

BIBLIOTECA

Ricardo Pablo Reca

**REFLEXIONES
SOBRE EL
REGIMEN
MUNICIPAL
BONAERENSE**



LIBRERIA
EDITORIA
PLATENSE



Tabla de contenido

PRÓLOGO.....23

TÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1. Una lectura sobre la actualidad

I. Palabras preliminares.....29

II. Sobre la iniciativa de reforma de
 la Ley Orgánica Municipal.....29

 1. Una propuesta de modificación integral.....32

 2. Una necesaria observación.....33

III. La creación del municipio de Lezama.....35

IV. Sobre la policía municipal.....37

 1. Algunos antecedentes.....38

 2. Un número significativo de interrogantes.....39

 3. Sobre las insuficientes atribuciones municipales.....40

 4. Una concepción integral.....41

V. El proyecto de regionalización.....41

 1. Un enérgico rechazo.....43

VI. El Área Metropolitana.....46

 1. Un tema típicamente metropolitano.....47

VII. Sobre la dependencia de los recursos.....49

VIII. La participación ciudadana.....51

 1. Una cláusula inerte.....51

 2. Testimonio de un recuerdo.....53

 3. Algunos ejemplos.....54

IX. Una reflexión final.....58

 1. La Declaración de La Plata 2010.....60

TÍTULO II

UNA REFLEXIÓN PREVIA Y NECESARIA

Capítulo 2. La transparencia estatal

I. Introducción.....65

 1. El contexto precedente.....66

 2. La “desestatización” nacional.....67

 3. La “concentración” provincial.....68

4. Una estrategia complementaria.....	68
5. La consolidación económica y la legitimación electoral del modelo.....	69
6. El estilo del poder.....	70
II. La necesidad de la transparencia.....	71
III. La reforma del Estado.....	73
1. La esencia del Estado.....	74
2. La relegitimación de las funciones del Estado: tres misiones fundamentales.....	75
2.1. La operatividad de los nuevos derechos y garantías.....	75
2.2. Las materias indelegables.....	76
2.3. El control de las privatizaciones.....	77
3. A modo de síntesis.....	81
IV. La reforma política.....	82
1. Política y eficiencia.....	82
2. La crisis de la argumentación pública.....	83
3. El discurso político.....	84
4. La necesidad de una autocrítica.....	85
5. Un caso paradigmático.....	86
6. Los principios de la rehabilitación.....	87
7. La revalorización de la actividad política.....	88
7.1. La sensibilidad social.....	88
7.2. La formación.....	89
7.3. La ética.....	90
8. La reforma electoral.....	92
V. La reforma institucional.....	93
1. La descentralización.....	95
2. La reforma municipal.....	96
3. Los liderazgos locales.....	97
4. La reforma constitucional.....	98
VI. Conclusión.....	99

Capítulo 3. La transparencia en la gestión municipal

I. Palabras preliminares.....	107
II. El contexto estatal.....	109
1. La flexibilización de la administración prestacional.....	110
2. Una indisimulable tensión.....	111

III. El municipio como objeto de estudio.....	112
IV. Los sistemas de control.....	113
V. La participación popular.....	114
VI. La descentralización.....	117
VII. Palabras finales.....	118

TÍTULO III

APORTE EN UNA ÉPOCA EMBRIONARIA Y REFORMISTA

Capítulo 4. La Ley Orgánica Municipal, su reforma

I. Introducción.....	123
1. El decreto 6769/58.....	124
II. Advertencias preliminares.....	125
1. La reforma de la Constitución de la Provincia.....	125
2. El traslado de la Capital.....	128
3. El área metropolitana bonaerense -A.M.B.A.-.....	129
III. Implicancias de la autonomía.....	132
1. Autonomía social-participativa.....	133
2. Autonomía político-administrativa y económico-financiera.....	135
3. Autonomía jurisdiccional.....	136
IV. Autonomía institucional.....	137
1. La categorización y los municipios de Carta.....	139
2. Las Cartas municipales.....	141
3. La categorización como requisito.....	143
V. La base territorial del municipio.....	144
VI. Regionalización municipal.....	147
1. La región como opción.....	148
2. Nuestra opinión.....	151
VII. Conclusión.....	154

TÍTULO IV

UN PANORAMA PERSISTENTE Y DESALENTADOR

**Capítulo 5. La crisis municipal en
la Provincia de Buenos Aires**

I. Palabras preliminares.....	161
1. Tributo a Octavio Paz.....	161
2. La globalización y la aldea.....	162

3. La misión del pensamiento.....	162
II. Algunas precauciones para abordar el tema.....	164
III. La crisis municipal.....	168
1. El artículo 123 de la Constitución Nacional.....	168
2. Un crítico plexo normativo.....	169
IV. Una concepción centralizadora.....	171
1. La unidad ejecutora del Conurbano Bonaerense.....	171
1.1. Un dictamen.....	172
2. El sistema educativo provincial.....	178
V. Los estilos predominantes de una gestión.....	180
1. Los argumentos justificantes.....	180
VI. Una concepción sobre el municipio bonaerense.....	182
VII. Corolario.....	184

Capítulo 6. Acerca de la autonomía municipal

I. Palabras iniciales.....	187
1. Una incesante inquietud.....	188
II. El municipio como garantía federal.....	189
III. La reforma constitucional bonaerense.....	191
1. Un gravísimo antecedente.....	192
2. Una pátina de modernización.....	193
IV. Los antecedentes constitucionales.....	195
1. La Provincia de Buenos Aires.....	196
V. Una hipótesis sobre esta injustificada omisión.....	198
1. Rasgos de nuestro sistema presidencialista.....	199
2. Sobre el alcance de la reelección indefinida.....	201
VI. Características de nuestro municipio.....	203
1. El alcance de la autonomía.....	204
2. El Proyecto Constitucional de 1990.....	205
3. Breve referencia en nuestro Derecho Público.....	210
VII. El valor de lo local.....	210
1. Lo local y lo urbano.....	212
2. Lo local y la globalización.....	215
2.1. Un dato a señalar.....	216
2.2. Una necesaria reivindicación.....	217
VIII. En busca de la identidad local.....	217
1. Una cuestión conceptual.....	218

2. La responsabilidad de la Legislatura.....	219
IX. Una reflexión final.....	220

Capítulo 7. El anacrónico régimen municipal bonaerense

I. Introducción.....	223
II. Una definitiva identidad.....	224
1. Un insólito argumento.....	225
2. La cuestión es relativizar.....	226
III. Una posmoderna secesión.....	229
1. Una modesta contribución.....	230
IV. Dos destinos contrapuestos.....	231
V. La energía social.....	233
VI. Anclados en el tiempo.....	235
VII. Otro tópico anacrónico.....	236
1. Sobre las competencias comunes.....	237
2. Un fenómeno singular.....	238
VIII. Palabras finales.....	239

TÍTULO V

SENTIDO Y VIGENCIA DE UN RECLAMO

Capítulo 8. Comentarios sobre la vida local

I. Prólogo.....	243
II. El injustificado retraso municipal.....	248
1. El concepto de comunidad.....	249
2. La calidad ciudadana.....	250
III. El régimen local bonaerense.....	250
1. La finalidad de un cometido.....	251
IV. La intervención ciudadana.....	252
1. Anverso y reverso de una misma percepción.....	253
V. Las deficiencias del sistema.....	255
1. La quietud del fatalismo.....	255
VI. Acerca del poder.....	256
1. El hábito de la reelección.....	257
2. Los límites de la reelección.....	257
VII. Respecto de la autonomía.....	258
1. La descentralización.....	259
2. Los Consejos electivos.....	259

3. El territorio.....	260
4. Competencias propias.....	261
5. Recursos.....	262
6. Instituciones.....	263
VIII. Las hijuelas culturales.....	263
1. La construcción del porvenir.....	264
2. Sobre la vida pública y privada.....	265
3. La cultura de la idoneidad.....	265
IX. La aptitud pública.....	266
1. La intermediación estatal.....	266
X. El contrato social.....	267
1. Afirmar y justificar.....	269
2. El autismo de la corporación.....	270
3. El ejercicio de la autoridad.....	271
4. Un compromiso con lo propio.....	272
5. Conductas reactivas y activas.....	272
XI. El ordenamiento territorial.....	273
1. Un programa de vida.....	274
2. La homologación urbanística.....	275
3. El medio ambiente urbano.....	276
4. Una manera de ejercitar el control.....	277
5. Ciudad sobre ciudad.....	277
6. Los protagonistas del desarrollo.....	279
XII. Garantizar la participación.....	280
1. Institucionalizar conductas.....	281
2. Conductas artificiales.....	281
3. El eficientismo.....	283
XIII. Corolario.....	284

TÍTULO VI

ALGUNOS CASOS PARADIGMÁTICOS SOBRE ESTA INVOLUCIÓN

Capítulo 9. La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires

- Parte general -

I. Introducción.....	288
1 Una aproximación a la tesis sustentada.....	291
2. Acerca de la metodología utilizada en este trabajo.....	293

II. La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires.....	297
1. Las leyes sancionadas y los nuevos municipios.....	297
2. La ley N° 11.550. Creación del Partido de Ezeiza.....	298
III. El fundamento técnico.....	303
1. El Consejo Federal de Inversiones y el Informe “Génesis 2000”.....	303
1.1. Área socio-económica.....	304
1.2. Área infraestructural.....	304
1.3. Área jurídica.....	305
1.4. Propuesta.....	305
IV. Un análisis crítico del informe.....	307
1. Una primera observación.....	307
2. Las metas perseguidas.....	308
3. La necesidad de una propuesta global.....	309
4. El alcance de la descentralización.....	310
5. Los criterios de reordenamiento aplicables.....	312
6. Una errática finalidad.....	313
V. Los efectos conflictivos de las leyes sancionadas.....	313
1. El ritualismo judicial.....	314
2. La Constitución como mandato.....	315
3. El pragmatismo político.....	317
VI. Tres testimonios.....	319
1. Primer testimonio: la presentación judicial.....	319
1.1. Acción declarativa de inconstitucionalidad.....	319
1.2. La resolución de la Suprema Corte.....	322
1.3. Acción de amparo Esteban Echeverría.....	323
1.4. La resolución sobre el amparo.....	325
2. Segundo testimonio: la presentación ante la Junta Electoral.....	326
3. Tercer testimonio: la representación legislativa.....	327
- Parte especial -.....	329
VII. La “creación” de municipios.....	330
1. Una posición al respecto.....	330
2. Nuestra opinión.....	331
2.1. Sobre la formación de pueblos.....	331
2.2. La Provincia y el municipio.....	332

2.2.1. La mirada de Sarmiento.....	333
2.2.2. La mirada de Alberdi.....	334
2.3. Lo que fue creado exige ser reconocido.....	335
VIII. El reconocimiento de municipios.....	336
1. Un principio y una garantía.....	336
2. Respeto de la ley: un antecedente para tener en cuenta.....	336
2.1. Ley de creación de ciudades.....	337
3. Respeto de la participación.....	338
3.1. La modalidad participativa en Brasil.....	339
3.2. Un proyecto legislativo.....	341
IX. La experiencia en el Derecho Público Estadual.....	342
1. Las Constituciones provinciales.....	342
1.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires.....	343
1.2. La Constitución de la Provincia de Córdoba.....	343
1.3. La Constitución de la Provincia de Jujuy.....	344
1.4. La Constitución de la Provincia de La Pampa.....	345
1.5. La Constitución de la Provincia de Misiones.....	346
1.6. La Constitución de la Provincia de Río Negro.....	346
1.7. La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.....	347
1.8. La Constitución de la Provincia de Salta.....	348
1.9. La Constitución de la Provincia de San Luis.....	348
1.10. La Constitución de la Provincia de San Juan.....	349
X. Características de las Constituciones reseñadas.....	350
1. Límites territoriales de la Provincia.....	351
2. Respeto de la división político-administrativa.....	351
3. Reconocimiento de municipios.....	352
4. Respeto de los límites territoriales municipales.....	352
XI. El tema en nuestra Provincia de Buenos Aires.....	353
1. Algunas sugerencias que ofrece el Derecho Comparado.....	353
2. Un antecedente en la Convención Constituyente del 94.....	354
XII. La necesidad de la regionalización.....	355
1. Un breve relevamiento de la zona.....	355
1.1. Un cuadro sinóptico.....	356
1.2. Características del área.....	356
1.3. Algunas indicaciones de su crecimiento.....	356
2. Las previsiones legislativas.....	357
2.1. La ley N° 8912/77.....	357

Reflexiones sobre el régimen municipal bonaerense

2.2. El proyecto constitucional del año 1990.....	357
3.El Derecho Comparado.....	358
3.1. Constitución de Venezuela.....	358
3.3. Constitución de Brasil.....	358
3.3. Constitución de México.....	359
XIII. Conclusión.....	359
1. Una urgente enmienda municipal.....	359
2. Las leyes como anticipo constitucional.....	359
3. Una advertencia a nuevos proyectos.....	360
4. La normalización de los Concejos Deliberantes.....	360
5. La “creación” de municipios.....	361
6. El reconocimiento municipal.....	361
7. La singularización del área metropolitana.....	362
8. Una cuestión de prioridad.....	363
9. La responsabilidad de la Legislatura.....	363
10. El territorio municipal.....	363
11. Municipio y descentralización.....	364
12. El territorio de los nuevos municipios.....	365
13. El sistema territorial adoptado.....	365
14. La modificación de los límites territoriales municipales.....	366

Capítulo 10. El planeamiento urbano como herramienta de gestión local

I. El marco municipal.....	369
1. Una visión jurídica constitucional.....	370
2. El tema en la Provincia de Buenos Aires.....	372
II. Territorio y municipio.....	374
1. La base territorial.....	375
2. La intangibilidad territorial.....	376
3. El planeamiento territorial.....	377
4. El ordenamiento territorial.....	381
III. A modo de corolario.....	383

Capítulo 11. Una reflexión sobre el patrimonio cultural tangible

I. Introducción.....	385
II. La voluntad constituyente sobre el tema.....	385

III. La categoría del agravio.....	386
IV. La participación ciudadana.....	387
V. La debilitada vigencia del decreto-ley 8912.....	388
VI. El municipio como sujeto de poder.....	390
VII. El insólito régimen local bonaerense.....	392
VIII. El sentido de la protección patrimonial.....	392
IX. Una irrazonable consolidación.....	393
X. La dimensión cultural de la identidad colectiva.....	394
XI. Una consideración sobre la plusvalía urbana.....	395
XII. Reflexión final.....	396

**Capítulo 12. Notas sobre el Estatuto
del empleado municipal**

I. Palabras iniciales.....	399
II. El régimen municipal.....	400
1. Algunas características sobresalientes.....	400
III. El alcance de la autonomía.....	402
1. Sobre la necesidad de una ley marco.....	402
IV. La autonomía administrativa.....	403
V. El tema en la Provincia de Buenos Aires.....	404
1. El tema en nuestra jurisprudencia.....	405
1.1. Sobre el empleo público.....	406
2. Otro antecedente: el Proyecto Constitucional de 1990.....	407
VI. La ley 11.757.....	408
VII. Palabras finales.....	410

TÍTULO VII

DOS DESTINOS CONSTITUCIONALES CONTRAPUESTOS

**Capítulo 13. Sobre la personería jurídica de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

I. Distintas tesis sobre el estatus jurídico institucional.....	413
1. Un municipio de carácter nacional.....	414
2. Una autonomía <i>sui generis</i>	414
3. Una autonomía “semiplena”.....	415
4. Una autonomía “en tránsito”.....	416
5. Una ciudad estado.....	417
6. Una provincia urbana.....	417

II. Un nuevo sujeto federal.....	418
III. El condicionamiento de la ley de garantías.....	419
1. Un dato ilustrativo.....	421
IV. La competencia jurisdiccional de la Ciudad Autónoma.....	422
1. Una insólita sustracción.....	422
V. Reconocimiento de una nueva identidad.....	424
1. Un insoslayable antecedente.....	424
2. La potestad estatuyente.....	426
3. Su singularidad institucional.....	427
4. La convivencia con la capitalidad.....	428
VI. Conclusión.....	429

TÍTULO VIII

APUNTES PARA UNA PROPUESTA

Capítulo 14. Una imprescindible reforma municipal

I. Antecedentes en nuestro Derecho Público.....	435
II. Un sistema petrificado.....	436
III. La complejidad de nuestra Provincia.....	437
IV. Una anacrónica Ley Orgánica.....	438
1. Una breve cronología.....	438
2. Algunas modificaciones a la ley.....	439
3. Insinuaciones y proyectos.....	441
V. Una impostergable deuda.....	444
VI. Conclusión.....	445

APÉNDICE DOCUMENTAL

Un insoslayable antecedente constitucional

Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1889.....	453
---	-----

Las dos excepciones al movimiento reformista

Constitución de la Provincia de Mendoza.....	459
--	-----

Constitución de la Provincia de Santa Fe.....	465
---	-----

Cuatro tópicos fundamentales

Constitución de la Provincia de Córdoba.....	469
--	-----

Ley Orgánica Municipal N° 8102.....	471
-------------------------------------	-----

Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba.....	475
--	-----

Constitución de la Provincia de Río Negro.....	477
--	-----

Ley Orgánica Municipal N° 2353.....	479
-------------------------------------	-----

Ricardo Pablo Reca

Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche.....	481
<i>Dos proyectos de ley</i>	
Proyecto de ley: Sobre las Cartas municipales.....	485
Proyecto de ley: Sobre las formas de democracia semidirecta.....	493
<i>Sobre el reconocimiento de nuevos municipios</i>	
Proyecto de ley: Para el reconocimiento de nuevos municipios.....	511
<i>El intento de regionalización</i>	
Proyecto de ley: Sobre la incorporación del régimen regional.....	523
Proyecto de ley: Sobre el Plan de Regionalización.....	535
Jornadas sobre el Régimen Municipal Bonaerense en “Homenaje al Profesor Emérito Tomás Diego Bernard”	555