

**RED UNIVERSITARIA de CARRERAS de ADMINISTRACIÓN y de POLÍTICAS
PÚBLICAS**

ASOCIACIÓN ARGENTINA de ESTUDIOS de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título del trabajo:

“Autonomía Municipal en la provincia de Buenos Aires – Un ensayo hacia un paso adelante”

Autor: **Gonzalo Zavaleta**

Carrera: TECNICATURA en GESTIÓN de GOBIERNO LOCAL

Universidad Nacional de Lanús

Email: gonzalozavaleta@yahoo.com.ar

Trabajo realizado en el marco de la materia **“Principios de Administración Pública”** con la colaboración del docente a cargo Mg. **Arístides OSSORIO DOMEQ**

Índice

Metodología de Trabajo.....	2
La provincia de Buenos Aires.....	3
Antecedentes de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires.....	4
Autarquía vs. Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires	5
Antecedentes doctrinarios, jurisprudenciales y de proyectos de ley de reforma constitucional provincial en materia de autonomía municipal (1994–2025).....	6
Antecedentes doctrinarios.....	6
Antecedentes jurisprudenciales	6
Proyectos de ley de reforma constitucional	9
Beneficios de una Reforma Constitucional	9
Comparativa estadística de municipios bonaerenses	11
Por tamaño poblacional.....	11
Distribución de frecuencia por clases de población.....	12
Grupo A: municipios con población de +100.000 habitantes	12
Grupo B: municipios con población de -100.000 habitantes.....	13
Medidas de tendencia central y dispersión	14
Análisis e Interpretación de los datos	14
Por Densidad Demográfica	15
Tabla de distribución de frecuencia por clases de densidad	15
Análisis de los datos	15
Limitaciones y Desafíos.....	16
Conclusiones y Recomendaciones Normativas	18
Recomendaciones normativas	18
Bibliografía.....	22
ANEXO I.....	23
Proyecto de reforma constitucional para autonomía municipal basada en el factor “población”	23
Fundamentos y criterio de elegibilidad.....	23
Objeto y alcance de la reforma	23
Texto constitucional propuesto	23
Sección VII. De los municipios	23
Artículo 190 (texto reemplazado)	23
Artículo 191 (nuevo). Municipio de régimen autónomo pleno	24
Artículo 192 (texto reemplazado). Municipio de régimen general.....	24
Artículo 193 (nuevo). Ascenso y verificación demográfica.....	24
Artículo 194 (nuevo). Coordinación interjurisdiccional y competencias concurrentes.....	25
Artículo 195 (texto reemplazado). Relaciones fiscales y coparticipación.....	25
Artículo 196 (texto reemplazado). Órganos de control y participación	25
Artículo 197 (nuevo). Cláusulas de coordinación metropolitana	25
Disposiciones transitorias	25
Diseño técnico complementario	26
Implementación y cronograma sugeridos	26
ANEXO II.....	27
Comparativa Constituciones provinciales a nivel Nacional sobre Municipios	27

Metodología de Trabajo.

El presente trabajo se inscribe en el marco del derecho constitucional provincial y municipal, y tiene por objeto examinar la compatibilidad del régimen municipal vigente en la Provincia de Buenos Aires con el mandato de autonomía consagrado en el artículo 123 de la Constitución Nacional. La cuestión se formula en los siguientes términos: ¿Resulta jurídicamente compatible el régimen de autarquía municipal bonaerense con la exigencia constitucional de autonomía plena? y, en forma complementaria, ¿Puede una autonomía municipal diferenciada según criterios poblacionales constituir una alternativa política y jurídicamente viable para la Provincia de Buenos Aires?

Objetivo

El objetivo central del ensayo es evaluar la suficiencia del marco constitucional provincial en materia municipal frente al mandato nacional, identificar las tensiones doctrinarias y jurisprudenciales que se derivan de dicha omisión, y proponer un modelo de reforma constitucional que contemple la autonomía municipal diferenciada en función de la población como criterio objetivo de elegibilidad.

Metodología empleada

La investigación se desarrolla mediante un método jurídico–dogmático y comparado, complementado con análisis estadístico descriptivo:

Examen normativo: estudio de la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Revisión doctrinaria y jurisprudencial: análisis de la doctrina especializada y de los precedentes relevantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de tribunales provinciales.

Estudio de antecedentes legislativos: revisión de proyectos de reforma constitucional presentados en la Legislatura bonaerense entre 1998 y 2018.

Análisis empírico: utilización de datos censales (Censo Nacional 2022) para clasificar municipios según población y densidad, aplicando medidas de tendencia central y dispersión como insumo para la propuesta normativa.

Propuesta normativa: elaboración de un proyecto de reforma constitucional que incorpora la autonomía municipal diferenciada por población, con fundamentos de técnica legislativa y criterios de viabilidad institucional.

Hipótesis de trabajo

La hipótesis que orienta el ensayo sostiene que el régimen municipal vigente en la Provincia de Buenos Aires, de naturaleza autárquica, resulta incompatible con el mandato de autonomía plena previsto en el artículo

123 de la Constitución Nacional. Asimismo, se postula que la incorporación de un modelo de autonomía municipal diferenciada según criterios poblacionales constituye una alternativa jurídicamente viable, respetuosa del federalismo y adecuada para garantizar un equilibrio entre capacidad institucional y demanda ciudadana.

La provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires está ubicada en el centro-este del país y se distingue por su diversidad geográfica: que incluye la llanura pampeana, el océano Atlántico y el Río de la Plata. Es una provincia autónoma con gobierno propio y una población numerosa. Con 17.569.023 habitantes, según el censo nacional de 2022, es la jurisdicción de primer orden más poblada del país. Del total de sus habitantes, el 68,19% (11.981.645 personas) viven en el GBA (Gran Buenos Aires) y el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires, excluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en este análisis), de la que forman parte 42 partidos-municipios bonaerenses. En el resto de la provincia, llamado “interior bonaerense”, viven 5.587.378 de habitantes, que representan el 31,81% de la población total.

La capital provincial es La Plata y todos sus alrededores (el Gran La Plata), que cuenta con 772.618 habitantes. El partido más poblado es La Matanza, ubicado en el GBA, con 1.837.774 habitantes.

Con una superficie de 307. 571 km² es la segunda jurisdicción de primer orden más extensa del país, por detrás de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que cuenta con 1.002.445 km² (incluyendo territorios antárticos e insulares). Con 57,3 hab/km² es la tercera jurisdicción de primer orden más densamente poblada del país, detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tucumán.

Dentro de su territorio, en el GBA, se encuentra la ciudad de Lanús; siendo la misma el gobierno local más densamente poblado de Latinoamérica, ostentando 9.188,59 hab/km².

Diferencia entre AMBA, Conurbano y GBA

Tanto AMBA, como Conurbano o Gran Buenos Aires (GBA) son términos que suelen confundirse al utilizarse coloquialmente de la misma manera, sin embargo, es menester hacer una distinción entre ellos.

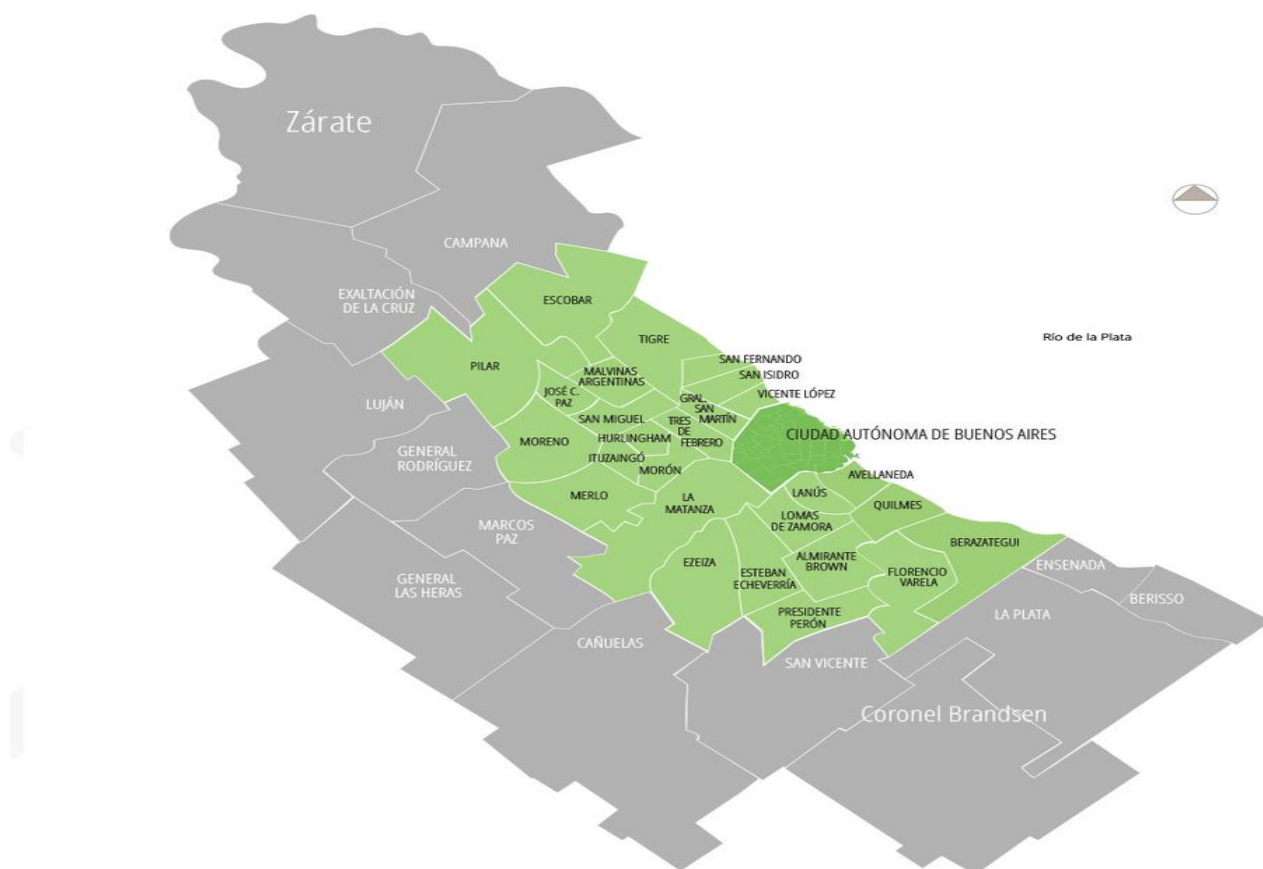
Para empezar, el AMBA está dividida en tres cordones, los cuales reflejan una continuidad geográfica: "el primer cordón", el anillo más próximo a CABA; el "segundo cordón" es un anillo sucesivo más alejado; y el "tercer cordón" es el más distante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Primer cordón: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (la parte más cercana a CABA, es decir, las localidades de Ramos Mejía, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Ciudad Evita), Morón, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López y San Isidro.

Segundo cordón: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza 2

(más alejada de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, las localidades de Rafael Castillo, Isidro Casanova, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino) y Almte. Brown.

Tercer cordón: San Vicente, Presidente Perón, Marcos Paz, General Rodríguez, Escobar y Pilar.



Fuente: https://www.wikiwand.com/es/articles/Anexo%3APoblaci%C3%B3n_del_Gran_Buenos_Aires_clasificada_por_partido_y_por_localidad

El Conurbano o Gran Buenos Aires bonaerense se limita a los 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (pero no la incluyen). Si bien originalmente este criterio solo se aplicaba a los partidos linderos a la Capital, el crecimiento poblacional de la zona en los últimos 70 años hizo crecer la región, incorporando los sucesivos cordones.

En esta lista, definida por la Ley bonaerense 13.473 de 2006, figuran los distritos de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown (Zona del sureste); Berisso, Ensenada y La Plata (Zona Gran La Plata); Presidente Perón, San Vicente, Esteban Echeverría y Ezeiza (Zona Sur); Lanús, Lomas de Zamora y La Matanza (Zona Sur oeste); Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre y Escobar (Zona Noreste); Merlo, Moreno, General Rodríguez y Pilar (Zona Noroeste); San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz (Zona norte centro); Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Marcos Paz (Zona oeste).

Antecedentes de la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires

La tradición de los municipios en Buenos Aires refleja sus raíces en los cabildos españoles e indios del siglo XVI, donde se ejercían atribuciones de autogobierno local y régimen vecinal foral. Durante el siglo

XIX, con la Constitución provincial de 1873 y las sucesivas leyes orgánicas de 1886, se ensayaron grados variables de “autonomía” (autarquía conforme la jurisprudencia de la CSJN) de acuerdo al tamaño poblacional de cada partido, aunque siempre bajo supervisión y restricciones provinciales sobre las facultades municipales completas.

La reforma del año 1934 de la Constitución bonaerense estableció en la Sección Séptima un régimen municipio–partido con Concejo Deliberante e Intendente elegidos cada cuatro años. Sin embargo, el texto mantuvo la naturaleza autárquica de los municipios, dependientes del Ejecutivo y de la Legislatura provincial para la regulación de sus competencias, funcionamiento y estructura, sin prever la carta orgánica municipal con jerarquía constitucional propia. Cómo así también del Tribunal de Cuentas de la provincia en lo concerniente a los aspectos de administración económico – financiera.

La reforma de 1994 de la Constitución Nacional introdujo el artículo 123, ordenando a las provincias asegurar la autonomía política, administrativa, financiera e institucional de los municipios. A diferencia de otras jurisdicciones, Buenos Aires, cómo la provincia de Mendoza, no incorporó este mandato en su Constitución provincial, dejando pendiente el reconocimiento formal y pleno de la autonomía local.

Autarquía vs. Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires

En el siguiente cuadro comparativo podemos ver el régimen actual de autarquía vigente en la provincia de Buenos Aires; y cómo se modificarían aspectos claves y operativos, incorporando la Autonomía municipal basada en el art. 123 de la Constitución Nacional:

Aspecto	Régimen Actual: Autarquía	Régimen Propuesto: Autonomía Plena
Norma Fundamental	Los municipios se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades dictada por la Legislatura provincial.	Cada municipio dicta su propia Carta Orgánica , elaborada por una Convención Municipal Constituyente.
Institucionalidad	Organización uniforme impuesta por la Provincia (intendente + concejo deliberante).	Organización flexible y adaptada a cada comunidad (pueden crear órganos de control, defensorías, mecanismos de participación).
Política	Limitada: no pueden definir su régimen electoral ni la duración de los mandatos.	Plena: deciden su sistema electoral, duración de mandatos, mecanismos de democracia directa.
Administración	Competencias delegadas por la Provincia; fuerte tutela provincial.	Competencias propias en materias locales (urbanismo, ambiente, seguridad, salud, desarrollo económico).

Aspecto	Régimen Actual: Autarquía	Régimen Propuesto: Autonomía Plena
Finanzas	Dependencia de la coparticipación provincial y transferencias discrecionales.	Autonomía financiera: potestad tributaria local + coparticipación garantizada por la Constitución provincial.
Relación con la Provincia	Subordinación: la Legislatura provincial puede modificar su régimen.	Coordinación: la Provincia no puede restringir la autonomía reconocida constitucionalmente.
Participación Ciudadana	Limitada a elecciones periódicas de intendente y concejales.	Ampliada: plebiscitos, consultas populares, presupuestos participativos, revocatoria de mandatos (si lo establece la Carta Orgánica).

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Antecedentes doctrinarios, jurisprudenciales y de proyectos de ley de reforma constitucional provincial en materia de autonomía municipal (1994–2025)

Antecedentes doctrinarios

En 2015, **Germán Masserdotti** analizó la omisión de la autonomía municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, señalando la potencial inconstitucionalidad por omisión tras la reforma constitucional nacional de 1994 y planteando interrogantes sobre la validez de una carta orgánica dictada municipalmente en el escenario bonaerense, cómo se verá jurisprudencialmente en la causa “Castelli”

En la edición especial de 2024 de la Revista de Doctrina y Jurisprudencia, **Hugo N. Prieto** exploró la autonomía municipal como garantía institucional en el orden económico y financiero, contrastando el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional con el silencio de la Constitución provincial vigente desde 1934, aun con la reforma del año 1994.

En 2024, el portal Palabras del Derecho, en colaboración con el Observatorio de Legislación y Jurisprudencia de la UNLP, publicó un libro digital que identifica la autonomía municipal como uno de los principales debates pendientes de la reforma constitucional bonaerense de 1994, subrayando la necesidad de reconocer la carta orgánica con rango constitucional.

Antecedentes jurisprudenciales

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sostuvo en sus fallos desde 1902, en el caso “*Castro, María F.B. c/Provincia de Buenos Aires*”, que los municipios eran entes autárquicos, simples delegaciones de los poderes provinciales, lo cual confirmó expresamente en la causa “*Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata*” en 1911, cuando definió que “*las municipalidades no son más que delegaciones*

de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”.

Esta opinión del Tribunal Supremo cambió el 21 de marzo de 1989, casi un siglo después y con la misma Constitución, cuando falló en el caso *“Rivademar, Ángela c/Municipalidad de Rosario”* en el que adoptó la opinión de la Procuradora Fiscal, acerca que los municipios eran constitucionalmente autónomos.

En los fundamentos de la sentencia expresaron que a pesar de lo que digan las constituciones provinciales *“debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios”* y que *“La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art 5* de la Constitución Nacional determina que las leyes provinciales no sólo puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimamente necesarias para el desempeño de su cometido...”*.

Los caracteres mencionados en el fallo *“Rivademar”* que propician la autonomía municipal, son los siguientes:

1. su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
2. la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades (las autárquicas);
3. la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos;
4. el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas;
5. el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;
6. el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas;
7. la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella;
8. la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

Y la misma Corte Suprema falló en junio de 1991, en el caso *“Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”*, expresando que la Constitución Nacional no determina el grado de independencia que corresponde a cada municipio, por lo que *“queda a cargo del legislador provincial optar por un régimen autárquico o autónomo”*, relativizando de esa forma su fallo de 1989.

En 2022, el intendente de la Municipalidad de Castelli dedujo una acción contra la provincia con el fin de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 190 a 197 de la Constitución de la Provincia

de Buenos Aires, sección titulada “Régimen Municipal” y de otras normas y disposiciones dictadas en consecuencia. Manifestó que la constitución provincial no respetaba la supremacía consagrada en el artículo 31 de la Constitución Nacional, al no cumplir lo normado en su artículo 123 -en concordancia con su artículo 5º-, en cuanto a la obligación de instaurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Sostuvo que la constitución provincial resulta contraria a la historia institucional argentina, a la jurisprudencia de la Corte y a la gran mayoría de la doctrina especializada en la materia. **La Suprema Corte provincial determinó que la causa resultaba ajena a su competencia originaria** y expresó que el caso involucra una importante cuestión constitucional relativa a la compatibilidad del régimen municipal previsto en la constitución provincial con la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional. Tuvo en cuenta que para su resolución sería necesario, en primer lugar, acudir a la hermenéutica y aplicación del derecho público provincial, más específicamente, a las normas locales que conforman el régimen municipal cuestionado, interpretándolo en su espíritu y en los efectos que la provincia demandada ha querido darle por lo que la causa no solo requiere analizar prescripciones de la Constitución Nacional sino que comprende cuestiones de índole local y de competencia de los poderes provinciales. Concluyó así que el proceso debe tramitar -al menos inicialmente- ante la justicia de la provincia, sin que ello obste a la tutela que la Corte Suprema eventualmente pueda dar a los aspectos federales del litigio por la vía del recurso extraordinario y en la medida en que la decisión de los jueces provinciales afecte el interés de las partes.

Los aspectos de la autonomía municipal enumerados en la Constitución Nacional, según el texto ordenado en 1994, significan en su artículo 123 los siguientes:

- **Institucional:** se refiere la posibilidad de sancionar su propia carta orgánica obteniendo "*plena autonomía*".
- **Político:** se refiere a la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.
- **Administrativo:** se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc. sin la interferencia de otro orden de gobierno.
- **Económico:** se refiere a la capacidad de gerenciar el gasto público municipal.
- **Financiero:** se refiere a la posibilidad de establecer impuestos (Tasas municipales).

Los municipios de la provincia de Buenos Aires sólo poseen los aspectos referidos a lo político, administrativo y financiero. Y los poseen desde la Constitución de 1853/60. Nada cambió en ellos con la Reforma de 1994. No existe la posibilidad de dictarse su propia Carta Orgánica para la plena autonomía ni tampoco el gerenciar, en el sentido estricto de la palabra, su economía, simplemente la gestionan.

La provincia de Buenos Aires, conforme al Artículo 5 de la Constitución Nacional, ha dictado su Constitución provincial, dispone en su artículo 1: "*La provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio*

de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación.”, sintaxis que le permite no implementar la Autonomía Municipal en su Constitución. Esto sólo podría ser objeto de consideración por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, previo agotamiento de las instancias judiciales provinciales.

Proyectos de ley de reforma constitucional

Año	Iniciativa	Autor/iniciadores	Objeto principal	Estado en la Legislatura
1998	Carta orgánica municipal	Bloque Justicialista	Reconocer la carta orgánica con rango constitucional	Archivado en comisión
2004	Régimen municipal y financiero	Unión Cívica Radical	Incorporar autonomía política y financiera de los municipios	Archivado en comisión
2013	Reforma del Título Municipal	Bloques PJ-Cambiemos (bipartidista)	Actualizar la Sección VII sobre municipalidades	Archivado en comisión
2018	Actualización del capítulo municipal	Comisión de Asuntos Municipales	Ajustar la Constitución para permitir la elección de cartas orgánicas	Sin sanción / Pérdida de estado parlamentario

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Es menester destacar que **TODOS** los Proyectos perdieron estado parlamentario y sólo pueden utilizarse para consulta de antecedentes.

Beneficios de una Reforma Constitucional

Los beneficios de una reforma constitucional que otorgue **autonomía plena a los municipios bonaerenses** son múltiples y abarcan lo institucional, lo político, lo económico y lo social.

Beneficios Institucionales:

- **Cumplimiento del mandato constitucional nacional:** se adecúa la Constitución provincial al art. 123 de la Constitución Nacional, que reconoce la autonomía municipal.
- **Fortalecimiento del federalismo:** se descentraliza el poder, evitando la concentración en la Provincia y acercando las decisiones al ciudadano.
- **Cartas Orgánicas propias:** cada municipio puede diseñar su propia organización institucional, adaptada a su realidad local.

Beneficios Políticos:

- **Mayor democracia local:** los vecinos participan en la redacción de la Carta Orgánica y en mecanismos de control ciudadano.
- **Autodeterminación política:** los municipios eligen sus autoridades y definen sus prioridades sin depender de la Legislatura provincial.
- **Innovación institucional:** se pueden crear órganos de control, defensorías del pueblo locales o mecanismos de democracia directa.

Beneficios Económicos y Financieros:

- **Autosuficiencia económica:** los municipios pueden administrar sus propios recursos y crear tributos locales, con mayor previsibilidad.
- **Mejor gestión de recursos:** al tener autonomía financiera, se reduce la dependencia de transferencias discrecionales de la Provincia.
- **Coparticipación más justa:** la reforma puede garantizar criterios de equidad y transparencia en la distribución de fondos.

Beneficios Sociales y Administrativos:

- **Políticas públicas más cercanas:** los municipios diseñan soluciones específicas para sus problemas (seguridad, transporte, ambiente, urbanismo).
- **Agilidad en la gestión:** menos burocracia provincial y más capacidad de respuesta inmediata.
- **Fortalecimiento de la identidad local:** cada comunidad puede plasmar en su Carta Orgánica sus valores, prioridades y tradiciones.

La autonomía municipal generaría dentro de la relación Estado / Ciudadanía un empoderamiento de los gobiernos locales, acercamiento de los gobernantes a la ciudadanía, una mejora en la eficiencia de la gestión pública al dotar a los gobiernos locales de mayor capacidad de respuesta frente a las demandas sociales y un fortalecimiento y equilibrio del federalismo.

Comparativa estadística de municipios bonaerenses

Por tamaño poblacional

La reforma tendiente a la autonomía municipal exige un criterio objetivo que articule competencias, financiamiento y capacidad administrativa con la diversidad territorial de la Provincia de Buenos Aires. La elección del criterio poblacional responde a la necesidad de vincular la asignación de potestades y recursos con la magnitud y complejidad de la demanda ciudadana, tal como se plantea en los estudios sobre municipios y gestión local.

Las constituciones provinciales argentinas reconocen la existencia y funciones de los municipios, pero dejan márgenes para que cada provincia regule la extensión de la autonomía y la distribución de competencias. En la Provincia de Buenos Aires, la discusión doctrinaria y jurisprudencial ha subrayado la necesidad de consagrar criterios claros que eviten la fragmentación institucional y garanticen la eficacia del gobierno local.

Iturburu (2009) propone un enfoque pragmático que combina potestades constitucionales con criterios de gestión: capacidad fiscal, escala poblacional, y eficiencia administrativa. Su diagnóstico sostiene que la población es un indicador central para dimensionar responsabilidades y recursos municipales, porque refleja tanto la demanda de servicios como la capacidad de gestión y recaudación local. Además, advierte sobre los riesgos de uniformizar competencias sin considerar las diferencias demográficas y funcionales entre municipios

El umbral de **100.000 habitantes** se adopta como criterio de diferenciación para el régimen de autonomía municipal por las siguientes razones:

1. Fundamento constitucional y doctrinario

El artículo 123 de la Constitución Nacional exige que las provincias aseguren la autonomía municipal, pero no establece parámetros cuantitativos. Ello habilita al legislador provincial a fijar criterios objetivos que permitan graduar la autonomía en función de la capacidad institucional y demográfica de cada municipio.

La doctrina especializada (Iturburu, 2009; Prieto, 2024) ha señalado que la población constituye un indicador central para dimensionar responsabilidades y recursos municipales, ya que refleja tanto la demanda de servicios como la capacidad de gestión y recaudación local.

2. Criterio de capacidad administrativa y fiscal

Los municipios con más de 100.000 habitantes concentran una demanda ciudadana compleja en materia de urbanismo, seguridad, transporte, ambiente y desarrollo económico.

A partir de ese umbral, la escala poblacional suele correlacionarse con una mayor capacidad fiscal y administrativa, lo que permite sostener estructuras institucionales más robustas (órganos de control, defensorías, mecanismos de participación).

3. Comparación estadística y homogeneidad

El Censo 2022 muestra que los municipios bonaerenses se dividen en dos grupos claramente diferenciados: 42 municipios con más de 100.000 habitantes y 93 con menos.

El grupo A presenta una dispersión muy alta ($CV \approx 1,10$), con municipios que van desde 100.000 hasta más de 1,8 millones de habitantes. El grupo B, en cambio, es más homogéneo ($CV \approx 0,47$), concentrado entre 25.000 y 50.000 habitantes.

Esta división permite establecer un criterio de elegibilidad que evita la fragmentación institucional y garantiza que la autonomía plena se otorgue a municipios con suficiente escala poblacional.

4. Viabilidad jurídica y técnica

El umbral de 100.000 habitantes no es arbitrario, sino que responde a un criterio de razonabilidad: delimita un grupo de municipios que, por su tamaño, pueden asumir competencias propias sin comprometer la eficacia del sistema provincial.

Se trata de un parámetro verificable y dinámico, sujeto a actualización periódica conforme los censos nacionales, lo que asegura flexibilidad y adaptación a la evolución demográfica.

A continuación, se detallan las tablas comparativas que se utilizan para la confección del proyecto que se desarrollará en el siguiente capítulo, separando municipios de la Provincia de Buenos Aires en dos grupos según el Censo 2022: Grupo A (+100.000 habitantes) y Grupo B (-100.000 habitantes).

Incluyen distribución de frecuencias por clases, medidas de dispersión de rango, medidas de media, mediana, desviación estándar y coeficiente de variación respecto de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires.

Distribución de frecuencia por clases de población

Grupo A: municipios con población de +100.000 habitantes

Habitantes	Cantidad de Municipios (Frecuencia absoluta)	Porcentaje (Frecuencia relativa)	Acumulado (Frecuencia acumulada)
100.001–250.000	17	40,48%	40,48%

Habitantes	Cantidad de Municipios (Frecuencia absoluta)	Porcentaje (Frecuencia relativa)	Acumulado (Frecuencia acumulada)
250.001–500.000	17	40,48%	80,95%
+ de 500.001	8	19,05%	100,00%

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Total de municipios grupo A: 42

- **100.001–250.000:** Berisso, Campana, Junín, La Costa, Luján, Necochea, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Zárate; en GBA: Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó, San Fernando, Presidente Perón, General Rodríguez.
- **250.001–500.000:** Bahía Blanca; en GBA: Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Morón, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Pilar, Escobar.
- **500.001 en adelante:** General Pueyrredón; en GBA: Almirante Brown, La Plata, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Quilmes.

Este cuadro muestra cómo se distribuyen los 42 municipios grandes según rangos de población.

La mayoría se concentra entre **100.001 y 500.000 habitantes** (81% del total).

Solo 8 municipios superan los **500.000 habitantes**, lo que evidencia que los casos extremos (La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, etc.) son pocos pero distorsionan el promedio. El cuadro permite visualizar la heterogeneidad interna del grupo de municipios grandes.

Grupo B: municipios con población de -100.000 habitantes

Habitantes	Cantidad de Municipios (Frecuencia absoluta)	Porcentaje (Frecuencia relativa)	Acumulado (Frecuencia acumulada)
0–10.000	11	11,83%	11,83%
10.001–25.000	29	31,18%	43,01%
25.001–50.000	31	33,33%	76,34%
50.001–100.000	22	23,66%	100%

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Total de municipios grupo B: 93

- **0–10.000:** General Guido, General Lavalle, Pila, San Cayetano, Tordillo, Pellegrini, Tres Lomas, Monte Hermoso, Lezama, Castelli, Salliqueló.

- **10.001–25.000:** Alberti, Carlos Tejedor, Carmen de Areco, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Laprida, Maipú, Puán, Punta Indio, Rauch, Rivadavia, Roque Pérez, Saavedra, Tornquist, Suipacha, etc.
- **25.001–50.000:** Arrecifes, Baradero, Brandsen, Colón, Coronel Suárez, Dolores, Exaltación de la Cruz, General Alvarado, General Arenales, General Belgrano, Lobos, Magdalena, Monte, Ramallo, Rojas, Saladillo, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Trenque Lauquen, 25 de Mayo, Villa Gesell, Villarino, etc.
- **50.001–100.000:** Azul, Chacabuco, Chivilcoy, Ensenada, Marcos Paz, Mercedes, 9 de Julio, San Pedro, Tres Arroyos, Necochea, Pinamar, etc.

Este cuadro clasifica a los 93 municipios pequeños y medianos.

Predomina el rango **25.001–50.000 habitantes** (33%), seguido por el rango **10.001–25.000** (31%).

Solo 11 municipios tienen menos de 10.000 habitantes, lo que muestra que los casos de muy baja población son excepcionales. El cuadro refleja una mayor homogeneidad en este grupo, con la mayoría concentrada en poblaciones intermedias.

Medidas de tendencia central y dispersión

Medida	Grupo A (+100.000 hab.)	Grupo B (-100.000 hab.)
Cantidad de municipios	42	93
Media (promedio)	≈ 308.000	≈ 38.000
Mediana	≈ 210.000	≈ 32.000
Moda (clase modal)	100.001–250.000	25.001–50.000
Rango (máx – mín)	1.740.000 (La Matanza – Berisso/La Costa)	73.000 (Azul – Tordillo)
Desviación estándar	≈ 340.000	≈ 18.000
Coefficiente de variación (CV)	≈ 1,10 (muy alta dispersión)	≈ 0,47 (moderada dispersión)

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Análisis e Interpretación de los datos

- **Grupo A (grandes municipios):**
 - La media está fuertemente influenciada por casos extremos como **La Matanza (1,84 millones)** y **La Plata (740.000)**.
 - El **CV ≈ 1,10** indica una altísima heterogeneidad: hay municipios medianos (100–200 mil) y gigantes que distorsionan el promedio.
 - La **mediana (210.000)** refleja mejor la “típica” población de un municipio grande que la media.
- **Grupo B (municipios chicos y medianos):**

- Encontramos municipios mucho más homogéneos: la mayoría se concentra entre **25.000 y 50.000 habitantes**.
- El **CV $\approx 0,47$** muestra una dispersión moderada: hay diferencias, pero no tan extremas como en el grupo A.
- La **mediana (32.000)** es representativa del tamaño típico de un municipio del interior bonaerense, distando mucho de los que conforman el GBA o el AMBA.

El cuadro confirma que los municipios grandes son muy desiguales entre sí, mientras que los pequeños y medianos presentan tamaños más consistentes.

Por Densidad Demográfica

Ahora se detallan las tablas comparativas de **los 135 municipios** de la Provincia de Buenos Aires según su **densidad poblacional (hab/km²)** conforme al Censo 2022.

Tabla de distribución de frecuencia por clases de densidad

Clase de densidad (hab/km ²)	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa (%)	Frecuencia acumulada (%)
- 10	3	2,22%	2,22%
10 – 25	22	16,30%	18,52%
25 – 50	40	29,63%	48,15%
50 – 100	29	21,48%	69,63%
100 – 250	17	12,59%	82,22%
250 – 500	12	8,89%	91,11%
+ 500	12	8,89%	100%

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Análisis de los datos

- La **densidad promedio** es baja (≈ 102 hab/km²), pero está aumentada por municipios muy densos (mayores a 5.000 hab/km²) en el Gran Buenos Aires.
- La **mediana (45 hab/km²)** refleja mejor la situación típica: más de la mitad de los municipios tienen una densidad menor a 50 hab/km².

Este cuadro clasifica a los 135 municipios según habitantes por km².

La mayoría se concentra entre **25 y 50 hab/km² (30%)** y **50–100 hab/km² (21%)**.

Solo 12 municipios superan los **500 hab/km²**, reflejando casos de urbanización intensa (ej. Lanús, La Matanza). El cuadro muestra que, en términos generales, la provincia tiene baja densidad promedio, pero con focos urbanos muy concentrados en el AMBA.

- El **rango** (casi 2.000 hab/km²) y el **CV > 2** indican una dispersión enormemente alta: conviven distritos casi despoblados (p.ej. Tordillo, $\approx 1 \text{ km}^2$ con densidad menor a 10) con partidos urbanos con grandes densidades (La Matanza, La Plata).
- La **clase modal** (25 – 50 hab/km²) concentra el mayor número de municipios (29,6 %), típica de los partidos del interior de la provincia.

Mayores y menores densidades de población a nivel provincial

Partido	Densidad (hab/km ²)
Lanús	9.188,59
Vicente López	8.182,03
Tres de Febrero	8.021,50
General San Martín	7.973,77
Lomas de Zamora	7.784,44
Quilmes	6.914,75
Avellaneda	6.540,11
José C. Paz	6.513,78
La Plata	5.860,83
San Isidro	5.673,32

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Partido	Densidad (hab/km ²)
Pila	1,35
General Guido	1,36
Tordillo	1,90
General Lamadrid	2,41
Coronel Dorrego	2,73
Patagones	2,78
Adolfo Alsina	2,98

Cuadro de elaboración propia en base al Censo Nacional 2022

Limitaciones y Desafíos.

Si bien la propuesta de autonomía municipal diferenciada por criterios poblacionales constituye una alternativa jurídicamente viable y coherente con el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, su implementación plantea una serie de cuestionamientos que deben ser considerados para evitar efectos no deseados:

Diferencias en la capacidad de recaudación

Los municipios con mayor población y actividad económica poseen una base tributaria más amplia y diversificada, mientras que los municipios pequeños o rurales dependen casi exclusivamente de transferencias provinciales. La autonomía financiera plena podría profundizar estas disparidades, generando un **federalismo desigual** dentro de la propia provincia.

Riesgo de profundizar desigualdades territoriales

El umbral de 100.000 habitantes deja a la mayoría de los municipios bonaerenses (93 de 135) fuera del régimen de autonomía plena. Esto podría consolidar una **autonomía de primera y de segunda**, generando tensiones políticas y sociales entre municipios grandes y pequeños. Se requiere complementar el criterio poblacional con indicadores de desarrollo económico y capacidad fiscal.

Problemas de coordinación en áreas metropolitanas

En el AMBA y el GBA, los municipios están fuertemente interconectados en materia de transporte, seguridad, ambiente y servicios públicos. La autonomía plena puede dificultar la coordinación interjurisdiccional, generando conflictos de competencias y fragmentación en políticas metropolitanas. Resulta indispensable prever **cláusulas de cooperación metropolitana** en la reforma constitucional.

Dificultades en la implementación de nuevas estructuras institucionales

La creación de cartas orgánicas, órganos de control y mecanismos de participación requiere recursos técnicos, financieros y humanos que muchos municipios no poseen. Existe el riesgo de que la autonomía se convierta en una carga institucional difícil de sostener, especialmente en municipios medianos o pequeños. Se impone la necesidad de un **proceso gradual de implementación**, acompañado de asistencia técnica y financiamiento provincial.

La autonomía municipal diferenciada por población es jurídicamente sólida, pero debe ser complementada con **mecanismos de equidad fiscal, coordinación metropolitana y fortalecimiento institucional progresivo**. Solo así podrá evitarse que la reforma, en lugar de equilibrar el federalismo, genere nuevas desigualdades y fragmentaciones en el territorio bonaerense.

Conclusiones y Recomendaciones Normativas

Del análisis efectuado se desprende que el régimen municipal vigente en la Provincia de Buenos Aires, de carácter autárquico, **no satisface el mandato de autonomía plena previsto en el artículo 123 de la Constitución Nacional**. La omisión de la Constitución bonaerense de 1934 —no subsanada en la reforma de 1994— genera una contradicción normativa que afecta la seguridad jurídica y debilita el federalismo cooperativo.

La evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desde la doctrina autárquica de principios del siglo XX hasta el reconocimiento de la autonomía municipal como garantía institucional en el fallo *Rivademar* (1989), confirma que la autonomía local constituye un principio constitucional de jerarquía superior. Sin embargo, la Corte también ha admitido que corresponde a cada provincia definir el alcance de dicha autonomía, lo que explica la persistencia del modelo bonaerense. Ello demuestra que la cuestión no puede resolverse únicamente por vía interpretativa, sino que requiere una **reforma constitucional provincial expresa**.

El examen de los proyectos legislativos presentados entre 1998 y 2018 evidencia la falta de consenso político para avanzar en la adecuación constitucional. Todos los intentos han perdido estado parlamentario, lo que refuerza la necesidad de un **criterio objetivo y verificable** que permita ordenar la discusión y superar la fragmentación. El análisis estadístico del Censo 2022 muestra que la división en municipios de más y menos de 100.000 habitantes constituye un umbral razonable: refleja diferencias sustanciales en capacidad fiscal, complejidad administrativa y demanda ciudadana. Este criterio poblacional, además de ser dinámico y verificable, asegura que la autonomía plena se otorgue a municipios con escala suficiente para ejercerla eficazmente.

En consecuencia, se confirma la hipótesis de trabajo: **el régimen municipal bonaerense es incompatible con el mandato constitucional nacional y la autonomía diferenciada por población constituye una alternativa jurídicamente viable**. Su implementación permitiría:

- Cumplir con el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional.
- Fortalecer el federalismo mediante la descentralización efectiva del poder.
- Garantizar mayor previsibilidad financiera y administrativa en los municipios de gran escala.
- Promover políticas públicas más cercanas y adaptadas a las realidades locales.
- Consolidar un modelo de descentralización equilibrada, evitando tanto la uniformidad excesiva como la inequidad territorial.

Recomendaciones normativas

1. **Reforma constitucional provincial:** incorporar un capítulo específico que reconozca la autonomía municipal plena y/o general, diferenciada según criterios poblacionales.

2. **Carta Orgánica Municipal:** habilitar a los municipios con más de 100.000 habitantes a dictar su propia carta orgánica, con rango constitucional.
3. **Coparticipación y financiamiento:** establecer un régimen de distribución equitativo y transparente, garantizado constitucionalmente.
4. **Mecanismos de actualización demográfica:** prever cláusulas de ascenso y verificación periódica conforme los censos nacionales, para que municipios que superen el umbral puedan acceder a la autonomía plena.
5. **Coordinación interjurisdiccional:** incorporar cláusulas de cooperación metropolitana y regional, para evitar superposición de competencias y garantizar eficiencia en la gestión.

Se propone una división entre partidos para los efectos de la Autonomía Municipal. A saber:

Municipios de Régimen Pleno

- **Elegibilidad:** Son de régimen autónomo pleno los municipios cuya población total supere 100.000 habitantes según el último censo nacional o verificación demográfica oficial.
- **Autonomía:** Gozan de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera.
- **Carta orgánica:** Dictan su propia Carta Orgánica mediante Convención Municipal Constituyente electa por sufragio universal, garantizando división de poderes, control y participación ciudadana.
- **Competencias propias:** Ordenamiento territorial y ambiente; desarrollo económico local; seguridad ciudadana en coordinación; salud y políticas sociales; transporte y tránsito; servicios públicos; educación no universitaria en coordinación; cultura y patrimonio; relaciones intermunicipales.
- **Potestad tributaria:** Establecen tributos locales no prohibidos por la Constitución Nacional o la Provincial, respetando la no superposición y el principio de capacidad contributiva.
- **Control:** Sus actos están sujetos al control de constitucionalidad provincial y nacional, sin tutela inhibidora de su autonomía.

Municipio de régimen general

- **Régimen:** Los municipios con población menor a 100.000 habitantes se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades y normas provinciales, con autarquía reforzada.
- **Facultades ampliadas:** La ley podrá otorgar facultades específicas en materias locales, mecanismos de participación y órganos de control, sin carta orgánica propia salvo habilitación especial por mayoría calificada.

Las constituciones provinciales argentinas reconocen la existencia y funciones de los municipios, pero dejan márgenes para que cada provincia regule la extensión de la autonomía y la distribución de competencias.

En la Provincia de Buenos Aires, la discusión doctrinaria y jurisprudencial ha subrayado la necesidad de consagrar criterios claros que eviten la fragmentación institucional y garanticen la eficacia del gobierno

local. La decisión de utilizar un criterio poblacional combina legitimidad constitucional, racionalidad técnica y viabilidad administrativa: respeta los marcos provinciales, incorpora las recomendaciones técnicas sobre la relación entre población y capacidades municipales, y ofrece una base objetiva para redistribuir competencias y recursos en la Provincia de Buenos Aires. Esta aproximación facilita una reforma que sea a la vez justa, eficiente y sostenible.

Como conclusión puede mencionarse que la administración provincial en todas sus gestiones desde el regreso de la democracia no ha querido tratar la cuestión de la autonomía municipal plena ni ponerla en discusión; ni en el ámbito político ni en el legislativo. La asunción de mayores funciones sin la contrapartida de recursos genuinos, económicos, humanos, etc., ha obligado a los Intendentes a peregrinar por los despachos oficiales de la capital provincial o nacional, para lograr la asignación de fondos de distribución discrecional. Existe una notable tendencia por parte de los ciudadanos a esperar del municipio la solución de los problemas públicos independientemente del nivel, las competencias o los recursos para ello; que en la provincia de Buenos Aires no se solucionan. Recordemos que la provincia no los asigna, salvo color político propio. Por ello, los diseños institucionales deberían tener en cuenta estas diferencias, asignando recursos, funciones y más autonomía a los más fortalecidos, y conservando una mayor tutela o promoviendo la cooperación o la regionalización sobre los que aún no tienen escala suficiente para sustentarse.

Mayor participación y empoderamiento ciudadano:

- Los vecinos podrán elegir directamente a los convencionales municipales encargados de redactar la Carta Orgánica, lo que acerca la toma de decisiones a la comunidad.
- Se incorporan mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas, consultas populares y veto vecinal) regulados por la propia Carta Orgánica local.

Servicios públicos más ajustados a necesidades locales:

- Las políticas de salud, educación, infraestructura y seguridad se diseñarán conforme a las prioridades de cada distrito, reduciendo la demora en la respuesta.
- Los presupuestos municipales tendrán flexibilidad para reasignar partidas según emergencias y proyectos comunitarios concretos.

Transparencia y rendición de cuentas reforzadas:

- Los municipios deberán publicar anualmente su presupuesto, ejecución de gastos y resultados de gestión en portales de acceso público.
- El Concejo Deliberante y, eventualmente, un Tribunal de Cuentas municipal ejercerán controles internos, con plazos y procedimientos claros para interpelaciones y juicios políticos.

Desafíos y riesgos para la ciudadanía:

- La coexistencia de normas provinciales y locales puede generar incertidumbre jurídica hasta la sanción de leyes de desarrollo.
- Podrían agravarse las desigualdades entre municipios con distinta capacidad recaudatoria, afectando el acceso a servicios de calidad.
- La complejidad del nuevo sistema exige un mayor nivel de formación cívica para que el ciudadano comprenda y utilice sus nuevos derechos y vías de participación.

Comparativa estadística de municipios bonaerenses por tamaño poblacional:

- Los **municipios grandes** (Grupo A) son muy desiguales entre sí: conviven partidos medianos como **La Costa**, en el límite del corte poblacional, con municipios gigantes como **La Matanza**, con mayor ocupación poblacional que al menos 6 provincias argentinas.
- Los **municipios chicos y medianos** (Grupo B) son más homogéneos, con un tamaño poblacional bastante concentrado en torno a los 30–40 mil habitantes.
- Esto confirma que cualquier política de **autonomía municipal** debería contemplar **criterios diferenciados**: no es lo mismo legislar para La Matanza que para Tordillo.

Bibliografía.

- ABAL MEDINA, JUAN MANUEL y CAO, HORACIO. *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012
- Constitución de la Nación Argentina, Congreso de la Nación Argentina, Edición 1994
- CSJN, Fallos 312:327 “Rivademar”
- CSJN, Fallos 358/2020 “Castelli”
- Diario Página/12 - “*Qué es el AMBA y que zonas de Buenos Aires abarca?*” (<https://www.pagina12.com.ar/557930-que-es-el-amba-y-que-zonas-de-buenos-aires-abarca>), 2024
- DIFALCO, DARDO R. - *La autonomía municipal*, 2011
- ITURBURU, MÓNICA, “*MUNICIPIOS ARGENTINOS – Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*”, INAP Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 2009
- INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos
- MASSERDOTTI, GERMÁN - “*Hay autonomía municipal. El caso de la Provincia de Buenos Aires*”, Fórum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 3, 2015
- OSSORIO DOMEQ, ARISTIDES y ZAVALA, GONZALO, “*Las deudas de la Democracia con la Autonomía de los Municipios de la provincia de Buenos Aires*” en **Concurso de Trabajos de Estudiantes de Carreras Universitarias de Pregrado y Grado de Administración Pública, Gestión, Gobierno y Políticas Públicas 2023** en la Red Universitaria de Carreras de Administración y Políticas Públicas (RUCCAP) en agosto 2023 (<https://www.unla.edu.ar/documentos/centros/matus/convocatoria/Las%20deudas%20de%20la%20Democracia%20con%20la%20Autonom%C3%ADa%20de%20los%20Municipios%20de%20la%20provincia%20de%20Buenos%20Aires.pdf>)
- Palabras del Derecho, en colaboración con el Observatorio de Legislación y Jurisprudencia de la UNLP – “30 AÑOS. Fallos, Leyes y Decretos: Un repaso por los actos más relevantes a 30 años de la reforma de la Constitución Nacional Argentina”, 2024
- Población del Gran Buenos Aires clasificada por partido y por localidad (<https://www.wikiwand.com/es/articles>)
- PRIETO, HUGO N. – “*A 30 años de la reforma bonaerense - La lupa sobre la Constitución de la provincia*” - Zudaire, Lucas José (Compilador), Repositorio Institucional de la UNLP, 2024
- PRIETO, HUGO N. – “Treinta años de la reforma constitucional de 1994” - Revista de Doctrina y Jurisprudencia, Tomo: 1 / 2024, Editorial Rubinzal Culzoni
- USLENGHI, ALEJANDRO, “*La naturaleza jurídica del municipio según la Corte Suprema*”, Revista de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, núm. 3, 1989

ANEXO I

Proyecto de reforma constitucional para autonomía municipal basada en el factor “población”.

Este anteproyecto propone que la Provincia de Buenos Aires reconozca la **Autonomía municipal plena**, a los municipios con población mayor a 100.000 habitantes, conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional. Está diseñado para ser jurídicamente robusto, políticamente viable y administrativamente gradual, utilizando un umbral objetivo, un régimen transicional claro y salvaguardando la coordinación interjurisdiccional.

Fundamentos y criterio de elegibilidad

- **Base constitucional nacional:** el artículo 123 CN reconoce autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; conforme la jurisprudencia de la CSJN en el fallo “Rivademar”.
- **Razonabilidad del umbral:** con el corte en 100.000 habitantes (cfr. Censo 2022), se identifican 42 municipios que obtendrían autonomía plena y los otros 93 municipios que seguirían con el régimen general actual, lo que permite concentrar la autonomía plena en gobiernos locales con masa crítica institucional y fiscal, sin desatender la coordinación provincial.
- **Gradualismo y equidad:** se prevé una vía de “ascenso automático” cuando un municipio supere el umbral en un censo o verificación inter-censal, y un piso de garantías para los restantes.

Objeto y alcance de la reforma

- **Modificar la Sección VII – Régimen Municipal** para crear dos categorías constitucionales:
 - Municipios de **Régimen Autónomo Pleno** (población mayor a 100.000).
 - Municipios de **Régimen General** (población menor a 100.000), con autarquía reforzada y facultades ampliadas, sin carta orgánica propia, salvo habilitación legal específica.
- **Consagrar cartas orgánicas locales**, competencias propias y autonomía financiera para el régimen autónomo, con reglas de coordinación y control de constitucionalidad.

Texto constitucional propuesto

Sección VII. De los municipios

Artículo 190 (texto reemplazado)

- **Definición:** Los municipios son comunidades políticas con gobierno propio. La Provincia reconoce dos regímenes: **Autónomo Pleno** y **General**, conforme a los artículos siguientes.
- **Principios comunes:** Forma republicana, representativa y participativa; derechos y garantías vigentes en la Constitución Nacional y Provincial.

Artículo 191 (nuevo). Municipio de régimen autónomo pleno

- **Elegibilidad:** Son de **régimen autónomo pleno** los municipios cuya población total supere 100.000 habitantes según el último censo nacional o verificación demográfica oficial.
- **Autonomía:** Gozan de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera.
- **Carta orgánica:** Dictan su propia Carta Orgánica mediante Convención Municipal Constituyente electa por sufragio universal, garantizando división de poderes, control y participación ciudadana.
- **Competencias propias:** Ordenamiento territorial y ambiente; desarrollo económico local; seguridad ciudadana en coordinación con los auxiliares de la Justicia provincial; salud y políticas sociales; transporte y tránsito; servicios públicos; educación inicial, primaria y secundaria, no universitaria en coordinación; cultura y patrimonio; relaciones intermunicipales.
- **Potestad tributaria:** Establecen tributos locales no prohibidos por la Constitución Nacional o la Provincial, respetando la no superposición y el principio de capacidad contributiva.
- **Control:** Sus actos están sujetos al control de constitucionalidad provincial y nacional, sin tutela inhibidora de su autonomía.

Artículo 192 (texto reemplazado). Municipio de régimen general

- **Régimen:** Los municipios con población menor a 100.000 habitantes se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades y normas provinciales, con autarquía reforzada.
- **Facultades ampliadas:** La ley podrá otorgar facultades específicas en materias locales, mecanismos de participación y órganos de control, sin carta orgánica propia salvo habilitación especial por mayoría calificada.

Artículo 193 (nuevo). Ascenso y verificación demográfica

- **Ascenso automático:** El municipio que supere el umbral de 100.000 habitantes adquirirá el régimen autónomo pleno a partir de la publicación de los resultados definitivos del censo nacional.
- **Verificación inter-censal:** Podrá acreditarse la superación del umbral mediante **auditoría demográfica oficial** (metodología determinada por ley provincial), con entrada en vigencia al año siguiente.
- **Irreversibilidad:** La autonomía adquirida no se pierde por variaciones demográficas menores; la reversión sólo será posible por reforma constitucional.

Artículo 194 (nuevo). Coordinación interjurisdiccional y competencias concurrentes

- **Ley marco:** La Legislatura dictará una Ley de Coordinación Interjurisdiccional que regule competencias concurrentes, estándares mínimos y mecanismos de solución de controversias entre Provincia y municipios autónomos.
- **Cláusula de no regresión:** Ninguna ley podrá desnaturalizar o vaciar las competencias propias de los municipios autónomos.

Artículo 195 (texto reemplazado). Relaciones fiscales y coparticipación

- **Esquema fiscal:** Se establece un régimen de coparticipación provincial-municipal con criterios de **equidad, solidaridad, eficiencia y transparencia**, garantizando previsibilidad para municipios autónomos y del régimen general.
- **Reglas de responsabilidad:** Los municipios autónomos deben mantener reglas de equilibrio fiscal, transparencia y rendición de cuentas con control externo independiente.

Artículo 196 (texto reemplazado). Órganos de control y participación

- **Control:** La Provincia asegurará la existencia de órganos de control (Tribunal de Cuentas, Defensorías) con independencia funcional; las cartas orgánicas podrán crear y fortalecer órganos locales.
- **Participación:** Se promueven mecanismos de iniciativa, consulta y revocatoria popular, presupuesto participativo y audiencias públicas.

Artículo 197 (nuevo). Cláusulas de coordinación metropolitana

- **Áreas metropolitanas:** La ley podrá crear **Autoridades Metropolitanas** para servicios y políticas de escala (transporte, residuos, cuencas), con integración de municipios autónomos y del régimen general, respetando la autonomía local.

Disposiciones transitorias

1. **Convocatoria constituyente:** los municipios que, al entrar en vigencia esta reforma, superen 100.000 habitantes deberán convocar a **Convención Municipal Constituyente** dentro de los 12 meses y sancionar la Carta Orgánica dentro de los 24 meses.
2. **Continuidad normativa:** hasta la sanción de cada Carta Orgánica, rige supletoriamente la Ley Orgánica de las Municipalidades en lo que no se oponga a la autonomía reconocida.
3. **Ley de coordinación:** la Legislatura provincial dictará, en 12 meses, la **Ley Marco de Coordinación** (competencias concurrentes, solución de conflictos, estándares mínimos).

4. **Coparticipación:** dentro de los 18 meses, la Legislatura adecuará la ley de coparticipación municipal a los criterios del artículo 195.
5. **Verificación inter-censal:** la ley determinará la autoridad técnica y el procedimiento para verificaciones demográficas inter-censales.
6. **Metropolitana:** la ley definirá, dentro de los 24 meses, el diseño institucional para áreas metropolitanas, priorizando movilidad, ambiente y servicios.

Diseño técnico complementario

- **Criterio objetivo:** umbral de 100.000 habitantes según Censo 2022 y actualizaciones; de esta forma se evita discrecionalidad política.
- **Riesgo de desigualdad:** se mitiga con coparticipación solidaria, estándares mínimos provinciales y autoridades metropolitanas.
- **Evitar invasión de competencias:** cláusulas de concurrencia y coordinación, con control de constitucionalidad.
- **Sostenibilidad fiscal:** reglas de equilibrio y transparencia para municipios autónomos; asistencia técnica a municipios en transición.
- **Revisión periódica:** cada 10 años la Legislatura podrá revisar el umbral poblacional mediante ley especial, sin afectar autonomías ya otorgadas.

Implementación y cronograma sugeridos

- **Mes 0–3:** sanción de ley de necesidad y convocatoria a Convención Reformadora.
- **Mes 3–9:** aprobación de reforma constitucional.
- **Mes 9–21:** leyes marco (coordinación y coparticipación).
- **Mes 12–36:** convenciones municipales y sanción de cartas orgánicas; entrada progresiva en régimen autónomo.
- **Mes 24–36:** constitución de autoridades metropolitanas.

ANEXO II

Comparativa Constituciones provinciales a nivel Nacional sobre Municipios

Provincia	Niveles y tipos de autonomía municipal	Definición de municipio	Criterios para conformar un municipio	Tipos de gobiernos locales sin estatuto municipal	Organización y cartas orgánicas o normativa provincial
Buenos Aires	N/A	N/A	Art. 190	N/A	N/A
					Decreto-ley 6769/1958
Catamarca	Art. 245	Art. 244	Art. 245	Art. 255	Art. 245 al 247 y Art. 256
					Decreto-ley 4640/1991
Chaco	Art. 183	Art. 182	Art. 183	Art. 186	Art. 185
					Ley 4233/1995
Chubut	Art. 226	Art. 224	Art. 225	Arts. 227 y 228	Arts. 229 al 232
					Ley XVI-46/2010
Córdoba	Art. 180	Art. 180	Art. 181	Art. 194	Art. 181 al 184
					Ley 8102/1991
Corrientes	Art. 159	Art. 158	Art. 159	Art. 159	Art. 160
					Ley 6042/2011
Entre Ríos	Art. 231 y 232	Arts. 229 y 230	Arts. 230 al 232	Art. 232	Arts. 237 al 240
					Ley 10027/2012
Formosa	Art. 179	Art. 177	Art. 178	Art. 178	Arts. 179 y 180
					Ley 1028/1993
Jujuy	Art. 206	Art. 201	Arts. 206 y 207	Art. 208	Art. 211
					Ley 4466/1989
La Pampa	Art. 115	Art. 115	Art. 115	Art. 3	Art. 115
				Ley 1597	Ley 1597
La Rioja	Art. 198	N/A	N/A	N/A	Art. 203
				Art. 66 Ley 6843	Ley 6843
Mendoza	Art. 200/202	N/A	N/A	N/A	Art. 199
					Ley 1079/1934
Misiones	Art. 162	N/A	N/A	Art. 162	Art. 162
			Art. 2 Ley XV - N°5		Ley XV - N°5
Neuquén	Art. 184	Art. 182	Art. 182/185	Art. 194	Art 182 y 186
					Ley 53/1958
Río Negro	Art. 226	Art. 225	Art. 226	Arts. 240/241	Arts. 225 y 228
					Ley 2353
Salta	Art. 168	Art. 164	Art. 164		Art. 168
				Art. 31 y ss	Ley 1349
San Juan	Art. 240	Art. 239	Art. 240	Art. 252	Art. 239 y 241
					Ley 6289
San Luis	Art. 248	Art. 247	Art. 249 y 256	Arts. 250 al 252	Arts. 254 al 256
					Ley 5756/2004
Santa Cruz	Art. 141	Art. 140	Art. 140	Art. 148	Arts. 141 y 142
					Ley 55/1958
Santa Fe	N/A	Art. 106	Art. 107	Art. 106	N/A
			Art. 1 Ley 2756		Ley 2756
Santiago del Estero	Arts. 206 y 207	Art. 204	Art. 205	Art. 213	Art. 207
					Ley 5590
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Art. 169	Art. 169	Art. 170	Art. 181	Art. 176
					Ley 236/1984
Tucumán	N/A	N/A	Art. 132	N/A	Art. 132
	Art. 3 Ley 5529		Art. 2 Ley 5529		Ley 5529