

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS. EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES

SUMARIO

1. Antecedentes.
2. La autonomía de las provincias.
3. Atribuciones.
4. Instituciones y principales características de la organización provincial.
5. Los órganos provinciales.
6. Los gobernadores.
7. La intervención federal.
8. Los municipios: su trascendencia y fines. Antecedentes históricos.
9. Su condición jurídica.
10. El régimen administrativo municipal.
11. La autonomía de los municipios en la Constitución Nacional y la de la Ciudad de Buenos Aires.
 - A) Los municipios provinciales.
 - B) Principios relativos al régimen de la ciudad de Buenos Aires.
 - C) La ley que preserva los intereses del Estado nacional.
12. Las regiones.

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS ¹. EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LAS REGIONES

1. ANTECEDENTES

La configuración de las provincias como entidades autónomas que actúan en un orden gubernativo distinto del del Estado nacional constituye un rasgo típico del sistema federal que adopta nuestra Constitución.

Herederas de las antiguas Intendencias de la colonia, que se constituyeron teniendo como cabezas las principales ciudades cabildo fundadas durante los siglos XVI y XVII, las provincias, no obstante preexistir a la organización constitucional definitiva, integraron y conformaron una verdadera “nación” desde 1810, tanto por la naturaleza de los vínculos que unían a sus habitantes como por el destino común que las animaba ².

Alberdi recuerda antecedentes, incluso anteriores a la Revolución de Mayo de 1810, que determinaron la existencia de la Nación; entre ellos cabe mencionar la unidad de origen de la población y la unidad de creencias, religión, costumbres e idioma. A esas causas sociales y religiosas se añaden otras de carácter político y jurídico, tales como la unidad de legislación civil, comercial y penal, y el hecho de tener una jurisdicción común, ya que las causas judiciales de las provincias eran resueltas por vía de apelación por la Real Audiencia

¹ Este capítulo, cuya redacción básica correspondió a Juan Ramón de Estrada, ha sido objeto de sucesivas actualizaciones en las últimas ediciones de esta obra, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994.

² BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, t. I, Ediar, Buenos Aires, 1968, p. 492.

de Buenos Aires; también las provincias integraban una misma administración, puesto que todas ellas formaban parte del Virreinato del Río de la Plata y estaban sujetas a la autoridad del Virrey³.

La existencia de la Nación se acentuó después de 1810 a pesar de las rivalidades existentes, contribuyendo a consolidarla diversas causas: la comunidad de sacrificios durante la guerra de la independencia, la existencia de autoridades nacionales entre 1810 y 1853, los pactos inter-provinciales y una institución que hizo que en el plano internacional nuestro país apareciera con una única representación al delegar en el gobierno de Buenos Aires la facultad de conducir las relaciones exteriores de la Confederación Argentina⁴. A partir del año 1810 la Nación Argentina pasó a contar con trece provincias, a las que se agregó Entre Ríos, creada en 1814 por el entonces director supremo, don Gervasio Posadas.

El territorio nacional no estaba compuesto sólo por las provincias, pues coexistían los territorios nacionales que, organizados sobre la base del ex art. 67, inc. 14, CN, y de la ley 1532 dictada en su consecuencia, fueron convertidos en provincias por leyes nacionales posteriores dictadas entre 1951 y 1957. Tal es el origen de las provincias de La Pampa, Chaco, Misiones, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

2. LA AUTONOMÍA DE LAS PROVINCIAS

No obstante que cada una de las provincias constituye una unidad desde el punto de vista político y jurídico, es posible analizar los principios jurídicos comunes que, en lo esencial, rigen su organización y funcionamiento.

Los principios fundamentales de la organización de las provincias están fijados en la Constitución Nacional: los arts. 5°, 121, 122 y 123 prescriben que ellas se dan sus propias instituciones dictándose su propia Constitución, eligen sus autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. Esta característica jurídica por la cual las provincias no sólo se administran a sí mismas sino que lo hacen

³ ALBERDI, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, F. Cruz, Buenos Aires, 1914, ps. 102 y ss.

⁴ Como lo demuestra también el hecho de que en esa época se usaba una misma y única bandera, escudo e himno (cfr. ALBERDI, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, cit., p. 106).

de acuerdo con el ordenamiento jurídico que se dan, se ha denominado "autonomía"⁵.

La autonomía supone el poder de autonormarse y administrarse. La autonomía provincial quedó definitivamente afirmada con la reforma constitucional del año 1860, al suprimirse del texto constitucional la necesidad de que fuera el Congreso Nacional quien aprobara las constituciones provinciales y al derogarse el sometimiento de los gobernadores provinciales al juzgamiento por parte de autoridades políticas nacionales.

El art. 5°, CN, establece cuáles son las bases sobre las que deben organizarse las provincias. Dictan su propia Constitución (art. 123, CN) bajo el sistema representativo y republicano de gobierno, y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; asimismo, tienen que asegurar la administración de justicia, la autonomía municipal y la educación primaria.

3. ATRIBUCIONES

Para practicar el deslinde entre las atribuciones provinciales y las correspondientes a la Nación es útil acudir a la clasificación que distingue las relaciones entre ambos órdenes de gobierno según que éstas fueran de coordinación, de supra y subordinación, y de inordinación⁶.

Las relaciones de coordinación, que se establecen sobre la base de una distribución territorial de competencias, suponen un reparto de atribuciones a ambas esferas de poder. Pueden configurarse al acordarles facultades reservadas a las provincias, o bien, al atribuirles facultades, en concurrencia con el Estado nacional.

En principio, son facultades reservadas de las provincias las no delegadas en el gobierno federal (art. 121, CN), la elección de sus autoridades y la atribución de regirse por sus propias instituciones (art. 122, CN). Sin embargo, en algunos supuestos y por imperio de la regla de supremacía del ordenamiento federal sobre el de las provincias (art. 31, CN), las facultades reservadas que la Constitución les

⁵ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, p. 389; FIORINI, Bartolomé A., *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, La Ley, Buenos Aires, 1968, p. 217; DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, t. I, 1ª ed., Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 163.

⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, 6ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1961, ps. 237 y ss.

atribuye, conforme a un criterio residual, deben ceder frente a las normas de naturaleza federal, lo cual ocurre principalmente en dos supuestos: a) cuando se tratare del ejercicio de poderes concurrentes y existe colisión o incompatibilidad entre el ordenamiento federal y el provincial, y b) en los supuestos en que el Congreso ejerce los llamados poderes implícitos (que, en rigor, son poderes inherentes) contemplados en el art. 75, inc. 32, CN).

Facultades concurrentes entre la Nación y las provincias son las que ambas esferas de poder pueden ejercer; tales resultan las previstas en la Constitución Nacional, arts. 125 y 75, inc. 18 (promover la "industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables... la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros...". Asimismo, todo lo conducente a la prosperidad, adelanto y bienestar).

Las relaciones de supra y subordinación se manifiestan en virtud de la necesidad de que los Estados locales se subordinen a los principios básicos de la organización nacional; ello dado que el Estado federal es el titular de la soberanía y prevalece en definitiva sobre las provincias. Así, en caso de conflicto entre la Nación y las provincias, corresponde a aquélla la decisión de intervenir (art. 6º, CN), y cuando se trata de facultades concurrentes prevalece la decisión nacional (art. 31, CN). También se manifiestan las relaciones de subordinación en todo aquello que les está prohibido a las provincias por tratarse de asuntos atribuidos a la Nación; así, las atribuciones delegadas a la Nación no pueden ser ejercidas por aquéllas; no pueden celebrar tratados de carácter político; ni establecer aduanas, acuñar moneda o emitir billetes, ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y la Seguridad Social una vez que la Nación los haya sancionado, ni armar buques de guerra ni levantar ejércitos. Tampoco pueden reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras o de las provincias entre sí (art. 75, inc. 13, CN).

Las relaciones de inordinación expresan que tanto la Nación como las provincias integran un solo país. Se trata de las atribuciones conferidas a los Estados locales para que participen en la formación de la voluntad de la Nación. En nuestra organización constitucional, la participación de senadores de cada una de las provincias en el Congreso y su intervención en las reformas constitucionales supone relaciones de inordinación.

4. INSTITUCIONES Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

Como se ha señalado, siendo las provincias autónomas, la Constitución les atribuye competencia para darse sus propias instituciones y regirse por ellas; en consecuencia, cada provincia dicta su propia Constitución (art. 123, CN).

Sin embargo, la circunstancia de que la organización de cada provincia deba tener en cuenta los principios que estatuye la Constitución Nacional, unida a la similitud que denotan en la realidad sus instituciones fundamentales, ha contribuido a la configuración de un Derecho Público provincial común, sin desconocer las peculiaridades que informan a cada ordenamiento.

La existencia de un sistema de gobierno representativo y republicano y la necesaria existencia de una administración de justicia, han determinado que las provincias se organizaran sobre la base de una división tripartita de poderes; un Poder Ejecutivo fuerte que tiene a su cargo la administración, cuyo titular es el gobernador, un Poder Legislativo integrado por una o dos Cámaras, según los casos, y un Poder Judicial que tiene a su cargo la decisión de las causas que versen sobre cuestiones de Derecho Privado y de Derecho Público local. En definitiva, todas las provincias, en lo esencial, adoptan un régimen similar al vigente en el orden nacional ⁷.

Cada provincia presenta algunos aspectos particulares en su organización. Las Constituciones locales, dictadas en diferentes épocas, adoptan un régimen de gobierno similar pero con organizaciones diferentes. En términos generales puede señalarse que las Constituciones sancionadas a partir del año 1957 son más detallistas y tienden a prever situaciones concretas.

Los capítulos sobre declaraciones, derechos y garantías guardan, en general, armonía con las prescripciones de la Constitución Nacional, de acuerdo con lo prescripto en el art. 5º, que así se los impone como condición para que la Nación garantice las autonomías locales.

Ello no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones que reglamentan los derechos individuales de un modo particular.

⁷ FIORINI, Bartolomé A., *Manual de Derecho Administrativo*, cit., t. I, p. 217; DROMI, José R., "Actividad administrativa provincial. Enfoque histórico", JA, secc. Doctrina, 1975, ps. 712/720.

Algunas Constituciones provinciales prevén en forma expresa la responsabilidad del Estado tanto por los actos y hechos de sus agentes⁸ como por la actividad del Poder Judicial⁹.

5. LOS ÓRGANOS PROVINCIALES

Si bien todas las provincias han constituido un Poder Ejecutivo a cargo de un órgano denominado gobernador, un Poder Judicial a cargo de una Corte Suprema de Justicia o de un Tribunal Superior de Justicia y tribunales inferiores (una o dos instancias según las provincias), y un Poder Legislativo compuesto por una o dos Cámaras¹⁰, cada una de las provincias presenta caracteres propios en cuanto a la forma de organizarse.

Así, en el ámbito de los órganos ejecutivos existe una marcada tendencia, acentuada en las constituciones más modernas, a la creación de entes u órganos con competencia específica, que, por su naturaleza, podrían ser creados por ley o decreto. De ese modo muchas Constituciones prevén la existencia de los Fiscales de Estado, asesores de Gobierno, Tribunales de Cuentas, Consejos de Educación u otros órganos específicos como los Departamentos de Irrigación, las Direcciones de Bosques, Consejos Agrarios, integrados por agentes públicos y representantes de los sectores de la producción y el trabajo.

La organización ministerial es también objeto de particular tratamiento por las Constituciones locales. En algunos casos se prevé el número de ministros, en otros el ramo de las respectivas carteras. La responsabilidad ministerial por los actos que refrendan se halla contemplada en la legislación provincial.

La organización del Poder Judicial sigue también los lineamientos de la Nación, sin perjuicio de que en algunas provincias de escasa población no se prevé la existencia de Cámaras de Apelaciones. No obstante, en lo que se refiere a las controversias regidas por el Derecho Público local, cada una de las provincias posee una organización particular que, en líneas generales, resulta muy diferente al sistema contencioso administrativo nacional.

⁸ La Constitución de Santa Fe estatuye, en su art. 20, la responsabilidad de la provincia hacia terceros por los daños causados por actos ilícitos de sus funcionarios y empleados en el ejercicio de sus actividades; disposición que es similar a las contenidas en la Constitución de Santa Cruz (art. 12) y del Chubut (art. 19).

⁹ V.gr., Constitución de Catamarca (art. 219) y de La Pampa (art. 11).

¹⁰ Se han organizado sobre la base de dos Cámaras legislativas las provincias de Catamarca, Corrientes, Tucumán, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos y Buenos Aires.

En su momento, la Constitución de la provincia del Neuquén del año 1957 introdujo una novedosa solución al acordar efecto *erga omnes* a las decisiones del Tribunal Superior de Justicia cuando falla acerca de la inconstitucionalidad de normas o actos del Estado, al establecer que la “inconstitucionalidad de las leyes, ordenanzas o decretos declarada por el Tribunal Superior de Justicia en ejercicio de su jurisdicción originaria produce la caducidad de la ley, ordenanza, decreto u orden en la parte afectada por aquella declaración”¹¹. Posteriormente, otros textos constitucionales provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporaron soluciones semejantes¹².

Respecto de las atribuciones del Poder Ejecutivo frente al Legislativo resulta de interés señalar que la Constitución de la provincia de Entre Ríos prevé la posibilidad de veto parcial de las leyes, prescribiendo expresamente que el veto no invalida el resto de la ley¹³.

6. LOS GOBERNADORES

El Poder Ejecutivo de las provincias está en manos de un órgano llamado gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración¹⁴. Desde un punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del presidente de la República.

Mientras permanecen en el ejercicio de sus funciones, los gobernadores no pueden ser criminalmente enjuiciados ante el Poder Judicial de la Nación, porque ello afectaría el principio de la autonomía provincial¹⁵.

¹¹ Constitución de Neuquén, art. 30.

¹² Así, por ejemplo, el art. 175, Constitución de Santiago del Estero dispone que “cuando el Superior Tribunal de Justicia declara por dos veces consecutivas o tres alternadas la inconstitucionalidad de una norma legal, ésta deja de tener vigencia a partir del día siguiente a la publicación oficial de la sentencia definitiva”.

A su vez, el art. 113, inc. 2°, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorga al Tribunal Superior de Justicia competencia originaria y exclusiva para entender en las acciones declarativas en las que se cuestione la validez de una ley, norma u otro acto del gobierno local, y establece que “la declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes”.

¹³ Constitución de Entre Ríos, art. 88.

¹⁴ DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, cit., t. II, p. 171.

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed. act., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p. 547.

Los gobernadores no sólo tienen a su cargo el gobierno y la administración de los intereses provinciales. Dentro del territorio de sus respectivas provincias, conforme lo prevé el art. 128, CN, "son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación".

El carácter de agentes del Gobierno Nacional que tienen los gobernadores no significa que sean funcionarios nacionales y menos aún que dependan jerárquicamente del Presidente de la República¹⁶, ya que la autonomía provincial impide la configuración de una relación de subordinación jerárquica.

Tal precepto, que encuentra su explicación histórica en la transición propia de la inexistencia de órganos del gobierno federal en las provincias al concretarse la organización nacional¹⁷ carece, en la actualidad, de significación política e institucional.

7. LA INTERVENCIÓN FEDERAL

Para asegurar la subsistencia de la Nación, el sistema constitucional prevé un remedio excepcional para el caso de que actos o hechos suscitados en las provincias puedan alterar los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Se trata de la intervención federal, institución por la cual el Gobierno Nacional toma a su cargo transitoria y excepcionalmente el gobierno y administración de una provincia.

El art. 6º, CN, prevé dos formas de intervención federal, una de ellas, dispuesta aun de oficio por parte del Gobierno Nacional, que tiene por objeto asegurar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores. La segunda forma, a pedido de las autoridades provinciales, tiene por finalidad sostener al gobierno local o restablecerlo si hubiera sido depuesto por sedición o por invasión de otra provincia¹⁸.

No se trata de la intervención administrativa a una entidad u órgano dispuesta por el superior jerárquico o por quien tiene a su cargo la función de tutela o control; es una intervención cuyo funda-

¹⁶ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., t. I, ps. 545/546.

¹⁷ ALBERDI, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, cit., ps. 201 y 209.

¹⁸ BIDART CAMPOS, Germán J., "Conflictos de poderes provinciales e intervención federal. El caso reciente de Mendoza", JA, secc. Doctrina, 1975.

mento y alcance es político, perteneciendo a la categoría de los actos institucionales¹⁹.

La Constitución de 1853/1860 no estableció cuál de los órganos o poderes del Estado nacional es competente para disponer la intervención federal y el nombramiento de los interventores. Quienes se ocuparon del tema coincidían en general en que por analogía con lo dispuesto en la Constitución Nacional respecto al estado de sitio, correspondía al Congreso declarar la intervención federal, salvo que éste se encontrara en receso, en cuyo caso, por razones de urgencia, le correspondía al Poder Ejecutivo, quien debía comunicarlo al Congreso para su posterior decisión²⁰.

La reforma constitucional de 1994 reguló expresamente esta cuestión en el inc. 31 del art. 75 y en el inc. 20 del art. 99. De acuerdo con lo previsto en las disposiciones citadas, la facultad de disponer la intervención federal de las provincias o de la ciudad de Buenos Aires corresponde al Congreso (art. 75, inc. 31), y durante su receso, al Poder Ejecutivo, el cual deberá en el mismo acto convocar al Congreso para su tratamiento (art. 99, inc. 20). En este último supuesto se precisa que el Congreso apruebe o revoque la intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo (art. 75, inc. 31).

La designación de la persona que ocupará el cargo de interventor federal constituye una atribución del Poder Ejecutivo, quien le imparte las instrucciones correspondientes. Ello surge de la propia hermenéutica constitucional, dado que, al no estar reglado de otra manera, debe estarse a lo dispuesto en el art. 99, inc. 7º²¹.

La intervención federal puede limitarse a uno de los tres poderes provinciales o abarcar el gobierno provincial en su totalidad²². La extensión dependerá de lo que se establezca en el acto de intervención.

¹⁹ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., t. I, p. 554; CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, ps. 170/173.

²⁰ Respecto al estado de sitio previsto en el art. 23, CN, el art. 75, inc. 29, establece que se trata de una facultad del Congreso en caso de conmoción interior, salvo que éste se encuentre en receso, en cuyo caso le corresponde al Poder Ejecutivo con sujeción a lo que en definitiva decida el Congreso (art. 99, inc. 7º). En caso de ataque exterior es dispuesto por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Respecto de la aplicación por analogía de estas normas a la intervención federal, la opinión de la doctrina es casi unánime, BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, cit., t. I, p. 509.

²¹ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., t. I, p. 554-555.

²² "Fernando Orfila", Fallos, 154:192 (1929).

Aun cuando la intervención es una medida nacional y el órgano interventor es un funcionario nacional no sujeto a la jurisdicción nacional²³, resulta necesario analizar el alcance de sus atribuciones.

No obstante que una de las reglas de la competencia prescribe que las atribuciones del interventor no pueden ser mayores a las del órgano intervenido, pero que pueden ser menores²⁴, como se trata de una intervención de carácter político y no administrativo, si bien el órgano interventor debe ajustar, en principio, su cometido a las instituciones y leyes provinciales, tal regla sólo es aplicable en tanto esas normas no contraríen los objetivos fundamentales de la intervención²⁵. En definitiva, sus atribuciones dependerán del acto de intervención y de las instrucciones que imparta el Poder Ejecutivo nacional.

La competencia del interventor no sólo está limitada a la finalidad de la intervención; posee todas las facultades de los órganos provinciales intervenidos, ya que, a la vez, es autoridad nacional y local al sustituir a los funcionarios provinciales titulares de los órganos intervenidos, con todas sus atribuciones²⁶.

El estado de intervención a una provincia no altera su personalidad jurídica; sólo hay un cambio en el órgano individuo que ocupa la titularidad de los poderes u órganos locales. Se trata de un funcionario nacional que, en forma transitoria y excepcional, asume la titularidad de la entidad local²⁷, cuyo poder y atribuciones le son acordadas no sólo por las normas provinciales sino también por el Congreso y el Poder Ejecutivo nacional.

En consecuencia, los actos dictados por un interventor dentro de su competencia son válidos y obligan a la provincia, incluso con posterioridad al cese de la intervención. No sólo son válidos los actos que se dicten con arreglo a las leyes provinciales, sino también aquellos que se adecuen a las instrucciones recibidas o a los fines de la intervención.

²³ Fallos, 54:557, "Fernando Orfila", Fallos 154:192 (1929). En cuanto a los ministros de una intervención federal, se ha sostenido que se hallan fuera de la jurisdicción local; FRÍAS, Pedro J., "La intervención al Ejecutivo de Córdoba", LL 154-883.

²⁴ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., t. I, p. 555-556.

²⁵ Diez opina, en cambio, que los interventores no pueden tener más facultades que el órgano intervenido (DIEZ, Manuel M., *Derecho Administrativo*, cit., t. II, p. 175).

²⁶ "Abrevaya, Alejandro I. c/ Raimondini de Gambarotta, Lina y otro", Fallos, 238:403 (1957) y "Stabile, Francisco Pablo", Fallos 266:153 (1966); LOZADA, Salvador M., *Derecho Constitucional argentino*, t. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1972, p. 552.

²⁷ "Castantini, Luis c/ Provincia de San Juan", Fallos, 161:253 (1931).

Sin embargo, en determinados casos se ha entendido que sus facultades son limitadas; así, en el supuesto de designación de jueces provinciales que requieren acuerdo de la legislatura local, se ha considerado que se trata de nombramientos "en comisión" que cesan si con posterioridad el órgano legislativo no presta el acuerdo²⁸.

Las Constituciones provinciales más modernas tienden a limitar las funciones de los interventores nacionales con normas cuya constitucionalidad es cuestionable²⁹.

8. LOS MUNICIPIOS: SU TRASCENDENCIA Y FINES. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La institución municipal constituía a la fecha en que se sancionó la Constitución Nacional una realidad tan acendrada que el art. 5° exige a las provincias, como condición para el goce y ejercicio de sus instituciones, que aseguren el régimen municipal.

Sus fines se circunscriben a la atención de las necesidades colectivas de carácter local utilizando en forma indistinta técnicas de policía, fomento o servicio público, siendo su misión resolver libremente los asuntos de la sociedad local³⁰.

El origen de nuestros municipios, que históricamente aparecen como el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados, se remonta al Derecho Romano, cuya influencia y organización con posterioridad al eclipse de aquél, fue recogida por el Derecho español. En nuestro país, su génesis hay que ubicarla en los Cabildos coloniales, cuya importancia política deriva de la participación del pueblo en su gobierno, y de la posibilidad de adoptar resoluciones y actos de indudable naturaleza política (v.gr., suspensión del virrey) cuando lo exigieron urgentes y graves motivos de interés general³¹.

9. SU CONDICIÓN JURÍDICA

El resurgimiento de la vida municipal que se operó con posterioridad al dictado de la Constitución de 1853, junto a la importancia y

²⁸ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., t. I, ps. 559-560.

²⁹ V.gr., art. 6°, Constitución del Chaco; art. 9°, Constitución del Neuquén; art. 6°, Constitución de Santa Cruz y el art. 31, Constitución de Formosa.

³⁰ SÁENZ VALIENTE, José María (h.), *Curso de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1944, ps. 13 y ss.; BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, cit., t. I, p. 541.

³¹ BIELSA, Rafael, *Principios del régimen municipal*, Lajouane, Buenos Aires, 1930, p. 41.

crecimiento de sus actividades derivada del hecho sociológico de las aglomeraciones, generó la necesidad de analizar su condición jurídica a fin de poder realizar el deslinde entre las competencias locales y las correspondientes a Nación y provincias, respectivamente.

Aun cuando muchas opiniones hayan podido emitirse bajo determinadas circunstancias políticas, lo cierto es que la condición jurídica de los municipios era una cuestión debatida en el plano doctrinario³².

Hasta hace relativamente poco tiempo, tanto en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema como en la doctrina del Derecho Administrativo, se imponía la concepción que consideraba a los municipios como entidades autárquicas³³ o meras delegaciones del poder provincial.

A su vez, en el ámbito del Derecho Constitucional, las opiniones formuladas por la doctrina estaban divididas entre una mayoría de autores partidarios de la autonomía de los municipios³⁴ y quienes entendían que éstos eran entes autárquicos³⁵.

Si bien cabe reconocer que la concepción de la autarquía municipal que fluía de la jurisprudencia de la Corte Suprema era un tanto dogmática³⁶ pues, en definitiva, todo depende siempre de la manera como se han deslindado las respectivas atribuciones y el reconocimiento o no de poderes originarios a favor de los municipios, no se puede desconocer que su aplicación constante y reiterada contribuyó a la seguridad jurídica. Tampoco impidió el desarrollo de los poderes tributarios delegados y ni siquiera el ejercicio del poder de policía local en materias como urbanismo, higiene, moralidad, etcétera.

La situación descripta comenzó a cambiar después del fallo de la Corte dictado en la causa "Rivademar v. Municipalidad de Rosario"³⁷ donde, con apoyo en una serie de argumentos jurídicos, se re-

32 MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta autonomía municipal", LL 1990-B-1012.

33 Esta concepción, en la jurisprudencia de la Corte, estuvo vigente hasta el año 1989, ver: MARIENHOFF, Miguel S., "La supuesta autonomía municipal", en LL 1990-B-1013.

34 Entre otros: FRÍAS, Pedro J., *Las nuevas constituciones provinciales*, Depalma, Buenos Aires, 1989, ps. 209 y ss.; BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, t. I, ps. 541 y ss.; HERNÁNDEZ, Antonio M. (h.), *Derecho Municipal*, t. I, Depalma, Buenos Aires, 1984, ps. 303 y ss.

35 LINARES QUINTANA, Segundo V., *Gobierno y administración de la República Argentina*, t. II, 2ª ed., TEA, Buenos Aires, 1959, p. 92.

36 BIANCHI, Alberto B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", LL 1989-C-61.

37 *In re* "Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de v. Municipalidad de Rosario", Fallos 312:326 (1989) y en LL 1989-C-49, con nota de Alberto B. Bianchi.

conoció la llamada autonomía municipal³⁸, incluso sobre la base de la interpretación de la cláusula constitucional respectiva (art. 5º, CN).

En su momento sostuvimos que la decisión de la Corte implicaba un avance sobre las autonomías provinciales, ya que eran sólo los poderes constituyentes de cada provincia quienes se encontraban habilitados para definir la extensión de la competencia de los municipios. Se trataba de un poder inherente a las provincias que éstas habían conservado a tenor del anterior art. 104, CN (que se mantiene como art. 121, Constitución reformada). En este sentido, si bien el art. 5º, CN, no se decide por ninguno de los sistemas en pugna, y sin desconocer la configuración de una tendencia hacia la ampliación de las competencias de los municipios, hay que tener presente también que, en esta materia, todo es cuestión de grado. De todos modos, la obligación institucional que estatuye el art. 5º, CN, está dirigida a las provincias y no a los municipios, quienes no pueden invocar, en este punto, derechos preexistentes ni poderes originarios.

Antes de la última reforma constitucional existían dos razones que obstaban a la aceptación de una definición dogmática a favor de la tesis que proclamaba la autonomía municipal. La primera, advertida, en su momento, por Bianchi³⁹, es que la propia Constitución, cuando prescribía sobre la Municipalidad de la Capital Federal, instituyó una entidad sin poderes originarios, bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo (art. 86, inc. 3º [art. 99, inc. 3º]) y la legislación del Congreso Nacional (art. 67, inc. 27 [art. 75, inc. 30])⁴⁰.

La segunda es que en el sistema de la Constitución no encontraba andamiaje alguno la configuración de un poder constituyente municipal originario tal como el que se ha estatuido respecto de las provincias (arts. 105 y 106, anterior CN y arts. 121 y 122, CN, reformada).

38 Esta fórmula ("autonomía municipal") es utilizada por USLENGHI, Alejandro J., "La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema", REDA, nro. 3, Depalma, Buenos Aires, 1990, ps. 121 y ss., para diferenciarla de la autonomía provincial. Para Usleghi, esta última presenta como rasgo distintivo la inexistencia de derechos primigenios y el hecho de no existir cláusula alguna de reserva constitucional de poderes a su favor (cit., p. 133).

39 Cfr. BIANCHI, Alberto B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", LL 1989-C-61 y 63-64.

40 Esta argumentación ha quedado superada después de la reforma constitucional que consagra la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (art. 123). La ciudad de Buenos Aires posee así un nuevo "status jurídico" que no la convierte en una Provincia (cfr. CREO BAY, Horacio D., "Nuevo régimen jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires", LL 1994-E-1027).

Por todo ello, aún después de la reforma constitucional, el planteamiento de la cuestión en términos de autonomía absoluta puede conducir a conclusiones equivocadas, pues el régimen de los municipios dependerá también de lo que establezcan las Constituciones de cada Provincia y, en su caso, de las leyes orgánicas que dicten las legislaturas provinciales ⁴¹.

Ese análisis demuestra que, en la actualidad, aún a partir del principio de la autonomía municipal consagrado en el art. 123, CN, conviven sistemas diferentes en punto a la atribución de competencias, dándose dos situaciones distintas: a) la competencia se encuentra limitada por las leyes orgánicas provinciales, y b) el reconocimiento de poderes a los municipios para dictar sus cartas orgánicas, lo cual implica un grado mayor de delegación. Sin embargo, en ambos supuestos, como los poderes de los municipios se encuentran siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado, sin perjuicio de la naturaleza política que posee la institución municipal. Se dirá que esto es lo que acontece en el plano de las relaciones entre la Nación y las provincias pero, a poco que se examine el sistema federal de nuestra Constitución, se advierte que la situación es radicalmente distinta en virtud de los poderes que han conservado las provincias (originarios y reservados), con arreglo a lo prescripto en el art. 121 y el principio de la autonomía provincial receptado expresamente en los arts. 122 y 123, CN. En cambio, en los municipios no existen poderes originarios ni reservados y, por lo general, la atribución de sus competencias funcionales ha sido materia de la ley provincial y no de los poderes constituyentes provinciales que se han limitado a enunciaciones genéricas, como la relativa a la autonomía y al reconocimiento de la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas ⁴². Por

⁴¹ Ver al respecto: MURATORIO, Jorge I., "Algunos aspectos del poder de policía municipal", ED 155-697.

⁴² Nos parece que implica una interpretación constitucional errónea la tesis que han sostenido algunos autores y la Constitución de Salta (art. 168) en favor del reconocimiento de un poder constituyente municipal, el cual no aparece receptado en nuestra Constitución (que, en cambio, declara la autonomía de las provincias y que sólo tendría sentido y utilidad en la medida en que existiesen poderes reservados u originarios). Por lo demás, un reconocimiento de esa índole implica recortar los poderes de las provincias, las que no podrían en tales casos organizar, en esta materia, sus propias instituciones conforme al principio que fluye del precepto contenido en el art. 122, CN, pues, en la concepción autónoma, ese poder se traslada *in totum* en cabeza de los municipios. En cambio, la tesis de la delegación de poderes no altera el equilibrio del sistema constitucional ni el principio de la autonomía de las provincias, por cuanto éstas conservan no sólo el poder constituyente para reglar fundamentalmente sus poderes originarios o privativos sino el poder de

lo demás, la Constitución reformada estatuye que las Constituciones provinciales pueden reglar el alcance y contenido de la autonomía en el orden institucional, político, administrativo (art. 123, CN) ⁴³.

10. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

En líneas generales, la mayoría de los defectos que exhiben actualmente los regímenes administrativos municipales podrían corregirse mediante prácticas y sistemas que subsanen las fallas y aseguren la observancia de una serie de principios tales como: a) el primero y más importante consiste en la observancia de la regla constitucional de la idoneidad en el acceso de los más capacitados a las funciones públicas y la correlativa estabilidad de los empleos municipales; b) el segundo, se vincula con la necesidad de reducir la burocracia y lograr la modernización de las estructuras e instituciones administrativas, muchas de las cuales se encuentran anquilosadas y funcionan sólo como organizaciones formales; c) en tercer lugar, un sistema de contrataciones necesita asegurar una adecuada competencia e igualdad entre los oferentes y la imposición ⁴⁴ de la licitación pública como regla general en los procedimientos de selección; y, por fin, d) la publicidad de los actos administrativos extendida a todos los actos que emita la Administración municipal, sean unilaterales o bilaterales, en su formación y efectos.

En definitiva, habrá que poner el acento en aquellos sistemas que afirmen el principio de la transparencia y no se conviertan, en sí mismos, en medios que estimulen la corrupción y las malas prácticas administrativas. En este sentido, la adopción de la figura del Defensor del Pueblo puede ser un instrumento que fortalezca las instituciones municipales y canalice la colaboración de los vecinos en el control de la actuación de los funcionarios.

legislación y de tutela sobre las municipalidades, como entidades descentralizadas de naturaleza política y administrativa, a las que ahora se les reconoce una relativa autonomía según lo que reglamente cada Constitución provincial (art. 123, CN).

⁴³ Fallos, 325:1249.

⁴⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, *El contrato administrativo*, 2ª ed., LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, ps. 43/44.

11. LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

A) *Los municipios provinciales*

Conforme al art. 5º, CN, la Nación garantiza a las provincias “*El goce y ejercicio de sus instituciones*” bajo ciertas condiciones, entre las que cuenta la de asegurar “*su régimen municipal*”.

A partir de la reforma constitucional de 1994 el contenido del régimen de los municipios provinciales se vincula a la llamada “autonomía municipal”, por la expresa remisión al art. 5º que efectúa el nuevo art. 123, CN. Sin embargo, este precepto constitucional prescribe que “el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” de la autonomía municipal corresponde que sea reglado por la Constitución que dicta cada provincia, con arreglo al sistema y a los principios de la Constitución Nacional.

La principal consecuencia que se desprende de ello es que la Constitución no reconoce poderes originarios a favor de los municipios ni tampoco poderes reservados, a diferencia de las provincias (art. 121), cuya autonomía es, en este sentido, más amplia, en el marco del sistema federal de nuestro régimen constitucional. La autonomía municipal prevista por la Constitución reformada posee una jerarquía diferente a la que ostentan las provincias ⁴⁵.

Esta formulación constitucional permite mantener la configuración de diferentes tipos de regímenes municipales, como los llamados municipios de carta o convención que atribuyen competencia a las municipalidades para dictar sus propias cartas orgánicas y, por otra parte, los municipios de delegación, donde esta atribución compete a la legislatura provincial ⁴⁶.

B) *Principios relativos al régimen de la ciudad de Buenos Aires*

El art. 129, Constitución reformada, establece, preceptivamente, que la ciudad de Buenos Aires debe tener un gobierno autónomo

⁴⁵ Cfr. USLENGHI, Alejandro J., “La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema”, cit., p. 133.

⁴⁶ Tal como acontece en la provincia de Buenos Aires con el precepto de la Constitución (art. 191) (después de la reforma de 1994).

con estas características: a) la atribución de facultades propias de legislación y jurisdicción, y b) la elección directa de su jefe de gobierno.

A su vez, la segunda parte de este art. 129 prescribe que “una ley garantizará los intereses del Estado nacional” mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

De otra parte, el poder de ejercer una legislación exclusiva sobre el territorio de la capital de la República se mantiene incólume en cabeza del Congreso de la Nación (art. 75, inc. 30), potestad ésta que la Constitución consagra como parte del régimen permanente del municipio capitalino, hallándose limitada por el principio de autonomía que consagra el art. 129.

Pero, en definitiva, el alcance y contenido de esta autonomía del régimen de la ciudad de Buenos Aires depende de la ley (al igual que lo que acontece con los llamados municipios de delegación) excepto en lo que respecta a la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad, donde la previsión constitucional es precisa y determinada. En efecto, la ley que reglamenta el cumplimiento del precepto constitucional (art. 129, 2ª parte) es la que tendrá que armonizar el contenido de las facultades propias de legislación y jurisdicción con los intereses del Estado nacional, a fin de garantizar la prevalencia de estos últimos (v.gr., en materia de policía de seguridad).

Va de suyo que sólo en ese marco legal (como lo prescribe el art. 129, 3ª parte, CN) los habitantes de la ciudad de Buenos Aires pueden dictar “el estatuto organizativo de sus instituciones”, fórmula esta última que no implica atribuir a este municipio un régimen similar al de las provincias, cuya autonomía se encuentra sólo limitada por el marco constitucional (art. 5º, CN).

Otro aspecto de interés, finalmente, radica en la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Nacional, que expresa que el Congreso Nacional “ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129”. Sobre la base de la línea argumental desarrollada, dicha cláusula tiene el sentido de reafirmar la competencia del Congreso como legislatura local, que posee una jerarquía superior sobre el territorio de la Capital Federal, prevista en el art. 75, inc. 30 de la Constitución, con las limitaciones que emergen del art. 129 y las autolimitaciones que la ley prevista en dicho precepto constitucional establezca para el futuro, ya que la competencia del Congreso es permanente y no se agota con el dictado de dicha ley.

Todo ello reafirma la tesis del *status* jurídico especial⁴⁷ que posee la ciudad de Buenos Aires, que se distingue netamente del atribuido por la Constitución a las provincias en varios aspectos, a saber: a) el mantenimiento de la potestad del Congreso para ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación (art. 75, inc. 30, CN); b) la limitación de esa potestad a la preservación de los intereses del Estado nacional (art. 129, CN); c) el dictado del Estatuto Organizativo se realiza mediante la convocatoria del Congreso (art. 129, CN), lo que supone también la asignación —como atribución implícita— del poder de convocar a los habitantes para las sucesivas reformas; d) la aplicación de los Códigos de fondo compete a los tribunales federales o provinciales (art. 75, inc. 12, CN), sin que en este precepto se formule reserva alguna a favor de los tribunales de la ciudad de Buenos Aires; e) porque, a tenor de lo prescripto en el art. 121, Constitución reformada, sólo las provincias conservan el poder no delegado, lo que implica que la ciudad de Buenos Aires puede estar limitada en la titularidad y ejercicio de sus poderes ya que sus facultades propias de legislación y jurisdicción deben ejercerse en el marco de la ley que dicte el Congreso para garantizar los intereses del Estado nacional, a lo que se ha hecho referencia precedentemente.

Por ello, la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República, no ha perdido su naturaleza federal, lo que resulta lógico y razonable en la medida en que su territorio alberga nada menos que a los tres poderes u órganos que conforman el llamado gobierno federal. Pero, además, tampoco hay que perder de vista que ese destino federal fue condición de la cesión territorial que, en su momento, efectuó la Provincia de Buenos Aires.

C) *La ley que preserva los intereses del Estado nacional*

De acuerdo con el precepto constitucional respectivo (art. 129, CN), el Congreso Nacional sancionó la ley que garantiza los intereses del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires mientras esta última sea Capital de la República, a fin de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos al gobierno de la Nación⁴⁸.

La citada ley, que en lo sustancial ha adoptado la postura doctrinaria que, en su momento, sostuvimos⁴⁹, comienza por consagrar

⁴⁷ Véase: BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, t. VI, Ediar, Buenos Aires, 1995, ps. 537 y ss.

⁴⁸ Ley 24.588, art. 1°.

⁴⁹ Véase: CASSAGNE, Juan Carlos, "El carácter federal de la ciudad de Buenos Aires",

como principio institucional básico que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional al Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires⁵⁰.

Esta norma apunta, en realidad, a encuadrar la autonomía del gobierno local en el marco de la Constitución Nacional, reglamentando el mantenimiento de las potestades y jurisdicción de la Nación necesarias para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

A su vez, la autonomía relativa que la Constitución reconoce a la ciudad de Buenos Aires ha sido expresamente prescripta por el art. 4° ley 24.588, estableciendo que ella se regirá por las disposiciones del Estatuto Organizativo que se dicte al efecto. Sin embargo, los constituyentes capitalinos optaron por sancionar una Constitución que, en este aspecto, resulta contraria a la propia cláusula constitucional que posibilitó su dictado (art. 129, CN) creyendo que con el mero cambio formal iban a producir el efecto de revertir el carácter relativo y, por ende, limitado que caracteriza a la autonomía institucional del Gobierno de la Ciudad⁵¹.

Precisamente, conforme a la ley 24.588 la Nación conserva las siguientes atribuciones y potestades:

a) la titularidad de la jurisdicción sobre todos los inmuebles que sirvan de asiento a los poderes de la Nación⁵²;

b) la competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes⁵³;

c) la jurisdicción ordinaria (en materia civil, comercial, laboral, penal, etc.), la que continúa a cargo del Poder Judicial de la Nación⁵⁴;

d) la jurisdicción sobre el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia⁵⁵;

en *La Nación*, del 13/1/1996 y "La transferencia de jueces a la ciudad de Buenos Aires", en *La Nación*, del 16/12/1996.

⁵⁰ Ley 24.588, art. 2°.

⁵¹ BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental...*, cit., t. VI, p. 539, propuso, con anterioridad a la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la denominación de "Carta Autonómica", por similitud con las cartas municipales del constitucionalismo provincial.

⁵² Ley 24.588, art. 3°.

⁵³ Ley 24.588, art. 7°.

⁵⁴ Ley 24.588, art. 8°. En tal sentido, las facultades propias de jurisdicción de los tribunales de la ciudad se reconocen sólo en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

⁵⁵ Ley 24.588, art. 10.

e) la competencia y fiscalización (esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas) de los servicios cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires ⁵⁶.

Finalmente, como se ha dicho, la pluralidad de ordenamientos existentes se revela por la circunstancia de que en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República, el Congreso Nacional conserva sus poderes de legislación (art. 75, inc. 30, CN), aunque esa competencia se encuentra ceñida al dictado de las normas que resguardan los intereses del Estado federal ⁵⁷.

12. LAS REGIONES

La reforma constitucional de 1994 ha consagrado la posibilidad de que las provincias puedan crear regiones, si bien, como se verá seguidamente, con un campo limitado de competencias y sin instituir las como órganos políticos intermedios entre el Estado federal y las provincias ⁵⁸.

Conviene precisar, en primer término, que el art. 124, CN, ubicado en el Título dedicado a los Gobiernos de Provincia, atribuye competencia a los gobiernos provinciales para crear regiones para el desarrollo económico y social. Como se desprende de su texto, la creación de las regiones no implica la institución de una entidad de base política que implique asumir alguna de las potestades que tienen reconocidas las provincias como entidades autónomas del sistema federal.

En rigor, la regionalización, instituida como facultativa por la Constitución reformada, nada tiene que ver con el fenómeno de regionalización europeo, en cuanto éste implica la admisión de un nivel de decisión política que se traduce en normas que integran una pluralidad de ordenamientos, como es el caso de Italia ⁵⁹.

⁵⁶ Ley 24.588, art. 9°.

⁵⁷ BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental...*, cit., t. VI, p. 540.

⁵⁸ Cfr. COMADIRA, Julio R., "La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el derecho argentino. La incorporación de la región", en *Derecho Administrativo*, 2ª ed., LexisNexis, Buenos Aires, 2003, ps. 352 y ss.

⁵⁹ Véase: SORACE, Domenico, *Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, Bologna, 2000, p. 48; BENVENUTI, Feliciano, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padua, 1996, ps. 128 y ss.; VESPERINI, Giulio, "Le Regioni e Glienti Locali", en CASSESE, Sabino (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo*, t. II, Giuffrè, Milán, 2000, ps. 1629 y ss.; CERMESONI, Jorge E., "El sistema constitucional regionalista: la experiencia italiana", LL 142-1178 y ss.; VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional comparado*, trad. del

En el sistema federal argentino la pluralidad de ordenamientos está circunscripta a tres niveles básicos, que son los que emergen de los poderes nacionales, provinciales o autonómicos de la ciudad de Buenos Aires, y municipales, actuando todos bajo la supremacía de la Constitución, los tratados y leyes de la Nación, dictados en su consecuencia (art. 31, CN), es decir del ordenamiento federal.

En cambio, la regionalización que prescribe el art. 124, CN, no obstante que admita la creación de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, no implica establecer un nivel de decisión política en el Estado federal, sino tan sólo un sistema de relaciones interprovinciales ⁶⁰ exclusivamente limitado a la promoción del desarrollo económico y social ⁶¹, lo cual, obviamente, acota su competencia institucional.

Las regiones no equivalen, por lo tanto, a descentralizaciones políticas del Estado federal ⁶², razón por la cual nos parece que tampoco son el producto del llamado federalismo de concertación ⁶³, por cuanto se trata de relaciones entre provincias que si bien surgen de base convencional, nada tienen que ver con el federalismo político ni con la distribución del poder en el esquema de un Estado federal como el argentino.

En lo que concierne a la creación de las regiones, la Constitución le reconoce competencia a las provincias (art. 124, cit.), lo que consideramos constituye una cláusula privativa que excluye la competencia del gobierno federal, sin perjuicio de que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional aunque los textos constitucionales aludan sólo al conocimiento del Congreso (arts. 124 y 125, CN) ⁶⁴, dado que te-

italiano, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, ps. 275 y ss.; PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. II, trad. de la 3ª ed. italiana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, ps. 113 y ss.

⁶⁰ BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental...*, cit., t. VI, p. 524.

⁶¹ Véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1985, ps. 46/48.

⁶² BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental...*, cit., t. VI, p. 524; COMADIRA, Julio R., "La articulación de los ordenamientos nacional, provincial y municipal en el Derecho argentino. La incorporación de la región", cit., p. 352.

⁶³ La fórmula federalismo concertado fue desarrollada por Pedro J. Frías, véase: *Las nuevas constituciones provinciales*, cit., p. 12.

⁶⁴ Barra sostiene una postura contraria a la que ha sido expuesta, en tanto entiende que la puesta en conocimiento al Congreso prevista en el texto constitucional no significa el sometimiento del convenio que da origen a la región a la aprobación del órgano legislativo (cfr. BARRA, Rodolfo C., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, Ábaco, Buenos Aires, 2002, ps. 303 y ss.).

niendo este órgano atribuida la potestad de promover “políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones” (art. 75, inc. 19, CN), va de suyo que se requiere tal aprobación a fin de dar coherencia a las políticas federales que deben prevalecer sobre el conjunto de todas las provincias ⁶⁵.

⁶⁵ BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental...*, cit., t. VI, ps. 532/533.