

**XV ENCUENTRO DE PROFESORES DE DERECHO
CONSTITUCIONAL.**

**Asociación Argentina de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar
del Plata.**

Mar del Plata, 8 al 10 de noviembre de 2001.

Ponencia para el panel

“Abuso del Derecho en el Derecho Público”

María Gabriela Abalos

Prof. Adjunta de Derecho Constitucional, Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo.

“El abuso en torno a la autonomía institucional y económico – financiera de los municipios en el Derecho Público Provincial”

I. Introducción.

Los planteos en torno a la institución municipal han sido frecuentes en nuestro derecho público argentino, observándose diversas posturas en la doctrina y en la jurisprudencia, principalmente en torno a su naturaleza.

Se advierte que el constitucionalismo provincial argentino, en las últimas décadas, se ha ido encaminando hacia un claro fortalecimiento del municipio, a través de un gradual reconocimiento de la autonomía municipal, del aumento de sus competencias, de sus recursos, etc.

Ello ha sido receptado –en nuestra opinión– por la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que a

partir del nuevo art.123, ha sentado las bases sobre las que se debe estructurar el municipio y su autonomía.

Tal reforma conlleva necesariamente al replanteo de los distintos aspectos que la autonomía municipal involucra, enunciados en el mismo art.123, como son el institucional, el político, el administrativo y el económico financiero, a fin de plasmarlos en las constituciones provinciales con los matices propios de la realidad local presente en cada una.

Nos referiremos en esta ponencia a la autonomía municipal en lo institucional y su vinculación con el aspecto económico financiera en el Derecho Público Provincial, analizando los veintitrés textos constitucionales provinciales e intentando precisar si existen abusos y cuáles son.

II. La autonomía institucional y económico financiera de los municipios en el Derecho Público Provincial.

A. No cabe en esta oportunidad detenerse en las distintas posturas doctrinarias y jurisprudenciales en torno al municipio que se originaron con la Constitución Nacional de 1853/60, aunque sí recordar que unas sostenían la autonomía municipal,¹ frente a las

¹ Entre otras obras ver Antonio M. HERNANDEZ; "Derecho Municipal" ; T.I; 2º ed.; Ed. Depalma; Bs.As.; 1997; pág. 372. Horacio ROSATTI; "Tratado de Derecho Municipal"; T. I; 2ºed.; Ed. Rubinal- Culzoni; Santa Fe; 1997; págs.90/91; Germán BIDART CAMPOS; "Tratado

partidarias de la autarquía², sin perjuicio de la tercera postura favorable a respetar la decisión provincial en torno a la naturaleza de los municipios existentes en su seno³.

Sin duda el debate propiciado desde la doctrina y jurisprudencia sirvió de importante antecedente a la reforma de 1994 que incorpora el reconocimiento de la autonomía municipal en el art. 123⁴, a lo que se agrega

Elemental de Derecho Constitucional"; t.I; ed. Ediar; Bs.As.; 1989; pág.165. También HERNANDEZ se pronuncia en favor de la autonomía municipal a partir del art. 5 por considerar que esta interpretación es "...acorde con el espíritu de nuestra Constitución Nacional, con su sistema de valores y creencias que exaltan lo republicano, lo democrático y la forma federal del Estado, que requiere lógicamente la existencia de municipios autónomos en provincias autónomas, porque el mismo principio político y social es el que informa a ambos órdenes de gobierno..." . (Conf. Antonio M. HERNANDEZ; "Derecho Municipal"; t.I; Ed. Depalma; Bs.As.:1984; pág.300; y 2da. ed.; Bs.As.; 1997; pág.402). Adhieren a esta tesis, entre otros, Frías, Vanossi, Sánchez Viamonte, Dana Montañó, Greca, Korn Villafañe, Zuccherino, Tomás D. Bernard.

² Rafael BIELSA; "Principios de régimen municipal"; Bs.As.; 1930; pág.52. Ver también Miguel MARIENHOFF; "La supuesta autonomía municipal"; en LL.-B-1012.

³ Sostiene Joaquín V. GONZALEZ que al no haber establecido la Constitución qué tipo de régimen municipal adopta, las provincias están en libertad de establecer cualquier régimen, a lo que agrega que las municipalidades constituyen gobiernos o poderes circunscriptos al territorio que se le ha señalado. (Conf. Joaquín V. GONZALEZ; "Manual de la Constitución Argentina"; Ed. Estrada; Bs.As.; 1959; pág.662.). También Alejandro USLENGHI; "La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema"; en Revista de Derecho Administrativo; nro.3; Ed. Depalma; Bs.As.; 1989; pág.133.

⁴ Respecto a la incorporación del artículo referido pueden verse entre otros los siguientes trabajos: Miguel PADILLA; Prólogo a la Constitución de la Nación Argentina; Ed. Abeledo – Perrot; Bs.As.; 1994; págs.30/31. María Celia CASTORINA de TARQUINI; "El régimen federal y la reforma constitucional"; en "Derecho Constitucional de la reforma de 1994"; tomo I; ob.cit.; pág.363. Gregorio BADENI; "Reforma constitucional e instituciones políticas"; Ed. Ad-hoc; Bs.As.; 1994; pág.434.. También Antonio María HERNANDEZ; "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994" Ed. Depalma; Bs.As.; 1997; pags. 129 y cc. Del mismo autor "Derecho Municipal" ; ob.cit. Horacio D. ROSATTI; ob.cit.; pág.223. Daniel A. SABSAY, "La Ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional", La Ley Boletín Actualidad, 9 de mayo de 1995, pág.1; Mirta Gianna DI FULVIO, "Integración regional. Nuevo rol de los municipios", en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, "Comentarios a la Reforma Constitucional", Compañía Impresora Argentina, Bs.As., 1995, pág.449. Germán BIDART CAMPOS; ob.cit.; tomo VI; Ed. Ediar; Bs.As.; 1995; pág.522. María Gabriela ABALOS; "Reflexiones sobre el régimen municipal en la Constitución Nacional"; en Dardo PEREZ GUILHOU y Felipe SEISDEDOS; "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994"; t.II; Depalma; Bs.As.; 1995; pág.403, etc.

el valioso aporte del constitucionalismo provincial.

En efecto, en los veintitrés texto constitucionales provinciales puede advertirse un distinto tratamiento de la autonomía en el régimen municipal directamente vinculado al momento de sanción de cada carta.

A su vez también existe relación en estos textos entre el reconocimiento de la autonomía en el ámbito institucional (facultad de dictarse su propia carta fundamental mediante una convención convocada al efecto), y el económico – financiero (organizar su sistema rentístico, administrar su presupuesto, recursos propios, inversión de ellos sin contralor de otro poder), con distintos alcances y matices.

B. La importancia del tratamiento de estos temas radica, en nuestra opinión, en que no puede existir autonomía real y efectiva de un ente, si no se cuenta con los recursos para materializarla. Esto es aplicable a todas las autonomías sean provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires, o municipales, ya que serían ilusorias si no contasen con los fondos mínimos para solventar las estructuras y mecanismos necesarios para el cumplimiento de sus fines propios.

En torno al ámbito municipal se ha dicho que cuando el art.123 hace referencia a la autonomía en lo

económico, "... está reconociendo a ese gobierno local la potestad para desarrollar políticas públicas en ese preciso ámbito cuya finalidad es el desenvolvimiento comunal a través de planes y estrategias que, sin divorciarse de la economía nacional y provincial, alienten emprendimientos, consoliden servicios, promuevan actividades y otros rubros orientados al progreso de las ciudades y al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad que integran la territorialidad gobernada"⁵.

Al respecto se ha entendido que, luego de la reforma de 1994, los municipios ostentan en materia tributaria un "principio de permisión", pudiendo crear tributos en la medida que no exista prohibición en la normativa supra municipal, sin perjuicio de lo cual no debe olvidarse que la autonomía económico-financiera es un requisito indispensable a los fines de la gobernabilidad local efectiva⁶.

Por nuestra parte, sostenemos que el alcance del art.123 en torno a la autonomía que nos ocupa, implica reconocer a los municipios poder tributario, entendiendo por tal, "... la facultad o posibilidad jurídica del

⁵ Néstor O. LOSA y Silvia N. COHN; "Atribuciones municipales y deberes de los ciudadanos"; Ed. Abeledo- Perrot; Bs.As.; 1998; pág. 42.

⁶ Eduardo BAISTROCCHI; "La autonomía de los municipios de provincias: sus posibles consecuencias tributarias" en LL. 23-9-96.

Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción"⁷, pero siempre dentro de los límites impuestos por el ordenamiento provincial al que pertenecen.

Esta interpretación responde a lo precisado por ALBERDI, quien señala que "... luego que se organiza o erige un gobierno, es menester darle medios de existir. Formarle un tesoro nacional", pues "... el tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente"⁸.

Los doctrinarios son contestes en apoyar esta interpretación sosteniendo que el municipio tiene poderes tributarios propios y originarios, que por ser inherentes al Estado mismo las diferencias que pudieran existir entre el ejercicio de este poder por parte de la Nación y de las provincias, no hace a su esencia sino al ámbito de actuación de los distintos organismos⁹.

A ello cabe agregar, como bien sugiere WILHELM, que el criterio de que los municipios sólo pueden gravar las materias esencialmente locales pudo ser acertado en un comienzo, pero actualmente está perdiendo fuerza, ya que la creciente concentración urbana, la

⁷ Carlos M. GIULIANI FONROUGE; "Derecho financiero"; t.I; 5ta. Ed.; Ed. Depalma; Bs.As.; 1993; pág.296.

⁸ Juan Bautista ALBERDI; "Sistema económico y rentístico de la Confederación Nacional"; Ed. Raigal; Bs.As.; 1954; pág.324.

⁹ Antonio María HERNANDEZ; "Federalismo, autonomía municipal ..."; ob.cit.; pág. 143.

industrialización, la complejidad de los servicios, la creciente demanda de obras en el ámbito municipal, no puede sostenerse únicamente con la imposición de tasas₁₀.

En definitiva, los municipios como entes de gobierno están dotados de facultades tributarias originarias con respecto a las actividades, fines y funciones propias dentro de su ámbito de actuación y en el marco de la normativa provincial.

C. En el análisis a efectuarse en el Derecho Público Provincial es posible clasificar los textos constitucionales en relación con el tratamiento de la autonomía en el régimen municipal, teniendo en cuenta los diferentes alcances y significaciones atribuidos a dicho término, en:

1. Autonomía municipal semiplena: no reconocen la autonomía en el orden institucional, es decir, no poseen los municipios la capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de **Mendoza** (1916), **Entre Ríos** (1933), **Santa Fe** (1962)₁₁,

¹⁰ Salomón S. WILHELM; "Recursos municipales"; Ed. Macchi; Bs.As.; 1970; pág.47.

¹¹ Se destaca que la Constitución de esta provincia del año 1921, incorporó el sistema de autonomía municipal aplicable a los centros urbanos de más de 25.000 habitantes, y conforme a ello, las convenciones municipales de las ciudades de Rosario y Santa Fe sancionaron sus respectivas cartas.

Tucumán (1990) y **Buenos Aires** (1994), las cuales confieren al Poder Legislativo provincial la facultad de dictar la ley orgánica que regirá a los municipios.

a. Como puede advertirse estas cartas han sido sancionadas en distintas épocas, así la de Mendoza es la más antigua del país, siguiéndole la de Entre Ríos; la de Santa Fe data del período que se inicia luego de la reforma nacional de 1957; Tucumán, la incluimos en el lapso que comienza en 1986, y la de Buenos Aires, es posterior a la Nacional de 1994.

Al respecto se observa que la mayoría no responde a la tendencia característica del período de sanción al que pertenece. Así por ejemplo, la mayor parte de las Constituciones dictadas luego del retorno del país a la legalidad institucional en 1983 consagraron la autonomía institucional, distinguiendo en categorías de municipios y con distintos grados de autonomía, lo que no hace la Constitución de Tucumán. En igual sentido, las que se reformaron luego de 1994 siguieron los lineamientos consagrados en el art.123 nacional, con excepción de la de Buenos Aires.

Esta última merece una especial reflexión ya que, pese a sancionarse luego de la reforma de 1994, mantiene en cuanto al régimen municipal lo expresado

por la Constitución de 1934 (arts.190 al 197), como si nada se hubiera legislado en el orden nacional.

LOSA ha expresado que estas disposiciones aparecen como estancadas en el tiempo, como si los convencionales provinciales no hubiesen leído el art.123 nuevo y sus consecuencias. Y agrega, que esta falta de adecuación a la Ley Suprema tornaría inconstitucional la reforma bonaerense ya que, como recuerda, el art.31 de nuestra Ley Fundamental sigue vigente y por ende la prelación normativa que de él se desprende no puede ser desconocida₁₂.

b. En torno al tratamiento de la autonomía económico – financiera, observamos que en estas Constituciones en general no se especifican ni detallan los distintos recursos con los que cuenta el municipio, pero sí se reconoce la facultad para imponer tasas por servicios y en algunos casos impuestos.

Así por ejemplo destacamos:

¹² Néstor Osvaldo LOSA, "Reformas constitucionales y municipios", Boletín La Ley, 30/01/1995. Del mismo autor, "Reforma Constitucional y municipio", en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, "Comentarios a la Reforma Constitucional", Compañía Impresora Argentina, Bs.As., 1995, pág.114. Explica que frente a las disposiciones comentadas, no se descarta que se promueva alguna acción judicial que tienda a lograr una efectiva autonomía contante con la vigente Constitución Nacional. También CASTAGNO afirmar que siendo la Constitución Nacional la ley suprema de la Nación, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires debió inexcusablemente incluir las normas pertinentes al régimen municipal, conforme a lo dispuesto por el nuevo art.123 C.N. (Antonio CASTAGNO, "Reformas a la Constitución Nacional: el régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires", en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, "Comentarios a la Reforma Constitucional", Compañía Impresora Argentina, Bs.As., 1995, pág.445).

b. 1. El caso de la Constitución de Mendoza (1916), que contiene dos disposiciones: art. 199 inc.6: "Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales" (conc. art.107 Ley orgánica 1079); y art.200 inc.4: que reza que son atribuciones inherentes a las municipalidades: "votar anualmente su presupuesto de gastos y los recursos para costearlos con arreglo a la ley, administrar sus bienes raíces...", con las limitaciones del art.202₁₃.

b. 2. La Carta de **Entre Ríos** (1933) dispone en su art.187 que: "Las municipalidades tendrán rentas y bienes propios siendo exclusiva su facultad de imposición respecto de personas, cosas y formas de actividad sujeta a jurisdicción municipal, la que ejercerá conforme a su ley orgánica ...".

En el art.188 que el municipio cuenta con: "... impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción, en

¹³ Por su parte, la Ley orgánica de Municipalidades nro. 1079 contempla atribuciones en materia económica financiera tanto al referirse al Concejo Deliberante (art.73), como al Jefe del Departamento Ejecutivo (art.105 incs.10, 12, 14, 15, 21, etc.). Además posee un capítulo referido a las rentas municipales (arts.107/118) donde distingue entre entradas ordinarias, como son el porcentaje de las contribuciones directas que recaude la Provincia, el uso del suelo, subsuelo, veredas, etc., derechos de arrendamientos, inspección, control higiénico, etc. (art.113); y por otro lado, las entradas extraordinarias, tales como el precio de los bienes municipales enajenados, legados y donaciones, empréstitos, tributaciones extraordinarias, subsidios, etc. (art.114).

la proporción que fijará la ley". Y en el art.189 que los municipios: "... no podrán establecer impuestos directos ni indirectos (...) con excepción de los de seguridad, higiene u otro de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios".

b. 3. La Constitución de **Santa Fe** (1962), al igual que las anteriores solamente reconoce al municipio capacidad para crear, recaudar y disponer de recursos provenientes de las tasas y demás contribuciones, pero ofrece como particularidad que les asigna participación en los gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, asegurándoles el 50% como mínimo del producido del impuesto inmobiliario (art.107).

b. 4. A su vez, la Carta de **Tucumán** contiene un artículo referido a los recursos municipales entre los que indica: tasas, patentes, multas, coparticipación nacional y provincial, contribución de mejoras, empréstitos, donaciones, etc. (art.114), y contempla también que los gastos en obras y servicios no podrán ser inferiores al 50% del total de los recursos (art.115).

b. 5. Finalmente, las controvertidas disposiciones municipales de la Constitución de **Buenos Aires** (1994), poseen gran similitud a las contenidas en la Carta de

Mendoza, es decir, escueta referencia a las facultades para votar el presupuesto de gastos y los recursos, administrar los bienes raíces municipales, etc. (art.192 inc. 5), con las limitaciones que también se indican (art.193).

c. Puede extraerse como conclusión que en general en estas Constituciones, en las cuales no se reconoce la autonomía en el ámbito institucional, el tratamiento de la capacidad municipal en lo económico – financiero se limita o circunscribe al reconocimiento de recursos ordinarios como los provenientes de tasas por servicios, excluidos los impuestos.

2. Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida: se reconoce la autonomía institucional pero disponiendo que la carta orgánica deberá ser aprobada por el Poder Legislativo provincial.

En este grupo encontramos a las Constituciones de **Neuquén** (1957), **Chubut** (1994) y **Salta** (1998), aunque presentan distintos matices.

Así, la primera dispone que los Municipios de primera categoría dictarán sus respectivas cartas orgánicas (art.186) las que serán sometidas, al igual que sus posteriores reformas, a la aprobación de la

Legislatura provincial con el voto de las dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros (art.188).

Igualmente la Constitución de **Salta** (art.174) condiciona la eficacia de las cartas municipales y sus reformas a la aprobación de la Legislatura, quien tiene como plazo máximo el de ciento veinte días, transcurrido el cual quedarán automáticamente aprobadas.

En cambio, la de **Chubut** (art.231) solamente somete la primera carta orgánica que dicte la convención municipal a la aprobación o rechazo de la Legislatura, quien no podrá introducir enmiendas.

En torno a la autonomía económico financiera, el tratamiento es más rico y variado que las anteriores Cartas. Así la de **Salta** es clara al reconocer como recursos propios del municipio, entre otros, el impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana, el impuesto automotor, y demás impuestos que por ley le corresponda, amén de los recursos clásicos como tasas, contribuciones de mejoras, coparticipación, donaciones, etc. (art.175).

En igual sentido, la de **Neuquén** contempla como recurso municipal al impuesto inmobiliario y el impuesto

a la propaganda, más los provenientes de tasas, contribuciones, etc. (arts.205 y 204 inc.b).

La excepción aparece con la Carta de **Chubut** que mantiene la reglamentación básica en torno a los recursos clásicos, sin tener prevista la posibilidad de cobrar impuestos locales salvo los esencialmente municipales (arts.239 y 240).

3. Autonomía municipal plena: se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el art.123.

En este grupo podemos incluir a las Constituciones de **Misiones** (1958/64), **San Juan** (1986), **La Rioja** (1986-98), **Jujuy** (1986), **San Luis** (1987), **Córdoba** (1987), **Catamarca** (1988), **Río Negro** (1988), **Formosa** (1991), **Tierra del Fuego** (1991), **Corrientes** (1993), **La Pampa** (1994), **Chaco** (1994), **Santa Cruz** (1994), y **Santiago del Estero** (1997), las cuales reconocen a algunos municipios, en general a los denominados de "primera categoría", la facultad de dictar su propia carta orgánica, sin perjuicio, de reglar también la autonomía en los demás ordenes (político, administrativo, económico financiero).

En torno al tratamiento de la autonomía económico financiera se observa que en general estas

Constituciones contienen uno o varios artículos referidos a los recursos municipales, enumerando los más importantes. A su vez, también es posible distinguir entre las que contemplan como tal a los impuestos y las que en materia de tributos solamente mencionan a las tasas por servicios locales.

Entre los recursos municipales que más comúnmente se observan están: tasas por servicios, multas y recargos por contravenciones, el producido de la actividad económica, de los empréstitos y operaciones de crédito, de la venta y locación de bienes, donaciones y subsidios, contribuciones de mejoras, coparticipación federal y provincial, etc.

Esta enunciación con sus matices la encontramos por ejemplo en las Constituciones de **Santiago del Estero** (art.212)¹⁴, **Misiones** (art.167), **San Luis** (art.270), **La Rioja** (art.158), **Jujuy** (art. 192), **Río Negro** (art.230), **Tierra del Fuego** (art.179), **Corrientes** (art.164), **La Pampa** (art.116), **Formosa** (art.178), **Catamarca** (art.253), **San Juan** (art.253), etc.

¹⁴ El artículo referido señala que "Los recursos municipales se formarán con: 1º Las tasas que fijará el Municipio por servicios efectivamente prestados y el producto de patentes, multas, permisos y licencias. 2º. La contribución de mejoras, en razón del mayor valor de las propiedades como consecuencia de la obra municipal. 3º. Los fondos provenientes de empréstitos, los que tengan como objetivo específico la realización de obras o servicios públicos (...). 4º. Donaciones, legados, subsidios, y demás aportes que reciba. 5º. El producido de la actividad económica que el municipio realice y el proveniente de concesiones, venta o locación de bienes del dominio municipal. 6º. Cualquier otro ingreso que estableciere la ley".

Contemplan la existencia de impuestos locales pero sin especificar cuáles, dejándolo librado a la legislación, tal es el caso de **Córdoba** (art.188 inc.1)¹⁵, **San Juan** (art.253 inc.1), **San Luis** (art.270 inc.1), **Catamarca** (art.253 inc.2), **Jujuy** (art.192 inc.1), **Tierra del Fuego** (art.179 inc.2), **Corrientes** (art.164 inc.6), etc.

En cambio expresamente se incluye al impuesto inmobiliario en las Cartas de **Misiones** (art.167 inc.1)¹⁶, **Chaco** (art.197)¹⁷, **Santa Cruz** (art.153)¹⁸ y **Formosa** (art.178 inc.1)¹⁹.

III. Los abusos en torno a la autonomía institucional y económico financiera de los municipios: su significación y alcances.

En términos generales podemos decir que, conforme al Diccionario de la Real Academia, abuso supone la “... acción o efecto de abusar”, es decir, “*usar mal o indebidamente de alguna cosa*”²⁰.

¹⁵ El artículo expresa: “Las municipalidades disponen de los siguientes recursos; inc.1: impuestos municipales establecidos en la jurisdicción respectiva, que respeten los principios constitucionales de la tributación y la ardotización con el régimen impositivo provincial y federal”.

¹⁶ “Son recursos municipales, sin perjuicio de los demás que la ley establezca: 1º. El impuesto a la propiedad inmobiliaria y a las actividades lucrativas, en concurrencia con la Provincia y en la forma que la ley determine”.

¹⁷ “Son recursos municipales: 1º. El impuesto inmobiliario sobre bienes raíces ubicados en el Municipio, y el mayor valor de la tierra libre de mejoras”.

¹⁸ “Las Municipalidades podrán establecer por sí solas impuestos que graven los bienes inmuebles, que se encuentren en su jurisdicción, excluyendo las mejoras.

¹⁹ “Son recursos propios del municipio: 1º. El impuesto inmobiliario y gravámenes sobre tierras libres de mejoras”.

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española; 2da. Ed.; Espasa Calpe S.A.; Madrid; 1950; pág. 12.

En este contexto cabe evaluar la recepción de la autonomía institucional y económico financiera en el ámbito municipal y precisar en qué casos existe un “mal uso” de dicha autonomía.

Como se observa en el constitucionalismo provincial existe una marcada tendencia a concebir a los municipios, por lo menos a los denominados de “primera categoría”, dotados de autonomía plena es decir, en todos los órdenes que enumera el art.123 de la C. Nac.

Se advierte además una relación directa entre el reconocimiento de autonomía en el ámbito institucional con una mayor capacidad de los municipios en materia económico financiera. Se amplían los recursos locales alcanzando en algunos casos a los impuestos, en especial al inmobiliario.

Ahora bien se pone de manifiesto que si bien son las provincias las encargadas de reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal, están obligadas a respetar los contenidos mínimos en cada ámbito – institucional, político, administrativo, económico y financiero-, que impida en los hechos la desnaturalización de tal autonomía, entendiendo que en esos supuesto existiría un verdadero abuso.

De tal forma, entendemos que este condicionamiento hace que las provincias no puedan desentenderse de los entes municipales que existan en su seno, a los cuales deberán tener presente a la hora de tomar decisiones que de alguna forma pudiese implicar un desconocimiento de tal autonomía.

Así afirmamos que reconocer a los municipios como entidades de gobierno necesarias o esenciales supone dotarlos de los recursos indispensables para el cumplimiento de sus fines. De ahí que no pueda concebirse al municipio de comienzos de siglo sin poder tributario originario con capacidad de autogobierno y administración.

Así, es posible afirmar que de los veintitrés textos provinciales, solamente cinco (Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y Buenos Aires) no tienen reconocida la autonomía municipal en el ámbito institucional, con una cierta restricción en materia económico – financiera, conformando la llamada autonomía semiplena, dando lugar a fundados cuestionamientos acerca del acatamiento de lo dispuesto por el art.123 referido.

En nuestra opinión, la autonomía en el ámbito local no podrá alcanzarse en forma plena si los municipios se encuentran atados al presupuesto provincial, porque

esto genera invariablemente dependencia, y la dependencia es lo opuesto a la autonomía.