



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO HA SANCIONADO LA SIGUIENTE

O R D E N A N Z A **(Nº 8.547)**

Concejo Municipal:

Vuestra Comisión de Gobierno y Cultura ha tomado en consideración el proyecto de Ordenanza del concejal Giuliano, mediante el cual propone la creación de una Comisión Pro Autonomía Municipal en la órbita del Concejo Municipal.

Fundamenta que: “El Proyecto de Ordenanza que hoy ponemos a consideración de este Cuerpo Legislativo tiene por finalidad la creación, en la órbita del Concejo Municipal, de la Comisión Pro Autonomía Municipal de la ciudad de Rosario con el fin de promover activamente el dictado de las normas legales necesarias para la concreción de lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Nacional en cuanto a asegurar la autonomía del municipio de Rosario en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Luego de la reforma de 1994, de un federalismo dual o bifronte, como el que se articuló en la Constitución Histórica de 1853, pasamos a un Federalismo tripartito o tridimensional, donde a la par de la Nación y la Provincia, se incorporan los Municipios con rango autónomo. A esa nueva visión tridimensional se le agrega la “concepción regional”, la cuarta extensión del sistema: una suerte de plataforma institucional, también de jerarquía constitucional, que conecta física y virtualmente a la Nación, la Provincia y el Municipio. Si hay algo que todos observamos es el fracaso de la planificación a escala nacional o centralizada, para superar la desigualdad social y atender las necesidades básicas de los ciudadanos, en las actuales circunstancias.

Es este el tiempo de las administraciones locales, sin que ello signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los otros estamentos estatales, sino por el contrario, su genuino fortalecimiento institucional y político. Se diría mejor que, sin que esto represente el desbaratamiento del sistema orgánico del poder constitucional en la Argentina, nos ubicamos frente a la necesaria refuncionalización de un esquema político que debe sincerarse, pretendiendo ser más



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

útil a sus objetivos primordiales, que a las estériles disputas de competencia o jurisdicción territorial.

En el caso de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962 y las Constituciones provinciales de Buenos Aires de 1994 y Mendoza de 1916, a diferencia de lo sucedido en el resto del país, no se previó un régimen autonómico pleno de organización del Municipio, aunque la autonomía municipal, claro está, se encuentra consagrada de manera relativa o parcial. Por otro lado, incluso entre las provincias que sí consagraron la autonomía municipal plena, se hace necesario considerar la profundización del régimen municipal y el traslado progresivo de recursos y competencias, según sea la capacidad institucional de cada municipio.

Esta mayor descentralización, traducida en un núcleo indisponible de contenido objetivo y subjetivo que es el derecho de los entes locales a participar en todos aquellos asuntos de su interés, es un reclamo justo y generalizado. El municipio es un sujeto previo, históricamente omnipresente y socialmente inevitable. Allí recibe el individuo los servicios más elementales durante la vida y hasta después de la muerte.

I.- AUTONOMIA: QUE, COMO, CUANTA, PARA QUE Y PARA QUIENES? 1.- Qué autonomía?: La dispuesta por el Artículo 123 de la Constitución Nacional, en la comprensión de la doctrina, en la interpretación de la Convención General Constituyente, y en las manifestaciones actuales de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). De la saga de declaraciones formuladas por la UIM, aquella realizada el 19 de noviembre de 1993 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, es la que mejor trata con especificidad, el contenido de la autonomía local. Se refiere a ella como el “derecho a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos y a definir, cada ente local, su propio destino” (Considerando Tercero). En esta ocasión, la Unión Iberoamericana de Municipalistas, organización no gubernamental internacional vinculada a la UNESCO, en el marco del II Congreso Iberoamericano de Municipalistas, proclamó a la autonomía local como una garantía visible para los ciudadanos, las municipalidades y los gobiernos iberoamericanos, “a nivel de derecho fundamental, en la medida en que es cauce imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación política”.

Esta Declaración, vertida meses antes de nuestra reforma constitucional nacional de 1994, dispuso como indispensable el reconocimiento expreso del municipio como un ámbito de gobierno, “debiendo darse una concepción constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación”, definiendo además que la “autonomía local, como derecho colectivo de los ciudadanos de nuestros pueblos, aldeas y ciudades, ha de quedar recogida y garantizada de forma efectiva en



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

la Constitución de cada país. Al respecto, las sucesivas reformas constitucionales de los países iberoamericanos deberán prever dichos extremos.”

Esta manifestación fue oportunamente recogida por nuestros constituyentes de 1994. 2.- Autonomía Institucional: Es aquella que se manifiesta a través de la posesión y el ejercicio, de parte del municipio, del poder constituyente derivado de tercer grado, es decir, la capacidad para dictar su propia carta orgánica. Es la figura del municipio de convención o autonomía de cartas, según expresión de Segundo V. Linares Quintana. Técnicamente, la autonomía institucional es una especie del género autonomía política, tal cual lo veremos más adelante.

Una Carta municipal o Carta Orgánica Municipal resulta ser la norma fundamental que un municipio dicta en ejercicio de su poder constituyente derivado de tercer grado, que consiste en un instrumento jurídico político que instaure y reconozca una serie de derechos, organice los poderes fundamentales de la comuna y determina los órganos municipales y sus atribuciones. En la actualidad, la Carta suele considerar temas vinculados a lo estrictamente autonómico como los relacionados con el régimen urbanístico, territorio y ambiente; la preservación del patrimonio arquitectónico, urbanístico, arqueológico y paleontológico; y acciones y órganos para profundizar y ejecutar relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y de integración regional. Dice Leopoldo J. Fidyka que lo sustancial de una Carta Municipal es que constituye la posibilidad de pensar normativamente "en" lo local, "desde" la propia comuna, organizando la estructura, los poderes y las atribuciones comunales, reconociendo, actualizando y/o explicitando un cúmulo de derechos ciudadanos. Se trata, en esencia, de una miniconstitución política que adapta instituciones, derechos y garantías a la idiosincrasia y a las características propias de una comunidad determinada, abrevando y también modelando inevitablemente una particular cultura política, hábitos jurídicos, experiencias y emprendimientos locales

Existen múltiples municipios de distintas provincias, que han sancionado Cartas Municipales. La Patagonia, por su parte, es la región de la República Argentina con la mayor cantidad de Cartas Orgánicas en vigencia, proceso que se ha iniciado en 1986 con la sanción de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche, hasta 2002, año en que se sancionara la Carta de Ushuaia, completando un conjunto de cuarenta cartas municipales. 3.- Autonomía Política: Según la Declaración de Cartagena de Indias (UIM), la autonomía local, en el aspecto político, implica necesariamente la existencia, al menos, de cuatro condiciones:

Normativa: un ámbito de potestad normativa real que, aún respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos, singularice y dé una respuesta propia a los problemas de la vida local. Competencial: reservar constitucionalmente un



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

ámbito de competencias, no susceptible de limitación por el legislador ordinario, delimitado por los intereses que le sean naturales y propios. Libre decisión: asegurar la potestad de libre decisión de los municipios en el ejercicio de sus competencias. Ello requiere una amplia interpretación en cuanto a la organización interna de la entidad local y, ciertamente, una interpretación más restringida cuando se refiere al funcionamiento externo a fin de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de igualdad sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos. Estatuto: asegurar a los representantes políticos locales un estatuto que asegure a éstos un adecuado ejercicio de su representación política. Para Antonio María Hernández (h), la autonomía política entraña la base popular, electiva y democrática de la organización comunal. 4. Autonomía Administrativa: Se trata de una suerte de autonomía funcional, entendida como poder del ente local de producir sus organigramas organizativos propios y de manejar por sí y ante sí, sus competencias con relación a la materia municipal. Consecuentemente, el municipio está facultado para ejercer todas las competencias de la administración pública, dictar y ejecutar los actos administrativos de su órbita, decidir sobre la ejecución, concesión y/o contratación de obras y servicios públicos en su radio de actuación, sin que autoridad alguna lo interfiera en la medida de su accionar legítimo. Es la capacidad de autogestión, propiamente hablando. 5. Autonomía económica y financiera: Este tipo de autonomía, en principio, tiene un contenido triple: a) la autosuficiencia de recursos, b) el reconocimiento de facultades tributarias propias de su competencia, y; c) el propio manejo del gasto. Esta inicial conceptualización, se integra con nuevas expectativas. Siguiendo la Declaración de Cartagena de Indias (UIM), para un ejercicio adecuado de sus facultades, los municipios necesitan de un adecuado nivel de recursos.

Estos recursos, a su vez, precisan de dos cualidades: I.- La primera, referida a una cuantía suficiente de los mismos para asegurar al poder local su prestigio y acción efectiva ante los ciudadanos y sus problemas; II.- La segunda, también imprescindible, el poder de articulación y gestión de una parte importante de dichos recursos. En este sentido, la autonomía financiera de los entes locales implica, al menos, las siguientes condiciones: 1.- Una potestad presupuestaria propia en orden a definir cuantitativamente el alcance de las propuestas políticas, socio-económicas y culturales del municipio. Así, los municipios deberán participar de una forma creciente en el gasto público total de la Nación. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, al menos, un 25% en el gasto público total de la Nación. 2.- La capacidad de configuración de los recursos de su sistema financiero. 3.- La potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extratributarios integrantes de su Hacienda. 4.- Disponer de una



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del Estado y la participación de los municipios, mediante mecanismos automáticos e incentivadores de responsabilidad y de solidaridad, en los ingresos totales de éste. La autonomía económica y financiera fue la última preocupación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en el marco del VI Congreso Iberoamericano, celebrado en Santo Domingo (República Dominicana) durante los días 28 de octubre al 1º de noviembre de 2002. En este sentido, se rescatan las siguientes conclusiones: 1.- Se manifiesta la ausencia de título jurídico competencial y de asignaciones económicas suficientes para asumir las nuevas funciones y servicios públicos que surgen del rápido crecimiento urbano y el desequilibrio de las transferencias económicas. 2.- Se impone como criterio distributivo el reparto vertical de recursos y fuentes de ingreso. 3.- Se expresa que las deficiencias en los sistemas de coparticipación de los ingresos fiscales, están originadas en que la mayoría de éstos se basan en la distribución por origen, sin atender los desequilibrios horizontales (disparidades en las bases de ingresos de los distintos municipios) y verticales (disparidades en las transferencias nacionales de gastos en relación a las transferencias de ingresos) existiendo el peligro de que la descentralización fiscal genere mayores desigualdades entre las municipalidades. 4.- Se define como “clave de bóveda” de la cohesión y el desarrollo territorial en América Latina, la financiación de las ciudades. Para ello se reclama el reconocimiento de la autonomía económica y financiera integrada por los principios de suficiencia, solidaridad y subsidiariedad como inspiradores de la financiación local. 5.- Se reivindica asimismo, la facultad del municipio para la toma de créditos. El conocimiento de las carencias de servicios y de infraestructuras necesarias para el desarrollo y crecimiento del municipio corresponde y reside en su Gobierno local. Es por ello que éste ostenta la facultad de acudir al crédito para su provisión. Las autoridades locales, por cierto, deben tener en cuenta la capacidad efectiva de su devolución sin quebranto económico grave y la rentabilidad a obtener con la realización de los gastos programados, sin olvidar el control riguroso en el empleo de los fondos recibidos. En cuanto a sus recursos, el nuevo municipio, dice Salvador Dana Montaña, está dotado de poder impositivo y financiero para “costear los servicios locales”. Es lo que Horacio Rosatti, parafraseando a Marienhoff, denomina Autarcia o bien autarquía, que significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos. Más allá del equívoco al que nos lleva la cuestión etimológica y la costumbre en el uso de las palabras, es claro que el Municipio, en nombre de su autonomía, es capaz de una “libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local” ¿ Para qué y para



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

quienes ?): Autonomía para crecer, decidir y procurar el máximo nivel de expansión de cada una de las comunidades locales y sus habitantes, sin superposición de funciones, sin inflación normativa, sin superposición fiscal ni aumento innecesario de burocracia, hacia un municipio eficaz, austero y participativo. II.- RASGOS CONFIGURATIVOS DE LA AUTONOMIA. Sabemos que no existe un concepto pacífico de autonomía, ni tan siquiera uno mínimamente generalizado en la conciencia colectiva, o al menos, entre los juristas. La única coincidencia al respecto es que la autonomía, “a secas”, es un concepto ambiguo e indeterminado cuyo significado se dispersa hasta el punto de perder toda sustantividad, encontrándose finalmente expuesto al peligro de perder su estabilidad teórica y reducirse a una “utopía”, a una “esperanza”, o a una mera “protesta”.

Autonomía supone la unidad de entes autónomos dentro del Estado. "Se trata de una descentralización administrativa y política - dice Raúl Arlotti - que no debe confundirse con lo que en un Estado Federal representan las provincias o estados miembros, que no son autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a las que hubiesen renunciado para delegarlas en el Estado Federal. La autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre determinado territorio".

La Autonomía, derivado del vocablo “autónomo”, el que a su vez proviene del griego “autonomos”, compuesto de “nomos” que significa “ley”, y “autós” que significa “propio, por sí mismo”, es la potestad de la que pueden gozar, dentro de un Estado, regiones, provincias, municipios u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno. Acompañado del complemento LOCAL, es la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor por un gobierno de mayor jerarquía. En sentido más técnico, y a veces acompañado del complemento POLITICA, se la define como la capacidad de un sujeto público para adoptar sus propias directrices políticas de actuación o para desarrollar una acción política propia. III.- LA METROPOLITANEIDAD: Frente al prototipo del pequeño y mediano municipio, aparece la realidad del municipio combinado, conformado por varias jurisdicciones locales cuyos límites se esfuman, transformándose en una caprichosa e irregular “mancha urbana” que entrecruza competencias, bienes, huéspedes y áreas de influencias. Es ese el caso de la ciudad de Rosario. Estas son las denominadas “áreas metropolitanas”: entidades locales habitualmente creadas por ley, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas que en función de sus vínculos económicos y sociales, hace necesario la planificación conjunta y la coordinación para la prestación de servicios y realización de obras públicas. El fenómeno urbano interlocal crea de inmediato,



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

problemas de coordinación, supervivencia, superposición de competencias, conflictos administrativos y necesariamente, políticos. En la región, desde la perspectiva municipal, se aplica lo sostenido por Sergio Boisier, cuando dice que “construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva; en otra, organizada, cohesionada, consciente de la idea sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”. Se trata de fomentar un modelo asociativo que potencia objetivos comunes y hace posible la consolidación de bloques que admiten, por su envergadura, transferencias, descentralización, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global. En tal sentido, Sr. Presidente, resulta necesario requerir al Poder Ejecutivo provincial y a los miembros de la H. Legislatura de la Provincia, el dictado de las normas necesarias a efectos de lo siguiente: 1.- Se proceda a la elección democrática de Estatuyentes de la ciudad de Rosario durante el año calendario 2010, asegurando la amplia participación de todos los sectores políticos de la ciudad. 2.- Se contemple que la legislación provincial que impulse la autonomía de los municipios, la conciba desde una perspectiva integral, dinámica y asociativa permitiendo: a) la creación autonómica de las áreas metropolitanas de las ciudades de primera categoría; b) la creación de asociaciones intermunicipales y áreas asociativas regionales en los municipios de segunda categoría y en las comunas de la provincia; c) la creación de consorcios intermunicipales para la prestación de servicios públicos; d) la adhesión al principio de la autosuficiencia financiera derivada de la posesión de recursos propios y complementados con la posibilidad de disponer de ellos, el reconocimiento de facultades tributarias propias de su competencia y el propio manejo del gasto.”

La Comisión ha creído conveniente producir despacho favorable y en consecuencia propone para su aprobación el siguiente proyecto de:

ORDENANZA

Artículo 1º.- Créase en la órbita del Concejo Municipal la Comisión Especial Pro Autonomía Municipal de la ciudad de Rosario con el fin de promover activamente el dictado de las normas legales necesarias para la concreción de lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Nacional en cuanto a asegurar la autonomía del municipio de Rosario en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Información generada por la Dirección Gral. de Despacho y procesada por la Dirección Gral. de Información Documental



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

Art. 2º.- La Comisión Especial Pro Autonomía Municipal de la ciudad de Rosario estará integrada por los Concejales/las.

Art. 3º.- Créase el Consejo Consultivo de la Comisión Especial Pro Autonomía Municipal de la ciudad de Rosario que estará integrada:

- a) Representantes de las Asociaciones Vecinales que se inscriban en el Registro de Instituciones Pro Autonomía Municipal (RIPAM);
- b) Representantes de las asociaciones gremiales con asiento en la ciudad inscriptos en el RIPAM;
- c) Representantes de las Cámaras y asociaciones intermedias que aglutinen a los sectores productivos de la ciudad inscriptos en el RIPAM;
- d) Representantes de entidades académicas, medios de comunicación, iglesias, universidades, centros de estudios, escuelas, colegios profesionales, institutos especializados y organizaciones no gubernamentales con domicilio en la ciudad de Rosario inscriptos en el RIPAM.

Art. 4º.- Serán funciones de la Comisión Especial Pro Autonomía Municipal de la ciudad de Rosario, las siguientes:

- a) Generar audiencias públicas y debates dirigidos a analizar los efectos de la autonomía municipal, en cada uno de los distritos de la ciudad con la más amplia participación de todos los vecinos;
- b) Organizar Foros que permitan elaborar herramientas de trabajo, comunicación y difusión acerca de la autonomía municipal;
- c) Promover reuniones periódicas con Legisladores provinciales a efectos de fomentar el avance del proceso autonómico municipal;
- d) Realizar Jornadas de discusión y talleres en los diferentes barrios de la Ciudad para promover el intercambio de opiniones acerca de la autonomía municipal y sus efectos prácticos;
- e) Elevar un Informe mensual de lo actuado al DEM, al Concejo Municipal, al Poder Ejecutivo provincial, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores de Provincia de Santa Fe.

Art. 5º.- Créase en la órbita del Concejo Municipal el “Registro de Instituciones Pro Autonomía Municipal” (RIPAM) a los efectos de la integración de la Comisión dispuesta en el Artículo 3º. Las instituciones que soliciten inscribirse en el mencionado registro deberán tener domicilio en la ciudad de Rosario.

Art. 6º.- La Comisión Especial Pro Autonomía Municipal designará dos secretarios de entre sus componentes, a quienes les corresponderá labrar actas de las deliberaciones que se lleven a cabo con transcripción íntegra de las decisiones y



CONCEJO MUNICIPAL ROSARIO

dictámenes que adopte. Dichas actas serán firmadas por los componentes presentes. La Comisión debe reunirse por lo menos una vez cada mes.

Art. 7º.- Comuníquese a la Intendencia con sus considerandos, publíquese y agréguese al D.M.

Sala de Sesiones, 29 de julio de 2010.-

Expte. N° 176238-P-2010 CM.-