

# Factibilidad de la aplicación de las técnicas de asociativismo y cooperativismo intermunicipal para un sistema integrado de transporte

Feasibility of applying intermunicipal associativism and cooperativism techniques for an integrated transportation system

**María Falú y María Cristina Grunauer de Falú\***

**Autoras:**

Dra. María Falú y Cristina Grunauer de Falú  
Universidad Nacional de Tucumán (UNT)

**Recibido:** 20/10/2025

**Aceptado:** 10/11/2025

**Citar como:**

FALÚ, María y GRUNAUER DE FALÚ, María Cristina (2025): “Factibilidad de la aplicación de asociativismo y cooperativismo intermunicipal para un sistema integrado de transporte”, *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNT*, Vol. 1, Núm. 1.

**Licencia:**

Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

**Resumen:** El artículo presenta un estudio del fenómeno de la “metropolitaneidad” del Conglomerado Urbano Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) y su impacto en el transporte público. Este fenómeno ha provocado la insuficiencia, ineficacia de las prestaciones de los servicios de las administraciones locales. El fenómeno metropolitaneidad nos desafía a estudiar la factibilidad de proponer un modelo asociativo que potencie objetivos comunes y haga posible la consolidación de bloques que por su envergadura, admitan transferencias, descentralización, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global. En este trabajo nos ocupamos del estudio de la posibilidad de creación de un “Sistema Integrado de transporte intermunicipal” para el conglomerado urbano GSMT a través de una estructura flexible, que sobrepase, sin resignar la autonomía, los límites jurisdiccionales clásicos y recepcione localmente el fenómeno de crecimiento a través de entidades asociativas de carácter local.

**Palabras claves:** transporte público, conglomerado urbano, entidades asociativas

---

\* María Falú. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán.

\*\* María Cristina Grunauer de Falú. Doctora en Derecho (UNT), Postdoctora (UNT) y Especialista en Derecho Administrativo (UNT). Profesora Titular Regular de “Derecho del Transporte” y “Análisis y redacción de cláusulas contractuales” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT.

**Abstract:** This article presents a study of the "metropolitanization" phenomenon of the Greater San Miguel de Tucumán Urban Conglomerate (GSMT) and its impact on public transportation. This phenomenon has led to insufficient and ineffective service delivery by local governments. The metropolitanization phenomenon challenges us to study the feasibility of proposing an associative model that fosters common goals and enables the consolidation of blocks that, due to their size, allow for transfers, decentralization, changes in jurisdictional competence, and greater global negotiation capacity. In this paper, we study the possibility of creating an "Integrated Intermunicipal Transportation System" for the GSMT urban conglomerate through a flexible structure that transcends traditional jurisdictional boundaries without sacrificing autonomy and accommodates the growth phenomenon locally through local associative entities.

**Keywords:** public transportation, urban conglomerate, associative entities

## I. INTRODUCCIÓN

El transporte público es una de las herramientas más importantes para el crecimiento económico de una ciudad. Un sistema de transporte de pasajeros eficiente y eficaz que garantice la accesibilidad e igualdad es garantía de crecimiento.

Las tres ciudades de Tucumán, que forman el Gran Área Metropolitana Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí, con otras satelitales, tienen en común el problema de la ineficiencia e ineficacia del servicio de transporte de pasajeros. Una gran parte de la población no accede a la prestación del servicio. Por otro lado, existen los problemas causados por todos los sistemas de transporte: congestión, accidentalidad, dificultad en el acceso y problemas de inaccesibilidad e inequidad. También tienen en común vías de comunicación principales.

Entre ellas se ha producido el fenómeno de la "metropolitaneidad" dando origen al Conglomerado Urbano Gran San Miguel de Tucumán (GSMT). Del estudio actual de esta aglomeración poblacional y urbana, surge evidente que la original planificación urbana, fundada en un criterio de centralismo de los municipios más poderosos, no es suficiente para satisfacer los intereses de todos los habitantes, en especial cuando hablamos del transporte público. El fenómeno de la concentración poblacional no es exclusivo de nuestro país, siendo muchos los factores que han influido para ello, destacándose los de índole económicos. Este fenómeno ha provocado la insuficiencia, ineficacia de las prestaciones de los servicios de las administraciones locales.

El fenómeno metropolitaneidad, nos lleva a la idea de estudiar la factibilidad de proponer un modelo asociativo que potencie objetivos comunes y haga posible la consolidación de bloques que por su envergadura admitan transferencias, descentralización, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global. Se trata, pues, del diseño de una nueva infraestructura federal. En este trabajo nos ocuparemos del estudio de la posibilidad de creación de un "Sistema Integrado de transporte intermunicipal" para el conglomerado urbano

GSMT a través de una estructura flexible, que sobrepase, sin resignar la autonomía, los límites jurisdiccionales clásicos y recepcione localmente el fenómeno de crecimiento a través de entidades asociativas de carácter local (asociación de municipios).

Lo haremos a través de algunas recomendaciones a los tres principales municipios que lo integran mediante la implementación de un sistema integrado de transporte de pasajeros con un corredor integrado entre las tres ciudades gobernado por un Órgano Intermunicipal.

Surge de la realidad mencionada que hay potencial para aconsejar una gestión asociada entre los tres municipios de la Provincia de Tucumán: Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí, teniendo en cuenta los intereses comunes de transporte público de pasajeros, las rutas comunes utilizadas y las vías de comunicación que surcan los tres municipios.

En este trabajo, y a los fines expuestos precedentemente, se estudiará la factibilidad de la creación de ese para gestionar y administrar el sistema corredor integrado de transporte de pasajeros público, como estrategia de desarrollo del tránsito y transporte entre los tres municipios, de su eficacia y eficiencia, garantizando la igualdad y accesibilidad del servicio para todos los ciudadanos.

## II. LAS TÉCNICAS DE COOPERATIVISMO Y ASOCIATIVISMO

Existen técnicas de cooperativismo y asociativismo intermunicipal, que se pueden aplicar para la gestión asociada entre los municipios de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí ubicados en de la Provincia de Tucumán que harían factible la creación de un Órgano Intermunicipal como estrategia de desarrollo del tránsito y transporte de los tres municipios, de su eficacia y eficiencia, garantizando la igualdad y accesibilidad del servicio para todos los ciudadanos a través de la creación de un Sistema Integrado de Tránsito y Transporte de pasajeros, entre otras herramientas con un corredor integrado, que cruce los tres municipios.

Los tres municipios tienen competencias constitucionalmente atribuidas sobre su propio espacio territorial, definidos como “ejido municipal”. Estas competencias son derivadas de la organización del Estado como Federal el que asigna competencias a tres órdenes de Estado: uno de ellos el municipal. Entre estas competencias se encuentra la de regular el tránsito y el transporte en cada ejido municipal. En caso de crearse un sistema integrado de transporte entre los tres es un problema cuando se trata de definir cuál de los tres estados municipales tendrá competencia de regulación, fiscalización y control sobre el sistema a crearse dado que el mismo será abarcativo de los tres ejidos municipales.

La presente ponencia pretender brindar algunas propuestas al problema competencial municipal en caso de crearse el sistema intermunicipal a través del uso de las técnicas denominadas de asociativismo intermunicipal o cooperación intermunicipal.

## II. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE

El Sistema Integrado de Transporte Público es un conjunto articulado de los diferentes medios de transporte de pasajeros existentes en una ciudad, estructurado para prestar un servicio confiable, eficiente, cómodo y seguro, que permite movilizar a sus usuarios con altos estándares de calidad, acceso y cobertura en toda la ciudad.

En el caso de estudio se articularían únicamente transportes terrestres por automotores dado que no existen otros tipos de transportes en ninguna de las tres ciudades estudiadas. La articulación, en este caso, se tendría que hacer entre las distintas categorías de transportes por automotor y se ordenaría en cuadrantes o anillos de territorio subdivididos en barrios circulares que convergerían en el corredor integrado, que atraviesa las tres ciudades.

Las ventajas y su resultado beneficioso que se observan en la aplicación en diferentes ciudades americanas, que luego se citan, lo recomiendan con el fin de lograr una ciudad conectada y ordenada, con servicios de transporte de pasajeros de mayor calidad y un sistema único de información y atención.

En el presente estudio no puede dejar de tenerse en cuenta que las tres ciudades tienen categoría de “municipios”, lo cual implica un reconocimiento constitucional de sus potestades de regulación y control sobre el transporte que se realiza dentro de su ejido municipal por asignación de competencia territorial, lo que implica el problema a resolver.

Las ciudades-municipios en estudio tienen la particularidad que se unen en los hechos mediante dos calles que atraviesan a las tres.

Ante la dificultad de conseguir grandes inversiones en el sector transporte que den respuesta al problema creciente de transporte público atomizado y desorganizado, se comenzaron a crear y a utilizar los corredores únicos y exclusivos destinados al transporte de pasajeros, con el objeto de lograr la optimización de las vías ya existentes, y la mejora en el servicio de transporte. Nuestro caso presenta caracteres similares.

Así, surgió una solución, basada en la creación de los “corredores integrados”, los que son vías únicas con destino exclusivo para la circulación de vehículos autorizados para transportes de pasajeros. Pueden ser, según la ciudad y sus medios de transportes cariles de circulación destinados al uso de vehículos automotores colectivos o particulares, férreos, subterráneos, bicies sendas etc.

Para implementar un Sistema Integrado de Transporte es necesaria, además, la integración tarifaria, de la infraestructura, de la operación y en este caso en especial dada la convergencia de tres entidades autónomas como son los tres municipios: una autoridad única del sistema de transporte.

El tránsito es una actividad material que se refiere a la utilización de una vía pública para llevar de un punto a otro, personas o cosas.

No es sólo prestado por ciertas entidades especializadas en cuyo caso adquiere el carácter de servicio público, como el caso de los transportes masivos, sino también puede ser realizado por personas particulares.

El uso y control de la vía pública es regulado por el Estado que tiene competencia sobre esa vía pública, que integra su dominio viario.

El Estado con asignación de competencias constitucionales para la regulación y el control del tránsito en una determinada vía pública, puede ser el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, según sea competencia exclusiva o concurrente.

En el caso del tránsito y transporte de pasajeros municipal se refiere siempre al que se realiza por las vías públicas municipales denominadas calles, que integran el “dominio viario” del Municipio por definición de su egido o jurisdicción de su territorio municipal.

#### **IV. LA FACTIBILIDAD DE APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DEL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL**

Del estudio comparativo de las numerosas leyes, ordenanzas y decretos que rigen actualmente nuestro tránsito y transporte en todos los niveles, que serán comparativamente estudiados, surgirán numerosos problemas por lo que este proyecto planteará y propondrá la necesidad de resolver los conflictos originados para lograr una uniformidad de normativas que se refieren a aspectos vitales del tránsito y transporte por razones de seguridad pública y por otra parte el respeto al ejercicio de las competencias atribuidas a los Estados locales y a la heterogeneidad consiguiente.

Existen factores que intervienen en el sistema de transporte de pasajeros que son comunes en cada centro de poder como la red vial, los pasajeros transportados, el conductor de la unidad, el vehículo utilizado para la prestación del servicio, etc.

El control del transporte interprovincial corresponde al Congreso e incluye no solo lo relativo a la propiedad en cualquiera de sus manifestaciones, camiones, ómnibus y automotores en general, sino también a las personas y las relaciones jurídicas derivadas del mismo transporte cuando éste se realiza entre habitantes de diferentes Provincias. Así lo establece la Ley Nacional de Tránsito Nº 24449, promulgada el 6 de Febrero de 1995 y su Decreto Reglamentario Nº 779/95.

La Ley mencionada, se sancionó después de varios años de atraso normativo y de inseguridad jurídica en materia de tránsito, para los caminos y calles de la República Argentina.

La Ley vigente regula el uso de la vía pública y es de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueren con causa del tránsito, y prevé el mecanismo de la adhesión provincial. Son autoridades de aplicación y comprobación de las normas contenidas en esta ley los organismos nacionales provinciales y municipales que determinen las respectivas jurisdicciones que adhieren a ésta.

Se debe tener en cuenta, el art. 42 de nuestra Constitución Nacional que consagra el deber de las autoridades en cuanto a proveer al control de calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Tanto la Provincia de Tucumán, como el Municipio de San Miguel de Tucumán se han adherido parcialmente a este ordenamiento legal, (habiéndose derogado las normas pre-existentes), pero en ambos existen normas exclusivas y a veces contrarias a la anterior, referentes al tránsito y transporte en la Provincia y en el Municipio.

Estas normas, leyes, decretos y ordenanzas, deben ser compiladas de manera uniforme para garantizar la seguridad jurídica del ciudadano.

La implementación de un “Sistema Integrado de Transporte” impone la uniformidad normativa como una exigencia del sentido común, para lograr que las normas reguladoras del tránsito y sus pautas de aplicación y juzgamientos sean razonablemente uniformes en todo el “Sistema Integrado de Transporte” el cual abarcaría las tres ciudades principales con posibilidad de extensión hacia las satélites que integran el GSMT.

Planteada la perspectiva del control, la posibilidad de integrar el Organismo de coordinación central para el control del “sistema Integrado de Transporte” fue estudiado en el derecho comparado y su viabilidad es posible con aplicación de las técnicas de asociativismo intermunicipal.

Utilizando estas técnicas las autoridades provinciales y municipales conservarán sus respectivos poderes de policía o bien podría delegar competencias a otro órgano para la gestión eficiente del “Sistema Integrado de Transporte”.

Para ello, existen varias técnicas posibles para el ejercicio de las competencias municipales articuladas, entre ellas: el asociativismo y cooperativismo municipal.

Los Estados Municipales del GSMT, podrían utilizar la herramienta del “asociativismo intermunicipal” para gestionar el transporte del territorio extendido por aglomeración, las cuales pueden extenderse hacia la creación de un ORGANO para la fiscalización conjunta del Sistema Integrado por un corredor unificado de tránsito y transporte. Es muy problemática, la posible coordinación de las competencias municipales para la regulación y fiscalización de un “Sistema Integrado de Transito y Transporte”, para lo cual aconsejamos la creación de un Órgano Intermunicipal con la técnica de la cooperación intermunicipal por medio del asociativismo y delegación competencial al mismo.

En el ámbito de un proyecto de investigación PIUNT<sup>1</sup>, estudiamos la factibilidad de creación de un Sistema Integrado de Tránsito y Transporte que una

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tucumán, Secretaría de Ciencia y Técnica, Sistema Integrado de Gestión de Proyectos y Administración Institucional, Año 2013-2015, Aprobado por HCS, Proyecto CIUNT B-2 años, TITULO: “Estudio de factibilidad jurídica y práctica de un “Sistema Sustentable Integrado de Tránsito y Transporte” destinado a unir las ciudades de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán, Banda del Río Salí mediante la creación de un corredor de tránsito y transporte, y sus líneas Satelitales en el ámbito espacial señalado. Estudio del problema jurisdiccional y constitucional. Estudio del problema urbanístico. En la República Argentina y en el Derecho Comparado. Proposición de

los tres municipios implica, y nos llevó a la problemática de la superposición competencial en el corredor unificado y como se articularían estas competencias entre los tres entes municipales para regular, controlar y fiscalizar el corredor sin que se llegue a un caos en el servicio de transporte a prestarse, o en el tránsito a regularse.

Nos planteamos cómo organizar el ejercicio de estas competencias municipales superpuestas en el espacio intermunicipal o corredor de tránsito y transporte a crearse.

La concentración de la descentralización y de las regulaciones jurídicas en materia de tránsito y transporte intermunicipal, requieren compatibilizar la coexistencia simultánea de niveles de gobierno municipales con atribuciones propias sobre distinto radio territorial, personas y bienes para la implementación de este sistema o corredor integrado, cuyo estudio se propuso a través del proyecto de investigación.

Para ser eficaz era necesario que el “Sistema Integrado de Tránsito y Transporte” comprenda las propuestas para la articulación de las competencias y la vinculación u operación integrada de los diferentes modos de transporte público y privado, cuáles serían las instituciones o entidades a crearse para la planeación, la organización y el control del mismo, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.

El problema constitucional surgió de manera inmediata y evidente ante la superposición de ámbitos espaciales entre los tres poderes concurrentes Municipales en el mismo ámbito del corredor.

Los Municipios pueden actuar en órbitas diferentes, en ámbitos espaciales superpuestos. Sin embargo, la principal dificultad detectada en la investigación, se presentará cuando dos Organismos de Gobierno o de Control del Tránsito y Transporte Municipales deban coexistir y actuar en radios comunes. Nuestra respuesta a este problema fue la creación de un “Órgano Intermunicipal”, entre los tres Estados Municipales, quienes delegarán sus competencias y potestades para la regulación y fiscalización del tránsito y transporte en el corredor del “Sistema Integrado de Tránsito y Transporte”.

Para ello se tomarán en cuenta que existen factores que intervienen en el sistema de tránsito y transporte que son comunes en cada centro de poder municipal como la red vial a crearse en el sistema unificado, los pasajeros transportados, el conductor de la unidad, el vehículo utilizado para la prestación del servicio, etc.

La creación del “Ente Intermunicipal”, podrá ser realizada por medio de las técnicas de asociación o cooperación, al cual cada Estado Municipal le delegará sus potestades en materia de regulación de tránsito y transporte de pasajeros, para ser ejecutadas únicamente en el corredor o vía unificada del “Sistema Integrado de Tránsito y Transporte”, que uniría los tres Estados Municipales: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena y Banda del Río Salí.

Para determinar la factibilidad de la aplicación de estas técnicas de delegación y creación del Órgano Intermunicipal, procedimos a:

1) Examinar los instrumentos legales vigentes vinculados a la competencia municipal en materia de tránsito y transporte en cada uno de los Municipios mencionados.

2) Efectuamos una contrastación comparativa de las distintas ordenanzas y reglamentaciones que asignan estas competencias determinando a las jurisdicciones para la regulación del tránsito y transporte de pasajeros, señalando las similitudes, diferencias, proponiendo soluciones de uniformidad.

3) Efectuamos un breve análisis del problema constitucional de la asignación de competencias municipales en caso de implementación del corredor intermunicipal a través de un Sistema Integrado de tránsito y transporte. Estudio de derecho comparado.

4) Proponemos las soluciones jurídicas al problema de la posible creación de un Ente Intermunicipal con asignación de competencias intermunicipales en materia de regulación del tránsito y transporte solamente en el corredor integrado, no así en el Sistema.

El “Asociativismo” es una técnica que tiene relación con el territorio y la autonomía municipal dentro de los tipos de formas asociativas que puede utilizarse para solucionar este problema de las competencias municipales superpuestas.

Los mecanismos, como el asociativismo entre municipios a través de consorcios, corredores, etc. en los que se comparten no sólo intereses, sino realidades fortalecen la acción municipal frente a una realidad en la cual los recursos escasean, los problemas no cesan y las responsabilidades recaen cada vez más en el gobierno local como consecuencia de la retracción del Estado nacional y provincial en determinadas cuestiones. Dichas cuestiones se manifiestan sobre superficies que exceden las de los municipios afectados y tienen incidencia a nivel regional, por lo tanto, su tratamiento amerita gestionar acciones a nivel regional, coordinando las gestiones de aquellos gobiernos locales involucrados<sup>2</sup>.

La actividad de transporte, que exige reglamentar también normas de tránsito, involucra muchos aspectos que interesan al ciudadano e impacta en el caso de estos tres municipios en vecinos radicados en uno distinto al de su jurisdicción que sobrepasa los límites políticos del municipio, por lo que se ha hecho necesario mirar más allá para abarcar la totalidad del fenómeno, de hecho existen transportes urbanos e interurbanos en este último caso exceden los límites territoriales del Municipio habilitante.

La figura del “asociativismo intermunicipal” es el instrumento utilizado por los órganos municipales para este tipo de problema intermunicipal.

Los municipios de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí se encuentran de hecho unidos demográficamente, pese a que existen normas que delimitan sus respectivos espacios territoriales que los diferencian. Estas, determinan sus respectivas competencias para regular al tránsito y transporte de

---

<sup>2</sup> VELLENICHH (2005)

pasajeros de sus vecinos. Ello, por la unidad fáctica demográfica señalada no se conjuga con la realidad.

En la actualidad no se pone en duda que el Municipio forma parte de uno de los órdenes del Estado federal, y que el alcance de su “competencia municipal” abarca a la potestad de regulación y de fiscalización de los servicios públicos de transporte de pasajeros dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ya no existe la antigua polémica respecto de la “autarquía” o “autonomía” de los municipios – superada definitivamente a favor de esta última postura a partir de la reforma constitucional de 1994<sup>3</sup>.

Se considera unánimemente que los municipios no son meras “delegaciones de los poderes provinciales circunscritas a fines y límites administrativos”.<sup>4</sup>

Los municipios son verdaderos gobiernos locales –mucho más que mera administración- por lo que su fin es el bien común y, en orden a su consecución, pueden ejercer todas las atribuciones propias del gobierno de una comunidad, que no resulten incompatibles con los poderes del Estado Provincial o Federal, entre ellos se encuentra el de proveer de medios de transportes igualitarios, seguros, generales, eficaces y eficientes a sus vecinos y mantener el orden del tránsito.

Cuando esa función no puede ser satisfecha debido a los aglomerados los procesos de descentralización administrativa son factibles transfiriendo servicios y funciones desde los niveles de gobierno superiores a otros niveles u órganos colectivos asociados ello con el objetivo de satisfacer esas necesidades sociales insatisfechas. Es el caso del transporte público del aglomerado.

No es posible para la autoridad del municipio dar respuesta satisfactoria porque excede su jurisdicción.

Ello, porque el Estado no acompañó al crecimiento de la población ubicada en la periferia de las ciudades con una adecuada y eficiente prestación del servicio de transporte, especialmente de una infraestructura para el desarrollo del transporte de pasajeros.

Los municipios no pueden hacer frente a la actual situación de forma aislada porque la misma excede sus capacidades y necesitan pensar en una estrategia a corto y/o mediano plazo. La integración del servicio es la respuesta a la crisis del transporte, ello puede hacerse por medio de la utilización de mecanismos como los consorcios de municipios o asociación intermunicipal.

En el caso de la implementación de un servicio público de transporte interjurisdiccional se puede recurrir a la articulación interinstitucional horizontal con acciones de cooperación intermunicipal, e implementación del sistema integrado de transporte intermunicipal, con constitución de un Órgano Intermunicipal de gestión y administración.

Uno de los primeros consorcios de la República Argentina, situado en la Provincia de Buenos Aires, fue el “Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense, cuyo proceso de construcción institucional proponemos como modelo.

---

<sup>3</sup> Constitución de la Nación Argentina, reforma de 1994, art. 123.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación en jurisprudencia mantenida hasta bien entrado el siglo XX.

El asociativismo entre municipios conforma una red territorial en la que la lógica de las actividades y la dinámica del territorio resultan en una fragmentación que trasciende la política-administrativa. En un consorcio intermunicipal, creado mediante la técnica asociativa de la delegación al órgano Intermunicipal de las clásicas funciones que recaen en los gobiernos locales, como las de supervisar, regular y controlar lo referente al tránsito y transporte en el corredor se articulan institucionalmente en éste. Requiere de un gran esfuerzo superador de los entes Municipales.

Los beneficios son incontables, por un lado, la asociación de municipios en solo Órgano o Ente Intermunicipal otorgan a los representantes mayor capacidad de negociación ante los gobiernos provinciales y nacionales.<sup>5</sup> Las asociaciones de municipios agregan poder en el “mercado político”, para hacerse oír, realizar demandas, imponer ideas, proyectos o estrategias, en un contexto hasta aquí caracterizado por el abandono y desatención de gran parte del territorio.<sup>6</sup>

La Constitución Nacional (C.N.), que en su texto histórico sólo hacía referencia a los tratados interprovinciales y a los tratados internacionales, después de la Reforma de 1994 ha dado cabida a los procesos de integración regional, tanto internacional,<sup>7</sup> como interna<sup>8</sup> y, lo que es más, ha reconocido el derecho de las provincias a celebrar convenios internacionales.

La interrelación entre jurisdicciones diversas puede tener carácter vertical, cuando vincula órdenes del Estado Federal con jurisdicciones de distinto nivel (Municipio- Provincia-Nación) o carácter horizontal, cuando vincula diversos entes de un orden de Estado del mismo nivel (Estado: Municipio –Municipio).<sup>9</sup>

El diseño que hace la Constitución Provincial (C.P.) no permite establecer un nuevo nivel de gobierno que pueda cercenar la autonomía municipal, ni es lo que se pretende en esta propuesta, sino que se trata de una delegación de competencias por medio de un sistema de coordinación horizontal en un Ente Intermunicipal que, lejos de afectar la autonomía de los municipios, la fortalece, al poner a su disposición una herramienta para el cumplimiento de sus fines<sup>10</sup>. La Dra. Claudia De Lisi expresa que “estas experiencias no significan vaciar de contenido a los municipios integrantes, sino crear una conciencia regional a partir de la revalorización de la propia acción de los municipios”.<sup>11</sup>

De la gestión solitaria y aislada debe pasarse a la gestión intergubernamental que, según Frías, ofrece las ventajas de “multiplicar los protagonismos en escalas diversas; acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización y liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central”.

Si se constituye el sistema integrado de tránsito y transporte intermunicipal por medio de un corredor integrado que atraviese los tres municipios, como todos

<sup>5</sup> ESTEBAN y ROSSI (2003) p. 2.

<sup>6</sup> ALTSCHULER (2003) pp. 11-15.

<sup>7</sup> Constitución Nacional reformada 1994, art. 75 inciso 24.

<sup>8</sup> Constitución Nacional reformada 1994, art. 124.

<sup>9</sup> FRIAS (1980)

<sup>10</sup> BARRERA BUTELER (2001)

<sup>11</sup> VELLENICH (2005) p. 20.

los Órdenes Municipales involucrados poseen autonomía, ello implica un reconocimiento de competencia en sus respectivos territorios o sea en una porción del corredor que lo atraviesa y el único modo de implementación de normas reglamentarias y de fiscalización uniforme es la cooperación y asociación entre los municipios. Esta cooperación intermunicipal se funda en el principio de solidaridad y la búsqueda de satisfacer el bien común.<sup>12</sup>

Los autores citan entre los beneficios que acarrea la cooperación intermunicipal los de carácter netamente económico, en tanto favorece una más racional utilización de los recursos y una optimización de los resultados.<sup>13</sup>

Trasladado este concepto a la factibilidad de la implementación en conjunto de obras destinadas a un “Sistema Integrado de Tránsito y Transporte” destinado a unir los municipios de Yerba Buena, Banda del Río Salí y San Miguel de Tucumán o sea el establecimiento de un único sistema de prestación del servicio público para los tres municipios la cooperación intermunicipal puede ser beneficiosa no solo en materia de austeridad fiscal, sino en la eficiencia, eficacia y accesibilidad del servicio para los vecinos. Las experiencias habidas en Córdoba de la Asociación para el Desarrollo Regional del Centro- Sur de Córdoba (ADESUR) y del Ente Intermunicipal del Norte de Córdoba (EINCOR), que han permitido a un elevado número de municipios –muchos de ellos muy pequeños y con presupuestos muy reducidos- contar con el asesoramiento de la Universidad Nacional de Río Cuarto, en el primer caso, y de la Universidad Nacional de Córdoba en el segundo, en materia de políticas de desarrollo, demuestran claramente que la cooperación entre municipios, puede ser una excelente estrategia de austeridad.<sup>14</sup>

Los entes comunales o municipales pueden crear personas jurídicas distintas a ellos para gestionar los servicios o intereses comunes. De allí surgiría la creación de un Ente Intermunicipal que puede ser de creación vertical (cuando el Estado crea el ente e impone a los municipios su participación en el mismo) o de creación horizontal (cuando el ente nace por asociación y cooperación espontánea de los municipios).

La creación de organismos intermunicipales con personalidad jurídica propia en la República Argentina, está permitida por el artículo 123 de la C.N que impone a las provincias, como requisito para el ejercicio de su poder constituyente local, el deber de asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Del art. citado surge que los municipios, son verdaderos gobiernos autónomos y como tales pueden crear por sí entes autárquicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines.

Así lo había reconocido expresamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), aún antes de la reforma constitucional de 1994 en la ya citada causa

---

<sup>12</sup> T.S.J de Córdoba; Auto Interlocutorio N°606 del 4.12.92 en “Municipalidad de Malvinas Argentinas. Plantea Conflicto Municipal Externo”

<sup>13</sup> FRÍAS (1998)

<sup>14</sup> FRÍAS (1998)

“Rivadear”, mencionando esta atribución entre las notas que diferenciaban a los municipios de los simples entes autárquicos administrativos.<sup>15</sup>

Los Municipios de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí son autónomos, por tanto, según el art. 123 C.N. pueden vincularse por sí y entre sí para el cumplimiento de sus fines, entre sus fines está la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

La CSJN en el mismo fallo citado dijo que “la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 C.N. determina que las leyes provinciales no sólo no pueden legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”.

Estos municipios, según el art. citado y su interpretación pueden “asociarse” y crear conjuntamente una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación. La citada disposición de la C.N. es el único marco normativo que existe en el ordenamiento jurídico federal y no puede haber otra, ya que la misma norma establece que es atribución de cada provincia el reglar el “alcance y contenido” de dicha autonomía, de donde resulta que el Congreso de la Nación carece de atribuciones para legislar en esta materia. En consecuencia, cualquier regulación en esta materia deberá estar contenida en las constituciones o leyes de cada provincia, las que podrán establecer procedimientos, formalidades y requisitos a cumplir por los municipios para ejercer esta atribución, pero de ninguna manera podrían negarla o desconocerla sin incurrir en violación al art. 123 C.N.

Entendemos que se puede, en virtud de este art., crear verticalmente una agrupación de municipios a través de la delegación a un órgano Intermunicipal con potestad para regular y fiscalizar el corredor integrado de tránsito y transporte. La disposición constitucional, breve y concisa, resulta por sí operativa sin necesidad de reglamentación legal.

Un municipio no puede reglar en su Carta Orgánica materias que exceden el ámbito interno del municipio, como pueden ser las relaciones intermunicipales o las relaciones entre éste y la Provincia. En consonancia con esta interpretación la Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba<sup>16</sup> En dicho dictamen, válido también para nuestras municipalidades por sus argumentos constitucionales dijo: *“En consecuencia, la disposición del art. 183 de la Ley 8102, dictada por la Legislatura Provincial en ejercicio de su potestad de reglamentar el art. 190, resulta de aplicación para todos los municipios de la Provincia. Dicha disposición, por otra parte, aparece reproducida en el art. 13 inc. 3 de la Carta Orgánica Municipal de la*

<sup>15</sup> El fallo “Rivadear c/ Municipalidad de Rosario” estableció que los municipios tienen un carácter autónomo, no son meras delegaciones provinciales, y las leyes provinciales no pueden menoscabar sus facultades esenciales como la organización y administración de su personal. Este fallo fue crucial para redefinir la naturaleza jurídica de los municipios, elevándolos de “descentralizaciones administrativas” a “órganos de gobierno” con competencia propia, según la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Rivadear, Angela Digna Balbina Martinez Galvan De c/ Municipalidad De Rosario S/ Recurso Contencioso Administrativo De Plena Jurisdicción (sentencia 21 de marzo de 1989).

<sup>16</sup> Fiscalía de la Ciudad de Córdoba Dictamen N° 912/83.

*Ciudad de Córdoba y en las de la mayoría de los municipios de esta Provincia que la han dictado. No se trata de una reglamentación detallada y precisa, sino más bien escueta y genérica, no obstante agrega a la previsión constitucional una enumeración ejemplificativa de las formas jurídicas que pueden adoptar los organismos intermunicipales, con lo que ha contribuido a clarificar el tema de la naturaleza jurídica de éstos”.*

En dictamen de Fiscalía de Estado de Córdoba sobre los alcances de su Constitución que puede aplicarse en Tucumán, analiza la potestad delegatoria de los municipios para asociarse y dijo que “*los municipios pueden constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia*”, dio reconocimiento constitucional a su personalidad jurídica. De lo contrario deberíamos admitir que la Constitución estableció aquí una cláusula intrascendente, irrelevante e innecesaria, cuyo efecto sería sólo el de admitir que dos o más intendentes pueden reunirse para intercambiar opiniones y aunar criterios sobre determinadas cuestiones, para lo cual no era necesaria una disposición constitucional expresa”.

La Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba entendió, en el dictamen arriba citado, que los organismos intermunicipales “tienen personalidad jurídica propia de Derecho Público, distinta de la de los municipios que la integran”, afirmación basada en principios básicos constitucionales y de derecho administrativo que se pueden aplicar a la Provincia de Tucumán.

La discusión respecto a de dónde surge la personalidad jurídica de estos organismos tiene una respuesta clara: nada más ni nada menos que de la propia Constitución Provincial y su ley reglamentaria. Por otra parte, si un municipio puede crear por sí personas jurídicas públicas, tales como entes descentralizados y autárquicos, empresas municipales, sociedades de economía mixta, etc.

Respecto a la pregunta si podemos afirmar que los Entes Intermunicipales son personas jurídicas públicas estatales, no es unánime la respuesta en doctrina y jurisprudencia. Mientras que para algunos, en tanto reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativista establece para asignarle a un ente este carácter como creación legal (en este caso por ordenanza), fin público específico y capital aportado por el Estado (en este caso por el municipio, que es un ente estatal); para otros no se les debe reconocer por tratarse de órganos creados por delegación.

Si tienen personalidad jurídica, tienen patrimonio propio, pueden adquirir derechos y obligaciones independientemente de los municipios que los integran, pueden contratar y, en consecuencia, pueden tener su propio personal, distinto del que integra la planta de los municipios miembros, si no, no.

Surge claro que se tratará de un organismo de creación horizontal, ya que éste surgirá por asociación voluntaria de los Estados Municipales quienes delegaran sus competencias en el órgano mediante convenios. El convenio intermunicipal será entonces el instrumento constitutivo del ente a crearse. El procedimiento interno para la formación de la voluntad de cada municipio parte estará regido por las reglas correspondientes según que se trate de un municipio

con Carta Orgánica o sin ella y según que haya adoptado a forma de gobierno de Concejo y Departamento Ejecutivo o la de Comisión.

A diferencia de los municipios, cuyo fin es amplio y se identifica con el bien común local, el Órgano Intermunicipal tendrá una finalidad pública específica referida al servicio público de transporte de pasajeros y de fiscalización del tránsito en el corredor integrado.

La finalidad pública específica es la que define el carácter instrumental y adjetivo del mismo y lo diferencia de un nuevo nivel de gobierno supramunicipal.

Es importante insistir en esto, por cuanto el diseño dista mucho de pretender establecer un nuevo nivel de gobierno que pueda cercenar la autonomía municipal. Se trata de un sistema de coordinación horizontal que, lejos de afectar la autonomía de los municipios, la fortalece, al poner a su disposición una herramienta utilísima para el cumplimiento de sus fines por medio de la delegación de competencias.

El convenio o acuerdo constitutivo deberá definir sus fines. Respecto de las atribuciones la cuestión queda, en principio, librada a lo que disponga el instrumento constitutivo.

## V. CONCLUSIONES

Es factible jurídica y fácticamente la creación de un Órgano Intermunicipal, para regular y fiscalizar el corredor integrado entre tres municipios a través de las técnicas de asociación o cooperativismo intermunicipal.

Esta delegación debe hacerse mediante un acuerdo o convenio intermunicipal entre los tres estados Municipales.

Las atribuciones que se otorguen al ente deben guardar razonable relación con los fines u objeto del mismo.

Tales atribuciones deben referirse a materias de competencia municipal, sea competencia propia o delegada por la Nación o la Provincia.

Las atribuciones que se otorguen al ente no podrán afectar el principio de indelegabilidad de funciones esenciales. De ahí que no habría objeción a que se concedan al ente facultades administrativas de ejecución, pero no parece conforme a la Constitución que los municipios deleguen en éste el ejercicio de la función legislativa.

Solo los Estados Municipales involucrados pueden integrar el organismo intermunicipal, a través de la técnica de la delegación.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALTSCHULER, Bárbara (2003): “El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina” en V Seminario Nacional de RedMuni, 2003.

ALTSCHULER, Bárbara, “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”, pag.5, Disponible en: [http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/19501_Cached.pdf)

ARROYO, Daniel (2001): "Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina), 5y 9 de noviembre de 2001. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

BARRERA BUTELER, Guillermo (1996): "Provincias y Nación", Ed. Ciudad Argentinapágs. 382/388

BARRERA BUTELER, Guillermo E. (2001): "Capacidad Institucional de los Entes intermunicipales" en Cooperación intermunicipal en Argentina. Instituto Nacional de la Administración pública (INAP). Buenos Aires.

CEPAL, Colección Documentos= Proyectos, "Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo"  
<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/04142.pdf>

CRAVACUORE, Daniel (COORD.) (2003); "Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos" (Buenos Aires, Editorial Dunken).

CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro" La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas", Editado por Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>.

CRAVACUORE, Daniel, "El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina", [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/Cravacuore\\_Daniel.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/Cravacuore_Daniel.pdf)

DE LISIO Claudia (2009): "Las cooperativas como parte de la economía social, ¿una alternativa para salir de la crisis?", Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM). Uruguay, Julio, 2009.

ESTEBAN, Ramón y ROSSI, Diego, "Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la provincia de Buenos Aires" en V Seminario Nacional de RedMuni. Mendoza, 2003, p. 2.

ETKIN, Jorge, "Gestión de la complejidad en las organizaciones. La estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado" Editorial Granica, 2006.

FRÍAS, Pedro J. "La descentralización y la integración en el sur de Córdoba", en Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI, Academia Nac. de Derecho y C. Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Córdoba 1998.

FRÍAS, Pedro J. "La descentralización y la integración en el sur de Córdoba", en Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI, Academia Nac. de Derecho y C. Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Córdoba 1998.

MARCHIARO, Enrique José, "El Derecho como caja negra de los procesos interinstitucionales". Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Marchiaro%20IV.pdf>

MARCHIARO, Enrique, "el art. 41 de la C.N. como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo". Disponible en: [http://www.gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca\\_municipal/marchiaro\\_%28s%29\\_el\\_art.\\_41\\_de\\_la\\_c.n.\\_como\\_oportunidad\\_para\\_fortalecer\\_el\\_municipio\\_y\\_el\\_federalismo.pdf](http://www.gobiernoslocales.com.ar/files/File/biblioteca_municipal/marchiaro_%28s%29_el_art._41_de_la_c.n._como_oportunidad_para_fortalecer_el_municipio_y_el_federalismo.pdf), pág. 3

OMT (1999): "Agenda para Planificadores Locales: turismo sostenible y gestión municipal". Edición para América Latina y El Caribe. Madrid, 1999, p. 60. Sánchez, Joan E, op. cit., p 250.

PARMIGIANI DE BARBARA, M. Consuelo.; "Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina". Ponencia presentada en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago (Chile), 18 al 21 de octubre de 2005. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

PIREZ, Pedro, "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", En: Vazquez Arquero, A. Y Madoery, O. (Comp.); Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local, Editorial Homo Sapiens, Rosario (Argentina) 2001. Páginas 256 a 286.

PIREZ, Pedro, "Gestión de Servicios Interurbanos y exclusivos en América Latina", Serie: Síntesis No. 10, Marzo de 2001. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, CONICET – EA/UBA [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez\\_gestion.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_gestion.pdf)

ROSATTI, Horacio, "Tratado de Derecho Municipal", T II, Ed RUBINZAL-CULZONI EDITORES, 1998

SÁNCHEZ, Joan Eugenio, "Espacio, economía y sociedad. La dinámica territorializadora de una actividad productiva". Siglo XXI. Madrid, 1991, p 251.

SOUZA DA SILVA, Jose, "La geopolítica del conocimiento y la gestión de procesos de innovación en la época histórica emergente", Red pensar de nuevo. [www.pensardenuovo.com](http://www.pensardenuovo.com)

VELLENICHH, Jorgelina Beatriz, "Asociativismo intermunicipal: una estrategia de desarrollo turístico". Análisis del caso Provincia de Buenos Aires. Tesis, [http://nulanmdp.edu.ar/1404/1/vellenich\\_jb.pdf](http://nulanmdp.edu.ar/1404/1/vellenich_jb.pdf), pág 20

WRIGHT y Hook (2007), complementada por la desarrollada por Hidalgo, Custodio y Graftieaux (2007)