto, agregando el cargo de viceintendente; y se establece el sistema D'Hont para la distribución de las bancas de concejales. Fuera de esos cambios, no hay innovaciones de importancia, destacando por supuesto, que las efectuadas, deberían haberlas establecido cada departamento.

### **III. Conflictos entre gobierno provincial y municipal**

#### **III.1. La coparticipación municipal**

El Municipio en La Rioja es el Municipio-Departamento, sin categoría, como sí poseen otras provincias, según la cantidad de habitantes. El régimen municipal se encuentra regulado en la Constitución Provincial en los artículos 168 a 174. El artículo 168 expresa que “los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera (...)”, establece que se debe sancionar un régimen de coparticipación, y la convocatoria a una “Convención Municipal” para sancionar la Carta Orgánica, que todavía no se realizó, rigiendo la ley 6843 (Boletín Oficial de La Rioja, 11 de enero de 2000) como Ley Orgánica Municipal Transitoria para los dieciocho departamentos. En términos generales, la Ley Orgánica Municipal Transitoria reconoce amplias atribuciones y facultades al Municipio y, por si la técnica legislativa descuidó inadvertidamente alguna de ellas, el artículo 43 se encarga de salvar dicho inconveniente: “Funciones Implícitas: Además de las funciones enumeradas en el presente Capítulo, el Municipio podrá realizar cualquier otra acción de interés comunal que sea compatible con la naturaleza y competencia específica de la función municipal aunque no estuviere enumerada en esta Ley Orgánica Municipal Transitoria”. Tras 22 años de la vigencia de dicha ley, no se vislumbra por parte de ningún municipio la voluntad de convocar a la Convención Municipal que dicte la Carta Orgánica; de los 18 departamentos-municipios de la provincia, solo el departamento Capital formaliza reclamos concernientes a algunos aspectos de su autonomía vulnerados por el gobierno provincial.

El reclamo por la coparticipación municipal, conflicto de larga data que siempre tensó las relaciones político-institucionales entre quien ocupara la intendencia y el gobierno provincial, motivó que el municipio presentara una acción de amparo en 2014, que fue rechazada *in limine*. Se interpuso recurso extraordinario federal, denegado el cual motiva el recurso de queja por ante la Corte Suprema de la Nación (Fallos: 337:1263). Tanto el dictamen de la Procuración General como el fallo de la Corte exponen con diáfana precisión y lógica los fundamentos constitucionales de la autonomía municipal, dejando en evidencia no solo el avasallamiento a la misma por parte del gobierno provincial, sino también la arbitrariedad (calificación de la Procuradora Fiscal) por parte del máximo órgano judicial de la provincia.

En el fallo que rechaza el amparo, el Tribunal Superior esgrime que la coparticipación a que se refieren los artículos 168 y 173 de la Constitución provincial están supeditados a la suscripción de un acuerdo previo entre los poderes ejecutivo, provincia y municipio, que luego se sancionaría como ley. En realidad, ello no está establecido expresamente en la Constitución. El artículo 168 establece que

(...) La Legislatura Provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. La autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

Por su parte, el artículo 173, al referirse a los recursos de los municipios, prescribe:

Cada Municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos.

Del texto constitucional no se infiere elemento alguno que supedite la coparticipación a un acuerdo; los jueces integran su argumentación con el artículo 75

inciso 2 de la Constitución Nacional, 2º párrafo, que trata sobre la coparticipación entre la Nación y las provincias, en el que se condiciona la misma a acuerdos previos (Dictamen Procuraduría General, p. 3). Es de destacar que más allá de la innegable naturaleza política que pueda tener la vinculación entre dos órdenes de gobierno como el provincial y el municipal, los términos de las constituciones nacional y provincial son claros y precisos, también la jurisprudencia; de hecho, lo expresado en el artículo 168 *in fine*, deja poco lugar a especulaciones.

En el fallo los jueces de la Corte se pronuncian de manera categórica respecto a la omisión de un régimen de coparticipación:

La gravedad que ostenta esta omisión provincial puede calibrarse en base al remedio que se señaló en la Convención Constituyente Nacional ante la hipótesis de su ocurrencia: “la garantía federal del artículo 6 y la posibilidad de intervención en caso de incumplimiento de los requisitos del artículo 5 corresponde si las provincias no aseguran, ya no el régimen, sino el régimen cualificado de la autonomía municipal en las provincias” (Convención Constituyente Nacional, sesión del 10 de agosto de 1994, intervención del Convencional Rosatti, entre otros).

Solo por ejemplificar, en el caso “Municipalidad de la ciudad de La Banda c/ Gobierno de la provincia de Santiago del Estero” (Fallos: 341:939) se ventila la misma cuestión, solo que en este caso el motivo es la no actualización de los ajustes que prevé la ley provincial de coparticipación municipal.

Con la ley provincial 9782 (Boletín Oficial de La Rioja, 29 de diciembre de 2016) se sanciona el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la provincia de La Rioja y sus Municipalidades. Esta ley distingue el porcentaje a coparticipar según el origen del impuesto, sea provincial o nacional, y en el artículo 5º establece el índice de distribución a cada departamento, en proporción a la cantidad de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, al desempleo, a la distancia entre la ciudad cabecera y la ciudad capital y a la dispersión poblacional relativa de cada municipio; no obstante, ello no solucionó totalmente la situación financiera del municipio Capital. La cuestión de los recursos financieros que se reclaman desde el municipio capital sigue siendo un tema siempre pendiente, dificultado por interferir en el cumplimiento de la Constitución Nacional y provincial, aspectos coyunturales políticos y electorarios.

### **III.2. El Tribunal de Cuentas provincial y municipal**

La ley provincial 9871 (Boletín Oficial La Rioja, 22 de agosto de 2017), en su artículo 1 establece que “El Tribunal de Cuentas de la Provincia controlará la legitimidad en la percepción e inversión de caudales en el Municipio de la Capital, al

igual que en todos los Municipios de la Provincia, en un todo de conformidad con los artículos 163, 165, 168 y 172 de la Constitución Provincial”.

La vigencia de esta ley está condicionada a que el municipio dicte su Carta Orgánica. Tanto el artículo 2, antes referido, como el artículo 165 de la Constitución Provincial establecen lo mismo. En cuanto al 163, fija la competencia del Tribunal de Cuentas de la provincia, incluyendo, entre otras, a las administraciones municipales, cuya legitimidad en la percepción e inversión de fondos públicos debe controlar. La aplicación de la ley provincial 9871 configuró un avasallamiento más a la autonomía municipal, puesto que esta ya poseía un Tribunal de Cuentas, creado por ordenanza N° 1783 de 1989. Esto provocó otro conflicto judicial, cuyo trasfondo es el mismo que el fallo sobre coparticipación: el irrespeto a la autonomía municipal y menoscabo de la garantía de la defensa en juicio. En razón de ser rechazados por inadmisibles los recursos de casación interpuestos por ante el Tribunal Superior en virtud del dictado de resoluciones del Tribunal de Cuentas de la provincia, el municipio, siendo denegados los recursos extraordinarios, interpuso el correspondiente recurso de queja. En el fallo de la Corte Suprema de Justicia (Fallos 345:61), del 17 de febrero de 2022, los jueces se explayan una vez más sobre la raigambre constitucional de la autonomía municipal en general, y para este caso particular manifiestan:

En particular, la sanción de la Ley 9871 impacta directamente sobre la autarquía municipal, expresión de la autonomía en el contenido económico-financiero, pues según se ha alegado en el proceso, sujeta al municipio a un control preventivo de gestión, lo cual —de ser cierto este punto en los términos en que fue planteado ante el Tribunal Superior y esta Corte— implicaría no solo la obligación del municipio más gravitante de la provincia (por historia, población, recursos, y su calidad de capital) de subordinarse a una rendición de cuentas de un órgano provincial sobre su gestión, sino la posible injerencia en la ejecutoriedad de los actos administrativos municipales mediante visados y observaciones preventivas. Ello así, sin aclaración alguna sobre la incidencia que este nuevo control tendría en el órgano específico de contralor hacendal vigente en el orden municipal desde 1989.

En el considerando 9, al manifestar la Corte que “de nada sirve el reconocimiento constitucional de contenidos si estos no pueden hacerse valer ante los sistemas de justicia provinciales (...)”, evidencia la precariedad de remedios procesales que posee un municipio para hacer respetar sus atribuciones, competencias, facultades, etc.

## IV. La micro región municipal en la Constitución de La Rioja

### IV.1. Aspectos generales

La micro región, o ente intermunicipal, como institución jurídico política de tipo asociativo, es creada a los fines de dar cumplimiento a las funciones más elementales que tiene a su cargo el municipio. Desde ya que su creación solo pudo ser posible en virtud de la reforma constitucional de 1994, en donde la autonomía municipal adquirió un status de mayor amplitud que el que ya poseía. No obstante ello, no en todas las provincias se presentan ejemplos de este tipo de instituciones, principalmente en función del carácter que las respectivas constituciones provinciales le otorgan a sus municipios, de modo que se podría deducir que, a mayor autonomía municipal, mayor probabilidad de la existencia de un ente intermunicipal. Su necesidad muchas veces surge del imperativo de concentrar recursos, tanto humanos como financieros, sociales, transporte interjurisdiccional, ambientales, etc., para atender necesidades comunes a dos o más municipios y/o jurisdicciones y para los cuales tales requerimientos, si fueran afrontados de manera aislada no sería posible eficientemente.

Marchiaro (2007) delinea la naturaleza jurídica de la micro región: “desde el punto de vista formal son “entes intermunicipales” creados por decisión propia de cada gobierno local mediante un acta acuerdo que no requiere otra ratificación que no sea la del cuerpo legislativo propio. La organización que asuma se fija en un estatuto y determinadas acciones se ejecutan en cada gobierno local por mandato” (p. 3).

Dicho autor diferencia entre la micro región de tipo formal o informal, según tenga reconocimiento expreso constitucional o legal provincial o no (2006). Son numerosas las provincias que prevén para sus municipios la posibilidad de crear microrregiones o entes intermunicipales. Cravacuore (2016) define la intermunicipalidad “como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de un principio de jerarquía” (p. 32). En *La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos* (2017), dicho autor aborda lo intermunicipal desde un enfoque metropolitano, en donde encontramos este tipo de entes constituidos para satisfacer necesidades típicamente urbanas y cuyo crecimiento demográfico de las últimas décadas ha convertido, en los hechos, a varios municipios en un solo conglomerado urbano, que en nuestro país se conocen como el “Gran Buenos Aires”, “Gran Rosario”, “Gran Mendoza”, etc.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires lo señala en su artículo 192 inciso 8, como una atribución inherente de los municipios. Luego, la Ley provincial

13.580 (Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, 13 de diciembre de 2006), cuyo artículo 1 permite a los municipios constituir “consorcios de gestión y desarrollo” que podrán estar “constituidos por varios Municipios entre sí, o entre uno o más Municipios con la Nación, la provincia de Buenos Aires, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público (...)”.

En esta provincia existen la Región Metropolitana Norte (municipios de San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre), la Región Metropolitana Norte II (municipios de Escobar, Tigre, San Fernando, Pilar, Campana, y Malvinas Argentinas), entre otros; Arias destaca que dichos agrupamientos, de tipo urbano, lo hayan hecho en torno a problemáticas tan cotidianas como básicas en un municipio, como el cuidado del medio ambiente, la recolección de residuos, reducción de contaminación hídrica y el transporte (p. 13).

Por su parte, la Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 190, tratando sobre convenios intermunicipales, expresa:

Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.

La Constitución de Chubut, en su artículo 237, dispone: “Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia (...)”.

Un ejemplo muy interesante es el ENIM, Ente Autárquico Intermunicipal de Cutral Có y Plaza Huincul, creado por ordenanza 2357 (Boletín Oficial provincia del Neuquén, 22 de junio de 2012), conformado por los municipios de Cutral Có y Plaza Huincul, cuyo objeto principalmente es

Crear y administrar el “Fondo de Reversión Productiva” con la totalidad de los recursos económicos generados por la explotación del Yacimiento El Mangrullo y sus Regalías Hidrocarburíferas; como así también todo otro recurso económico generado como consecuencia directa de la exploración, desarrollo, explotación e industrialización de los hidrocarburos líquidos y/o gaseosos obtenidos del Área ‘El Mangrullo’.

La Constitución de la provincia del Neuquén habilita a los municipios, en su artículo 273, inciso n, a celebrar convenios entre sí y a constituir entes intermunicipales.

#### **IV.2. La micro región en La Rioja**

La reforma constitucional de 1998 modificó el artículo 157, insertando la micro región o, en este caso, la región intra provincial, pues solo la prevé a las que se constituyan dentro de la provincia. La Constitución actual de la provincia de La Rioja, producto de la reforma de 2008, manteniendo la redacción anterior, en su artículo 172, referido a lo que debe contener una Carta Orgánica municipal, menciona —inciso 5—:

El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, dichas regiones inter municipales o interdepartamentales, son: Región “Valle del Bermejo: Vinchina, General Lamadrid, Coronel Felipe Varela. Región 2: Valle del Famatina: Famatina, Chilecito. Región 3: Norte: Arauco, Castro Barros, San Blas de Los Sauces. Región 4: Centro: Capital, Sanagasta. Región 5: Llanos Norte: Independencia, Ángel Vicente Peñaloza, Chamental, General Belgrano. Región 6: Llanos Sur: General Juan Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, General Ortíz de Ocampo, General San Martín.

El artículo 5 de la antes citada Ley 6.843 (Ley Orgánica Municipal Transitoria para todos los municipios/departamentos de la provincia de La Rioja) fija un lineamiento de gestión para la micro región:

Integración Regional: La integración establecida en artículo 157 de la Constitución Provincial implica para los Municipios que las políticas de desarrollo económico y social y por ende la gestión de gobierno ante las Autoridades Provinciales y/o Nacionales, deben instituirse con criterio regional, en forma armónica, promoviendo el progreso equitativo de cada Departamento que integra la Región, y con la participación de representantes de todos estos Departamentos.

A pesar de limitación constitucional, el artículo 8, al referirse a la gestión interjurisdiccional, permite a los municipios de una región “celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones con otras Regiones, Provincias o con la Nación u otros países, en el ámbito de sus intereses propios y en el marco de su competencia y atribuciones”.

El artículo 126 faculta al municipio a constituir organismos descentralizados y/o autárquicos, cuyas competencias serán fijas por ordenanza; también es un buen ejemplo la Fiscalía Municipal Regional, del artículo 130, cuyo ámbito de competencia es el control de la legalidad administrativa en la región que constituyan los municipios.

Lamentablemente dichas micro regiones no están institucionalizadas aún, a pesar que el marco legal las habilita. En función de la limitación de todo tipo que poseen los municipios en la provincia, y teniendo en cuenta, la directa relación que establecimos entre el vigor del cumplimiento de la manda constitucional de respeto a la autonomía municipal y la conformación por parte de estos de consorcios y/o entes, aquello no es extraño.

Cabe aclarar que, para nuestro criterio, no es apropiado el término región, cuando en realidad se trata de la micro región o lo interdepartamental; puesto que ese término ya es utilizado para designar a la región a la que pertenece la provincia.

## **V. Propuesta para vigorizar la autonomía municipal en La Rioja (3)**

Proponemos, además, obviamente, de que se cumpla la Constitución Nacional y de La Rioja, dos alternativas que son factibles tanto desde lo político como desde lo jurídico institucional.

### **V.1. El convenio marco entre provincia y municipio**

Más allá del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, tanto a nivel nacional como provincial, no debemos desconocer que hay factores socio económicos que inciden en la proporción y amplitud de los servicios que puede afrontar un municipio. Es por ello, que sostenemos que una vez que el municipio tenga su Carta Orgánica, debería suscribir un Convenio de Intercambio y Cooperación con el gobierno provincial, para coordinar, legal y legítimamente, que competencias estrictamente municipales podrá realizar la provincia. En el caso que hubiese traspaso de la administración y/o prestación de un bien o servicio, se deberá incluir la partida presupuestaria correspondiente, para lo que se tomará en cuenta lo invertido en el presupuesto del año inmediato anterior a la vigencia de dicho Convenio. A este tipo de concertación con la provincia, Dromi (2007) la

---

(3) En este acápite se desarrollan algunas nociones que incluimos en los correspondientes trabajos finales (no publicados) del doctorado en ciencias jurídicas que cursamos, y en donde estudiamos la problemática del municipio riojano en general, y de la capital en particular.

denomina tipología básica municipal, puesto que “sobre o infradimensionado, el Municipio no presta servicios ni en la cantidad, ni en la calidad, ni con la eficiencia, ni con la eficacia deseadas” (p. 338). Significaría una solución política, institucional y racional, para poner fin a prácticas como el vaciamiento de las competencias locales (Hernández, 2003, p. 373), que históricamente en La Rioja es conocido como “municipio paralelo”, por el cual el gobierno provincial realiza obras y presta servicios típicos del orden municipal, como parques, estadios, transporte público urbano, lo que implica también para el gobierno comunal estar privado, de hecho, de ejercer el poder de policía en los lugares antes mencionados, entre otras cuestiones; y ante cualquier conflicto, solo le queda el recurso de queja por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación como los fallos que mencionamos *ut supra* y en los que ha perdido la provincia.

## V.2. El Ente intermunicipal para la defensa de los derechos del usuario

En el artículo 172 de la Constitución de La Rioja, mencionado en el punto acápite anterior, referido a lo que debe contener una Carta Orgánica municipal, se refiere, en el inciso 9, a los derechos del consumidor —“Derechos del consumidor. Protección y defensa de los consumidores y usuarios” —; la también ya comentada Ley 6843 contiene normas sobre la defensa del consumidor en el ámbito municipal, en su artículo 16: “El Municipio en coordinación con el Estado Nacional y Provincial garantiza el goce de los derechos de consumidores y usuarios, protegiendo su salud, seguridad y legítimos intereses (...)”.

La provincia de La Rioja no fue ajena al fenómeno inverso a las privatizaciones verificado a principios de la década del 90. Mediante la ley 8707 (Boletín Oficial provincia de La Rioja, 11 de mayo de 2010) que ratifica el decreto FEP 122/10, crea y concede la provisión de agua potable y cloacas de la provincia a la empresa “Aguas Riojanas Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria —SAPPEM—”. En cuanto a la energía eléctrica, mediante la ley 9470 (Boletín Oficial provincia de La Rioja, 14 de febrero de 2014) se aprueba el convenio firmado entre la Función Ejecutiva y la empresa Energía Riojana S.A., mediante el cual adquiere el 78,57% del capital accionario de la empresa Distribuidora Eléctrica Regional SA. En el artículo 3 se expresa que “La Función Ejecutiva a través del área que corresponda, deberá readecuar las facultades y funciones del EUCOP, para garantizar el servicio de protección y defensa del usuario. Asimismo, igual criterio aplicará para Aguas Riojanas SAPPEM”. La razón de lo establecido en dicho artículo es en virtud de la concentración en la función ejecutiva provincial de la titularidad de las empresas que proveen el servicio público de energía eléctrica y de agua potable, además del EUCOP. Es decir, que el mismo órgano, que ya designaba al titular del Ente Único de Control de las Privatizaciones, ahora también designa a quienes

dirigen las empresas de servicio público antes mencionadas. Es razonable que la ley 9470 se refiera a “readecuar las facultades y funciones del EUCOP”, puesto que controlaba en nombre del Estado Provincial a empresas privadas, en las que ahora el mismo Estado participa en forma mayoritaria.

En función de que la Constitución provincial y ley orgánica municipal permiten la constitución de un órgano intermunicipal (cuyas normas provinciales ya comentamos), se debería instrumentar un ente intermunicipal al cual le sean transferidas las funciones que hoy posee el EUCOP y compuesto por los 18 departamentos de la provincia; de este modo, mientras el Estado Provincial, bajo cualquier modalidad empresaria, presta el servicio público de provisión de agua potable, cloacas y energía eléctrica, aquel órgano intermunicipal, una persona distinta a quien presta el servicio y, en este caso, ambas personas jurídicas de derecho público estatal, controla, fiscaliza, defiende y protege los derechos de los usuarios y los consumidores, aunque aquí nos estamos refiriendo a los usuarios de servicios públicos domiciliarios. La creación de dicho órgano estará en mejores condiciones de desenvolverse con objetividad y, al ser municipales, estar en una situación de inmediatez entre el servicio y el usuario. También se optimizarían los mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, y a menor costo. En lo político institucional sería un elemento importante de contrapeso del poder provincial, otorgándole mayor protagonismo a los municipios.

## VI. Conclusión

Hemos podido apreciar cómo una cuestión de suma trascendencia para la autonomía municipal, la coparticipación, atraviesa todavía escaso nivel de observación y cumplimiento, poniendo en serio entredicho a la autonomía municipal y, por ende, a la Constitución Nacional que la consagra. A ello debemos sumarle prácticas políticas inconstitucionales que vulneran al municipio en muchos aspectos, tanto en su cometido estatal como en su relevancia social. Es menester que el municipio sea respetado en su autonomía, que no sea mediatizado en sus funciones por los gobiernos provinciales, que las mismas autoridades comunales tengan la sabiduría y la prudencia de preservar, cumplir y hacer cumplir la Constitución Nacional. La relevancia del municipio ha sido muy bien graficada por Joaquín V. González (1951), que, al analizar el artículo 5 de la Constitución Nacional, expresa: “Si la educación da al hombre el conocimiento de sus derechos, si la justicia los garante, el Municipio les presenta el primer teatro en que debe ejercitarlos” (p. 662).

## VII. Bibliografía

- Arias, S. (2018). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la regionalización. Propuesta de Integración regional y metropolitana. *El Derecho Constitucional*, N° 14.514. Buenos Aires.
- Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I. Buenos Aires: La Ley.
- Bidart Campos, G. (2004). *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio*, vol. 1, número 3 (pp. 44-62). Recuperado de <https://doi.org/10.48160/25913530di03.27> [Fecha de consulta: 08/02/2022].
- Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Encrucijada Americana*. ISSN-e 0718-5766, vol. 8, N° 1 (pp. 31-51). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7070245> [Fecha de consulta: 08/02/2022].
- Dromi, R. (2007). *Ciudad y municipio*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- González, J. V. (1951). *Manual de la Constitución Argentina 1853-60*. Buenos Aires: Ediciones Estrada.
- Hernández A. (2003). *Derecho Municipal - Parte General*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina jurídica N° 159. Ciudad de México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.
- Marchiaro, E. (2007). La micro región en el derecho argentino. *La Ley* AR/DOC/2712/2007.
- Menem E. Dromi R. (1994). *La Constitución Reformada*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Mercado Luna, R. (2000). *Derecho Constitucional Provincial*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Sagüés N. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

## Legislación

Constitución de la provincia de La Rioja. (2002). Reformas años 1986 - 1998 - 2002. La Rioja capital. Talleres del Departamento de Imprenta y Boletín Oficial. Recuperado de [https://legislaturalarioja.gob.ar/documentos/cp\\_larioja.pdf](https://legislaturalarioja.gob.ar/documentos/cp_larioja.pdf)

Constitución de la provincia de Córdoba. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/0-local-cordoba-constitucion-provincia-cordoba-lpo0000000-2001-09-14/123456789-0abc-defg-000-0000ovorpyel>

Constitución de la provincia de Neuquén. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/0-local-neuquen-constitucion-provincia-neuquen-lpq0000000-2006-02-17/123456789-0abc-defg-000-0000qvorpyel>

Constitución de la provincia de Chubut. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/0-local-chubut-constitucion-provincia-chubut-ley-67-lpu0000000-2010-05-06/123456789-0abc-defg-000-0000uvorpyel>

Ley provincial 6843. Boletín Oficial de La Rioja, 11 de enero de 2000. Recuperado de <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2000//2000-01-11-B.pdf>

Ley provincial 9782. Boletín Oficial, La Rioja, 29 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://legislaturalarioja.com/leyes/L9782.pdf>

Ley provincial 9871. Boletín Oficial, La Rioja, 22 de agosto de 2017. Recuperado de <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2017//2017-08-22.pdf>

Ley provincial 13.580. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, 13 de diciembre de 2006. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDZ-G8fyV.html>

Ley provincial 8707. Boletín Oficial provincia de La Rioja, 11 de mayo de 2010. Recuperado de <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2010//2010-05-11.pdf>

Ley provincial 9470. Boletín Oficial provincia de La Rioja, 14 de febrero de 2014. Recuperado de <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2014//2014-02-14.pdf>

Ordenanza municipal 2357. Boletín Oficial provincia del Neuquén, 22 de junio de 2012. Recuperado de <https://boficial.neuquen.gov.ar/pdf/bo12062203303aII.pdf>

Ordenanza municipal 1783 (1989). Recuperado de [https://concejodeliberante-larioja.gob.ar/digesto/archivos/8792\\_C.D.-1783-1989\\_5547753.pdf](https://concejodeliberante-larioja.gob.ar/digesto/archivos/8792_C.D.-1783-1989_5547753.pdf)

## **Jurisprudencia**

Fallos 345:61. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Municipalidad de la Ciudad Capital s/casación”. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7726611>

Fallos 341:939. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Municipalidad de la ciudad de La Banda c/ Gobierno de la provincia de Santiago del Estero”. Recuperado de <https://www.cij.gov.ar/nota-31550-La-Corte-reafirm--el-principio-de-autonomia-economica-y-financiera-de-los-municipios-en-una-cause-de-discriminacion-por-el-reparto-de-la-Coparticipacion-de-la-provincia-de-Santiago-del-Estero-con-resp.html#:~:text=agosto%20de%202018-,La%20Corte%20reafirm%C3%B3%20el%20principio%20de%20autonom%C3%ADa%20econ%C3%B3mica%20y%20financiera,la%20Ciudad%20de%20La%20Banda>

Fallos 337:1263. Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7167484&cache=1512604940001>

Fecha de recepción: 21-03-2022

Fecha de aceptación: 28-09-2022