

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Propuesta de modificación del Régimen Municipal (actuales artículos 106 y 107) elaborada por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral

La provincia de Santa Fe, como unidad constitutiva de un estado federal, presenta una división política y administrativa particular, similar solamente a otras pocas provincias. En primera instancia se divide en 19 departamentos. Éstos cumplen la función de representación política en uno de los poderes del Estado provincial como es el legislativo, al ser electo por cada departamento un/a senador/a. En otras provincias, como Mendoza, cada departamento se corresponde con un municipio. En el caso de Santa Fe, los departamentos contienen, sin dejar ninguna superficie por cubrir, a gobiernos locales, que según su categoría se denominan “municipios” y “comunas”.

Las regulaciones sobre los gobiernos locales santafesinos están plasmadas en la actual Constitución provincial, reformada en 1962, y en las leyes orgánicas de Comunas (Nro. 2439) y de Municipales (Nro. 2756) sancionadas en 1985. De manera muy sintética la Constitución establece que un gobierno local es todo “núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia”. Son “comunas” los que no alcancen los 10.000 habitantes y “municipios” los que superen éste umbral poblacional. Las comunas son gobernadas por un poder ejecutivo colegiado –comisión comunal- y los municipios por un poder ejecutivo uninominal –intendente/a-, al que se le agrega un poder legislativo –concejo municipal-.

Actualmente la provincia está compuesta por 366 gobiernos locales, de los cuales 65 revisten la categoría municipal y los restantes -301- la comunal. Todos los departamentos presentan al menos un municipio, como son los casos de: Constitución, Garay y San Justo. Los departamentos con mayor cantidad de municipios son: Rosario y La Capital con 8 y 7 respectivamente. Le siguen con 6 municipios los departamentos de General Obligado y de San Lorenzo.

Los municipios representan solo el 18% de la totalidad de los gobiernos locales, pero concentran el 84% de la población total de la provincia. Los más poblados, según los datos del Censo 2022, son los de Rosario, Santa Fe y Rafaela con 1.029.619, 403.878, 101.733 habitantes respectivamente. Por otra parte, 16 municipios evidencian una población inferior a 10.000 habitantes, siendo los siguientes los cinco menos

Facultad de Humanidades y Ciencias

Decanato

Ciudad Universitaria.

S3000ZAA Santa Fe -RA

+54 342 4575200

decanato@fhuc.unl.edu.ar

poblados: Sastre y Ortiz, San Vicente, Villa Minetti, Teodelina y San José de la Esquina con 5.855, 6.245, 6535, 6.652 y 6.872 habitantes respectivamente.

En cuanto a las comunas, 199 no alcanzan los 2.000 habitantes, por lo cual según el INDEC se trata de población rural. De dichos gobiernos, 79 presentan una población inferior a los 500 habitantes, de los cuales 8 no superan los 100 habitantes.

La “base territorial” de los gobiernos locales

Un aspecto destacado de las características de la base territorial refiere a cómo se distribuye la población. En este sentido, en 305 gobiernos locales, lo que representa el 83%, se asienta sola una localidad, que puede ser urbana o rural agrupada según supere o no los 2.000 habitantes, y población que vive en el campo –rural dispersa-. Este modelo está íntimamente ligado a la colonización agrícola, ya que las localidades que se fueron gestando como estadio avanzado de dicho proceso, se organizaron social y políticamente y se constituyeron en gobiernos.

Luego le siguen en importancia los municipios y comunas en cuyo interior están presentes dos localidades y población rural dispersa. Son 35 los gobiernos locales con estas características.¹ En algunos casos este modelo se vincula también con el proceso de colonización agrícola, donde surge en torno a la estación ferroviaria una localidad y luego próxima a la misma se genera otro asentamiento, como es el caso de Plaza Saguier y Estación Saguier.

Por otra parte, en 19 gobiernos locales la población es totalmente rural dispersa, es decir se trata de comunas en las cuales la población vive totalmente en el campo. Suele estar presente un paraje con la presencia de una escuela de nivel primario, un destacamento policial, un edificio comunal y un pequeño puñado de viviendas. Casi la totalidad de estas comunas se localizan en el centro-oeste santafesino y no superan los 300 habitantes.

¹ Gobiernos locales con más de una localidad: San José de la Esquina (departamento Caseros) , Frontera, Josefina, Lehmann, Saguier, San Vicente, Zenón Pereyra (departamento Castellanos) , Cepeda, Pavón (Departamento Constitución), Colonia Mascías (departamento San Javier) , Santa Rosa de Calchines (departamento Garay), Chovet, Los Laureles, Reconquista, Villa Ana (departamento Gral. Obligado) , Oliveros, Pueblo Andino, Villa Eloísa, Totoras (departamento Iriondo), Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Monte Vera, Nelson (departamento La Capital), Humboldt (departamento Las Colonias) , Alvear, Álvarez, Arroyo Seco, Piñero, Villa Amelia (departamento Rosario), Huanqueros (departamento San Cristóbal), San Javier (departamento San Javier). Arocena, Barrancas (departamento San Jerónimo), Luis Palacios (departamento San Lorenzo), Colonia Belgrano (departamento San Martín), Landeta, Intiyaco, La Sarita, Avellaneda, Lanteri, Fortín Olmos, Garabato, Vera, Villa Ocampo, Toba (departamento Vera)

CUADRO 1. División político-administrativa actual de la provincia de Santa Fe

Régimen actual		
Categoría	Órgano/s de gobierno	Gobiernos locales que se incluyen
Municipios de primera categoría	-Poder ejecutivo (intendente) -Poder legislativo (Consejo municipal. Ley 13243: por los primeros 200.000 habitantes se eligen trece concejales, agregándose en ambos casos un concejal por cada 50.000 habitantes o fracción no inferior a 30.000	Gobiernos locales que superan los 200.000 habitantes Rosario Santa Fe
Municipios de segunda categoría	-Poder ejecutivo (intendente) -Poder legislativo: Consejo municipal Por ley Ley 13243 los municipios de segunda categoría eligen seis concejales por los primeros 20.000 habitantes. Luego agregarán un concejal por cada 15.000 habitantes hasta llegar a los 80.000 habitantes. Superando ese número agregarán otro concejal por los próximos 30.000 habitantes, otro por los siguientes 40.000 y un último por los siguientes 50.000 habitantes.	Todos los gobiernos locales que superan los 10.000 habitantes excepto Rosario y Santa Fe, que son de primera categoría y los que no llegan a dicho umbral (Sastre, San Jerónimo Norte, Suardi, San Guillermo, Malabrigo, Las Toscas, San Vicente, Villa Minetti, Teodelina y San José de la Esquina)
Comunas de primera categoría	Poder ejecutivo colegiado: Comisión Comunal de 5 integrantes	Gobiernos locales que presentan entre 1.500 y 10.000 habitantes
Comunas de segunda categoría	Poder ejecutivo colegiado: Comisión Comunal de 3 integrantes	Gobiernos locales con población inferior a 1.500 habitantes

FUENTE: Constitución de la provincia de Santa Fe año 1962 y leyes orgánicas de Comunas (Nro. 2439) y de Municipales (Nro. 2756)

Propuesta

Se propone utilizar en la denominación de la totalidad de los gobiernos locales el término de “**municipio**”. Este concepto evita confusiones en la utilización de conceptos que son polisémicos con los de “ciudad” y de “pueblo”. En caso de ser necesario utilizar estos términos, se sugiere reemplazarlos por un concepto oficial enunciado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como lo es el de “localidad”, entendida ésta como una concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles.

Por lo tanto, se propone modificar el artículo 106 de la actual constitución e incorporar el siguiente concepto de gobierno local:

Todo grupo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen constituyendo gobiernos locales bajo la denominación de municipios. Un municipio es una entidad político-administrativa delimitada territorialmente, que, sobre una base de capacidad económica, lazos de vecindad de sus habitantes y construcción identitaria; su ciudadanía se organiza, dentro del Estado, para gestionar sus propios asuntos. Todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución la autonomía para resolver los asuntos de interés local. A tal efecto, se les garantiza la organización del propio gobierno y la elección directa de sus autoridades.

Dada la importante cantidad de gobiernos locales y la heterogeneidad de los mismos en cuanto a la cantidad y a la distribución de su población explicitada anteriormente, se propone una categorización que dé cuenta de dicha diversidad. Para la elaboración de la propuesta se retoman normativas vigentes, como son las disposiciones sobre el régimen municipal que determinan la cantidad de concejales y las renovaciones totales y parciales de los concejos deliberantes según la cantidad de habitantes de los gobiernos locales.

Por lo tanto, se propone modificar el artículo 107 de la actual Constitución e incorporar la siguiente tipología de municipios:

Tipología de municipios

Se proponen tres grupos de municipios. A saber:

1. Municipios con gobierno ejecutivo y legislativo habilitados a formular cartas orgánicas

1.1 Municipios de primera categoría

1.2 Municipios de segunda categoría

2. Municipios con gobierno ejecutivo y legislativo no habilitados a formular cartas orgánicas

2.1 Municipios de tercera categoría

2.2 Municipios de cuarta categoría

3. Municipios con solo gobierno ejecutivo

3.1 Municipios de quinta categoría

3.2 Municipios de sexta categoría

El criterio utilizado para la categorización de los diferentes municipios es estrictamente cuantitativo en base al número de habitantes de cada gobierno local. Si bien en la Constitución actual se utiliza el mismo criterio, existen gobiernos locales que no se ajustaron a lo normado por la misma.

En este sentido, se propone incorporar en la modificación que se realice del actual artículo 107 los siguiente:

La categorización de los municipios se definirá estrictamente en función de la cantidad de habitantes presentes en los mismos según los datos suministrados por recuentos poblacionales aplicados por los organismos oficiales federales y provinciales pertinentes

Por otra parte, teniendo en cuenta que existen gobiernos locales en los cuales se desarrollan más de una localidad en su base territorial, se podría habilitar a los mismos a disponer del funcionamiento de *delegaciones municipales* en aquellas localidades en las cuales no tienen asiento las autoridades municipales

Las características de los distintos tipos de municipios que se proponen se explicitan en el cuadro siguiente:

Facultad de Humanidades y Ciencias

Decanato

Ciudad Universitaria.

S3000ZAA Santa Fe -RA

+54 342 4575200

decanato@fhuc.unl.edu.ar

CUADRO 2. Tipología de municipios propuestos en la constitución reformada

Categoría	Órgano/s de gobierno	Gobiernos locales que se incluyen
Municipios de primera categoría	<p>-Poder ejecutivo (intendente)</p> <p>-Poder legislativo (Consejo municipal. Según la ley 13243 se establecen: por los primeros 200.000 habitantes se eligen trece concejales, agregándose en ambos casos un concejal por cada 50.000 habitantes o fracción no inferior a 30.000</p> <p>-Renovación de los Consejos por mitades cada dos años</p> <p>-Se habilita la implementación de cartas orgánicas municipales</p>	<p>Gobiernos locales que superan los 200.000 habitantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rosario • Santa Fe <p>(2 gobiernos locales que totalizan 1.446.282 habitantes –Censo 2022)</p>
Municipios de segunda categoría	<p>-Poder ejecutivo (intendente)</p> <p>-Poder legislativo: Consejo municipal</p> <p>Según la ley Ley 13243 se eligen seis concejales por los primeros 20.000 habitantes. Luego agrega un concejal por cada 15.000 habitantes hasta llegar a los 80.000 habitantes. Superando ese número agregarán otro concejal por los próximos 30.000 habitantes, otro por los siguientes 40.000 y un último por los siguientes 50.000 habitantes.</p> <p>-Renovación de los Consejos por mitades cada dos años</p> <p>-Se habilita la implementación de cartas orgánicas municipales</p>	<p>Gobiernos locales que presentan entre 50.000 y 200.000 habitantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rafaela • Reconquista • Villa Gobernador Gálvez • Venado Tuerto • Santo Tomé • Villa Constitución • San Lorenzo <p>(7 gobiernos locales que totalizan 545.325 habitantes –Censo 2022)</p>
Municipios de tercera categoría	<p>-Poder ejecutivo (intendente)</p> <p>-Poder legislativo: Consejo municipal</p> <p>-7 concejales de 20.000 a 35.000 habitantes</p> <p>-8 concejales de 35.000 a 50.000 habitantes</p> <p>(en función de lo dispuesto por ley</p>	<p>Gobiernos locales que presentan entre 20.000 y 50.000 habitantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esperanza • Granadero Baigorria • Casilda

	13243) -Renovación de los Consejos por mitades cada dos años	<ul style="list-style-type: none"> • Funes • Cañada de Gómez • Pérez • Capitán Bermúdez • Roldán • Avellaneda • San Justo • Arroyo Seco • Sunchales • Vera • Coronda • Firmat • Gálvez (16 gobiernos locales que totalizan 485.000 habitantes –Censo 2022)
Municipios de cuarta categoría	-Poder ejecutivo (intendente) -Poder legislativo: Consejo municipal integrado por 6 concejales -Renovación total de los Consejos cada cuatro años	Gobiernos locales que presentan entre 5.000 y 20.000 habitantes (71 gobiernos locales que totalizan 692.669 habitantes –Censo 2022)
Municipios de quinta categoría	Poder ejecutivo colegiado: Comisión Comunal de 5 integrantes	Gobiernos locales que presentan entre 1000 y 5.000 habitantes (136 gobiernos locales que totalizan 312.838 habitantes –Censo 2022)
Municipios de sexta categoría	Poder ejecutivo colegiado: Comisión Comunal de 3 integrantes	Gobiernos locales con población inferior a 1000 habitantes (133 gobiernos locales que totalizan 62.794 habitantes –Censo 2022-)

La propuesta de un piso de 5.000 habitantes como condición para que los municipios cuenten con el funcionamiento de concejos deliberantes se justifica en la conveniencia de incluir en esta categoría a todos los actuales municipios, que por tal condición están

Facultad de Humanidades y Ciencias

Decanato

Ciudad Universitaria.

S3000ZAA Santa Fe -RA

+54 342 4575200

decanato@fhuc.unl.edu.ar

vigentes dos poderes del Estado (ejecutivo y legislativo). Si bien la ley actual plantea que para que un gobierno local alcance el status municipal se requiere un piso mínimo de 10.000 habitantes, existen casos en los que no alcanzan dicho piso demográfico como es el caso del municipio de Sastre, departamento San Martín, que sólo posee 5855 habitantes según el Censo 2022. De esta manera, al establecer un piso de 5.000 habitantes, la totalidad de los actuales municipios seguirían manteniendo sus concejos deliberantes.

Por otra parte, el piso de los 5.000 habitantes implica que los municipios que superan esta cifra revisten cierta complejidad que justifica la presencia de dos poderes del Estado, favoreciendo la canalización de los intereses y de las problemáticas ciudadanas.

El umbral de los 50.000 habitantes para habilitar a los municipios para que sancionen sus cartas orgánicas se justifica por la magnitud intermedia de las localidades presentes en su interior que se ubican entre una localidad pequeña y una muy populosa. Este parámetro numérico implica el desarrollo de funciones que revisten una complejidad y alcance territorial que excede a su área edificada. La organización política y administrativa de éstos municipios requiere de ejecutivos municipales que desarrollen áreas de gobierno que atiendan demandas diversas. La redacción y sanción de una carta orgánica favorece el trazo de lineamientos a mediano plazo y la discusión del perfil de municipio por el cual se aspira transitar comunitariamente para alcanzarlo.

La división dentro del grupo de municipios habilitados para sancionar cartas orgánicas en dos subgrupos –entre 50.000 y 200.000 habitantes y superior a los 200.000 habitantes- se justifica en normativas actuales que estipulan diferencias en la magnitud de los cuerpos deliberativos fijando como umbral demográfico de referencia los 200.000 habitantes (ley 13243).

La división dentro del grupo de municipios que no están habilitados para que formulen sus cartas orgánicas –entre 5.000-20.000 habitantes y entre 20.000-50.000 habitantes- se justifica también en la vigencia de la ley 13243 que toma como parámetro la cifra de 20.000 como piso para comenzar a incrementar la cantidad de concejales. Además, la ley de Necesidad de Reforma de la Constitución estipula que los cuerpos deliberantes de los municipios tendrán renovación total si no alcanzan dicho umbral poblacional y renovación parcial si superan el mismo