Universidad de Morón

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

TESIS DOCTORAL

"EL MUNICIPIO ES ANTERIOR AL ESTADO. UNA RAZÓN FUNDAMENTAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE SU AUTONOMÍA"

Que para acceder al título de Doctor en Ciencias Jurídicas presentó el Doctorando Iván Darío Tenaglia

Director de tesis: Dr. Jorge Frega

Morón, Junio de 2020

Universidad de Morón

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

TESIS DOCTORAL

"EL MUNICIPIO ES ANTERIOR AL ESTADO. UNA RAZÓN FUNDAMENTAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE SU AUTONOMÍA"

Que para acceder al título de Doctor en Ciencias Jurídicas presentó el Doctorando Iván Darío Tenaglia

Coordinador Académico de la carrera: Dr. Justino Mario Bertotto

Director de tesis: Dr. Jorge Frega

1. TEMA

1.1. Área de investigación

El área de investigación de la obra se incluye en el Derecho Municipal

1.2. Tema de investigación

Origen del Municipio en la República Argentina

1.3. Tema acotado

La investigación se dirige a determinar si la comunidad local o el municipio, o ambas son anteriores, en la República Argentina, al Estado nacional, o a la provincia, o a ambas.

2. INTRODUCCIÓN

2.1. Justificación de la presente investigación

Algunas de las cuestiones que motivaron la presente tesis pueden sintetizarse en los siguientes párrafos:

a)"Primero fue la comarca, el mundo se dio por añadidura"[1].

b)"La Patria chica, del departamento, del partido, del municipio será el punto de arranque de la Gran patria Argentina"[2].

c) "El hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios"[3].

d) "El territorio nacional de Tierra del Fuego, siempre estuvo conformado por dos municipios (Río Grande y Ushuaia) los que fueron anteriores tanto a la declaración legal de territorio nacional (Decreto Ley 2191/57), como a la propia provincialización

---

[1] Couture, Eduardo J., *La comarca y el mundo*, citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho Municipal*, UNAM, *Derecho Municipal*, Vol. l., Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1984.

[2] ALBERDI, Juan Bautista, en *Derecho Público Provincial*, ob. cit.

[3] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, (Prefacio, notas y bibliografía de J.P. Mayer. Introducción de Enrique González Pedrero) México, FCE. 1978.

(Ley 23775 de 1990)[4]por lo que se infiere que los municipios actuaron normalmente en un mismo territorio sin que fuera necesaria la existencia de un grado institucional superior, cual sería un estado provincial.

2.2. Planteo del problema

Indudablemente, los temas anteriormente enunciados pueden abordarse desde distintas ópticas como ser, por ejemplo, el sociológico, el político, el económico, el filosófico y el jurídico. Este último, con sus matices, es del que se ocupa esta investigación.

Desde el Derecho, estas cuestiones se pretenden estudiar y regular a través de una disciplina o rama específica, denominada Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Derecho Municipal.

Una de las características típicas del Derecho Público, es que se trata de una disciplina que estudia la regulación jurídica entre los entes federativos de un país con dicha estructura estatal, de sus instituciones internas, y de los individuos que con categoría ciudadana forman parte de un todo sistemático.

En otras palabras, esta disciplina se ocupa de la regulación de los poderes entre los integrantes mencionados que ostentan la categoría "estatal", llámense provincias, municipios, y en el caso argentino, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuyo sistema político y jurídico, dichas partes integrantes no están en un pie de igualdad por razones obvias.

El aprovechamiento de la provincia de los recursos municipales, en sus tres elementos estatales clásicos, territorio, poder político y población, para erigirse como pivote de la organización nacional sirvió a los caudillos y a las ciudades más importantes para posicionarse y lograr poder sobre otras ciudades o provincias.

Tengamos en debida cuenta de qué están conformadas las comunidades locales, las provincias y los estados federales. En todas concurren los factores antedichos que dan forma a todo estado. Ahora bien la sumatoria de todas las poblaciones, de todos los territorios, y de todos los poderes políticos de cada uno de los estamentos estatales sub nacionales hacen un Estado nacional. Primero conformarán la provincia como núcleo

[4] Conferencia del doctor LOSA, Néstor Osvaldo en Ushuaia, documento inédito. La Constitución provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fue sancionada 17/5/1991.

intermedio y luego la sumatoria de todas ellas conformarán la nación organizada jurídica y políticamente.

Es decir, que nuestra historia en cuanto a la conformación del Estado se ha teñido de acciones de usurpaciones y de aprovechamientos, por decirlo de forma diplomática. Primero el saqueo español de las tierras ocupadas por los aborígenes, más luego el despojo y usurpaciones permanentes a las comunidades locales; la primera porque la evangelización era "superior" a toda otra civilización autóctona, y la segunda porque "había que hacer fuertes a las provincias porque el modelo de estado federal exigía esa ecuación de realización", al menos la única que se conocía por estos lares.

Los que entendieron que la provincia fue primero a toda la organización nacional, se sirvieron de la doctrina de la autarquía de las comunidades locales o municipios, ya que las únicas autorizadas para crear y percibir impuestos debajo del Estado-Nación eran las provincias, mientras los municipios eran simples delegaciones administrativas de aquellas.

Esta posición fue caldo de cultivo de la doctrina más antagonista con nuestra postura, cual es la de los que sostienen que el municipio es una descentralización o meras delegaciones administrativas del Estado, lo que fue reconocido durante más de un siglo por fallos de la Corte de Justicia nacional y muchos superiores tribunales de justicia provinciales.

El caso emblema es "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata" de 1911, y la culminación de tal doctrina judicial principia con el recordado dictamen de la doctora Graciela REIRIZ como Procuradora General de la Corte en el caso "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario" de 1989, el que fue seguido por los miembros de la Corte nacional.

De forma intermedia entre autonomía municipal y municipio pre-constituyente, por un lado, y provincia anterior a todo, por otro, están los que sostienen que el municipio no es pre-constituyente pero si hay que reconocerle su autonomía.

La respuesta está en el mismo artículo 5° del texto magno federal cuando reza "asegurar el régimen municipal", entendido como que nadie asegura nada de lo que antes no existe. En otras palabras el municipio existía y porque existía había que asegurarlo.

Probar que el municipio es anterior al Estado significa nada más ni nada menos, que evitar todo tipo de vuelta hacia atrás, es decir no volver sobre sus propios pasos, pues con el criterio que “la provincia es anterior a todo”, se podrían enervar algunas ideas descabelladas de entender que la comunidad local no es útil, que no sirve para el desarrollo del interés público y común, y provocarse incesantes recentralizaciones en nombre del progreso.

En buen romance, que toda descentralización actual operada en favor de las comunidades locales, es progresiva, nunca se podrá actuar en sentido contrario o revertirse, pues lo que puede motivar ficticia o realmente al legislador o al gobernante de turno de lograr el bienestar de la comunidad global a costa de centralizar más el poder, tendrá esa válvula de seguridad que actuará como tope, cual son los poderes naturales, históricos e inalienables de los municipios.

En síntesis, y al mismo tiempo como presentación de la hipótesis que se demuestra en este trabajo, las situaciones de desmunicipalización y desfederalización han sido producto del desconocimiento del municipio actualmente como ente federativo, y como institución anterior y subyacente a los Estados, tanto nacional como provincial en los albores de nuestra organización Patria.

Por ello, es imperioso reivindicar el justo lugar de la comunidad local, la ciudad o el municipio, en el proceso de formación estatal para que, de dicho lugar se predique una base de sustentación de su autonomía funcional y siempre en crecimiento, nunca reversible.

2.3. Objetivos generales y específicos

2.3.1. Objetivo general

La presente investigación se encaminó a analizar jurídicamente la existencia anterior del municipio, la comunidad local o la ciudad a los Estados miembros y al estado federal en la República Argentina.

2.3.2. Objetivos específicos

A) Determinar si la diferente terminología utilizada por la doctrina nacional o extranjera, sobre comunidad local, ciudad o municipio, obedece a la necesidad de describir distintos fenómenos o no.

B) Determinar si dicho fenómeno, al que unificamos con el término de municipio, se concibe en nuestro país desde lo doctrinario, jurisprudencial y normativo como anterior a los Estados miembros o al Estado-nación, o ambos.

C) Precisar en qué casos corresponde hablar de "ciudad, comunidad local o municipio anterior al Estado" más llanamente, para plantearlo como base de sustentación de la mentada autonomía municipal en los aspectos doctrinario, jurisprudencial y normativo en la República Argentina.

D) Establecer y desarrollar un estudio exhaustivo sobre todas las funciones de los gobiernos municipales según la legislación vigente, desde los cabildos hasta 1889, fecha de sanción de la última Constitución provincial de Buenos Aires del siglo XIX.

E) Realizar una descripción pormenorizada de las posiciones de los autores del siglo XIX y XX sobre la naturaleza jurídica del municipio y su importancia como institución básica de la República Argentina.

F) Establecer un hilo conductor coherente y continuo en el devenir de la historia de las instituciones argentinas sobre los orígenes, poderes y facultades de las comunidades locales, ciudades y municipios, los que son reconocidos constitucionalmente en 1853-1860 (art. 5º CN) como palanca del progreso material y moral de la República.

G) Resaltar que se ratifica dicho reconocimiento en 1994 a través de la Constitución Nacional, en su artículo 123, lo que afirma las bases sentadas en este investigación sobre su preexistencia a la organización estatal.

H) Describir acabadamente los orígenes universales del municipio rescatando su utilidad como institución y gobierno apto para la solución de los problemas locales y para su respectivo desarrollo.

I) Proponer una solución axiológicamente aceptable, es decir, racionalmente justificada, al supuesto conflicto entre "provincia anterior a toda institución organizacional Patria" y "municipio anterior a los Estados miembros y al Estado

federal, o a ambos", especialmente, el derecho o garantía institucional en caso de reversión de la descentralización o de usurpación de sus funciones históricas.

2.4. Hipótesis de trabajo

Se postula lo siguiente:

a) El municipio, la comunidad local, la ciudad, son anteriores al Estado provincial y al Estado nacional, o a ambos.

b) La inexistencia de una disposición normativa que contemple tal aserto, lleva a que muchas veces se pretenda revertir el proceso de descentralización política hacia los municipios generando, además del desconocimiento de su preexistencia institucional histórica una regresión de su autonomía funcional.

c) El reconocimiento de su preexistencia a la organización de los Estados, fortalece la idea de autonomía funcional de los municipios.

2.5. Marco teórico de referencia

Algunos autores centran como tarea esencial de la teoría jurídica asistir sobre todo a los jueces en su cometido de alcanzar soluciones para casos particulares que sean axiológicamente satisfactorias, aun en las situaciones en que el derecho positivo no ofrezca una solución unívoca[5].

En parte seguimos dicho criterio por lo siguiente:

1) Describir y sistematizar la vida institucional local con su correspondiente normativa de la Corona española y Patria en materia de organización, desenvolvimiento y desarrollo del régimen municipal y de sus autoridades.

2) Plantear y postular soluciones axiológicamente aceptables a fin de sentar las bases de la institucionalidad local preexistente para que dicha normativa en materia municipal en caso de observar su insuficiencia o indeterminación, se nutra de tal fundamento fáctico jurídico y llegue a una solución lo más justa posible del caso.

---

[5] NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 2ª edición ampliada y revisada, 17ª reimpresión, Editorial Astrea, 2014, p. 344.

2.5.1. Elementos del Marco Teórico

En una primera etapa, a fin de describir el contenido y estructura del fenómeno municipal, se analizaron los "distintos aspectos o factores incidentes en la construcción y concepción del municipio y la ciudad en el estado argentino", para luego precisar el concepto de "ciudad", "comunidad local" y "municipio".

Luego, se continuó con el "examen de la organización local desde el contractualismo", es decir el estudio de las comunidades locales a la luz de las escuelas iusfilosóficas y la relación intrínseca entre el Derecho Público vigente y el fenómeno municipal. En este sentido se focalizó en la clásica tríada de autores contractualistas, es decir Tomás HOBBES, John LOCKE y Jean Jacques ROUSSEAU.

Luego de ello, culminamos con la concepción y alcance jurídicos de "municipio".

Si bien nuestro objeto de estudio está basado en consideraciones de la disciplina jurídica, no es menos cierto e importante señalar que lo jurídico sin lo social o político, o cultural, elementos dados de antemano por toda comunidad, lo jurídico aparece como sin sentido lógico de realización.

De allí que fue imperioso ligar a la comunidad con sus manifestaciones como fenómeno basilar y más luego la creación del Derecho y si ese "Derecho Público" era aceptado o no por las comunidades locales a las que era destinado a aplicarse.

Para ello se consideró fundamental tratar la creación del derecho, su validez y eficacia, su aceptación social, y el comportamiento de las comunidades locales antes, durante y después de la emancipación de los españoles.

2.6. Metodología empleada

Se utilizaron los métodos inductivo y deductivo por partida doble.

La presente investigación trata de un silogismo por el que se establecen premisas que actúan a modo de situaciones particulares (inducción) y se arriba a un principio general (deducción) expresado en las conclusiones finales.

Por otro lado, también se parte del análisis deductivo ya que se combinan los aportes de la doctrina nacional, a fin de determinar soluciones a la naturaleza jurídica

del municipio, con la adelantada carencia de posiciones sobre si se trata del municipio anterior a los Estados; y en el análisis de normativa vigente y proyectos referidos al tema de estudio.

En suma, los métodos analítico y sintético han sido herramientas para abordar y lograr un proceso conclusivo.

El método inductivo fue aplicado al estudio de casos extraídos de la jurisprudencia nacional, buscando denominadores o causas comunes en la resolución de los mismos.

Para emprender nuestro camino, en primer lugar, debimos recorrer la huella abierta por los que nos antecedieron.

La mejor doctrina nacional fue consultada para nutrir de savia siempre actual al presente trabajo, y así se estudiaron los autores más sobresalientes: Esteban ECHEVERRÍA, Juan Bautista ALBERDI, Domingo Faustino SARMIENTO, José Manuel de ESTRADA, Bartolomé MITRE, Leandro Nicéforo ALEM, Lisandro DE LA TORRE, Joaquín Víctor GONZÁLEZ, y más acá en el tiempo los aportes siempre presentes de Tomás Diego BERNARD, Antonio María HERNÁNDEZ, Néstor Osvaldo LOSA y Horacio Daniel ROSATTI.

El aporte de Ezequiel ABÁSOLO sobre la influencia DE TOCQUEVILLE al ideario municipalista argentino ha sido muy importante.

No se puede descuidar que para quien escribe no es un ensayo inaugural ya que la base de este estudio ha sido desarrollado en nuestra primer obra titulada *Elementos de Derecho Municipal Argentino* (1997), la que en gran medida recoge el pensamiento de la doctrina mencionada.

2.7. Relevancia de la investigación

No ha sido preocupación de la doctrina clásica discurrir e investigar concretamente el problema que analizamos, ya que el tema de la naturaleza del municipio, funcionalmente hablando, se llevó la mayor parte de las discusiones, debates y la verdadera concepción y distinción entre autonomía y autarquía. Esta cuestión recién se salda definitivamente con el Fallo de la Corte Nacional “Rivademar, Ángela B. c/

Municipalidad de Rosario", donde por exclusión se define que el municipio no es autárquico.

No se ha advertido, en nuestra humilde opinión, que una de las razones determinantes de su reconocimiento autonómico por parte de las constituciones provinciales y las leyes consecuentes, es justamente —lo que no puede despreciarse bajo ningún punto de vista— el origen de las comunidades locales y su evolución hacia otras formas de organización política y jurídica.

Así la doctrina merodeó permanentemente el tema o le quitó importancia quizá entendiendo que lo que había que resolver es la cuestión de funcionamiento actual del municipio como fenómeno institucional dentro del Estado federal, y se tomó a la Provincia y al municipio como "cosas dadas" sin mayores análisis, salvo algunas excepciones que citamos más adelante.

A manera se síntesis y vinculándolo con lo anteriormente manifestado, la permanente duda sobre la extensión de la autonomía municipal consagrada en el artículo 123 del texto magno federal, la negación del sistema gubernamental de Buenos Aires-provincia de adecuar su texto a aquella y reconocer la autonomía municipal, o bien, la posibilidad cierta o probable de la recentralización de funciones descentralizadas desde la provincia a las municipalidades; justifican el problema objeto de esta tesis.

En otras palabras, al hacer pie el derecho municipal en su carácter de preexistente a toda otra institución de superior grado, le otorga catadura y talante suficiente para, primero que se le reconozca su autonomía y, luego, que no se revierta tal condición.

2.8. Contenido de la investigación

Esta tesis, además de la presente Introducción, cuenta con tres partes, las que son abordadas en ocho capítulos y una conclusión.

2.8.1. En la primera parte, la teórica se discurre en dos capítulos sobre la naturaleza y conceptualización de la comunidad local, la ciudad y el municipio tomando como base definiciones y nociones de la doctrina especializada, en el primero, y sobre la

creación del Derecho y la relación entre la comunidad local, la ciudad y el municipio con el Derecho Público.

Se avanza en los factores que inciden en la formación de las comunidades locales y las causas que originan la ciudad, para culminar con el concepto jurídico de municipio.

Se detallan sendas definiciones de tales entidades locales y se analizan los distintos aspectos o factores incidentes en la concepción de la ciudad y del municipio en el estado argentino, para culminar con una secuencia lógica que salta a ojos vista: no hay comunidad sin individuo ni familia, no hay ciudad sin comunidad, y no hay municipio sin comunidad.

En cuanto al segundo capítulo se trata de relacionar a las entidades locales (comunidad, ciudad y municipio) con el Derecho Público, comenzando por trazar una diferenciación entre derecho público y privado, continuando la importancia de la creación del Derecho, su eficacia social, aceptación y validez en el plano práctico de la ocupación española y culminando con el reconocimiento estatal de la ciudad. También se adelanta la definición jurídica de municipio.

Esta parte nos da la pauta de conclusión sobre la importancia del sustrato sociológico, político y jurídico primario en la concepción de la comunidad local y el municipio, y más luego una concepción netamente jurídica de la institución que motiva este trabajo, de provincia y de Estado.

En ambos capítulos se definieron conclusiones referidas a los mismos.

2.8.2. En la segunda parte, “Marco Jurídico”, se ingresa de modo determinante en el estudio del rol del municipio y la ciudad según un enfoque jurídico institucional en el Proceso de formación del Estado argentino, las normas legales vigentes desde 1810 hasta 1853 y el origen jurídico institucional del municipio y la comunidad local en nuestra Patria.

El capítulo cuarto de esta parte está muy ligado a la comprobación fáctica y demostración de la hipótesis, al analizar (en el proceso de formación del Estado argentino), el rol del municipio y la ciudad a través de un enfoque jurídico institucional, y en los antecedentes inmediatos a la Constitución Nacional (en la Nación y, en el

Estado, y luego la Provincia de Buenos Aires) para desembocar en la mentada preexistencia de las comunidades locales o los municipios a la organización estadual y nacional.

Se establecieron conclusiones particulares.

En el capítulo quinto se intenta demostrar la importancia del carácter necesario, esencial para el Estado y el rol del municipio y la comunidad local en los textos constitucionales y legales, nacional, bonaerenses y de otras provincias después de la Constitución de 1853.

Además, con la misma finalidad, el estudio se complementa con las disposiciones legales en otros cuerpos legales como ser otras constituciones provinciales y el código civil argentino, y se finaliza con el tratamiento constitucional de los derechos de las comunidades aborígenes, lo que conlleva a reivindicarlos como partícipes del elemento poblacional del estado en el momento de su formación.

A través del estudio realizado en el capítulo sexto, se incursiona en un punto central para la investigación cual es la demostración de la tesis afirmacionista por la que argumentamos la preexistencia del municipio como entidad institucional anterior al Estado. Para ello se parte del tratamiento y estudio de la doctrina y estado actual del arte que incluye la cita obligada de los autores precursores del municipalismo y de la autonomía municipal y sus continuadores. En este acápite se desarrollan distintas tesis en pro y en contra de la finalidad perseguida en la presente investigación, arribando a la conclusión que el municipio, ha sido una construcción social, política y jurídica anterior al Estado provincial y al Estado nacional.

Como en los otros capítulos se establecieron conclusiones particulares del capítulo respectivo.

En el abordaje del capítulo séptimo se deja una semblanza sobre contemplación constitucional sobre el municipio poniendo foco concretamente a dos dispositivos centrales como son el 5º y el 123 del texto magno federal. Además, como no puede dejar de citarse en el estudio del derecho, su aceptación, alcance y hasta crítica de su evolución jurisprudencial, a la luz de los supremos tribunales de justicia, nacional y provincial de Buenos Aires. En este tramo investigativo, es de destacar la importancia del fallo “Rivademar” (1989) que suscitó la divisoria de aguas entre el carácter

autárquico y autonómico de los municipios, y se constituyó en precedente pretoriano fundamental para la consagración de la autonomía municipal en el nivel federal.

También se buscaron otros casos paradigmáticos que hacen a la temática específica, anteriores y posteriores al mencionado.

Ello, actúa como coadyuvante de la comprobación de la hipótesis central, ya que la preexistencia de las comunidades locales a los estados y la autonomía municipal como práctica institucional natural de los municipios, están muy vinculados a la hora del reconocimiento de los poderes necesarios a dichas entidades locales para la solución de los problemas y demandas sociales que se gestan en sus propios territorios.

De igual modo que en los casos anteriores se ensayaron conclusiones particulares.

2.8.3. La tercera parte está dedicada al estudio de la historia del municipio como fenómeno universal.

Se discurre sobre el punto en tres capítulos referidos a la breve noticia de su origen universal, el municipio, la ciudad y la comunidad local en el Medioevo, y la situación del nativo, su comunidad y su territorio antes, durante y después de la apropiación o conquista española.

Con esta parte se busca cimentar la razón de ser de la entidad local que por diversos motivos, naturales, de conquista, de expansión o simplemente como fenómeno cultural se fueron erigiendo y fundando en todo el mundo, y que, inexorablemente fue sembrado y cosechado en nuestras tierras.

En este capítulo octavo, se destacan las bondades del municipio romano, y la relevancia de su creación como institución de los pueblos y su naturaleza de persona jurídica. Además el desarrollo de las ciudades europeas con sus autoridades, su órbita de acción amplia, van dando fundamento a lo que luego será el municipio argentino.

Cuando se dice vulgarmente no podemos saber adónde vamos si no sabemos de dónde venimos, he aquí la respuesta: sin duda que el modelo del municipio argentino, como en muchos otros lugares del mundo encontrará similitudes con el “ayuntamiento” español o europeo, y muchas de las prácticas de la democracia constitucional estarán

ligadas a aquellas experiencias que nos legara la democracia local de ese municipio o concejo medieval.

El último subtema estudiado se considera de vital importancia y es la causa que motivó a los constituyentes de 1994 (nacionales como en muchas provincias) de reconocer al nativo, su comunidad, su territorio antes, y sus culturas.

Pues cuando todo era nada, en el principio, los europeos se adueñaron de estas tierras y despojaron a los indígenas de todo lo poco o mucho que tenían, fundamentalmente sus culturas autóctonas.

Para ilustrar dicho tema se consideró propicio reseñar algunas civilizaciones, por ejemplo del actual México, que si bien no eran urbes, tenían su propia organización, sus autoridades, sus artes, su culto, y el respeto a sus antepasados.

Al igual que en el anterior, en este Capítulo se formularon conclusiones parciales de los distintos puntos tratados.

2.8.4. Por último, se elaboró una conclusión final, teniendo como base las conclusiones parciales obtenidas en sendos capítulos, en la que se corroboró la hipótesis de investigación propuesta.

2.9. Principales técnicas de recolección e interpretación empleadas

Los elementos investigativos, datos y distintas informaciones para este estudio se obtuvieron mediante el acceso a la bibliografía especializada, para lo que fue necesaria la concurrencia a bibliotecas y por recursos vía Internet, logrando acceder en a obras de importantes juristas argentinos y extranjeros, repertorios jurisprudenciales, y la legislación vigente y sus antecedentes. Las conclusiones a las que se arribó han merituado el estudio de esas fuentes y el análisis de los principios generales del Derecho.

2.10. Motivaciones personales

Mucho se ha hablado y debatido sobre la naturaleza jurídica de los municipios, y mucha doctrina, argentina y extranjera se expide sobre la autonomía municipal. Estas

dos palabras, dichas como “autonomía municipal” o “municipio autónomo”, me han llamado mucho la atención desde mis tiempos de estudiante universitario, quizá motivado por la necesidad que los problemas del ser humano en su vida comunitaria obtengan una solución comunitaria o estatal local, y que dicha solución sea lo más pronto posible. Recuerdo que en mi paso como auxiliar alumno por la Cátedra de Derecho Constitucional Argentino y Comparado (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires) del doctor Alberto Antonio SPOTA, cuyos profesores adjuntos eran los doctores José Luis LAZZARINI y Omar Antonio DALMAZZO, me indicaron de cómo debía realizar el estudio de los temas municipales.

Fruto de dichas inquietudes y preguntas recurrentes fue mi primera investigación sobre la historia del municipio argentino, subtítulo de mi primer libro Elementos de Derecho Municipal Argentino, Tomo I (Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 1997), trabajo que sirve de plataforma de lanzamiento del presente.

Para retomar el meollo del problema, la naturaleza jurídica del municipio ha sido una vieja cuestión en el derecho argentino, y si bien hoy se ha llegado a su finitud que es que el municipio ha sido reconocido constitucionalmente con su autonomía en distintos aspectos (administrativa, política, económica tributaria e institucional), continúa generando problemas prácticos los que en muchas ocasiones la balanza judicial se inclina a favor de los estamentos superiores.

La idea de clarificar sobre el carácter originario de la comunidad local o el municipio en nuestro país traerá aparejado el comienzo del fin de las disputas sobre sus poderes, sobre su relación con la provincia y su relación con la Nación en cuanto al reparto de funciones. Asimismo, la fortificación de la idea originaria del municipio servirá de valladar inexcusable para las constantes apropiaciones a que está sometido y es susceptible de parte de los estamentos gubernamentales y estatales superiores.

Hoy día es muy frecuente por parte de la doctrina y de los operadores judiciales desentenderse de la disputa si el municipio fue anterior al Estado en honor a la práctica de cada caso, y en homenaje a la centralización de funciones que ostenta tanto el estado nacional como los provinciales, y en directo detrimento de aquel y de sus pueblos. Tal postura, acarrea una solución injusta ya que la más de las veces se deciden casos que no hacen más que confirmar el aprovechamiento, apropiación o usurpación de esos estamentos superiores en contra de la comunidad local o municipio.

En palabras crudas, nos enardece la idea de que el hilo siempre se corte siempre por lo más delgado, y como espetamos a menudo: “El Municipio es la madre de la República. El Municipio es el teatro fundacional de las libertades cívicas; como la célula al cuerpo, sin Municipio nunca habrá Nación justamente organizada; el acto estatal en él se plasma, desarrolla y culmina. Lamentablemente, en el Municipio la proximidad de los problemas es inversamente proporcional a la posibilidad de sus respectivas soluciones. Los municipales debemos luchar de abajo por nuestros poderes naturales, nada vendrá de arriba”[6].

También no omito que es el municipio el ser jurídico político más antropomorfo que existe en un Estado de Derecho y que es esa comunidad local el Estado mismo, como lo son las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el estado federal, pero es la comuna la única manifestación estatal con el rostro del ciudadano.

La lucha por el reconocimiento o reivindicación por los poderes propios municipales o su autonomía continúa más allá de la hoja de papel escrito (constitución jurídica), corresponde a esta lucha el mismo énfasis con que Rudolph VON IHERING se refería al derecho y a su lucha para conseguirlo. Esta entrega trata de dar un paso más en la larga lucha por reivindicar su institucionalidad de origen y el reconocimiento de la autonomía municipal.

[6] TENAGLIA, Iván Darío, *Ley Orgánica de las Municipalidades*, Platense, La Plata, 2016.

Dedicatoria: Al Espíritu Santo y a la Virgen María, Nuestra Señora de Luján, de Guadalupe, de Fátima, de Lourdes, y de la Paz de Medjugorje.

A mi madre Susana Beatriz Bruno, a mis hijas Lucía y María, a mis nietos Lorenzo Lenzi Tenaglia y Juan Francisco Tenaglia Garro, a mi yerno Santiago Lenzi.

A mis ahijados Adolfo Nicolás y Tomás Bautista Tenaglia.

A las memorias de mi padre Adolfo Rafael Tenaglia y de mi hermano, Adolfo Américo Tenaglia.

Sin ellos, mi vida no hubiera tenido mucho sentido.

A los doctores Justino Bertotto, Carlos Ernst, Leticia Fernández, y Marcelo Di Grillo, y a los demás profesores del Doctorado, quienes han contribuido intelectualmente con sus enseñanzas.

Al doctor Jorge Frega, por la dirección de esta tesis.

ADVERTENCIAS Y OBSERVACIONES

El presente trabajo está enfocado en el estudio institucional del municipio, donde lo normativo legal y jurídico cobra realce como cauce en que se desarrolla dicho ente de derecho público.

Los aspectos, políticos, históricos, sociales, económicos y culturales en general son elementos del contenido de la realidad sobre la que se basa la investigación jurídica.

En cuanto al examen de los hechos institucionales en la construcción histórica del país y de la importancia del municipio en tal desarrollo se focaliza más en la experiencia de Buenos Aires, primero como ciudad y luego como Provincia. Ello, por la razón de ser el cabildo de Buenos Aires el centro de emancipación criolla al que adhirieron las demás ciudades y pueblos, y sobre los cuales se construyó el edificio de cada una de las provincias.

A la tesis doctoral se le agregan algunos contenidos que hemos considerado útiles a los efectos de su completitud y actualización.

Índice

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

Capítulo I

NATURALEZA Y NOCIÓN CONCEPTUAL DE COMUNIDAD, CIUDAD Y MUNICIPIO

Sección 1. Comunidad, ciudad y municipio. Naturaleza de las comunidades locales y sus autoridades

1.1. Naturaleza de la comunidad local

1.1.1. Planteo del tema

1.2. Individuo familia y comunidad

1.3. Necesidad de existencia de una primera convención o acuerdo antes de la elección de la autoridad política y antes de la creación del derecho que regirá a esa comunidad

1.4. Notas salientes de la acción conquistadora de los españoles

1.5. El momento de la creación de la comunidad local

1.6. Distintas concepciones contractuales de la comunidad local según las etapas históricas

1.7. Respecto del Derecho como ordenador de la comunidad

1.8. Condiciones y caracteres naturales en toda organización humana

Sección 2. Nociones conceptuales de comunidad, ciudad y municipio

2.1. Comunidad

2.2. La ciudad

2.2.1. Etimología y origen

2.2.2. Consideraciones de la antigüedad

2.2.3. Causas que originan la ciudad

2.3. El municipio

2.3.1. Distintos aspectos o factores incidentes en la concepción de la ciudad y del municipio en el estado argentino

2.4. Secuencia lógica y abstracciones de los componentes de la comunidad local y del municipio

Sección 3. Conclusiones

Capítulo II

COMUNIDAD LOCAL, CIUDAD, MUNICIPIO Y EL DERECHO PÚBLICO

Sección 1. Derecho público: diferencias con el derecho privado. Creación, validez, eficacia y aceptación social

1.1. Creación del Derecho

1.2. La aceptación y la validez del Derecho

1.2.1. El derecho hispánico en América ¿es un derecho justo?

1.3. Legitimación social y eficacia del Derecho

1.3.1. Legitimación social de las normas jurídicas.

1.3.2. Eficacia del derecho.

1.4. Reconocimiento estatal de la ciudad

Sección 2. Concepción jurídica de municipio, de provincia y de Estado

2.1. Concepto de Municipio

2.1.1. Elementos del concepto

2.1.2. Algunos datos del derecho comparado

2.1.3. Reflexiones finales

2.2. Concepto de provincia

2.3. Concepto de Estado

Sección 3. Conclusiones

SEGUNDA PARTE: MARCO JURÍDICO

Capítulo III

ROL DEL MUNICIPIO Y LA CIUDAD SEGÚN UN ENFOQUE JURÍDICO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

Sección 1. Normas legales vigentes desde 1810 hasta 1853

1.1. Legislación y libros jurídicos más usuales

Sección 2. Origen jurídico institucional del municipio y la comunidad local en nuestra Patria

2.1. El Cabildo Indiano

2.1.1. Origen y etimología

2.1.2. Denominaciones

2.1.3. Acto fundacional

2.1.4. Integración

2.1.5. Distintos tipos de Cabildos

2.1.6. Jurisdicción o competencia territorial

2.1.7. Poderes, funciones y competencias

2.2. Precedentes constitucionales

2.2.1. El Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sud, de la Sociedad Patriótica

2.2.2. El proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata formado por una Comisión Especial nombrada en 1812

2.2.3. El Estatuto Provisional de 1815

2.2.4. El Reglamento Provisorio de 1817

2.2.5. La Constitución de 1819

2.3. Supresión del Cabildo

2.3.1. Antecedentes

2.3.2. El texto de la Ley

2.3.3. El juicio crítico de la doctrina nacional

2.4. El cabildo como antecedente del municipio, la provincia y el federalismo

2.4.1. En la doctrina nacional

2.5. Reflexiones sobre la conformación del Estado

Sección 3. Conclusiones

Capítulo IV

ROL DEL MUNICIPIO Y LA CIUDAD SEGÚN UN ENFOQUE JURÍDICO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO (continuación)

Sección 1: El Municipio y la Ciudad en los antecedentes inmediatos a la Constitución Nacional. En la Nación y en el Estado, y luego la Provincia de Buenos Aires

1.1. Preexistencia de las comunidades locales o los municipios a la organización estadual y nacional

1.2. Disposiciones legales que se refieren al municipio, al partido, a los pueblos, a la administración municipal, o alguno de sus funcionarios en el período 1810-1853

1.3. Catálogo de partidos existentes antes de la sanción de las Constituciones de los Estados de la Confederación y de Buenos Aires o sesenta y ocho pilares del edificio estadual bonaerense

1.3.1. Situación antes de la institucionalización de la Provincia de Buenos Aires

1.3.2. Municipios anteriores a la Constitución Nacional de 1853

1.4. Intento discursivo municipalista del Gobernador VIAMONTE

1.5. Autoridades municipales y modelo unitario en el período 1821-1853

1.5.1. La figura del Juez de Paz

1.6. En la Ciudad de Buenos Aires.

1.6.1. El decreto de URQUIZA sobre la Organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

Sección 2: Conclusiones

Capítulo V

ROL DEL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD LOCAL EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES, NACIONAL, BONAERENSES Y DE OTRAS PROVINCIAS DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853

Sección 1: **El Municipio y la comunidad local en los textos constitucionales, nacional, bonaerenses**

1.1. El artículo 5º de la Constitución Nacional

1.2. La ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires

1.3. Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854

1.3.1. Antecedentes

1.3.2 El texto en materia municipal

1.4. La Ley Nº 35

1.4.1. Municipio de la Capital

1.4.2. El municipio de la campaña bonaerense

1.5. Constituciones y leyes Provinciales

1.5.1. En la provincia de Buenos Aires

Sección 2: El Municipio y la comunidad local en los textos constitucionales de otras provincias

2.1. Constitución de Mendoza de 1854

2.2. El proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza de 1860

2.3. Anteproyecto de Constitución para la provincia de Catamarca

2.3.1. Derecho del Pueblo

2.4. El Proyecto de Constitución para la Provincia de La Rioja de 1887

2.5. La Convención Constituyente de Santa Fe de 1921

Sección 3: El Municipio y la comunidad local en la legislación nacional

3.1. Cuadro normativo anterior al Código Civil

3.1.1. Leyes españolas vigentes

3.1.2. La Legislación Patria

3.1.3. Las disposiciones del Código Civil en torno al municipio

Sección 4. Conclusiones

Capítulo VI

DOCTRINA Y ESTADO ACTUAL DEL ARTE

Sección 1. Los precursores del municipalismo y de la autonomía municipal

1.1. Juan Bautista ALBERDI

1.1.1. Propuesta "anticorrupción" y más eficacia en la función municipal

1.1.2. Reclamó la independencia municipal

1.1.3. Se ocupó teóricamente del Poder Municipal

1.1.4. Definición del Cabildo o Municipio

1.1.5. El Municipio "punto de arranque... 'y' el resto es de la educación"

1.1.6. Aplicación práctica de la doctrina de su libro a un proyecto de Constitución Provincial

1.2. Esteban ECHEVERRÍA

1.2.1. La intención de asociar a los indios a los municipios

1.2.2. El municipio será la escuela

1.2.3. "Esparramar el poder en el pueblo"

1.2.4. No quería un pueblo sometido a la voluntad de los caudillos

1.2.5. Quería la formación de pequeñas patrias municipales

1.2.6. La descentralización del poder político como respuesta a los males de la época

1.2.7. Sistema municipal como garantía de la federación

1.3. Bartolomé MITRE

1.3.1. Influenciado por TOCQUEVILLE

1.3.2. Reivindica la función de los cabildos

1.3.3. Entendía que los cabildos debían ser reemplazados por municipalidades

1.3.4. Precisó el concepto de autonomía municipal

1.3.5. Consideró al municipio como cuarto poder del Estado

1.3.6. Elecciones municipales como esenciales para el ejercicio de sus poderes

1.3.7. Criticó marcadamente la centralización del poder

1.3.8. Introdujo una novedad en el tema de la competencia territorial sobre la que actuaría tanto la administración central como la municipal

1.3.9. Remarcó la necesidad de facultades tributarias locales

1.3.10. Criticó los magros textos constitucionales, nacional de 1853 y estadual de Buenos Aires de 1854

1.4. Domingo Faustino SARMIENTO

1.4.1. La Municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales

1.4.2. El municipio es de existencia natural, no lo traza el legislador

1.4.3. Es la base de todas las libertades

1.4.4. La organización municipal supone una reunión de familias

1.4.5. La autonomía municipal como derecho innato de los vecinos

1.4.6. La municipalidad es una organización formada a la luz de intereses y necesidades comunes

1.4.7. Sirvió como herramienta del federalismo y base del sistema representativo

1.5. Fray Mamerto ESQUIÚ

1.6. José Manuel ESTRADA

1.6.1. El Municipio es una forma elemental de soberanía

1.6.2. Plantea la base de la república municipal

1.6.3. Relaciona la existencia de la libertad con la independencia comunal

1.6.4. Deplora la supresión de los Cabildos

1.6.5. Describió y advirtió la división de la Provincia de Buenos Aires en dos sociedades específicamente diversas

1.6.6. Exclamó que el principio vital del municipio está en el barrio

1.6.7. Explica que el fracaso del régimen municipal de Buenos Aires (después de 1852) se debió al fuerte centralismo

1.7. Algunas ideas de Alexis DE TOCQUEVILLE y sus aportes al municipalismo argentino.

1.7.1. Desarrollo de su pensamiento en materia municipal

1.7.2. Conclusiones de Ezequiel ABÁSOLO sobre la influencia de Clérel en los pensadores argentinos de mediados del siglo XIX.

Sección 2. Los continuadores de la doctrina municipal autonomista

2.1. ALEM

2.2. Joaquín Víctor GONZÁLEZ

2.2.1. Efectúa un juicio histórico positivo sobre el Cabildo

2.2.2. Interpreta el artículo 5º de la Constitución Nacional

2.2.3. Como condición esencial a la organización política de las Provincias

2.2.4. Trae citas de SARMIENTO y Avellaneda sobre la interpretación del artículo 5º de la CN.

2.2.5. Adscribe al criterio de Municipio como parte de la soberanía popular

2.2.6. La república en miniatura DE TOCQUEVILLE.

2.2.7. Ratifica la autonomía funcional del municipio de su Proyecto Constitucional

2.3. Lisandro DE LA TORRE

2.3.1. Se enrola en la escuela del derecho natural

2.3.2. El municipio es un poder del Estado

2.3.3. Naturaleza del régimen municipal

2.3.4. Se ocupa de la autonomía municipal y de las comunas rurales

2.3.5. Fija el voto calificado a los contribuyentes.

2.3.6. Pondera la raigambre española del Cabildo

2.3.7. Proyecto de Ley para la Provincia de Santa Fe.

2.3.8. Proyecto de Ley reglamentario del artículo 5 de la Constitución Nacional (1912)

2.3.9. Conclusión

2.4. Doctrina Peronista.

2.4.1. Pensamiento de Juan Domingo PERÓN.

Sección 3: Estado actual del arte

3.1. Escuelas iusfilosóficas en general

3.1.1. Estado actual del arte en materia de las corrientes o escuelas iusfilosóficas en materia de derecho local

3.2. Posturas antagónicas respecto de la anterioridad o no del municipio (ciudad o comunidad local) al estado provincial o al estado nacional o a ambos

3.2.1. Tesis negacionistas

3.2.2. Tesis afirmacionistas

3.3. Crítica de la tesis afirmacionista

3.4. Defensa de la tesis afirmacionista

3.4.1. Respuesta a algunas de las preguntas que surgen del debate

Sección 4. Conclusiones

Capítulo VII

CONTEMPLACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE EL MUNICIPIO Y EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

Sección 1. Interpretación de lo contemplado en la Constitución Nacional sobre la naturaleza del municipio

1.1. En la Constitución Nacional
1.2. En las Constituciones Provinciales
1.3. Situación en el derecho constitucional bonaerense
1.4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
1.4.1. Etapa de aceptación de la autonomía de las municipalidades
1.4.2. Etapa predominantemente autarquista
1.4.3. El reconocimiento de la autonomía municipal
1.5. Abandono virtual del caso “Rivademar”
1.6. Un fallo sobre universidades nacionales
1.7. Crítica de la doctrina sobre la posición jurisprudencial autárquica de la Corte
1.7.1. Antes del fallo “Rivademar”
1.7.2. Después del fallo “Rivademar”
1.8. Actualidad jurisprudencial

Sección 2. Conclusiones

TERCERA PARTE: MARCO HISTÓRICO

CapítuloVIII

EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD LOCAL DESDE SU NACIMIENTO

Sección 1. Breve noticia histórica de su origen universal

1.1. Origen del Municipio: preponderancia romana

1.2. El Municipio Romano

1.2.1. Etapas o facetas

1.2.2. La anexión de los pueblos y ciudades

1.2.3. La relación de Roma con los pueblos sometidos

1.2.4. Caracteres del Municipio Romano

1.2.5. Regulación legal

1.2.6. Personalidad jurídica

1.3. Nuestra opinión

1.4. Conclusiones sobre su origen

Sección 2. La ciudad, comunidad local y el municipio en el Medioevo

2.1. Caracterización general de la ciudad medieval

2.3. Los “concejos” o “consejos” medievales

2.4. Poliarquía

2.5. Distintas formas de gobierno

2.6. Caracteres de las ciudades

2.7. El nacimiento de los Estados-ciudades

Sección 3. La ciudad, la comunidad local o el municipio medieval en España

3.1. Decadencia de la institución municipal

3.2. Continuidad histórica entre el municipio romano y el español de la Edad Media.

3.3. Cartas-pueblas o fueros

3.4. El concejo leonés y castellano

3.5. Fueros municipales

3.5.1. Legislación e independencia comunal

3.5.2. Período de los fueros municipales

3.5.3. Las repúblicas independientes y la necesidad de la modificación institucional

3.6. El epílogo de la independencia comunal y la última resistencia de las comunidades

3.6.1. Diferencias entre los comuneros españoles y americanos

3.7. Antecedente del constitucionalismo clásico

Sección 4. Conclusiones

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

Naturaleza y noción conceptual de comunidad, ciudad y municipio

Introducción

Tratamos a continuación algunos de los múltiples aspectos que conllevan la construcción y análisis tanto de la comunidad local, la ciudad y el municipio.

Primeramente abordamos la naturaleza de la comunidad lo que llevará de modo inescindible a concebir la ciudad y el municipio como producto de una evolución cultural, política y jurídica.

Otro método podrá ser tratar cada uno (comunidad-ciudad-municipio) independientemente del otro para ganar en autonomía entre lo social y lo político jurídico institucional; aunque hemos escogido abordarlo conjuntamente en la inteligencia de no divorciar el diálogo permanente que en la práctica existe entre uno y otro sector descriptivo y analítico. Más bien resaltar una interacción que es connatural con sus respectivas entidades.

Avanzamos en esta oportunidad con las conceptualizaciones de comunidad y ciudad, las que van a desencadenar obviamente en la estructura municipal, aunque dado el cariz de la presente investigación de neto corte jurídico, abordamos el concepto jurídico de municipio en el próximo capítulo.

Las múltiples causas que originan la ciudad no pueden pasarse por alto, por lo que se propone un pantallazo sobre distintas posturas, con plena conciencia de no agotar el catálogo discursivo.

Se estudia la comunidad-ciudad-municipio como secuencia lógica de una misma realidad y su incidencia dentro del derecho público, no sin luego considerar la implicancia de la validez-eficacia del derecho, su faz axiológica y grado de aceptación social, todo ello en el trayecto histórico que va desde la colonia, pasando por el período de formación del derecho patrio 1810-1853, con la consecuente consolidación jurídica constitucional.

Sección 1. Comunidad, ciudad y municipio. Naturaleza de las comunidades locales y sus autoridades

Resulta necesario el tratamiento de cómo surgieron las comunidades locales y los municipios desde una mirada clásica-aristotélica o contractualista apuntando en este caso más que nada en la construcción de la sociedad, a la concepción del Estado, y al municipio entre esas dos esferas fenomenológicas. Luego analizar las posiciones iusfilosóficas sobre sus respectivas naturalezas.

Resulta destacable el análisis desde la perspectiva de las escuelas contractualistas en la formación de las comunidades.

Se puede tener como miras subdividir este estudio en etapas, lo que podría ser antes de la revolución de 1810, después de ello y hasta la organización constitucional del país (1853), y desde allí hasta nuestros días.

Dicha reflexión obedece a la concepción del Derecho y a su publicación, vigencia y efectividad respecto de los pueblos y autoridades subordinadas, como creación racional del ser humano e independiente de si el gobierno y su respectivo poder es colonialista o independentista, o bien, desde otra óptica, con organización constitucional o sin dicho orden.

1.1. Naturaleza de la comunidad local

1.1.1. Planteo del tema

No tiene mucha crítica, más bien hay aceptación generalizada en doctrina que los elementos constitutivos y esenciales de un estado son, los recursos humanos (población o pueblos según los casos), el territorio (espacio propio en el que se plantea, crea y desarrolla) y el poder político (político natural o social y político jurídico). Aunque ha surgido uno nuevo que se puede decir que es producto de la evolución del

constitucionalismo y que es reiterado en sus trabajos por Peter HÄBERLE, cual es la cultura constitucional del pueblo como elemento característico del Estado[7].

Desde esa mentada perspectiva toda comunidad local, desde sus principios o desde su creación por ley por un estado determinado, posee dichos elementos esenciales del estado, aunque habremos de distinguir sus caracteres en uno y otro caso.

Mientras en las comunidades naturales, ciudades que precedieron a cualquier estado y en su proceso evolutivo fueron "Estado", el poder político se manifiesta con ausencia de una norma superior que denominamos "formal" organizativa del Estado, por ejemplo, de una constitución o de una ley respectiva, en las comunidades locales posteriores al Estado ya se cuenta con ese instrumento jurídico, legal o constitucional que le fija pautas y delimita sus funciones.

Empero, no se puede soslayar que aunque dichas comunidades en ese estado natural actuaran a modo de organización de "facto", toda organización social posee, de forma rudimentaria al menos, una norma tácita o rudimentaria o embrionaria, la que denominamos "lo jurídico material", eso sí susceptible de adopción y adaptación permanente por las probables fuerzas internas en pugna por el poder.

Entonces, si tenemos en cuenta que en una comunidad local existe el territorio[8], más o menos definido en el que extiende su poderío a través de sus autoridades dadas

---

[7] El autor citado idea un modelo teórico de gran abstracción al que denomina "Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura". Este enfoque pretende enriquecer o superar la concepción tradicional que se tiene de la Constitución como objeto de estudio. Esa concepción tradicional observa a la Constitución como impulso y límite, como norma y tarea, como limitación y racionalización, como proceso público. Para la teoría constitucional como ciencia de la cultura, "las normas constitucionales surgen y se entienden como procesos culturales y se explican a través de los textos y los contextos". Ver HÄBERLE, Peter, *Verdad y Estado constitucional,* trad. de Guillermo Mañón Garibay, México, UNAM, 2006, p. 151; HÄBERLE, Peter, *Pluralismo y Constitución,* trad. de Emilio Mikunda-Franco, España, Tecnos, 2002, p. 104; HÄBERLE, Peter y Kotzur, Markus, *De la soberanía al derecho común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano,* trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 5. Obras citadas en *Una aproximación al iusculturalismo* de Peter HÄBERLE, *An approach to the iusculturalism of Peter HÄBERLE*, Pedro Daniel GONZÁLEZ RIVAS MARTÍNEZ, Cuest. Const. N° 27, México jul./dic. 2012, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200006, recup. 12/6/2020. También ver HÄBERLE, Peter, *El Estado Constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2006.

[8] La supervisión personal (de un jefe o autoridad suprema) de la comunidad o ciudad resultó imposible cuando aquella aumentó en tamaño, de allí surge la administración impersonal y la necesidad de delegar

por esa asociación de familias, por ende dicha autoridad refleja la situación de jerarquías y subordinaciones al modo de lo que podemos llamar hoy de gobierno y pueblo respectivamente, y más aún que las reglas que se aplican son las culturales de esas comunidades o en última instancia, la voluntad o "mejor parecer" del líder: ello configura una comunidad gobernada por un poder político aunque sea primario. La comunidad organizada, luego ciudad, municipio, o Estado no puede existir sin magistrados, y por consiguiente necesita de habitantes (ciudadanos) que sean capaces de mandar a los demás y que se consagre a este servicio comunitario sea por toda la vida, sea temporal y alternativamente[9].

Hasta ese momento puede ser independiente, si no responde a ningún estamento de poder superior, o más o menos independiente o, dependiente, si el control del superior es no muy continuo o esporádico, o dependiente para el caso en que una organización (anterior o posterior) superior le fije permanentemente las pautas a seguir en sus organizaciones, en sus deberes o aportes.

Le llamamos secundario cuando evoluciona a relacionarse y depender de otras comunidades superiores o de mayor poder que la sojuzgue y le haga cumplir sus propias normas legales erigiéndose en superior, y aquella aceptando, aunque en estado de permanente expectativa por triunfar en una nueva batalla y ser ella la que pueda sojuzgar a esta otra que ahora reconoce superior.

En otras palabras, no se resigna la primera comunidad a entregarse al poder de la segunda, muchas veces lo hace por necesidad, por miedo. En última instancia lo hace por sometimiento, por haber luchado por su independencia y por haber sido sometida por los ganadores.

En esta etapa es un "estado en pequeño", pero depende de uno superior, en volumen y poder. Es menester entrar a analizar el estado o estatus de las comunidades locales antes de la fundación jurídica de la patria, es decir, antes de las provincializaciones o nacionalización, ambas como estados de derecho, de las comunidades provinciales y nacional argentina, respectivamente.

---

la autoridad. Desde el comienzo de la Edad Media, y quizá siempre, ya que ha sido una característica de toda organización humana, el más poderoso, la ciudad más poderosa, trataba de conquistar a la más débil, con algunos intereses concretos, como ejemplo, suprimir un mercado rival.

[9] Adaptando un pensamiento de Aristóteles, en su obra *La Política*, sobre la "constitución de los elementos sociales", 17ª ed., Colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 165.

Luego de ello, ensayar algunas conclusiones sobre las características salientes de todas ellas, es decir, coloniales y patrias.

Para desentrañar el rol de la institución local y más luego la alternativa de formular el diseño de centralización o descentralización del poder teniendo como base la relación entre estado y sociedad, los modelos que propugnan y siguen algunos autores "aparecen emergentes como paradigmas recurrentes y como ingenierías políticas capaces de avalar diferentes opciones y propuestas frente al problema"[10]. Ellos son el modelo "clásico-aristotélico" y el modelo "contractualista o iusnaturalista"[11].

1.2. Individuo, familia y comunidad

La sociedad no es un artificio convencional formado por una masa amorfa de individuos iguales. "La sociedad política es primitiva, por responder a una necesidad permanente de la vida humana, cual es la de la vida en común en un lugar dado (variable fija), mantenida por un lazo realmente distinto del de la sangre. La sociedad política se confunde al principio con la doméstica"[12].

Ni tampoco es un mecanismo movido por fuerzas externas de imposición. "La estructura social real, (...) es la que corresponde a un complejo de unidades vivas, individuales y colectivas, dotadas de personalidad y representativas, las colectivas, unidades vivas, estas —las colectivas—de intereses; que no puede ignorar el Estado, porque integran su ser mismo, viven en él y él de ellas y en ellas"[13].

El individuo, la persona humana, en su devenir vital se desarrolla en su familia y en su comunidad. Uno y lo otro son las esferas exteriores de la personalidad, la familia

---

[10] TERNAVASIO, Marcela, "Municipio, política, un vínculo histórico conflictivo, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1991, ps. 8 y ss.

[11] Ídem.

[12] POSADA, Adolfo, "Teorías modernas acerca del origen de la familia, de la sociedad y del Estado", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. LXXX, Madrid, 1892; reproducido en *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, 1979, p. 129.

En otro momento dirá: "El pueblo es mucho más y muy distinto de la suma de sus individuos iguales" (*La crisis del Estado y el Derecho político*, Madrid, 1934, p. 152). Para afirmar, finalmente: hay que considerar al "Estado algo más y algo distinto del mero agregado de individuos" (*España en crisis*, Editorial Caro Raggio, Madrid, 1923, p. 146).

[13] POSADA, Adolfo, *La crisis del Estado y el Derecho político*, cit., p. 187.

más inmediata e íntima, y la comunidad más mediata y menos íntima, pero ambas son los primeros ambientes externos que rodean a la persona humana.

En esos ambientes primordialmente desarrollamos nuestras conductas. Es en ese líquido social en que el ser humano se manifiesta, siente, se relaciona, crece, forma grupos, familias y en el que fenecerá. De modo que el ambiente local, en todo ambiente local, sea de cualquier parte del mundo, establecerá sus condiciones, se adaptará a las condiciones de ese medio y logrará cumplir sus objetivos, vocaciones y quehaceres.

Obvio es colegir que se trata de una vivencia que no es individual por lo que se trata de coexistir, convivir, coparticipar y cooperar en pos de sus propios ideales, y mezclándose con los del conjunto. De allí que su libertad no es absoluta, está limitada o condicionada por los derechos y libertades de los demás y está controlada y regulada por el derecho que se aplique en dicha comunidad local, por las autoridades legales y legitimas de cada lugar en que se diera.

ROUSSEAU aventuraba que "El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas", y "(P)ero el orden social constituye un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Sin embargo, este derecho no es un derecho natural: está fundado sobre convenciones. Trátase de saber cuáles son esas convenciones…"[14].

El entorno tanto familiar como social, siendo según ROUSSEAU la familia la única asociación natural, ambas tienen de común que son ambientes de forzosa realidad, es decir, el hombre no puede —individualmente— mudarlos si quisiera, son inmutables al menos en principio, hasta cierta edad en que la razón y su voluntad disciernan o decidan lo contrario, respectivamente.

"La familia es pues, si se quiere, el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre, el pueblo la de los hijos, y todos, habiendo nacido iguales y libres, no enajenan su libertad sino en cambio de su utilidad. Toda la diferencia consiste en que, en la familia, el amor paternal recompensa al padre de los cuidados que prodiga a sus hijos, en tanto que, en el Estado, es el placer del mando el que suple o sustituye este amor que el jefe no siente por sus gobernados"[15].

---

[14] ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, www.elaleph.com, p. 5.

[15] ROUSSEAU, Jean Jacques, ob. cit., p. 6.

1.3. Necesidad de existencia de una primera convención o acuerdo antes de la elección de la autoridad política y antes de la creación del derecho que regirá a esa comunidad

Si bien es cierto que la única forma de asociación natural es la familia, no es menos cierto que anterior a la elección de una autoridad que surja de su seno, debe existir un acuerdo previo[16].

Los hechos surgentes de toda relación humana, y la fuerza o el poder potencial —más que la razón— de unos sobre otros en una etapa de inicio imperan y no hay mayores discusiones cuando hay una disparidad bien marcada entre el fuerte y el débil.

De igual modo ocurrirá con el derecho que surja de consuno en esa comunidad, es decir siempre con posterioridad a la convención primigenia. Acuerdo que no será necesario formalizarlo por escrito.

Partimos de la familia como todo grupo esencial y basilar al que compete cuidar el carácter particular del individuo, tanto respecto a los medios y a las aptitudes para poder procurarse una parte del patrimonio general, como también, respecto a su subsistencia y a su manutención en el caso de haber sobrevenido una incapacidad.

Pero la sociedad civil —en términos de HEGEL—, la comunidad, arranca al individuo de este lazo, aleja unos de otros a los miembros de este vínculo y los reconoce como personas autónomas. Dicho cuerpo social procede a sustituir el puesto de la exterior naturaleza inorgánica y del terreno paterno, en el cual el individuo tenía la propia subsistencia, lo propio, y sujeta la existencia de toda la familia a su dependencia, a la accidentalidad. Así, el individuo se ha tornado hijo de la comunidad —de la sociedad civil—, la cual tiene tantas pretensiones respecto a él, como derechos tiene él respecto a ella[17].

---

[16] ROUSSEAU refuta a GROTIO, p. 13. Así dice el ginebrino que "Un pueblo —dice GROTIO— puede darse a un rey. Según GROTIO, un pueblo existe, pues como tal pudo dársele a un rey. Este presente o dádiva constituye, de consiguiente, un acto civil, puesto que supone una deliberación pública. Antes de examinar el acto por el cual el pueblo elige un rey, sería conveniente estudiar el acto por el cual un pueblo se constituye en tal, porque siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad. En efecto, si no hubiera una convención anterior, ¿en dónde estaría la obligación, a menos que la elección fuese unánime, de los menos a someterse al deseo de los más?"

[17] HEGEL, ob. cit., § 238, ps. 202-203.

Ahora bien, nos inquirimos con curiosidad si hubo esa convención en las comunidades locales de la época colonial y de las anteriores a la fundación de la Patria, e inclusive anteriores a las cristalizaciones jurídicas-legales-constitucionales. La respuesta puede ser vista desde, al menos dos ópticas bien dispares, la primera, entendiendo a esas comunidades como sucesoras de la conquista de la Corona española, la segunda, como una continuación de la vida humana aborigen en estas tierras.

La primera hipótesis destaca la civilización, cultura y adelantos europeos trasladados a las colonias, como datos positivos, empero se tiñe al considerar el carácter cruel, usurpador y exterminador de la cultura aborigen, por lo que debe considerársela como una actitud victimaria.

La segunda hipótesis destaca el carácter connatural a la geografía, su pertenencia al terruño, su propia cultura y costumbres, como caracteres positivos, mientras que por su situación distinta, se consideraba no a la altura de los llamados "adelantos" de la cultura europea, y se los debe considerar como víctimas de la usurpación, del saqueo y hasta del asesinato y de la esclavitud. En tren de reforzar esta idea, y utilizando una figura típica del código penal argentino —y de muchos países del mundo— la actitud de causar la muerte los aborígenes a los españoles configuró el ejercicio de una legítima defensa. Sus acciones fueron en defensa propia, habiendo sido invadidos, saqueados y amenazados de muerte, sus actitudes fueron convalidadas y justificadas por el derecho. Nadie, por más "señor" o poderoso que fuere podrá ir a la casa de otro a arrebatarle vida, mujer, propiedad y comida, sin que reciba un acto reflejo de última instancia de quien se sienta agredido, en defensa de su propia vida y de sus familiares o congéneres.

Entonces, si los aborígenes ostentaban sus propias formas, culturales, religiosas, y hasta políticas (primitivas o primarias como quiera llamárselas), con vida propia, cómo podrá predicarse de tal situación que se encontraron con un "vacío", con "la nada misma"[18].

Ergo, los indígenas existieron, repelieron las agresiones hasta donde pudieron con sus esfuerzos y armas rudimentarias, empero fueron saqueados, matados y sus tierras usurpadas.

[18] Algunos estudios reportan que el territorio actual de la provincia de Buenos Aires, al tiempo de la invasión europea estaba ocupado por los aborígenes en un ochenta por ciento (ver http://www.telam.com.ar/notas/201607/154371-independencia--historia-federalismo-pueblos-originarios.php.).

La elección de una u otra de las hipótesis planteadas nos llevará a distintos resultados sobre la naturaleza jurídica de las comunidades locales, e inclusive, los efectos en el ámbito jurídico también serán distintos a la luz del derecho aplicable en nuestros días, máxime cuando se discuten cuestiones relacionadas con los poderes, atribuciones o facultades que ya se ejercían desde la época de las colonias.

1.4. Notas salientes de la acción conquistadora de los españoles

Las posturas e investigaciones de los autores son de muchos tipos. En los extremos observamos los defensores de la conquista española y sus detractores. En este sentido, los primeros sostienen que la gran mayoría de los aborígenes y españoles muertos ha sido por las grandes epidemias que se desencadenaron en esa época. Y justifican la idea en que cientos de españoles no podrían aniquilar a millones de indígenas[19].

Para los críticos, el desembarco de los españoles en la otra orilla del Atlántico se convirtió en un huracán de asesinatos, ejecuciones, mutilaciones y violaciones**.** En definitiva, una mascare espoleada fundamentalmente por la codicia, por el deseo de obtener la mayor cantidad posible de oro y riquezas[20].

En esta línea discursiva se manifestó contundentemente Bartolomé de las Casas[21], quien reproduce el sermón del padre Montesino en la Iglesia de Santo

---

[19]ROCA BAREA, María Elvira, *Imperiofobia y Leyenda Negra* (Siruela, 2016). La misma visión es de Stanley G. PAYNE, autor de *En defensa de España* (Espasa, 2017) o Miguel Arenas, quien se aferra a la cuestión de números. Estaban mejor organizados y contaban con armas más poderosas, pero eso no significa que se produjesen las persecuciones y masacres relatadas por el fraile Bartolomé DE LAS CASAS. Además, la Corona española promulgó una serie de leyes para proteger a los nativos y envió una suerte de auditores para evitar los abusos. Medidas que otros países como Inglaterra o Francia ni valoraron implantar.

[20]ESPINO LÓPEZ, Antonio, catedrático de Historia Moderna en la Universidad Autónoma de Barcelona, en su libro *La conquista de América: Una revisión crítica* (RBA Ediciones, 2013), en https://www.elespanol.com, recup. 27/5/2019.

[21]Fraile sevillano que se dedicó a cargar sin ambages contra sus compatriotas. El religioso viajó al Nuevo Mundo a comienzos del siglo XVI y décadas más tarde escribiría varios ensayos en los que describió las atrocidades que significaron muerte y tortura para millones de indígenas. Los más famosos son *Brevísima relación de la destrucción de las Indias* e *Historia de las Indias*.

Domingo (1511)[22], quien repudia las crueldades y las atrocidades cometidas por los conquistadores contra los aborígenes, refiriendo el "crudelísimo y aspérrimo cautiverio" al que los encomenderos españoles sometían a los indios en las minas de oro y otras granjerías. Recoge testimonios de los pobladores de esos lugares sobre la "tiránica injusticia" y las "execrables crueldades" contra los nativos, tratados como animales "sin compasión ni blandura", y "sin piedad ni misericordia"[23]. En esa senda, repudió el régimen de la encomienda por considerarlo contrario "a la ley divina, natural y humana"[24].

En suma, dicha prédica lejos de caer en saco roto, sentó las bases del cristianismo liberador y el reconocimiento de la dignidad de los indios y del respeto a la diversidad cultural y religiosa en Amerindia[25].

---

[22]En diciembre de 1511, el cuarto domingo de Adviento, subía al púlpito de la iglesia de los dominicos en La Española (Santo Domingo) fray Antón Montesino para pronunciar un memorable sermón, que se convertiría en una de las primeras y más radicales denuncias de los abusos de la conquista española en Abya-Yala y en un antecedente del pensamiento latinoamericano liberador. Ha llegado hasta nosotros gracias a la profética e incisiva pluma de fray Bartolomé DE LAS CASAS, que recoge lo sustancial de la prédica y las reacciones a la misma en el tercer libro de su *Historia de las Indias* (tomo II, M. Aguilar Editor, Madrid, s/f, ps. 385-395)."Voz del que clama en el desierto. Todos estáis en pecado mortal y en él vivís y morís, por la crueldad y tiranía que usáis con estas inocentes gentes. Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre aquestos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras mansas y pacíficas, donde tan infinitas dellas, con muertes y estragos nunca oídos, habéis consumido? ¿Cómo los tenéis tan opresos y fatigados, sin dalles de comer ni curallos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir los matáis, por sacar y adquirir oro cada día? ¿Y qué cuidado tenéis de quien los doctrine y conozcan a su Dios y creador, sean baptizados, oigan misa, guarden las fiestas y domingos? ¿Estos, no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amallos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis, esto no sentís? ¿Cómo estáis en tanta profundidad, de sueño tan letárgico, dormidos? Tened por cierto, que en el estado que estáis, no os podéis más salvar, que los moros o turcos que carecen y no quieren la fe en Jesucristo".

[23] El sermón de Fray Antón Montesino", recup. 27/5/2019, https://elpais.com

[24] Ídem.

[25] "Fue, asimismo, el germen de la teología de la liberación. Tres años después, Bartolomé DE LAS CASAS renunciaba a su función de encomendero, se convertía en el defensor de los derechos de los indios y, según Fernández Buey, en el iniciador de la variante latina de la filosofía europea de la alteridad y de la tolerancia". Ídem.

En medio de todas estas investigaciones y estudios surge la llamada "leyenda negra" sostenida sobremanera por muchas potencias extranjeras —competidoras de España— que se ampararon en estos documentos para atacar la conquista española[26].

Más allá de tomar partido por una o por otra opinión, se debe realizar un examen lógico de la situación, apelando obviamente al sentido común, y por supuesto contamos con la imprescindible acción del tiempo transcurrido que como se dice vulgarmente, es el único que cicatriza todo tipo de heridas; empero ello, no obstaculiza a actuar con equidad a la hora de realizar un juicio crítico.

Algunas reflexiones nos llevan a concluir que no es conveniente avanzar en nuestro plan de trabajo sin antes mencionar que las tierras ocupadas por los europeos (españoles sobre todo) ha sido injusta y con malicia —o al menos con violencia—, por utilizar conceptos HEGEL[27].

En lugar de contrato, convenio o acuerdo entre atacantes y atacados, lo que hubo fue arrebato, oportunismo, abuso de poder y mucha violencia. De todas esas actividades negativas proferidas por los intrusos y soportadas por los despojados, no puede obtenerse nada positivo o bueno. Lo que de mínima generó fue una indudable e irremediable colisión jurídica de derechos.

1.5. El momento de la creación de la comunidad local

Es menester hacer una alusión obligada a la teoría del contrato social, tan largamente estudiada y citada.

---

[26]"Por leyenda negra entendemos el ambiente creado por los fantásticos relatos que acerca de nuestra patria han visto la luz pública en casi todos los países; las descripciones grotescas que se han hecho siempre del carácter de los españoles como individuos y como colectividad", escribe Juderías.
De entre dichos libros llenos de falsedades y exageraciones está *Apología* del príncipe Guillermo d'Orange.
Dichos bulos y comentarios que cimentaron una especie de "hispanofobia" —cuyo germen sitúan otros expertos en la Italia prerrenacentista de la Baja Edad Media—, algunos historiadores trataron de desmentirlos. Es Julián de Juderías el primero en estudiar de forma detallada el tema, que trata de derrumbar todas estas mentiras en su libro *La leyenda negra. Estudios acerca de España en el extranjero*. Vide https://www.elespanol.com, recup. 26/5/2019.

[27] Parágrafos 84 a 86 de su obra, HEGEL, Federico Guillermo, *Filosofía del derecho*, Editorial Claridad, 5ª edición, Buenos Aires, 1968, pp. 101-102.

Antes de la llegada de los europeos, los aborígenes, a modo de estado de origen o naturaleza tenían un orden grupal mínimo.

Los españoles con su pompa, adelantos, ejércitos y membresías de nobleza inoculadas en tierras amerindias no pactaron, ni convinieron al estilo que proponían, cada uno a su modo, HOBBES o ROUSSEAU; fundaron ciudades por la fuerza y con una mano alzada sosteniendo la espada, y aunque en la otra sostenían una cruz.

HOBBES sostuvo que los convenios mediante los cuales las partes de un cuerpo político se crean, combinan y unen entre sí, aseméjanse a aquel fíat, o hagamos al hombre, pronunciado por Dios en la Creación[28].

ROUSSEAU, a su turno, nos enseña "Supongamos a los hombres en un punto en que los obstáculos que dañan su conservación, en el estado de naturaleza, inutilizan, por su resistencia, las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en esa situación. En ese momento, tal estado primitivo no puede seguir subsistiendo y el género humano perecería si no cambiara su modo de ser y existir.

Así como los hombres no pueden crear nuevas fuerzas, sino solo unir y dirigir las existentes, tampoco tienen otro medio de conservación sino el de fomentar por agregación una suma de fuerzas que los coloque en condiciones de resistir, que puedan moverse de acuerdo y obrar concertadamente.

Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos hombres, pero al ser la fuerza y la libertad los primeros instrumentos de la conservación de cada hombre, ¿cómo podrá comprometerlos sin hacerse daño y sin descuidar todo lo que se debe a sí mismo?

La mencionada dificultad puede enunciarse en los siguientes términos: "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con todas las fuerzas comunes, a la persona y bienes de cada asociado; en ella, la unión de cada uno con el resto permite, no obstante, que cada uno no obedezca sino a sí mismo y siga tan libre como antes". Tal es el problema a cuya solución apunta el contrato social.

Las cláusulas de este contrato están tan determinadas por la naturaleza del acto que la más leve modificación las hace vanas y nulas aunque ellas nunca hayan sido formalmente enunciadas son en todo y por todo tácitamente admitidas y reconocidas; y

[28] HOBBES, Thomas, *Leviatán*, cit., p. 2.

cuando se viola este pacto social cada hombre vuelve a sus primeros deberes y recobra la libertad natural perdiendo al mismo tiempo la libertad convencional por cuya causa renuncio a la primera.

Y agrega que por la unión de todos se forma una persona pública que se llamaba antes ciudad y hoy debe llamarse república o cuerpo político, también es llamada por sus miembros Estado, cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y potencia cuando se la compara con sus semejantes. En lo referente a sus asociados, colectivamente reciben el nombre de pueblo, y se llaman en particular ciudadanos como participantes de la autoridad soberana, y vasallos, cuando sometidos al Estado[29].

En la extensa geografía argentina, las comunidades locales o ciudades sucesoras de la colonia española tácitamente continuaron con su propio estatus como si estuvieran automatizadas, y la marcada diferencia con las anteriores—las que eran obedientes a la Corona española—, es la inexistencia de un poder superior no formado aún, pero en constante formación, discusión y debate permanente. Cuestión que se cierra en lo político y en lo jurídico, con la creación de la Provincia de Buenos Aires (1820)[30], y más luego con la Confederación Argentina, y ulteriormente con el estado de Buenos Aires (1854). Cada una con sus respectivas constituciones.

1.6. Distintas concepciones contractuales de la comunidad local según las etapas históricas

Estas diferencias en cuanto al marco legal vigente y a la autoridad superior de la que dependan las comunidades locales da lugar al estudio de, al menos tres etapas, a saber: a) anterior a la conquista y en el mismo momento en que España desembarca en estas tierras, b) desde el descubrimiento hasta la Revolución de Mayo de 1810, c) desde dicho acto patrio hasta la conformación de las provincias, y hasta la conformación jurídica de la Nación, d) Después de estos acontecimientos hasta nuestros días.

En la primera etapa la situación de conflicto y hasta guerra entre dos bandos bien definidos demarca la idea de una especie de estado de naturaleza en que no existen normas ni reglas homogéneas entre indígenas e invasores. Obviamente que existen

[29]ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social,* ob cit., Capítulo VI: “Del pacto social”.

[30] Proceso similar ocurrió en las demás provincias, primero de las Provincias Unidas del Río de la Plata y más luego llamada Confederación Argentina.

derechos naturales de los poseedores ancestrales pero en esa interrelación no hay normas o reglas. Si tenemos de la concepción de HOBBES que los derechos le dan libertad al hombre, las leyes obligaciones, en esta situación de guerra entre invasores e invadidos, no hay ley, por lo que solo habrá libertad. El derecho más importante en este mundo es el de la libertad absoluta, por lo que el hombre hobbesiano puede hacer lo que quiera, incluso en el cuerpo de otro hombre. No debemos olvidar que HOBBES toma de Maquiavelo esta condición, de que el hombre es malo por naturaleza, que es egoísta, individualista, mezquino, que siempre buscará su propio beneficio.

HOBBES dice que el hombre siempre va a tender al conflicto, y este parece ser el escenario en que se transita al momento mismo del "ingreso" de España a estas tierras. La idea tiene su lógica ya que sin ese enfrentamiento o conflicto entre aborígenes y europeos, es imposible la pretendida "conquista".

En tren de ilustrar más nuestra postura, el poder (como facultad) escasea entre los individuos, ya que son muy pocos o uno solo el que manda y son muchos los que obedecen, ya que todos los hombres buscan acceder al poder (y en esto se coincide con el pensamiento de John LOCKE), esto inevitablemente desembocará en el conflicto.

Por ello ante ese caldo de cultivo y no hay ley que regule su comportamiento, se entra en una situación permanente de conflicto, donde "el hombre es un lobo para el hombre", y el trance que se vive en esa época es de crisis generalizada, donde reina la ley del más fuerte. El vencedor vive constantemente a la defensiva, por temor a que alguien atente contra su poder, sus posesiones y su vida, y el perdedor siempre estará tratando de despojar al ganador de lo que tiene.

Por ello es que aparece la idea de una ley natural, que es una regla o norma establecida por los hombres, en posición de la razón en sus dos usos, facultad prudencial (para conservar la propia vida) y de razón calculadora (para conservar los bienes). Esa ley natural se denomina pacto, y consiste en generar un poder superior, por encima de los hombres, el "Leviatán", el "Estado". Este tuvo la misión de administrar el conflicto, mientras que el ser humano le debe transferir todos sus derechos menos el de la vida, con lo que se trata de asegurar la tranquilidad y la armonía. El hombre deja de estar en ese estado de naturaleza. Se recuerda que a los aborígenes que resultaron ilesos de la guerra se los sometió a los tratos crueles y a la esclavitud.

Obviamente, resultados catastróficos mediante, la guerra fue ganada por los europeos y el pacto (en tensión de fuerzas permanente) surgió por la necesidad y no por voluntad libremente discernida por los indígenas.

La segunda etapa de las descriptas existe una fuerte presencia de la Corona española en las colonias donde la característica es la existencia de un contrato social impuesto por la fuerza, es decir el ejercicio de la ley del más fuerte.

Dicho tramo de la historia coincide más con la idea de ROUSSEAU, quien defiende al poder monárquico, mas no está en desacuerdo con desafiarlo.

En el siglo XVIII existía una fuerte centralización del poder en Francia, por otro lado, el tercer estado conformado por los burgueses y el campesinado eran quienes daban actividad económica y razón de ser al mercado. Para ROUSSEAU en el estado de naturaleza existe la armonía, una especie de piedad natural, que no piensa tanto en la auto conservación personal como en la colectividad.

Se encarga de criticar al avance económico, el que —dice— lleva a este estado a la ruina. Entonces, el hombre queda entre dos mundos, por un lado, el primitivo y puro, por el otro, uno civil y corrupto.

La solución a este problema es la de acceder a un pacto, donde todos sedeña algunos derechos para generar un estado más poderoso, un soberano que gobierne por encima de ellos.

ROUSSEAU sostiene que la libertad se da por dejar el interés particular, por el interés general. Según él un régimen corrompido es aquel en el que prima la voluntad particular por encima de la voluntad general. Unirse a la voluntad general es ser libre.

1.7. Respecto del Derecho como ordenador de la comunidad

Es menester hacer siempre el distingo de las etapas en que se desarrollaron las comunidades locales, y no se puede hablar con tanta soltura o seguridad que el Derecho tuvo siempre los mismos rasgos o características. Es decir, el Derecho como lo conocemos hoy un conjunto de reglas y principios que son aplicables a una comunidad determinada, luego de su sedimentación y perfeccionamiento secular, no tiene muchas coincidencias desde un punto comparativo con aquella época en que la voluntad del gobernante (local) a modo de ejercicio autoritario, en muchos casos, contravenía el

orden jurídico impuesto por su propia Corona. Esto último, por aquello que era moneda corriente en la práctica de gobernantes locales (españoles) de "la ley se acata pero no se cumple", es decir, se reconocía el mandato del rey y la existencia del Derecho ("su Derecho"), pero sus leyes tenían poco impacto en la práctica[31]. Otra muestra más que comprueba la distancia entre lo jurídico y la realidad, o bien entre "constitución jurídica" (formal) y "constitución real" (material).

Podemos hablar de la "normatividad de la ley" y la "realidad de la ley".

En otras palabras, en la época colonial, y del lado de los "ganadores" (usurpación y apropiación mediante), se estaba más cerca de la concepción de John Austin[32] como teoría imperativista o sistema de mandatos que la tesis positivista de HART[33], es decir como conjunto de reglas (aunque en ambos es común "la teoría de la no conexión conceptual necesaria entre derecho y moral").

1.8. Condiciones y caracteres naturales en toda organización humana

En principio, y como lo veremos en este apartado entendemos que, en general, en toda organización humana coinciden los siguientes caracteres que se constituyen en condiciones de la existencia de toda organización humana, a saber: a) libertad-independencia, b) comparación-imitación, c) superación-perfeccionamiento, d) reconocimiento de primeros valores morales o de la *synderesis*, tales como hacer el bien y evitar el mal, todo ser idéntico a sí mismo (identidad), por lo tanto no es otro (no contradicción), e) instinto de expansión o sed de ocupación del máximo territorio posible, f) reconocimiento de organizaciones iguales o de superior evolución, g) admisión de existencia de instancias u organizaciones superiores a las que se puede integrar, h) por el comportamiento, y en el ejercicio de sus derechos, tanto el hombre como la comunidad van sedimentando obligaciones, por ende responsabilidades respectivas, i) producto de la interrelación humana surge una cultura en común motivada por necesidades comunes y por ende, proyectos en común para lo futuro.

[31] Remitimos al Capítulo II, 1.4.
[32] *The Province of jurisprudence Determined,* Indianapolis, Hackett, 1832.
[33] *Concepto de Derecho,* cit.

El hombre es libre. Nació libre y debe continuar siéndolo. No existe anhelo más grande en un ser humano que estar libre para poder encarar todo lo que produce su pensamiento e instintos.

La comunidad, como producto de la organización espontánea del ser humano, está movida por igual tendencia instintiva. Siempre será mejor estar libre que estar sometido, esa es una conclusión no necesita muchas explicaciones. Entonces, si la libertad individual o colectiva son principios, nada más acorde con ello será que está destinado a dirigirse o autodirigirse. Ahora, con los vientos de una conceptualización moderna, se coincide que es necesaria una "autodeterminación", sea personal o colectiva. Resulta obvia la reflexión de que no podemos subsistir aislados y que la integración a una colectividad garantiza nuestra subsistencia.

Dicho principio de comparación que podrá constituirse en imitación, surge ineludiblemente de la vida en común, de la relación, de la coexistencia, de la convivencia humana.

En primer lugar todo ser humano sometido a la fuerza de la curiosidad observa el medio, su suelo con sus características, su aire, y simultáneamente a desarrollar sus sentidos, fija su mirada en el entorno que lo rodea cuyo principal exponente es un semejante. En ese estadio observa el comportamiento de los seres que habitan un mismo espacio territorial y de dicho cotejo y comparación puede surgir una imitación de algún gusto o manifestación de ser de los otros. En otras palabras, la vida de relación se va edificando de numerosas manifestaciones individuales, las que no es imprescindible que sean todas iguales, pero siempre habrá alguno que haga o realice algo novedoso para el resto. Si dicha conducta es seguida por otro se dirá que lo está imitando. Con las ciudades o comunidades naturales ocurre lo mismo, tras conocerse algún dato o carácter que resulta positivo, es muy probable que dicho efecto sea seguido por otra u otras.

De igual modo que el ser humano planifica, aunque sea para un nuevo día, así ocurre con las comunidades.

La inventiva (ya sea individual o colectiva), producto del permanente pensamiento humano en adquirir o lograr una mejora para el bien del conjunto —y máxime si se trata de alguien que ya ha sido reconocido como líder o autoridad de dicha comunidad o conjunto de agrupaciones—, conducirá a un instinto de mejora, superación o perfeccionamiento de la comunidad.

Este instinto es distinto al de compararse o cotejarse con otro u otros ya que supone un anhelo que supone y supera lo cotidiano por bueno que este fuera.

Entonces, la vida humana cobra el cariz de un proyecto es decir una idea que supera el día a día y está destinada a prevenir lo futuro. En este sentido, cuadra mencionar que la memoria y el lenguaje como sistema de comunicación nos hace capaces de tener presentes las experiencias superando muchísimas generaciones, de allí que es coherente hablar del ser humano como animal histórico.

El ser humano es sediento de territorio, aunque no pueda estar de cuerpo presente en todos los lugares que conquista. Sin embargo hemos actuado esclavizando a otras especies para saciar nuestras necesidades, y hemos construido necesidades superfluas y abundancias que han puesto al planeta en riesgo de extinción.

En cuanto a esas otras organizaciones de igual naturaleza pero que poseen avances, ya sea porque son de probada utilidad o porque son más antiguas y, por ende, poseen una demostración empírica de su desarrollo. Concretamente se trata de organizaciones superiores jerárquicamente hablando. De allí mancomunidad, de la acción mancomunada, del yo que se hace nosotros, del uno que se hace muchos, de la relatividad de la vida individual y de la trascendencia de la vida colectiva.

Sección 2.Nociones conceptuales de Comunidad, ciudad y municipio

2.1. Comunidad

Se le atribuye a Ferdinand TÖNNIES el concepto científico de comunidad[34].

Como principio, "las relaciones y las uniones —dice TÖNNIES— se pueden concebir como vida real y orgánica" o bien "como forma ideal y mecánica". En el primer caso hablamos de comunidad y en el segundo de sociedad. Nótese que aún no estamos frente a una definición en sentido estricto. Se trata más bien de una presentación o de una caracterización general del problema.

La "vida real", "verdadera" o "auténtica", aquella que "experimentamos" cuando formamos parte de una "totalidad orgánica", solo puede tener lugar en el seno de una comunidad, nunca en la sociedad[35]. (…)

[34] Daniel Álvaro, Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand TÖNNIES CEIC http://www.identidadcolectiva.es/pdf/52.pdf Daniel Álvaro Papeles del CEIC, 2010.

Es decisión humana, no tanto de la naturaleza, a caballo de un sinfín de circunstancias históricas, sociales y económicas, constituir grupos sociales en distintos lugares geográficos de un territorio determinado.

Al referirnos a la comunidad local o particular sin más (para oponerla a otra más amplia a la que podemos denominarla "general"), sin conexión alguna a otro ente superior de gobierno, estamos hablando del hecho social de la agrupación humana, la que organizada, es susceptible de constituir la ciudad.

La ciudad constituye un hecho de la naturaleza, lo mismo que una cueva o un hormiguero, es obra de un arte consciente y contiene, en su armazón comunal muchas formas de arte más simples y personales. La mente humana adquiere formas en la ciudad y a su, vez las formas urbanas condicionan la mente[36].

Si está organizada, a lo mínimo de forma rudimentaria o primaria posee algún liderazgo político o social, y por ende, tácita o expresamente goza de algún orden jurídico (órdenes fundadas en amenazas en caso de incumplimiento, es decir un derecho muy primitivo (a la manera de Austin sin la crítica de HART como veremos más abajo), aunque muchas veces ello se diluya por la potente voluntad de la autoridad elegida o lograda por el ejercicio del que ostenta más poder.

La conexión de dicha comunidad local o la ciudad con otro orden superior del Estado, sea región, provincia o estado-nación, es una decisión que afecta a dichos órdenes estatales. La comunidad local o la ciudad ya están, el estado no puede más que reconocerla. La mayoría de las veces que sucede dicho reconocimiento "estatal", lo que supone una decisión política gubernamental motivada en una constitución o en una ley, ambas previas, obedece a reconocerle una capacidad de maniobra —y manejo de ese núcleo poblacional organizado—, de índole primordialmente económica, incluida la construcción y producto cultural emanado de la misma. Ello, para llevar a cabo la

---

[35] Según la crítica (Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand TÖNNIES, por Daniel Álvaro, en Papeles del CEIC # 52, marzo 2010 (ISSN: 1695-6494), en este primer parágrafo, TÖNNIES anticipa a sus lectores la tesis central de su libro. Tesis que *a priori* no resulta demasiado original. Pues de ROUSSEAU a MARX, pasando por los pensadores románticos y por HEGEL, una comunidad primigenia, necesaria y esencialmente armoniosa, casi siempre situada en un pasado remoto cuando no mítico, es enfrentada y contrapuesta a la moderna sociedad.

[36] MUNFORD, Lewis, *La cultura de las ciudades*, ob. cit., p. 13.

finalidad para la que originariamente fue creada, es decir, el cumplimiento de los servicios públicos esenciales, por citar actividades funcionales basilares.

Con gran ocurrencia y realismo se caracteriza a la sociedad contemporánea como agrupación política, sociedad de socorros mutuos con el objeto principal de asegurar a cada uno el uso y goce de su trabajo, de su propiedad, de su familia y persona. Después, de forma secundaria vendrán las otras funciones, cuales son educación, protección de la industria, comercio y agricultura; las facilidades y auxilios que debe prestar el estado a las iniciativas privadas que redundarán en bien común[37].

La sociedad política colonial es una dependencia del soberano, su bien, su patrimonio, una fuente de riqueza a explotarse. No solo se consideraba rey sino dueño de todo, de sus vasallos y de las tierras apropiadas. Interviene en todo, hasta en las cosas más nimias. "Ordenará una Novena a la Virgen, el entierro de los pobres difuntos que se encuentran en las calles y que los curas no quieren enterrar gratis". Interviene en la compostura de alguna sala del hospital. Así el pueblo se acostumbra y se le hace hábito obedecer al Rey, encargado por una ley suprema y misteriosa de cuidarlo, educarlo y conducirlo en la vida, fuente inagotable de honores y recursos, encarnación de la Providencia en la tierra.

Así las Santas Escrituras dicen: todo hombre que murmure de su rey sea excomulgado como sacrílego. El pueblo no puede ser feliz sin su rey que es su cabeza; debe temer y amar al rey y a su señorío, cuidar todas sus cosas, etc.[38].

Estas caracterizaciones "legales", con la virtud de hacerlo supremo mientras esté ejerciendo el poder, tenían su talón de Aquiles que era el caso en que el ejercicio de ese poder fuera interrumpido, como ocurrió con la invasión napoleónica a España y la prisión de Fernando VII.

Al ser dependiente todo del rey, no estando el rey en funciones, todo devino en función del principio de soberanía popular[39] en los respectivos pueblos de las colonias.

---

[37] GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad indiana*, Eudeba, Buenos Aires, 1972, p. 106.

[38] Fuero Real, Libro I, tít. II, Ídem, ps. 107-108.

[39] "Los derechos de la soberanía han revertido al pueblo de Buenos Aires, que puede ejercerlos libremente en la instalación de un nuevo gobierno, principalmente no existiendo ya, como se supone no existir, la España en la denominación del señor don Fernando VII" (Discurso de Juan José CASTELLI, seguido por muchos presentes en la reunión del Cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, con doscientos cincuenta y un presentes, http://www.elheraldo.com.ar/, recup. 1/2/2020).

Existen algunas posiciones que consideramos erróneas ya que tratan del mismo modo a la comunidad primaria o primigenia con la comunidad descentralizada reconocida como tal o creada como tal por una comunidad estatal superior (Estado o provincia). A esto último, estimamos que se ha denominado "municipio" en el mundo. Aunque es bien cierto que ha recibido otros nombres según cada civilización, por ejemplo los "*demos*" en Grecia que dependían de las ciudades-Estados como Esparta y Atenas.También es dable aseverar el problema que genera confundir "municipio" con "municipalidad", y en este peldaño, una discrepancia más del derecho público actual que de los orígenes mismos de la comunidad y de los municipios.

A modo de ejemplo contributivo de lo jurídico —lo que luego será abordado en el respectivo marco— a lo natural, el Directorio de las Provincias Unidas de 1813 ensayó una notable distinción entre el Ayuntamiento que era el cabildo de Buenos Aires, las demás corporaciones municipales, es decir los partidos-municipios que existían y las comunidades (en general) para referirse a esos pueblos que no eran municipios[40].

2.2. La ciudad

2.2.1. Etimología y origen

Proviene del latín *civitatem* (ac. de *civitas*; cf. it. *città*, ingl. *city*, fr. *cité*, ct. *ciutat*), a su vez,de *civis* ("ciudadano"), y que originalmente significaba "conjunto de ciudadanos" o "Estado"[41].

Civitas es una muchedumbre de personas unidas por vínculos de sociedad, y recibe ese nombre por sus ciudadanos (*cives*), es decir, por los habitantes mismos de la urbe, porque concentra y encierra la vida de mucha gente. Con el nombre de urbe (*urbs*)

[40] En oportunidad de fijarle las competencias al Síndico Procurador o Personero del Común (del Estado) expuso: "Él hará la personería de la Ciudad en todos los pleitos que los particulares, o cualquiera Corporación, o Comunidad promuevan contra el Ayuntamiento, o este contra ellos". Decreto Buenos Aires, 13 de octubre de 1814. Gervasio Antonio de Posadas. Nicolás de Herrera.

[41] Etimología de la lengua española, https://etimologia.wordpress.com/.

se designa la fábrica material de la ciudad, en tanto que *civitas* hace referencia, no a sus piedras, sino a sus habitantes[42].

Hace más de dos mil años que se ha hablado de ciudad, cuyo concepto parece unívoco y claro. Empero, la ciudad griega era la *polis* y la ciudad romana era la*civitas*.

Aunque no signifiquen lo mismo, *polis* es igual a *civitas* y a ciudad. La persistencia del término helénico está aún latente en "metrópolis" y "política", mientras que del término latino se han derivado poli lingüísticamente, "ciudad", "*cité*", "*city*".

Pero Roma y el imperio, con la difusión y masificación de la *civitas Romana* o la nacionalidad romana, crearon una especie de ciudadanía mediterránea o imperial, entendida como la matriz de los estados modernos"[43].

En nuestro país la primera ciudad, aunque no sea la primera que se fundó, fue la Ciudad de Buenos Aires, a la que se llamó ciudad capital o ciudad madre por ser el asiento físico, cultural y político de la revolución que dio nacimiento a la patria. En las primeras leyes posconstitucionales se denota la diferencia entre esa ciudad coloso y el resto, lo que es advertido por algunos autores[44] que se legislaba para la ciudad por un lado y para la campaña por otro. Esa "y" de las leyes, es una letra que separa más que unir, esa "y" valía un mundo.Dicha distancia, lo que profundiza el divorcio histórico ―con determinantes diferencias económicas de trato de la nación respecto de las otras ciudades―, aún se mantiene, ahora con creces y también respecto de las ciudades del interior.

2.2.2. Consideraciones de la antigüedad

Mucho antes de la ciudad estuvieron el caserío, el santuario y la aldea; antes de la aldea, el campamento, el escondrijo, la caverna y el montículo; y antes de todo esto

---

[42]En el siglo VI, al hacer una exposición sobre el origen de las palabras, San Isidoro de Sevilla escribía en sus *Etimologías* (*Etymologiarum* XV, 2, B.A.C. 1994). Citado por José Luis Ramírez, "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica", en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Nº 27, 1 de octubre de 1998.

[43] MOMMSEN, Theodor, citado en "Theodor MOMMSEN, el mundo romano y sus proyecciones: A propósito del centenario de su muerte", por Alejandro Bancalari Molina, Universidad de Pisa (Italia), Atenea Nº 492, Segundo Sem. 2005: 135-146, en https://scielo.conicyt.cl/.

[44] Por ejemplo, José Manuel de ESTRADA en su obra "La campaña", cit. por TENAGLIA, Iván D., *Elementos*…, ob. cit.

ya existía la tendencia a la vida social que el hombre comparte, evidentemente, con muchas otras especies animales. En este último aspecto, el ser humano desarrolló factores de sociabilidad y congregación diferente a los animales que determinaron el nacimiento de la ciudad. Dichos factores son: los ritos funerarios y las tumbas que sirvieron como oportunidad de reunión[45], los ritos mágicos y la caverna como santuario, necesidades y la aspiración de supervivencia[46].

En estos antiguos santuarios del paleolítico tenemos los primeros indicios de la vida cívica, posiblemente mucho antes de que pudiera sospecharse la existencia de aldeas permanentes… Aquí, en el centro ritual había una asociación consagrada a una vida más abundante; no solo un aumento de alimentos sino también un aumento de goce social mediante la utilización más cabal de la fantasía simbolizada y el arte, con una visión compartida de vida mejor, más significativa, y al mismo tiempo estéticamente encantadora; en embrión, una buena vida como la que algún día escribiría Aristóteles en la *Política*, en otras palabras, el primer rastro de utopía… La caverna le dio al hombre primitivo su primera concepción del espacio arquitectónico, su primer atisbo del poder de un recinto amurallado como medio para intensificar la receptividad espiritual y la exaltación emotiva.

Se puede decir que la ciudad de los muertos es anterior a la de los vivos. Según Lewis MUNFORD la ciudad de los muertos es la precursora, casi el núcleo de toda ciudad viva.

Las cosas sagradas, más que la supervivencia física está dentro de los aspectos originales del asentamiento temporal. De la reunión en torno a una tumba, en la pintura de un símbolo en una gran piedra, encontramos la génesis de un sinfín de creaciones

---

[45] El respeto del hombre primitivo por los muertos desempeñó quizá, un papel harto importante para buscar un lugar fijo de reunión para la vida e incluso de un asiento permanente. Incluso más que otras necesidades prácticas. Así sus muertos, en ese nómade ir y venir del hombre paleolítico, fueron los primeros que encontraron morada permanente en una caverna, en un montículo señalizado por piedras o un "túmulo colectivo". Esas eran los símbolos o señales que servían de motivo o intervalo para su comunicación o aplacamiento con espíritus ancestrales.

[46] Necesidades prácticas hicieron congregarse a tribus y grupos de familias, según las estaciones en un hábitat común, serie de campamentos, con una economía de caza y de recolección de frutos, mucho antes que los caseríos y aldeas agrícolas se convirtieran en rasgos típicos de la cultura neolítica, posiblemente ya estaban los solares adecuados para instalarse de forma permanente: la fuente de agua cristalina para todo el año, la colina sólida y accesible y protegida por el río o la ciénaga.

cívicas que se van desarrollando a lo largo de la civilización; del templo hasta el observatorio astronómico, desde el teatro a la universidad. Algunos autores comparan a la ciudad con un imán, con un punto fijo digamos nosotros, centro y punto de atracción, lugar de reunión al que la gente vuelve atraída por alguna curiosidad, intereses espirituales, culturales de distinta índole, más allá de lo mercantil.

Amén de ello, antes que la ciudad, la interrelación interhumana ya existía producto de la comunidad que se describió más arriba, por ende, la proximidad, el intercambio y el lenguaje generó la vecindad. El vecino fue anterior a la aldea. Aunque ello parezca obvio no importa reafirmarlo, el continente no puede ser anterior al contenido cuando todo lo existente recién se estaba construyendo.

Esa morada, con sus moradores dieron parto cultural a las "mores", (morar, morada, morador) costumbres propias, con las que los moradores conservaron sus vidas, en cada aldea. ROUSSEAU ha dicho inteligentemente que "las casas hacen el caserío, los ciudadanos hacen las ciudades".

A su turno, existe desde la antigüedad la idea de caracterizar a las ciudades y describir sus elementos imprescindibles *urbi et orbi*.

Así se observan en sentido decreciente según su relevancia: las subsistencias, las artes (indispensables a la vida, que tiene necesidad de muchos instrumentos), las armas (sin las que no se concibe la asociación, para apoyar a la autoridad pública en el interior contra las facciones y para rechazar a los enemigos de fuera que puedan atacarlos), cierta abundancia de riquezas (tanto para atender a las necesidades interiores como para la guerra), el culto divino (que bien pudo haberse puesto a la cabeza del enunciado, sacerdocio). Todo ello, con el magno objetivo de llevar adelante la decisión de los asuntos de interés general y de los procesos individuales[47].

Abundando en ejemplos y en citas aristotélicas, en cuanto a las partes que componen la ciudad, es decir con labradores, artesanos, jueces, mercenarios, pontífices, los que ejercen la asamblea (clase deliberante), los guerreros[48]. Estos últimos los componentes políticos.

---

[47] ARISTÓTELES, *La Política*, Cap. VII, "De los elementos indispensables de la existencia de la ciudad", ob. cit., ps. 122-123.

[48] Ídem, p. 125.

No muy distantes de ahora, de antes, durante y después de la colonización, está la situación social y ciudadana según esta semblanza del Estagirita.

Desde tiempos inmemoriales la ciudad era centro de toda la vida humana, era Estado, centro de poder, de cultura, de producción y mercantilismo, sirvió de base para el feudalismo, para los obispos y para el poder despótico del rey, verdadera fortaleza inexpugnable en las guerras entre los imperios. Ello, hasta que fue derribada por los cañones, por tomar un punto de referencia del principio del fin de la Edad Media, en 1453 cuando Mehmed conquista Constantinopla, es decir, la caída del Imperio Romano de Oriente.

En el libro de MUNFORD *La ciudad en la historia* se desencadena una frase que parece cubrir el espectro de la ciudad y su decurso histórico, "este libro comienza con una ciudad que era, simbólicamente, un mundo; termina con un mundo que se ha convertido, en muchos aspectos, en una ciudad".

En suma, las ciudades son el punto de arranque y de llegada de muchas lucubraciones humanas, sobre todo de intercambio cultural y comercial, desde el punto de residencia, al lugar de visita, desde el de la residencia laboral al de dónde se ejercen derechos electorales, entre otras. Aquella ocurrencia de Eduardo José Couture "primero fue la comarca, el mundo se dio por añadidura", es perfectamente aplicable a la ciudad y al municipio.

2.2.3. Causas que originan la ciudad

Existen distintas posiciones sobre las causas que originan a las ciudades propiamente dichas. Algunos autores las tratan de sintetizar de acuerdo con sus respectivas tesis.

Aristóteles pensó en las necesidades de la vida[49]; FUSTEL DE COULANGES postuló el origen religioso de la ciudad antigua; POSADA, sostuvo que el origen estaba en las necesidades de lucha y cooperación[50]. Max Weber defendió la tesis del origen económico. Toda ciudad, en el sentido que aquí damos a la palabra, es una «localidad de

[49] *La Política*, cit.

[50] En su renombrada obra *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed., Madrid, 1927, p. 13. Ob. y aut. cits. por HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho…,* ps. 28-29.

mercado», es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades. Sin embargo, también aclara que el concepto económico de la ciudad se complementa con el tipo político-administrativo, y en tal sentido la ciudad "lo mismo en la Antigüedad que en la Edad Media, dentro que fuera de Europa, constituye una clase especial de fortaleza y de guarnición".

Henri LEFEBVRE[51] cree que la causa está en la división del trabajo, es decir un planteo anticapitalista, su hipótesis de trabajo sobre el derecho a la ciudad como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos, principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad. El derecho a la ciudad es "el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista, se encuentra de nuevo en el centro del debate político"[52].

Luego vendrán planteos marxista o postmarxistas o reapropiaciones de la postura del autor citado, de manos de David Harvey (asume el derecho a la ciudad expresado por los movimientos anticapitalistas urbanos, como la posibilidad de transformar y recuperar la ciudad como bien común)[53], a su turno, Edward Soja —a diferencia de lo expuesto por Harvey—, plantea que el derecho a la ciudad no puede

---

[51] LEFEBVRE, H. (1960): *Les nouveaux ensembles urbains. Un cas concret: LacqMourenx et les problèmes urbains de la nouvelle classe ouvrière. Revue française de sociologie* 1, 2; (1967). *El marxismo sin mitos*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor; (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza; (1974). *La producción del espacio*. Papers: Revista de Sociología, 3; (1975). *El derecho a la ciudad*. 3ª. ed. Barcelona: Península. [1967]; (1975b). *Tiempos equívocos*. Testimonio autobiográfico. Madrid: Kairos; (1976). Espacio y política. *El derecho a la ciudad* II. Barcelona: Península; (1978). Citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…*, ob. cit. y, en "El derecho a la ciudad: de Henri LEFEBVRE a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea", por Frank Molano Camargo, http://www.scielo.org.co/, recup. 5/2/2020.

[52] Ídem.

[53] Se diferencia de LEFEBVRE, al postular que las "ciudadanías insurgentes" y no la lucha obrera son la forma y el vehículo que pueden materializar las utopías por hacer del territorio un escenario de construcción de alternativas espaciales en diversas escalas, que van de lo personal a lo regional, y que pueden contribuir a restringir los efectos urbanos de la apropiación capitalista del espacio. HARVEY, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica. (1982).

restringirse a la lucha contra el capitalismo[54]; y Ana Fani Alessandri Carlos —busca recuperar el sentido marxista de LEFEBVRE—, al entender que el derecho a rehacer la ciudad y la vida urbana, implica que los ciudadanos disputen tanto el espacio público urbano, que está al servicio del capital financiero, como el repertorio del derecho a la ciudad, cooptado por el Estado[55]. Una de las premisas a las que aspiró LEFEBVRE: una vida urbana en común informada a la vez por un saber riguroso y crítico sobre la ciudad.

La posición de Antonio María HERNÁNDEZ, la que compartimos, es que debido a la complejidad antropológica del ser humano, no cree en un solo tipo de causas como fundantes de la ciudad, y por ello, la posición aristotélica y de MUMFORD basada en que las necesidades sociales del hombre originan las ciudades, parece la más íntegra y convincente.

La ciudad constituye un hecho de la naturaleza, lo mismo que una cueva o un hormiguero. Más también es una obra de arte consciente y contiene, dentro de su armazón comunal, muchas formas de arte más simples y más personales. La mente adquiere forma en la ciudad y, a su vez, las formas urbanas condicionan la mente.

El espacio, lo mismo que el tiempo, se reorganiza artísticamente en las ciudades, en las líneas periféricas y en las siluetas de los edificios. Al elegir los planos horizontales y los picos verticales, al utilizar o rechazar un lugar natal, la ciudad conserva la huella de una cultura y una época y la relaciona con los hechos fundamentales de su existencia. La cúpula, el capitel, la avenida abierta y el patio cerrado nos revelan no solamente las diferentes disposiciones físicas, sino también las

---

[54] Para este autor la lucha anticapitalista no agota las posibilidades de reivindicación de la justicia espacial y del derecho a la ciudad. Por el contrario, nuevas dimensiones espaciales, que escapan al análisis de clase, como el género, lo étnico, lo cultural, evidencian la diversidad de formas de experimentar la ciudad y buscar justicia espacial. Soja, E. (1996). *Third Space. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Blackwell Publishers Inc. Soja, E. (2008). *Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños. [2000]; (2013). *Posmoderm geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Nueva York: Verso. [1989]; (2014). *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades, [2010].

[55] CARLOS, A. F. A. (1992). *La cidade. São Paulo: Contexto*. Carlos, A. F. A. (2001). *São Paulo Hoje: As contradições no processo de reprodução do espaço*. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, 88. Recuperado el 10 de marzo de 2015 de http://www.ub.edu/geocrit/sn-88.htm. Carlos, A.F.A. (2007). Recuperado el 10 de marzo de 2015 de http://www.ub.edu/geocrit/sn/ sn-493/493-08.pdf.

concepciones esencialmente diferentes del destino humano. La ciudad es de utilidad física para la vida colectiva y un símbolo para aquellos movimientos colectivos que aparecen en circunstancias favorables. Junto con el idioma, es la obra de arte más grande del hombre.

Respecto de la definición de ciudad, dada la multiplicidad de sus manifestaciones intrínsecas, todas las transformaciones acaecidas desde el núcleo social embrionario hasta las formas complejas de su madurez y la desintegración corporal de su senectud, es difícil abrazarla en una sola descripción.

2.3. El municipio

Sobre la concepción del municipio como entidad federativa o territorial descentralizada de un Estado vamos a dar algunos pasos de menos en este trabajo, entendiendo que debe abordarse su definición desde un punto de mira jurídico constitucional o legal.

No obstante ello, es interesante echar un vistazo de los interrogantes que actúan como disparadores investigativos de alguno de los autores más encumbrados, entre ellos Horacio ROSATTI.

El mismo, al tratar la base territorial del municipio, se pregunta, y agrupando sus interrogantes sobre la caracterización del municipio como categoría jurídica, lo siguiente: ¿si como tal es creada por el gobernante en función de su idea apriorística de la eficiencia en la gestión de la cosa pública, o es en realidad sociopolítica autosuficiente que se erige con en medio de realidades existentes? O bien ¿Es por presencia o por consecuencia? ¿se impone o es impuesto?, ¿existe porque no puede no-existir o porque, pudiendo no-existir, es conveniente que exista?, ¿su origen es la necesidad o la subsidiariedad? Para tales interrogantes el autor precitado ensaya dos respuestas (con sus derivaciones): a) El municipio es una comunidad primaria surgida necesariamente por las relaciones de vecindad (si lo hacen: instintivamente —“naturalistas”— o deliberadamente —“voluntaristas”—); b) El municipio es una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.

2.3.1. Distintos aspectos o factores incidentes en la concepción del municipio y la ciudad en el estado argentino

Los factores incidentes o conformantes de la comunidad, la ciudad y el mismo municipio suelen coincidir con algunos mandamientos bíblicos o semblanzas del mismo Evangelio referidas a los seres humanos. En suma, el Estado y su pueblo son —pensaba LABOULAYE para contrarrestar las ideas mecanicistas que propiciaba ROUSSEAU—, como el cuerpo humano[56].

A) Aspecto o factor sociológico: Lo social, la sociabilidad humana es soporte de apoyo de toda realización cultural del hombre, dentro de las cuales se encuentra la ciudad.

Los españoles que enarbolaron la civilización europea en tierras ajenas se encontraron con habitantes originarios en América. Ya los había también en Mesoamérica y en todo el continente sudamericano, con sus propias organizaciones, con sus artes, sus culturas, sus religiones o dioses, con sus herramientas, con sus jefes y con sus antepasados a quienes respetaban en sus sepulcros.

La comunidad aborigen, aunque rudimentaria en muchos aspectos, fue anterior a la invasión española, la que produjo las fundaciones de las ciudades, y en cada ciudad se instituía el cabildo como entidad política gubernativa.

Una vez instalada la ciudad, las poblaciones se fueron conformando de españoles, criollos, mestizos, indígenas y esclavos.

El partido, como división territorial para lo político-administrativo-judicial-notarial-social nace con motivo de la designación de los Alcaldes de Hermandad, a los que 1766 se les fijó partido judicial, es decir, jurisdicción en determinados pagos de la campaña.

En otras palabras el pago era una especie de cabecera, parajes o núcleos de población estable en la que residía el alcalde —generalmente estancieros de alto caudal

[56] "Un pueblo no es más que un gran cuerpo, un *ensamblage* de gentes que viven y que piensan, y cuando solo se fija uno en el pensamiento y en la vida de los otros, se está en lo cierto; por el contrario cuando solo se piensa en formar una andamiada ó montar una máquina con el pueblo, se está en el error" (LABOULAYE, Eduardo, *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, T. I, Traducción de Guichot, Sevilla, E. Périe y Cía., 1869, p. 10).

económico— y extendía su poder a todo el partido que trataba de una jurisdicción más extensa.

En dichos pagos, poblados de muy poca cantidad de habitantes, embrión de sociabilidad pampeana, con sus ranchos, fortín, barracas e iglesia, se daba la vida social de la época. Hacia 1810 había diecisiete alcaldes de hermandad, por lo tanto al menos diecisiete partidos con sus respectivas actividades sociales.

Desde un punto de vista estructural la familia española y la indígena son componentes naturales de la sociedad primigenia. Un conjunto de dichas familias o tribus como se las llame formaban el núcleo social básico sobre el que se erigiría a la postre la organización de la comunidad, de la ciudad y del municipio argentino.

Esta concepción organicista de la construcción social es compartida por Vicente Fidel LÓPEZ, José Manuel de ESTRADA y Julián Barraquero. Este último sostiene quecada centro autonómico de la sociedad se gobernará por sí mismo y que cada órgano social desempeñará su papel en el mecanismo general. Luego, la familia, el municipio, la provincia, órganos y centros autonómicos de la sociabilidad argentina deben desempeñar con independencia las funciones que les son propias, así como la nación desempeña las suyas con independencia y libertad, como centro autonómico de la comunidad universal[57].

"Amarás a tu prójimo como a ti mismo" nos indica el segundo gran mandamiento de la Iglesia Católica[58].En ese líquido social de convivencia múltiple el ser humano podrá ejercer una de sus virtudes más preciadas cual es la solidaridad, la

[57] Siguió a KRAUSE y a AHRENS. Este último sostenía que la nación era un plexo de muchos grados de asociación que se desenvuelven en su seno y que, en el plano territorial, se sustenta en la familia, como primera base social; que las familias reunidas después dan origen al común, segundo grado de asociación; que la reunión de los comunes forma la provincia, y que la reunión de las provincias da por resultado la asociación nacional. De allí que el poder político se extendiera a todos estos grados de asociación, todos participan en su ejercicio, de tal modo que cada uno de esos cuerpos es independiente o soberano en el ejercicio de las funciones del poder, aunque por otra parte, estén subordinados cada uno a la esfera de acción de la asociación superior, y todos en común a la legislación y a la administración nacional. De esta división del poder, distinta de la división en Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, resultaban en definitiva, —sin hablar del poder familiar, que pertenece al derecho privado— el poder municipal, el poder provincial y el poder nacional (AHRENS, Heinrich, 1853: 293-294). Cit. por Inés SANJURJO DE DRIOLLET en "Las ideas municipalistas de Julián BARRAQUERO…", ob. cit., p. 104.

[58]Evangelio según Mateo 22:36-40.

que el ser humano realiza primero instintivamente y luego de reconocer su positividad y utilidad, racionalmente de forma deliberada.

B) Aspecto o factor político: la necesidad de la organización institucional. Elementos constitutivos de la comunidad local y del municipio.

a) La ciudad o la comunidad local si bien de sustrato social o sociológico, engendran tarde o temprano un poder político producto de liderazgos racional, carismático o por la fuerza.

En un plano primario el poder político es ejercido por un líder con sus secuaces y genera una relación de mando ejercida por su jefe) y de obediencia de los subordinados.

En otras palabras la unión de familias o de pueblos es un fenómeno social y evoluciona en lo político.

Por el lado del municipio ya constituido o por construirse, lo político es condición *sine qua non* para lo uno o lo otro. En otras palabras, no habrá municipio sin realidad y práctica política y, en su análisis de abstracción constituye un elemento fundamental para su subsistencia y desarrollo. Ergo, puede haber comunidad local sin poder político, pero nunca podrá haber municipio sin poder político.Además, el municipio supone los cuatro elementos constitutivos del estado: pueblo, territorio, poder político y cultura cívica constitucional.

b) Aristóteles pensó en las comunidades o ciudades al caracterizarlas por lo siguiente: a) Unión de varios pueblos en una sola y completa comunidad; b) Que sea lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren; c) Nacen a causa de las necesidades de la vida; d) Subsisten debido al anhelo que sienten de vivir bien; e) Las primitivas formas de sociedad son naturales, como lo es también la ciudad, por ser ese el fin que se proponen, pues la naturaleza de una cosa es su propio fin; llamando naturaleza a lo que es la cosa una vez desarrollada por completo; f) La causa final y objeto de una cosa es lo mejor y el bastarse a sí mismo es el fin y lo mejor; g) La ciudad es creación de la naturaleza y el hombre es animal sociable por naturaleza; h) El que por naturaleza y no debido a mero accidente no pertenezca a ciudad alguna, o es un mal hombre o superior a la humanidad[59].

[59] Adaptación de un pensamiento en su obra célebre *La Política*, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho Municipal…,* ob. cit., p. 27.

c) Al ser el órgano político más cercano al pueblo, es el que más corporiza la idea de ser, aunque sin perder su naturaleza estatal, el rostro de ciudadano. En el plano de la política en su faz de lucha o agonal ello se patentiza con una verdadera democracia práctica de sus protagonistas, sus campañas, sus discursos, sus programas locales y a su vez adhesión o no a partidos políticos provinciales o nacionales, entre otros.

Sin agotar el catálogo dos ejes centrales caracterizan lo político del municipio, el primero es la elección de sus autoridades, lo segundo su soberanía.

Refleja y manifiesta una parte de la soberanía (dentro de su jurisdicción es muy difícil arrebatarle una función, salvo la fuerza con la fraudulenta del Estado centralista); soberanía en carne viva diríamos con una participación efectiva y hasta reaccional ante hechos injustos (accidentes, catástrofes, inundaciones, reclamos sobre seguridad o justicia, etc.).

El municipio es un ente político por antonomasia. Lo fue desde sus comienzos y lo es ahora con mayor necesidad y desarrollo de sus instituciones.

Un referente de esta concepción política y soberana del municipio es Lisandro DE LA TORRE[60], Leandro N. ALEM[61], a quienes citamos abajo.

C) Factor religioso.

El poder temporal y el celestial se han creado para atender al hombre en su doble aspecto, el mundano y el de Dios.

"Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es Dios" no es una frase vana sino una declaración emblemática con un contenido bíblico perfecto sobre la ciudad del hombre y la ciudad de Dios.

Desde sus orígenes hasta nuestros días, pasando por las experiencias patrias del curato y del vicecurato como instituciones representativas del poder espiritual[62], cada

---

[60] TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, T. I, Edit. Universitaria de La Plata, La Plata, 1997, ps. 208 y ss.

[61] *Obra Parlamentaria de Leandro N. ALEM*, Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, tomo 11, La Plata, 1949.

[62] Paralelamente a la resolución gubernamental de Martín Rodríguez (RIVADAVIA Ministro de Gobierno y Relaciones exteriores) que prohibía que un mismo cura administre dos curatos a la vez, decidió crear la figura de los síndicos de parroquias para lo que confió dichas funciones a jueces de paz. Fue el caso de dichos funcionarios, en un comienzo, en las parroquias de San Isidro y Morón. Sus funciones de

ciudad, cada ciudadano tuvo su religión la que mayoritariamente fue católica. “Tras los muros de la ciudad, la vida descansaba sobre un fundamento común, tan profundo como el universo mismo: la ciudad era nada menos que el hogar de un poderoso dios”[63].

D) Dificultad de formar sociedades regulares

Es necesario pensar en la excesiva dificultad que para las sociedades primitivas implicaba el fundar sociedades regulares. No es fácil establecer un lazo social entre seres humanos que son tan diversos, tan libres, tan inconstantes. Para darles reglas comunes, para instituir el mando y hacerles aceptar la obediencia, para subordinar la pasión a la razón y la razón individual a la razón pública, seguramente se necesita algo más fuerte que la fuerza material, más respetable que el interés, más seguro que una teoría filosófica, más inmutable que una convención, algo que se halle igualmente en el fondo de todos los corazones y que en ellos mande con imperio. Este algo es una creencia. Nada hay de más poderío en el alma. Una creencia es la obra de nuestro espíritu, pero no somos libres para modificarla a nuestro gusto. Ella es nuestra creación, pero no lo sabemos. Es humana y la creemos un dios... Pues bien, una antigua creencia ordenaba al hombre que honrase al antepasado; el culto del antepasado agrupó a la familia en torno del altar. De ahí la primera religión, las primeras oraciones, la primera idea del saber y la primera moral; de ahí también el establecimiento de la propiedad, la fijación del orden de la sucesión; de ahí, en fin, todo el derecho privado y todas las reglas de la organización doméstica. Luego se engrandecen la creencia y la asociación al mismo tiempo. A medida que los hombres advierten que hay para ellos divinidades comunes, se asocian en grupos más extensos. Las mismas reglas, encontradas y establecidas en la familia, se aplican sucesivamente a la fratría, a la tribu, a la ciudad[64].

El primer gran mandamiento indica que Jesús dijo a Mateo “Amarás al Señor tu Dios con todo tu corazón, y con toda tu alma, y con toda tu mente”[65].

---

desempeño gratuito, eran administrar el caudal de fábrica: proveer al culto y decoro del templo, cuidar de su conservación y mejora llevando la cuenta en razón correspondiente, además de servir al ministerio con todos los conocimientos prácticos que él les exija para expedirse con más acierto en la reforma eclesiástica (Nº 318 - Buenos Aires, 18/3/1822, Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1º de septiembre de 1821, p. 99).

[63] Lewis MUNFORD, “El origen de la ciudad”, en https://sites.google.com/site/visionhistoricadelaciudad/1ciudad-antigua/el-origen-de-la-ciudad.

[64] FUSTELL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Buenos Aires, Emecé, ps. 207 y 208.

[65]Evangelio según Mateo 22:36-40.

E) Aspectos o factores de defensa, militares o de seguridad.

a) El campesino ha fundado la ciudad, en donde se han establecido posteriormente el comerciante y el artesano y la ha fundado para encontrar en ella un refugio en caso de invasiones enemigas; la necesidad de recintos fortificados es la que ha determinado la fundación de la ciudad; las primeras ciudades han sido fortalezas, y no mercados. Por eso, casi todas las ciudades estaban fortificadas; su parte esencial se componía, no de casas, sino de muros[66].

Después de la revolución de mayo desde los fortines, las guardias, fortalezas en defensa de los enemigos (por entonces los indígenas), se erigían cuerpos de improvisados soldados, dirigidos no siempre por militares profesionales, que hicieron valer sus dotes y valentía, muchas veces enarbolando sus propios emblemas o banderas que los identificaba de otros de la misma especie[67].

La municipalidad es una organización formada a la luz de intereses y necesidades comunes. "Cuando en los trastornos, frecuentes invasiones, los ciudadanos se reúnen para patrullar las calles y estorbar el robo y el desorden, mientras llegan los vencedores, estos ciudadanos improvisan una municipalidad...". "La municipalidad es la sociedad en relación al suelo, es la tierra, las casas, las calles, las familias consideradas como una sola cosa. Todo lo que se liga pues, a la localidad en que residimos es municipal"[68].

No se pierda de vista que la denominación tradicional de la institución municipal en América fue la de "Cabildo, Justicia y Regimiento", lo que demostraba nominalmente la amplitud de sus poderes: era común hablar de sus "cincuenta brazos".

b) Factores de lucha y cooperación.

La ciudad, aglomeración que, por la intensificación de su núcleo, la integración del esfuerzo común, la extensión de su acción y la fuerza de su resistencia, se diferencia

---

[66] VON IHERING, Rudolph, *Prehistoria de los indoeuropeos*, p. 129, citado por POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed., Madrid, 1927, p. 13, citados por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho municipal*, ob. cit., p. 28.

[67] Una resolución dirigida a los comandantes de campaña, firmada por Francisco de la Cruz (Secretario) da cuenta que se refuerzan los regimientos de milicias en la campaña, con plazas veteranas formadas por diez soldados, dos cabos y un sargento con el nombre de carabineros en cada una de ellas, a la brevedad. *Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 11 de sept. de 1821, p. 23.

[68] SARMIENTO, ver cita más adelante.

y distingue, al fin, de las demás aglomeraciones (rurales), responde a la doble necesidad que actúa como una causa general en la evolución de las sociedades: la de la lucha unida y la de la cooperación; es un fenómeno de cooperación defensiva y ofensiva para atender, en su círculo, al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana[69].

C) Aspecto o factor económico: la base de sustentación material de la comunidad local y del municipio.

a) Hay criterio o doctrina que concede a los factores económicos primacía sobre los de cualquier otra índole, y una consecuencia del economicismo es el menosprecio de los aspectos sociales, morales, culturales y políticos de problemas sociales tales como la degradación ambiental, la guerra, la salud pública, el analfabetismo, entre otros.

En el primer caso se defiende el origen económico de la ciudad, como "localidad de mercado", es decir, centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades[70].

Dicho concepto económico de la ciudad se complementa con el tipo político-administrativo, y en tal sentido la ciudad "lo mismo en la Antigüedad que en la Edad Media, dentro que fuera de Europa, constituye una clase especial de fortaleza y de guarnición"[71].

b) Para el caso del municipio, ALBERDI lo entendía como "poder económico y administrativo con funciones múltiples (educación, seguridad, y creación de sus rentas).

Algunos representantes del materialismo dialéctico, quienes postulan a la economía como único motor y fin del hombre[72].Resumiendo dicha posición, expresa Carmona Romay que "el economismo municipalista postula al municipio como una

---

[69] POSADA, Adolfo, *El régimen municipal*…, ob. cit., ps. 11 y 12, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 28.

[70] WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, t. 3, ps. 218 y 219; cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit..

[71] Ibidem, p. 226, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit..

[72] Doctrina pontificia, II, Madrid, Documentos Políticos, 1958, citado por Adriano G. Carmona Romay en su trabajo "Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio'', ps. 54 y 55, en la nota 15; citado por HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, Parte general, UNAM, México, 2003.

agrupación de familias con finalidad económica y cuya formación y desarrollo es de causa económica''.

En nuestra opinión, reducir a la comunidad local a un ente meramente económico con un marcado sesgo materialista es menospreciar sus otras facetas importantísimas por las que desarrolla su potencialidad política y desarrollo espiritual de sus integrantes.

D) Aspecto laboral o divisional del trabajo.

Algunos creen que la causa está en la división del trabajo. La división social del trabajo entre la ciudad y el campo corresponde a la separación entre el trabajo material y el trabajo intelectual y, por consiguiente, entre lo natural y lo espiritual. A la ciudad incumbe el trabajo intelectual: funciones de organización y dirección, actividades políticas y militares, elaboración del conocimiento teórico (filosofía y ciencias). La totalidad se divide; se instauran separaciones; entre ellas la separación entre *Physis* y *Logos*, entre teoría y práctica, y ya dentro de la práctica, las separaciones entre *praxis* (acción sobre los grupos humanos), *póiesis* (creación de obras), *téchne* (actividad armada de técnicas y orientada hacia los productos). El campo, a la vez realidad práctica y representación, aportaría las imágenes de la naturaleza, del ser y de lo original[73].

La división de la ciudad y la campaña viene de antaño, y hoy día hay ciudades que dedican sus actividades más a la producción de alimentos que a la generación deservicios o producciones culturales o educativas. Siempre caracteres disímiles, aunque todos lados si no se trabaja en todas sus formas y manifestaciones es muy difícil sustentarse. De allí que siempre está vigente la palabra de Jesús "ganarás tu pan con el sudor de tu frente"[74].

E) Aspecto educativo.

Se podrá pensar en que el municipio es útil al estado y a la comunidad en la medida que aporta la base territorial en la que se asientan las escuelas de enseñanza primaria, fundamentales para el desarrollo cultural de una nación.

---

[73] Henri LEFEBVRE citado por Carmona Romay, ob. cit., HERNÁNDEZ, Antonio M., ob. cit, *Derecho…,* ps. 29-30.

[74] "…hasta que vuelvas a la misma tierra, de la cual fuiste sacado. Porque polvo eres, y al polvo volverás". Génesis 3:19, Nueva Versión Internacional (NVI).

El municipio será la escuela de la cultura cívica argentina, es el primer pizarrón en que se inscribe las palabras: libertad, igualdad, Patria, Democracia.

Baste citar o estudiar el pensamiento de Mamerto ESQUIÚ, ALBERDI, SARMIENTO y José Manuel de ESTRADA para entender la importancia de la educación pública desde la propia esfera municipal[75]. O bien la contundente concepción de Nicolás Avellaneda quien espetó "una escuela en la que se enseña el patriotismo, infundiendo la dedicación al bien común, la vida práctica de los negocios, habituando a conducirlos, en la que se forman los hombres y se organizan los pueblos"[76].

En la Provincia de Buenos Aires, tanto la Constitución de 1873, como la de 1889 (con algunas limitaciones) establecieron la competencia educativa en el nivel municipal[77].

En otras palabras, amén de ser el municipio el primer escenario cívico en el que se toma conocimiento de la ciudad, de la provincia y de la patria, es también misión propia inherente a su naturaleza las primeras enseñanzas para su población. No obstante todas las bondades que podrían derivarse del sistema educativo emprendido desde o hacia las municipalidades, se advierte, a simple vista que existen otros factores en la concepción municipal, los que son concomitantes al educativo.

F) Aspecto antropológico.

Sin seres humanos no hay familia, ni grupo ni comunidad. Menos aún habrá ciudad ni municipio.

La idea de asociativismo, y vecindad, son instintivas del ser humano, primero lo realiza y después lo racionaliza o como mínimo son operaciones humanas que van juntas. Ambas cosas son connaturales con nuestra existencia, que es de convivencia. No hay una sola causa en que debemos buscar el origen de la ciudad, sino en su multiculturalidad y en su carácter polifacético y multidisciplinario está la senda para entender su construcción a lo largo de la historia.

Lo que sí se puede aseverar sin riesgo a equivocarse es que tanto físicamente como culturalmente la ciudad es connatural al ser humano.El lugar común, el sitio en el

---

[75] Ver nuestro libro *Elementos de derecho Municipal Argentino*, T. I, Editorial Universitaria de La Plata, 1997, ps. 145 y ss.

[76] ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, *Teoría y práctica*…, ob. cit., p. 347.

[77] Ídem, *Elementos…,* ob. cit., ps. 157 y ss.

que el género humano va a optar por el camino de la humanización y no de la irracionalidad, y por ende tendrá capacidad de lograrlo (fe antropológica[78]) es en la ciudad.

a) Es el municipio un cuerpo formado no solo por lo material sino también por lo espiritual, de igual modo que el ser humano hay un cuerpo y un alma en toda comunidad, en toda ciudad, existe lo propio.

El municipio es órgano muy similar al ser humano, como también lo es el Estado, a no negarlo, empero en la célula básica municipal se patentiza con mayor énfasis, por la inmediatez, contigüidad del ciudadano de carne y hueso con sus gobernantes.

Estamos en las antípodas del pensamiento de HOBBES y de MARX, ya que es explícita en ambos la afirmación del materialismo. HOBBES reduce toda realidad a cuerpo y movimiento, para poder así aplicar la geometría al estudio de los fenómenos humanos y sociales, siguiendo el ejemplo de Galileo.

Una de las primeras consecuencias de esa línea de pensamiento es la negación de la existencia del alma, o sea la afirmación de que el hombre —como, por lo demás, el resto de la realidad— es solo materia. No podrá disociarse nunca al ser humano de sus valores más caros como son la honestidad, la justicia o el patriotismo.

Y solo se mueve por apetitos materiales, ligados a su conservación biológica; esto es, el hombre se define y se mueve por el egoísmo[79].

Este es el sitio de la investigación en que debemos gritar a los cuatro vientos que es el municipio el ente estatal más antropomorfo que existe. Las otras creaciones estatales son más producto de ficciones culturales pues la idea del Estado es más mediata y tardía.

---

[78] "Pero no como elemento constitutivo de la realidad ontológica sino como proyecto humano". Adaptando un pensamiento de un autor que atribuye al "joven" HEGEL esta idea (Metafísica y ética en el pensamiento de HEGEL, por Germán Gutiérrez, en Utopía y Praxis Latinoamericana, Año 8, Nº 21, (abril-junio, 2003), Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, ps. 7-31.

[79] "Y para ambos, todo en el hombre se determina o se explica por apetitos económicos: el sentimiento religioso, el amor a la patria, los lazos familiares, la virtud, la lucha secular de los hombres por su dignidad, por la justicia, por la libertad, por la felicidad y la grandeza, solo son armas camufladas de la guerra de todos contra todos por la posesión de las riquezas". Ver "HEGEL y PERÓN" por Amelia PODETTI, https://nacionalypopular.com/2008/10/12/HEGEL-y-peron/, 25/3/2020.

Es en el municipio en que el ciudadano se siente más a la par, le cuesta menos llegar a las fauces, garras o brazos grandilocuentes del Estado.

G) Aspecto o factor jurídico: nos ocupamos de definir jurídica y constitucionalmente al municipio en otro de nuestros trabajos al que remitimos[80].

Obviamente que la ciudad también para ser tal necesita de un presupuesto jurídico para ser considerada como tal en estricto sentido de la palabra.

Dicho de modo introductorio de un estudio que deberá profundizarse, es interesante lo señalado por la doctrina sobre la necesidad de comenzar a idear y trabajar sobre el concepto y alcance del derecho a la ciudad cuyo mentor fuera Henri LEFEBVRE[81]. A ello, agregamos el derecho humano a la ciudad o al municipio autónomo.

2.4. Secuencia lógica y abstracciones de los componentes de la comunidad local y del municipio

Por lo dicho existe un sistema lógico comunidad-ciudad-municipio-municipalidad, como etapas de una misma realidad.

---

[80] Ver *Autonomía Municipal. Sobre esta piedra edificaremos el Estado*, Scotti, La Plata, 2010. Allí creemos conciliar aspectos materiales, culturales y espirituales y su rol en el Estado, lo que nos acerca a la concepción dada por DANA MONTAÑO (ROSATTI, Horacio D., *Tratado…,* ob. cit., T. I, ps. 21 y ss.).

[81]Morales Andrade, Marco Antonio, "Derecho a la Ciudad, Tecnología e Inclusión", IJ Editores, anuario de la *Revista Iberoamericana de Derecho Urbanístico*, Nº 2, Año 2019, IJ-CMXI-194, quien dice: "El derecho a la ciudad es un derecho que ha sido poco estudiado desde el ámbito jurídico en comparación con otros derechos, tal vez porque se trata de un derecho de reciente creación; sin embargo, su implicación en el entendimiento y el ejercicio de los demás derechos resulta crucial pues cada vez es mayor el número de personas que vivimos en zonas urbanas, siendo así entonces que nuestros derechos los ejercemos principalmente en la ciudad. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad señala que este derecho se refiere al 'usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social', esto implica que el derecho a la ciudad solamente puede ejercerse de forma adecuada si todos quienes habitamos en la ciudad tenemos oportunidad de acceso de forma equitativa a este espacio público y los derechos que aquello implica (…) que resulta necesario pensar como objetivo ciudadano, no solo lograr la existencia de una ciudad inteligente, sino que además esta ciudad sea inclusiva, democrática y justa, pues solamente así podremos hablar de una ciudad inteligente o Smart City que permita el pleno ejercicio del derecho a la ciudad".

Si de la comunidad política abstraemos la comunidad social, aquella no existe. Si al municipio le abstraemos la comunidad socialy política, el municipio no existe.

Lo natural que es la sociabilidad humana, es imprescindible para la conformación tanto de la comunidad local como para el municipio como ente federativo integrante del Estado federal.

La ley no crea al municipio de la nada, aunque podría proyectarlo para un futuro, se podría decir que al proyectarse sobre una realidad concreta (o a concretarse) el Derecho (Estado) formula un "reconocimiento atributivo". Es decir se reconoce lo que ya preexiste (territorio, población, poder político, intereses comunes, entre otros) y atributivo implica asignación de consecuencias que la realidad preexistente no tenía (competencia, organización institucional, etc.)[82]. La ley dice qué consecuencias se desprenden de la existencia de la vida social comunitaria (conjunto de viviendas y de habitantes con intereses comunes)[83].

Sección 3. Conclusiones

La comunidad entendida como la reunión de individuos y familias en un grupo mayor con el fin de protegerse y sobrevivir sobre un territorio determinado se ha manifestado desde tiempos remotos como un hecho natural.

El espíritu de asociativismo humano[84] lleva enancada la idea de alteridad y de crecimiento y desarrollo en conjunto con otros seres de la misma especie.

Hay distintos aspectos o factores que han incidido en la construcción, concepción y análisis del municipio y la ciudad en el estado argentino.

---

[82] Adoptando y adaptando un concepto del maestro ROSATTI, Horacio Daniel, en *Tratado de Derecho Municipal*, T. I, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2012, ps. 19-20.

[83] Ídem.

[84] Leal Osorio al describir el pensamiento de la escuela Social- Católica, se detiene en la concepción de Santo Tomás de Aquino para quien "el hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes", y agrega: "La comunidad como conjunto de personas, como multiplicidad de fuerzas individuales, mediante un proceso de integración a través de una escala ascendente y jerárquica de personas, de funciones y de bienes constituye el Estado" (HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho Municipal*, parág. 223, en Capítulo Cuarto: Naturaleza, definiciones, elementos, fines y personalidad del municipio).

Para una mejor comprensión de la entidad “comunidad local” o “municipio”no puede soslayarse el tratamiento de los siguientes aspectos esenciales, cuales son: lo social,lo político, lo religioso, lo económico, lo antropológico y lo jurídico institucional.

El abordaje conjunto de dichos factores fomenta el diálogo permanente que en la práctica existe entre uno y otro sector descriptivo y analítico.

Lo jurídico es abordado en sección aparte por razones obvias.

La comunidad local de naturaleza social (por el asociativismo del ser humano) es la base de las “otras comunidades”; sin comunidad social las demás no existirían porque el punto de arranque de toda comunidad es coexistir, convivir, estar juntos por objetivos comunes.

No es difícil colegir que la comunidad local engendra, entre otras cosas, al municipio.

La base de la comunidad global (nacional) es la “comunidad local”; ergo un conjunto de comunidades locales hacen comunidades intermedias (estados miembros o provincias) y sumadas todas (con sus elementos característicos: territorio, poder político, poblaciones y cultura cívica) conforman la sociedad global (nacional).

“Municipio” es la voz estatal por la que el Estado impone su imperio (a esa asociación de familias e individuos que conviven en un territorio determinado), por ende como ser superior, y se relaciona con aquel haciéndolo una de sus partes integrantes, reconociéndoles ―en un mayor o menor grado de descentralización política― poderes propios, históricos o delegados.

El sustrato sociológico comunitario es esencial, connatural a la ciudad y al municipio. Sin comunidad local no puede haber ni ciudad ni municipio.

Podrá haber comunidad local sin municipio, en el caso en el que aquella no fuera reconocida como tal (municipio) por el Estado. Puede haber comunidad local sin ciudad. En este caso, debido a que en algunos sistemas para ser considerada ciudad es necesario contar con cierta cantidad de habitantes. Por ello, los pueblos de menos de esa cantidad no son reconocidos como tales.

En otro orden, no puede haber municipio sin comunidad local previa, sí podrá haber municipio sin ciudad, ya que para ser ciudad es necesaria una condición (legal) que le otorgue el carácter de tal.

La comunidad local de naturaleza social es la base de las “otras comunidades”; sin comunidad social las demás no existirían porque el punto de arranque de toda comunidad es coexistir, convivir, estar juntos por objetivos comunes.

CAPÍTULO II

COMUNIDAD LOCAL, CIUDAD, MUNICIPIO Y EL DERECHO PÚBLICO

Introducción

A modo introductorio, abordamos y argumentamos sobre la creación, vigencia y aplicación del Derecho indiano, primero en tiempos de la colonia y más luego desde el período emancipativo-declarativo-independentista hasta la constitución jurídica del Estado (1810-1816-1853).

Se trata de cimentar las bases históricas, políticas y jurídicas de la teoría del municipio anterior al Estado. Nuestra posición fue publicada en 1997 a través del libro *Elementos de Derecho Municipal Argentino*[85],y ahora tratamos de aumentarla.

No obstante ello, en esta oportunidad nos referimos a la relación existente entre la comunidad local, ciudad y municipio con el derecho "público" indiano, no sin pasar por planteos teóricos sobre definiciones, creación del Derecho, eficacia, derecho justo y aceptación del Derecho en general, con breves referencias a la situación vivida en los albores de nuestra Patria.

También se deja una semblanza de la diferencia existente entre el hecho y el Derecho o entre la realidad efectiva y la norma jurídica.

Sección 1.Derecho público: diferencias con el derecho privado. Creación, validez, eficacia y aceptación social

La distinción entre "público" y "privado" del Derecho nace con las enseñanzas y prácticas romanas. Así *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat*, es decir, derecho público es aquel que trata del gobierno de los romanos, y se divide en tres: a) Sacro, referido al culto de los dioses, a sus diversos ritos y sacrificios; b) Sacerdotes, respecto a la organización, funciones y prerrogativas del gobierno; c) Magistratus, que regulaba su número, naturaleza y atribuciones; la competencia y la organización de las asambleas populares y del senado. En suma, el derecho público se refería, al gobierno, a

[85] TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 1997.

la organización y funciones del Estado, así como a sus relaciones con los particulares y las que pudiera mantener con otros Estados. Su característica esencial era que las normas que formaban parte de este derecho no podían ser modificadas por acuerdo entre particulares. El *ius publicum* emanaba, además, de los órganos del Estado, los cuales se encargaban de expresar la voluntad del pueblo romano[86].

Kant concibe al derecho público[87] como "el conjunto de leyes que precisan darse a conocer de manera general al objeto de generar un estado de cosas jurídico (*rechtlicher Zustand*)". El derecho público es, por tanto —continúa Kant—, "un sistema de leyes para un pueblo, esto es para un conjunto de hombres, o para un conjunto de pueblos, que encontrándose en relaciones recíprocas los unos respecto de los otros, precisan del estado de cosas jurídico bajo una voluntad que les aúne, bajo una constitución (*constitutio*), para poder ser partícipe de lo que es de derecho"[88]. Por consiguiente, el sistema de leyes puede referirse tanto a un conjunto de hombres (que configuran un pueblo) como a un conjunto de pueblos. En ambos casos el sistema expresa el estado de cosas jurídico. En el primero se trata del Estado (*civitas*), que es el estado de cosas jurídico que expresa el "derecho del Estado" (*Staatsrecht*). En el segundo, se produce una relación entre los Estados, que es la que expresa el derecho de gentes o derecho internacional (*Volkerrecht*).

Para KELSEN luego de estudiar varias teorías que hipotéticamente tratan de distinta forma al derecho público y al derecho privado, las que son: "a) La teoría tradicional: Estado y personas privadas; b) El Estado como sujeto de derecho privado; c) Superioridad e inferioridad; d) Autonomía y heteronomía, derecho privado y derecho administrativo; e) Derecho familiar; derecho internacional; f) Interés e interés privado. Derecho privado y derecho penal", colige en que —tal distinción— cambia de significado según que lo que se pretenda distinguir del derecho privado sea el derecho

---

[86] "Derecho público y derecho privado", por Elvia Arcelia Quintana Adriano, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/26.pdf, recup. 30/3/2020.

[87] KANT, Inmanuel, *Die Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe Band VIII, Hrsg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main (Suhrkamp) 1977, p. 314. Para KANT la diferencia básica entre Privatrecht y offentliches Recht es que el primero no precisa ser dado a conocer por medios externos, mientras que el segundo sí. Ver "El concepto de norma fundamental en KANT", por Gregorio ROBLES, https://core.ac.uk/, recup. el 12/7/2019.

[88] Ídem, p. 429.

penal o el derecho administrativo[89]. Y concluye que la tal distinción "es inutilizable como fundamento común para una sistematización general del derecho"[90].

En el estado de cosas del siglo XV al XIX por imperio de los hechos que son fenómenos (según Kant) muy lejos estamos de la "constitución jurídica perfecta" producto de la pura razón. Por ende, las comunidades locales sin dejar de conocer y reconocer leyes y poderes en sus gobernantes, el quiebre del orden opresivo estaba siempre latente bajo el imperio de una mentalidad libertaria muy en boga ─sobre todo luego de los avatares sufridos por la Corona española de manos de la conquista napoleónica─.

En otras palabras, esa norma ficticia superior producto de la razón (y agregamos de todo el poder concentrado en España) era obedecida, aunque el orden y la paz estaban muy dependientes del arbitrio (ya no tanto de un juez juzgador de un caso concreto) del Virrey, Gobernador o autoridades propias de las comunidades locales (Cabildos y alcaldes de la hermandad, según los casos).

En épocas de formación del Estado argentino, es decir en el período que va de 1810 a 1853, el Derecho existente era el español indiano, el público y el privado, aunque con las primeras resoluciones del gobierno patrio se fueron delineando las aristas de un nuevo derecho público (primero "unilateral" de corte centralista estatutario hasta 1815, y luego "plurilateral o contractual sinalagmático" más descentralizado hasta 1852)más aun con la constitución formal de cada provincia, la mayoría con sus constituciones jurídicas[91]. Es decir se delineó la organización del poder, el reconocimiento de derechos públicos subjetivos y se reconoció a los municipios.

1.1. Creación del Derecho

La doctrina del soberano afirma que en toda sociedad humana donde hay derecho, por debajo de la variedad de formas políticas, tanto en una democracia como en una monarquía absoluta, habremos de hallar, en última instancia, esta relación simple entre súbditos que prestan obediencia habitual y un soberano que no presta obediencia

---

[89] KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, ps. 239 y ss.

[90] Ídem.

[91] La Banda Oriental en 1813, Santa fe en 1819, Tucumán y Buenos Aires en 1820.

habitual a nadie[92]. Cuando esa estructura aparece, podemos decir que, la sociedad junto a su soberano es un estado independiente único y podemos hablar de su derecho.

Dos puntos de importancia: el hábito de obediencia, que es cuanto se requiere de parte de aquellos a quienes se aplican las normas, y la posición del soberano respecto del derecho, porque este mismo crea derecho para los demás y les impone deberes jurídicos o limitaciones, a la par que se dice que él es jurídicamente ilimitado e ilimitable.

Hay varias posturas sobre lo que es el Derecho. Para HART el Derecho no está compuesto de mandatos sino de estándares para la apreciación crítica de acciones humanas. A tales estándares HART llamará "reglas" (*rules*). En la actualidad, el derecho no es un sistema de mandatos, es un sistema de reglas[93].

Aunque no debemos sino tomar a modo de referencia conceptual lo expuesto, nos anima la tarea de desentrañar la relación de derecho público entre estado central y municipio y autoridades centrales y autoridades locales patrias.

La existencia de un municipio supone la preexistencia de un orden jurídico superior que ejerce soberanía y que tiene poder de coerción. Esto generalmente es asimilable al sojuzgamiento militar en caso de incumplimiento o, en su caso, rebelión a aquel orden establecido centralmente.

La norma de derecho público que es originada en el centro del poder tiene mayor jerarquía por dos cuestiones esenciales, una porque está dada por el máximo poder central, la otra porque está dada a todos los pueblos (o municipios) que conforman esa gran comunidad (Estado-provincia o Estado-Nación, según los casos).

---

[92] Hart, H. L. A., *El concepto de Derecho*, Cap. IV, ob. cit., p. 63.

[93] "¿Es el derecho un sistema de mandatos? La crítica de Hart a la teoría imperativista del derecho", por Carlos Isler SOTO, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte Año 17 - N° 1, 2010 ps. 147-162, https://scielo.conicyt.cl/scielo, recup. 30/1/20. La crítica de Hart es que dará paso a su conocida teoría del derecho como unión de dos tipos de reglas, las primarias y secundarias, siendo ambas estándares para la apreciación crítica de acciones humanas y proveyendo a los sujetos de "razones para actuar". Una vez captado que las normas jurídicas son razones para actuar, el positivismo estará listo para ser superado, primero en la concepción servicial del derecho de RAZ, y luego en el iusnaturalismo de FINNIS. HART, que quería ser positivista, con su acertada crítica a sus antecesores positivistas, prepara el camino para la superación del positivismo.

Si el Estado tiene ejercicio de la soberanía a través de sus normas legales sobre las comunidades particulares, estas lo hacen respecto de sus ciudadanos con sus respectivas normas y dentro de su propia jurisdicción.

Todo esto ocurre en un Estado constituido y andando y en una cierta etapa de evolución de la civilización, mientras que la situación de los pueblos, o comunidades —rurales sobre todo— alejadas del centro de poder patrio, por caso Buenos Aires en época colonial, si bien tenían el sentido de pertenencia al nuevo Estado por formarse, guardaban en sí ciertas reservas, que podemos llamar de cierta independencia, ni hablar de que gozaron de autonomía plena desde todo punto de vista[94]. La asistencia del poder central (Corona española) a las localidades o pueblos en cuanto a alimentos para subsistencia, herramientas y armamentos para la lucha contra los indígenas eran ínfimas. Caso similar se vivió en España con motivo de la reconquista y la independencia de que gozaron los concejos los que la mayoría de las veces estaban "a la buena de Dios", o porque la Corona los abandonaba a su suerte o porque no tenía los recursos para ayudarlos.

En el ejemplo patrio, ello es una minusvalía, aunque lo que esos pueblos perdieron de ayuda del poder central, lo ganaron en independencia de criterios, de manejo y libertad decisional en cuanto al escogimiento de tal o cual caudillo o nuevo líder político que emergiera desde la ciudad virreinal.

La diferencia entre uno y otro ejemplo es que en España, esos concejos conformaban un mismo territorio y un sentimiento de nación, aquí a unos "meses de distancia", ese lazo no existía, más bien, la nación era la convivencia de los criollos en sus ciudades-cabildos que estaban ligados a lo que sería después su propio suelo, y por ende, lo defendieron hasta dar sus propias vidas.

1.2. La aceptación y la validez del Derecho

[94] Dicha concepción es compartida por varios autores, entre ellos Juan LAZARTE, *Federalismo y descentralización en la cultura argentina,* Editorial Cátedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires, 1957, p. 135.

El orden jurídico impuesto por el centro de poder debe ser aceptado por las comunidades inferiores (particulares) que se integran y todas forman una comunidad global (general).

A) La validez: El estudio de la validez de las normas en un sistema jurídico genera distintas posiciones doctrinarias[95].

Carlos Santiago NINO[96] trata "validez y existencia del Derecho" ya que son términos que están imbricados y por lo tanto deben ser tratados conjuntamente.

En cuanto a la validez, cuyo término es ambiguo, distingue seis focos de su significado, a saber: a) Validez y existencia van de la mano una de la otra, y los criterios de validez y de existencia de una norma o sistema serán los mismos, pero pueden variar grandemente según diferentes concepciones. b) por asociación a su justificabilidad u obligatoriedad moral, es decir que lo la norma declara como prohibido, obligatorio o permitido, es efectivamente así. c) Cuando otra norma jurídica que declara que su aplicación u observancia es obligatoria. d) Cuando su dictado ha estado autorizado por otras normas jurídicas, o sea que ha sido sancionada por una autoridad competente dentro de los límites de su competencia. e) Cuando pertenece a un cierto sistema jurídico. f) Cuando se dice que una norma o sistema jurídico son válidos a veces se puede querer decir que tienen vigencia (o eficacia), o sea son generalmente observados y aplicados. Para los puntos c), d) y e) se debe aclarar, respectivamente que no se puede decir que todo el sistema jurídico debe ser válido, ya que siempre habrá alguna norma que "no está determinada por otras normas del sistema", o "cuyo dictado no fue autorizado por otra norma", o "porque implicaría decir que el sistema jurídicos pertenece a sí mismo"[97].

---

[95]PRIETO VALDÉS, Martha, "Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad. Relación y distinción", enhttps://www.nodo50.org/.

[96] NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del Derecho*, 2ª Edic. ampliada y revisada, 17ª Reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2014, ps. 132 y 133) quien concluye sobre el punto que por ejemplo alguien podría sostener que decir que una norma jurídica (Nj) es válida es equivalente a decir que existe, o sea el sentido (a) mencionado, y que Nj existe si solo si está moralmente justificada (b); podría agregar que es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que una norma jurídica esté moralmente justificada que pertenezca (e) a un Sj que tenga vigencia, y que una Nj pertenezca a un Sj cuando su dictado está autorizado por otra norma del Sj (d) o cuando su observancia está prescripta por una Nj del Sj (c) (*Introducción*…, ob. cit. p. 133).

[97] Ídem.

Para KELSEN (y un grupo de autores) la validez de la norma de Derecho es sinónimo de existencia, siempre que se apoye en la norma superior, formando una dependencia de la una a la otra hasta llegar a la primera Constitución histórica y la norma hipotética fundamental[98], madre de la legitimidad de todo el ordenamiento jurídico.

RAZ (1979) refiere a tales dependencias bajo la denominación de ”cadena de validez”.Por su lado, desde posiciones normativistas, aun cuando no extremas, autores como RECASENS SICHÉS (1949) reconocen a la coactividad como fundamento de validez objetiva de las normas, independientemente del reconocimiento del sujeto.

BOBBIO (1958) consideró como válida la norma que estaba insertada en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando se hubieran cumplido ciertos requisitos para su elaboración: producida por el órgano competente de conformidad con el procedimiento establecido. Para Peces Barba (1983), la validez de la norma es signo de su identificación y existencia considerándola aisladamente, con independencia de que sea justa y eficaz. ALCHOURRÓN Y BULYGIN (1991 y 1996), emplean el término validez para designar la pertenencia de la norma al sistema jurídico. DE LUCAS y otros (1997) destacan que es el criterio de validez lo que permite determinar que la norma pertenece al ordenamiento jurídico, en donde validez es sinónimo de existencia. Desde el ángulo sociológico funcional, el tema de la validez de las normas también ha sido tratado, pero no solo limitado al momento del origen formal de las mismas, sino en correspondencia con su aplicabilidad social. Así ROSS y RAZ admiten que forman parte del ordenamiento jurídico las normas que son aceptadas por los tribunales.

---

[98] “La norma fundamental de KELSEN no es una norma dictada por algún legislador humano o divino, sino un presupuesto epistemológico, una especie de hipótesis de trabajo que utilizan implícitamente los juristas en sus elaboraciones. (…) KELSEN utiliza respecto del contenido de la norma fundamental formulaciones diversas (siempre en el sentido de otorgar competencia al legislador originario, es decir, quien dictó las primeras normas positivas del sistema): ‘los que han dictado la Constitución están autorizados para hacerlo’; ‘debe ser lo que ha establecido el legislador originario’ o ‘la coacción debe ejercerse en las condiciones prescriptas por la Constitución’. A su vez, advierte el autor citado que no hay ninguna necesidad ni lógica ni empírica, de presuponer una norma semejante para el análisis de la realidad jurídica, pero que los juristas, de hecho y en forma implícita, la presuponen cuando describen un sistema jurídico” (NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del Derecho*, 2ª ed. ampliada y revisada, 17ª. Reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2014, ps. 121 y 122).

REALE (1987) realiza un análisis tridimensional del problema de la validez de las normas, reconociendo el término vigencia como sinónimo de la validez formal, al decir que la validez, como término general, está en la vigencia. Por su parte SORIANO (1993) hace un análisis en cuatro dimensiones que interconecta y define como válida la norma que existe y puede obligar si cumple ciertos requisitos (promulgación por órgano competente, obligatoriedad, aplicación social y valor axiológico).

Creo que, al haber enumerado los presupuestos para la realización, existencia y aceptación del Derecho, la validez puede tomarse en nuestro estudio como lo formal, con lo que se puede tomar la posición de KELSEN como útil, simplemente para colegir que desde un punto de mira formal el Derecho indiano estuvo válido y vigente en tanto y cuanto fue creado concorde a una norma fundamental y por los órganos competentes para ello, derivados de aquella, obedeciendo y aplicando nuevas normas de acuerdo con aquella (siempre y cuando fuere válida primero).

Aunque con cada autor se podría colegir lo mismo, porque: es concorde con la "cadena de validez"(RAZ), "con coactividad o validez objetiva" (RECASENS SICHÉS) "inserta en el ordenamiento jurídico, cumplidos los requisitos y procedimiento y órgano competente establecido" (BOBBIO) "pertenencia de la normas al sistema jurídico"(ALCHOURRÓN Y BULYGIN), "validez-existencia" (DE LUCAS Y OTROS),"normas aceptadas por los tribunales" (ROSS Y RAZ), "vigente" (REALE), "por órgano competente" (Soriano).

Desde ya que sus debilidades, que arrastra a sus instituciones y autoridades locales, proceden más que nada de los dos siguientes presupuestos que pasamos a exponer.

1.2.1. El derecho hispánico en América ¿es un derecho justo?

Se pueden lucubrar tonalidades de los colores primarios de la filosofía del Derecho, pero para todo el que cree en Dios no puede dejarse al hombre librado al azar y hacerlo soportar las atrocidades de un dictador o tirano, hay un derecho natural a la vida y a la dignidad. Las ofensas, violaciones y usurpaciones que se soportaron de los españoles en América no pueden considerarse derecho justo. El derecho natural es universal, aplicable a todos los hombres y en todos los tiempos, y necesario, por lo tanto inmutable. El orden positivo que no se adecue al derecho natural no tiene fuerza

obligatoria de derecho, las leyes positivas deben obtenerse por "conclusión del derecho natural" (como las que prohíben matar) o deben tener la función de "determinación aproximativa", precisando los postulados generales del derecho natural (por ejemplo estableciendo la edad en que se adquiere la capacidad para contratar). Ergo, las leyes positivas deben tener también la función de hacer efectivos, mediante coacción, los mandatos del derecho natural[99].

En tiempos del derecho primitivo, y de la ―desgraciadamente― llamada "guerra justa", la autodefensa es un mecanismo de justificación de la violencia defensiva ante un ataque previo.

Si bien los estudios del positivismo jurídico son importantes para desentrañar problemas normativos intrasistémicos, fijo posición respecto que la justicia es la finalidad del derecho, y ella no puede ser sino de índole moral. El Derecho es un horizonte en el paisaje de la justicia, y esta es una virtud moral individual desde lo conmutativo y es darle a cada uno lo que le corresponde desde lo distributivo[100].

El derecho imperante en las colonias, por distintas razones de ilegitimidad fue moralmente malo. "Si un sistema legal es moralmente bueno, entonces los contenidos legales son moralmente buenos y aquellas leyes son las que prescriben a menudo conductas, las cuales son moralmente obligatorias con independencia de las mismas (v. gr., la prohibición de matar, etc....)"[101].

El derecho surgido como imposición del más fuerte ha sido la constante en la formación de los Estados en el mundo, pero no siempre ha permanecido inalterable o permeable a las protestas y reclamos de cada pueblo sojuzgado.

En otras palabras, ese Derecho no democrático o no voluntario o aceptado por cada pueblo sometido, ha sido soportado a regañadientes por los ciudadanos y la más de las veces con una conducta popular hipócrita que solapa, la mayor de las veces, la espera de una mejor oportunidad. En este caso, o la caída del imperio sometedor o la

---

[99] Posición de Víctor Cathrein, filósofo tomista citado por Carlos S. NINO (ob. cit., *Introducción*…, ps. 28-29).

[100] PORTELA, Jorge Guillermo, *Introducción al derecho*, Vol. *La Justicia*, Cátedra Dr. Carlos CASSAUBÓN.

[101] RAZ, *The authority of law*, Oxford University Press, Clarendon, 1997, p. 245. Citado en "Introducción a una teoría sobre la desobediencia civil", por Fernando M. MACHADO PELLONI, abril de 2001, Jurisprudencia Argentina S.A., Id SAIJ: DACF020061.

consecución de las fuerzas y armas para la emprender la legítima defensa o la resistencia a la opresión.

Aquella frase popular surgida del tango "no hay mal que dure cien años, ni guapo que lo resista", es perfectamente aplicable al caso de la injusta apropiación y conquista de España en América. Era imposible, evaluando las fuerzas naturales de entonces, que se mantuviera semejante estructura de dominación imperial por tanto tiempo, con el advenimiento de las ideas de la libertad, las invenciones y adelantos en todos los niveles culturales de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX.

Por más que se ha tratado de justificar por los defensores de la ocupación[102], lo cierto es que el proceder de la corona española en nuestras tierras ha sido deleznable a la luz de un juicio crítico histórico[103] del que nadie puede apartarse en el sentido de lo sanguinario, cruel y despojado de toda oportunidad y justicia, a la luz de la indefensión total del indígena, habitante natural de estas tierras[104].

Por lo tanto, siendo la fuerza y el poder la primera y principal causa de imposición y ejercicio del derecho por las autoridades implantadas en estos lares, lo que fue de normal habitualidad en otras épocas, quedó totalmente desacomodado con el ideal de libertad, de contrato social y organización constitucional ejercida y parida por

---

[102] Aunque hay autores que sustentan posiciones diferentes, incluso antagónicas, todas comparten, sin embargo, la idea de que los indígenas deben ser incorporados al mundo europeo, a su cosmovisión, a su religión, que deben ser civilizados y evangelizados. Juan Ginés de Sepúlveda, Francisco de Vitoria y Bartolomé DE LAS CASAS, aunque difieren radicalmente en sus posturas, tienen en común el eurocentrismo y el colonialismo; el convencimiento de la superioridad del mundo europeo-cristiano y de una inferioridad de los indígenas, para los cuales el camino de la colonización y la evangelización es un ascenso, un evidente mejoramiento, la ruta hacia la civilización y el reino de Dios ("Filosofía de (para) la Conquista. Eurocentrismo y colonialismo en la disputa por el Nuevo Mundo", por José Santos HERCEG, en *versión On-line*, Atenea n° 503, Concepción, 2011).

[103] El debate sobre la legitimidad de la conquista se inició en 1511, cuando el sacerdote domínico Antonio de Montesinos denunció desde el púlpito de Santo Domingo los abusos que cometían los españoles con la población indígena, atacando esencialmente la institución de la encomienda. Ello fue retomado por Bartolomé DE LAS CASAS en cuya obra *Brevísima destrucción de las Indias* realizó una ácida crítica al proceder español en América (ver en http://www.memoriachilena.gob.cl/602/, recup. 16/2/2020).

[104]Además la defensa de los derechos humanos siempre estará vigente, porque siempre habrá alguien que se crea "príncipe" y vea al resto como "bárbaros" ("La defensa de los derechos del indígena en la conquista de América: S. XVI", por Álvaro Mª. ETZEBARRIA, Iván URETA VAQUERO, en http://www.oc.lm.ehu.es/cupv/univ98/Comunicaciones/, recup. 16/2/2020).

los súbditos, lo que ahora se llama pueblo. Si bien entiendo que en el derecho público, muchas veces, campea una idea de realismo fáctico maquiavélico, que justifica la disociación entre política y Derecho (o mejor dicho lo jurídico), es muy loable el esfuerzo filosófico de algunos autores —a lo que humildemente nos apeamos— de conciliar a través de "puentes" entre Derecho y política, a través de la Moral[105].

1.3. Legitimación social y eficacia del Derecho.

1.3.1. Legitimación social de las normas jurídicas[106]

Permítaseme ilustrar este subtítulo con un pensamiento de VAUGHAN quien dice que "una ley que el hombre no puede obedecer, ni obrar conforme a ella, es nula o no es ley: pues es imposible obedecer contradicciones, u obrar conforme a ellas"[107].

El Derecho puede entenderse como estructura, en su dimensión normativa y como un hecho, en su dimensión fáctica, en su función en el contexto social.

El Derecho como conjunto de reglas y principios jurídicos debe entenderse como una de las técnicas ("específicas", al decir de KELSEN) de organización social[108].

Existe un doble juego de influencias y determinaciones entre el Derecho y la sociedad como realidad comunitaria. El derecho como producto del Estado crea normas que motiven el comportamiento social y las hace cumplir con su poder de coerción, mientras que la sociedad principia demandando (dando causa material o real a la creación de tal o cual norma jurídica) y luego culmina aceptando o no tal creación normativa.

Es menester referirnos a la eficacia social del derecho (en continua elaboración dentro del análisis e interpretación del mundo jurídico) y la experiencia social y normativa que comprende su análisis.

---

[105] *Derecho, Moral y Política*, por Carlos Santiago NINO, Doxa, Nº 14, 1993.

[106] "La eficacia social de las normas jurídicas", por Rubén H. DONZIS, en *Teoría y Práctica en la elaboración de normas jurídicas*, Revista Electrónica, Año II, Nº 4, diciembre de 2016, en http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/.

[107] VAUGHAN, C. J., en Thomas v. Sorrel, 1677, citado por Lon L. FULLER, *La moral del derecho*, Lex, Argentina, 2019, p. 31.

[108] "El derecho es la organización de la fuerza para contener la fuerza. La paradoja se encuentra resuelta si se entiende que el derecho prohíbe la fuerza como delito, pero la permite como sanción" (KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, ob. cit., p. 65).

Su contenido es al que se remite frecuentemente para explicar y justificar las alternativas del derecho en la vida social, y por ende se lo cita íntimamente vinculado a las condiciones de legitimación de un orden jurídico- político.

Lo tratamos primero en lo teórico y luego en la práctica de las comunidades locales coloniales patrias y posconstitucionales, a título de mención.

Desde un punto de mira de la eficacia y la legitimación social del derecho la doctrina establecetres presupuestos: a) los de validez y vigencia (aquellos que hacen que los contenidos puedan ser reputados como válidos y vigentes por la teoría jurídica) cuyo análisis corresponde al discurso de los teóricos del derecho positivo, y que en gran medida reconoce la elaboración de la filosofía analítica; b) Los axiológicos (aquellos que hacen que los contenidos puedan ser valuados como justos desde las perspectivas filosóficas), cuyo análisis involucra en general a todos los filósofos del derecho, a la filosofía política y a la ética social; y c) Los de eficacia (aquellos que hacen que su aplicación pueda ser acreditada por medios empíricos), cuyo análisis corresponde a la esfera de interés prominente de la sociología jurídica[109].

1.3.2. Eficacia del Derecho

No hay norma sin cumplimiento efectivo, y el cumplimiento efectivo o la reiteración constante de un hábito social sin la norma no deja de ser más que el principio, como costumbre, de una contemplación normativa.

El positivismo jurídico sostiene que el derecho es una técnica de motivación de comportamientos y que la existencia del derecho depende de hechos sociales[110]. Este punto trae aparejado dos aspectos de estos problemas: a) la relación entre las normas

---

[109] "La eficacia social de las normas jurídicas", por Rubén H. DONZIS, en *Teoría y Práctica en la elaboración de normas jurídicas*, Revista Electrónica, Año II, Nº 4, diciembre de 2016, en http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/. En cuanto a los efectos que se manifiestan por la eficacia del Derecho se cuentan los siguientes: Esencialmente, la norma jurídica tiene una triple eficacia: "Obligatoria", pues impone un deber jurídico de cumplimiento a sus destinatarios; "Constitutiva", pues convierte en realidad jurídica y dota de efectos jurídicos a lo que antes solo era una realidad de hecho; "Sancionadora", pues, si no se cumple voluntariamente, impone una sanción. (ver VELA SÁNCHEZ, Antonio J., "Eficacia de las normas en España", en https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/eficacia-normas-jura-dicas-483299878, ps. 54-60).

[110] REDONDO, María Cristina y Navarro, Pablo E., "Aceptación y funcionamiento del Derecho", p. 225, en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10788/1/doxa9_11.pdf, recup. 27/3/2020.

jurídicas y las razones para la acción. Si las normas jurídicas intervienen en el razonamiento práctico de los sujetos y determinan sus acciones, entonces el derecho guía la conducta de los sujetos. En estos casos, el derecho es «efectivo»; b) la relación entre los criterios de existencia y efectividad del derecho.

Siguiendo a HART, la afirmación acerca de la existencia de un sistema jurídico (SJ) es un enunciado bifronte respecto de la eficacia y la aceptación de las normas de SJ. También es frecuente afirmar que Sj guía la conducta de los sujetos si y, solo, si es eficaz. Estas consideraciones sugieren que los sistemas jurídicos, por el mero hecho de existir, guían el comportamiento. Sin embargo, esto supone una confusión entre "eficacia" y "efectividad". Al distinguirse ambos conceptos se advierte la necesidad de establecer criterios para comprobar si las normas jurídicas funcionan como razones para la acción. Para esclarecer este punto, se proponen dos criterios de efectividad del derecho y se muestran las dificultades que supone utilizar a la aceptación de las normas como criterio de existencia y efectividad del derecho[111].

Por otro lado, es necesario analizar a las normas en relación a las razones para la acción y exhibir las vinculaciones entre la normatividad del derecho y las razones para actuar, por lo que, una norma puede incidir en el comportamiento de un sujeto de varias maneras[112]. Esta idea nos motiva pensar en que muchas veces la Corona Española cumple con aquello de ser el creador del Derecho respecto de las poblaciones de las colonias y de su sistema institucional (Cabildos, Audiencia, Consulados, etc.), es decir como una técnica de motivación de comportamientos. El Derecho existía formalmente empero, en muchos casos, por las grandes distancias producto de la inmensa geografía que gobernaban, la misma falta de relaciones interinstitucionales entre superiores e inferiores gobernantes, la constante beligerancia con factores intra coloniales (indígenas) o extra coloniales (invasiones de ingleses, franceses, portugueses), ese Derecho creado y existente en lo formal, en la práctica carecía de efectividad o de eficacia. Más bien en lo material, en las verdaderas relaciones de poder el monopolio de la fuerza[113] que era necesario para la existencia de un Derecho efectivo y para mantener

[111] Ídem.

[112] Por ejemplo: a) en virtud de una aceptación o internalización, b) como razón externa, como información relevante para la persecución de fines personales del sujeto.

[113] KELSEN entendía una definición de paz mínima o paz relativa (no absoluta) que era el no uso de la fuerza por parte de los particulares, aunque el monopolio de la fuerza estaba reservada al orden jurídico es

la paz relativa debía ser ejercido por la autoridad local por razones obvias. Empero qué podría esperarse en cuanto al cumplimiento de la norma de dicha autoridad si en la mayor cantidad de casos se aplicaba el brocárdico (atribuido a Hernán Cortés) "la ley se acata pero no se cumple". Y aquí cuadra profundizar los elementos característicos, la eficacia es una condición de validez, pero no se identifica con ella[114].

Una norma o un sistema es eficaz cuando se cumple o se observa socialmente, un sistema jurídico o el derecho no siempre es acatado completamente por lo que es dable hablar de grados o porcentajes de acatamiento o de eficacia del mismo[115].

La validez del orden jurídico es consecuencia de la aceptación ya que la vigencia de la ley lo que supone la sanción de normas legales para un conjunto de personas rige en la medida que es cumplida por la costumbre *secundum legem*. De otro modo estamos en presencia de normas que caen en *desuetudo* pues la comunidad a la que va dirigida, o no la cumple o la cumple parcialmente, por lo que se practica una costumbre *contra legem*. Aquí la realidad supera a la norma escrita, en palabras de Ferdinand LASALLE, la constitución real se antepone a la constitución jurídica (hoja de papel escrito)[116]. Esto se profundiza al tratar la existencia del Derecho y la eficacia del Derecho, la desobediencia, desapego o escamoteo —no solo del ciudadano si no del gobernante

---

decir a la sociedad. «El derecho como técnica social específica» (1941), en *¿Qué es justicia?* (1957), traducción y estudio preliminar de Albert Calsamiglia, Barcelona, Ariel, 1991, p. 160.

[114] KELSEN, Hans, *Teoría General del derecho y del Estado*, ob. cit., p. 201. Hart diferencia entre la ineficacia de una regla particular, que puede o no afectar su validez, y una inobservancia general de las reglas del sistema. Esta puede ser tan completa y prolongada que, si se tratara de un nuevo sistema, diríamos que nunca se estableció como sistema jurídico de un determinado grupo, o si se tratara de un sistema que estuvo establecido alguna vez, diríamos que ha cesado de ser el sistema jurídico del grupo, insistir en aplicar un sistema de reglas que nunca ha sido realmente efectivo, o que ha sido desechado, sería inútil (Hart, *El concepto de Derecho*, ob. cit., ps. 129-130).

[115] ROBLES, Gregorio, *Sociología del Derecho*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1997, p. 86. En similar sentido Joseph Raz, respecto a la efectividad, una interpretación es que un sistema existe si un cierto porcentaje de casos de obediencia a sus disposiciones jurídicas en relación al número total de oportunidades de obedecerlas se produce (*El concepto de sistema jurídico*, 1ª. Ed., trad. De Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 243, cit. por Lenika Montserrat Mejía HERNÁNDEZ y Alejandro Jesús Méndez Sánchez, "Eficacia del Derecho", https://www.academia.edu/37518254/EFICACIA_DEL_DERECHO, 24/3/2020).

[116] LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, 1862 (conferencia en Berlín), 1972, e idem, p. 42, en https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf, recup. 29/3/2020.

local— de la ley y la supuesta continuidad del Derecho. En palabras de HELLER, la diferencia entre normalidad y normatividad existía plenamente, de la misma forma que entre ser y deber ser o lo dinámico y lo estático[117].

A) Continuidad del Derecho y hábito de obediencia

Antes de discurrir sobre el punto es imperioso introducir algunas características de las comunidades del siglo XVIII, XIX, por no decir desde el siglo XV. Así se destaca a la historia colonial como "fuera de la ley", lo que en buen romance Carlos NINO llama "anomia institucional" cuyos dos rasgos son el contrabando y la violación de los funcionarios españoles de sus propias leyes[118].

Había en los núcleos urbanos coloniales una moral muy particular, la fuerza del Estado actuaba allí más directamente y presentaba más cerca el fantasma de la autoridad real; pero también allí las circunstancias hicieron que la autocracia del monarca se transfigurara en una autocracia de los ejecutores de su voluntad. Ni la voluntad real ni las leyes y ordenanzas en que ella se concretaba recibían otro testimonio que el de la rendida sumisión; pero tampoco, ni ellas podían contra la miseria y contra el hambre, contra el apetito de riquezas, contra la irritación que causaba la inmediatez con los problemas cotidianos de aquellos que habían venido a América "para salir de pobres". Se perfila un dirigente estatal autoritario en lo político y en lo familiar, desobediente de las leyes que dictaba España, con ello, se forja un *modus operandi* autoritario en el ejercicio de la función pública, fomentando la libre iniciativa del gobernante que forzaba a desempeñarse por fuera de la ley[119]. El slogan de gobernantes en América era "la ley se acata pero no se cumple"[120].

---

[117] HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, 1934, edición 1961, ps. 294 y ss., cit. por Pablo E. Slavin, en *Hermann HELLER y el valor de la constitución*, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4331/24.pdf, recup. 29/3/2020.

[118] NINO, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley*, Ariel, Buenos Aires, 2011, p. 54.

[119] Ídem, p. 55.

[120] Se le adjudica dicha frase y actitud a Hernán Cortés cuando la junta de Valladolid le ordenó que no se hicieron reparticiones de indios: con el argumento de que si se habían hecho tantos sacrificios era precisamente para obtener ese tipo de beneficios, alzó sobre su cabeza la Real Cédula en signo de acatamiento, anunciando la frase ya citada. Ver Girola, Lidia, *Anomia e individualismo: diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005, p. 120. Sobre su alcances y efectos hay opiniones divergentes, lo que no empece a nuestro objeto de estudio ya que la fragilidad, adaptabilidad y flexibilidad del derecho español en las colonias es reconocido por la mayor parte de la doctrina. Por su lado, Víctor TAU ANZOÁTEGUI (TAU ANZOÁTEGUI, Víctor; "La ley se 'obedece pero no se cumple'. En torno a la suplicación de las leyes en el Derecho indiano", en La ley en América Hispana. Del Descubrimiento a la Emancipación, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992, p. 81), estudia la suplicación de los gobernantes locales

Lo dicho, la inobservancia normativa se encuentra como rasgo característico en toda América Latina desde el mismo comienzo de la conquista y colonización. Los propios funcionarios españoles violaban francamente la ley impuesta por las autoridades de la metrópolis.La desobediencia legal rige desde esa época como institución y refleja el alma de la colonización hispánica[121].

También para algunos, ello, obedeció entre otras cosas, a la falta de contacto entre líderes políticos o autoridades con la sociedad a las que iban dirigidas las normas. Las grandes distancias y la demora producida en el ir y venir de la información sobre la situación de las colonias y las respuestas de la metrópolis (en forma de reales cédulas), respectivamente, con la consiguiente consulta dilatada a los consejeros del Rey, hizo que las decisiones fueran inoportunas por desactualizadas, por ende injustas. He aquí una de las varias causas de su incumplimiento.

La idea y la realidad demostrada de que gobernantes se dedicaran al contrabando y lo hicieron habitual y a sabiendas del pueblo, hizo decir a algunos autores "por tal causa, en la ciudad y en la campaña, los habitantes comienzan a educarse en el desprecio de la ley y la justicia".

Sin duda que en aquella etapa de desorden institucional (1810-1853) es más patente ver la existencia de "órdenes respaldadas por amenazas". Es decir "debes hacer tal cosa que está dispuesta en el Derecho legislado y si no lo haces tengo las herramientas (el poder de fuego) para hacer cumplir tales órdenes", cuya realidad triste no solamente es de aquella época si no en el actual contexto y concierto de naciones.

---

por la cual la ley impuesta por la Corona no debía efectivizare "descarnadamente", muchas veces contraria a las costumbres, conveniencias del vecindario o simplemente no conducentes con el bienestar general o por ser injustas. El recurso de la súplica, por tanto, tenía como eje central modificar los mandatos que afectaban a las repúblicas. Es por eso –dice el autor citado– que debemos tomar reparo, y distanciarnos lo más posible, de pensar estos sucesos como actos contra un orden legislativo único o un "Estado centralizado". Por el contrario, todas estas acciones, simbólicas muchas de ellas, estaban en perfecta sintonía con la mentalidad (aún medieval) de sus realizadores. Así afirma, el autor mencionado, que no cumplir la ley real "no tenía el sentido de rebeldía, ni tampoco significaba el desprecio hacia la norma, sino por el contrario se encuadraba dentro de una actitud de escrupuloso control de la juridicidad, tanto en lo que respecta al individuo como a la comunidad". Ello, aunque existan opiniones desde hace tiempo (ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 230, quien agrupa en dos etapas las variadas causas de la deficitaria aplicación del derecho indiano) y muy recientes, de otros autores ("Divorcio entre el derecho y el hecho: la constante en la época colonial", por Natalia ARBELÁEZ JARAMILLO, https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/60705/pdf.) en sentido contrario que resaltan la eficacia condicional del Derecho indiano, y sus instituciones, por diversas transgresiones, lo que desnudó la tensión entre el ordenamiento jurídico y la realidad ("El derecho indiano, concepto, clasificación y características", por Beatriz BERNAL GÓMEZ, p. 191, file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElDerechoIndianoConceptoClasificacionYCaracteristi-5144758.pdf).

[121] NINO, Carlos S., *Un país al margen de la ley*, ob. cit., p. 54.

Es muy probable pensar en una desobediencia fiscal de los súbditos españoles y criollos que habitaron nuestro territorio por aquello que enseña HART[122] que luego de una estabilidad institucional en la relación entre el rey y sus súbditos, se puede descontar que estos obedecen al Rey. Empero, hay situaciones en que cuando el derecho se opone a ciertas inclinaciones fuertes, como ocurre por ejemplo con las leyes que obligan al pago de impuestos, nuestro eventual cumplimiento aunque goza de carácter regular, no tiene el carácter espontáneo, sin esfuerzo arraigado, de un hábito.

Es en ese punto en que siendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales de carácter oneroso, los habitantes hayan también aprovechado la oportunidad de menguar y restringir ese aporte a modo de recobrar su propia libertad: "total arriba no se sabe aún quien va dirigir nuestros destinos"[123].Otro ejemplo de continuidad del derecho legislado, empero sin eficacia. La realidad muchas veces se impuso a la norma legislada[124].

En suma, y sin debatir sobre las razones de Austin y la réplica de HART, "el derecho, y la primera y más esencial de las normas jurídicas que consiste en regular el monopolio de la fuerza dentro de la organización estatal y su uso efectivo en beneficio de la comunidad"[125], no se cumplía. La voluntad del gobernante local era muchas veces superior a la ley.

B) Estado político jurídico de las comunidades locales coloniales

---

[122] Ídem, p. 65.

[123] En ALEMania, en la Edad Media, se exigía el pago del impuesto directo a la renta y en esa época se registran casos de evasión impositiva. Por ejemplo en el ayuntamiento de Costanza, un funcionario de la hacienda pública escribió: "Item Fulano debe pagar y rara vez paga. Cuando voy a su casa usa de todo los subterfugios posibles (para no pagar)". *Historia Universal, la época del Gótico y del Renacimiento*, Espasa-Calpe, T. IV, Madrid, 1968, ps. 369 y ss. Ver en TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, T. I, Edit. Universitaria de La Plata, 1997, p. 34.

[124] A este respecto Julio MAFUD dice (cit. por NINO, *Un país al margen…,* ob. cit. p. 55) que "existía violentamente la separación del hecho y la ley. España trataba de ensayar de algún modo en sus dominios algún régimen legal. Pero los hechos proliferaban independientes de la ley y de la justicia que fluctuaba en las fronteras limítrofes de la teoría y los deseos…" (*Psicología de la viveza criolla*, Americalee, 1971).

[125] OLIVECRONA, Karl, "El derecho como hecho", en *El hecho del derecho*, Editorial Losada, Bs. As., 1956, p. 240.

Para abordar este subtema nos referimos a la semblanza sobre dicho estado político de las comunidades, el modelo del sistema jurídico según distintas concepciones iusfilosóficas y qué Derecho estaba vigente.

a) Semblanza: En las colonias, entre el final del siglo dieciséis y el principio del siglo diecisiete, los criollos hispano-descendientes estaban preocupados por la soberanía del sujeto colonial, en su tensión con el sujeto moderno europeo[126]. Algunos autores hablan de desprendimiento, descolonización y nueva crónica ("nueva corónica"), nueva forma de contar la historia para entrar en contradicción con el relato de los misioneros españoles, y utilizando el propio lenguaje español tratan de demostrar que las historias españolas no habían sido contadas de manera exhaustiva[127].

Sin ambages, más bien con cierta lógica de la consecuencia, la psicología social emancipatoria se olfateaba en el ambiente ciudadano. Para decirlo de un modo más elegante y acorde con la doctrina tomista, el derecho (natural) de resistencia a la opresión estaba a la vuelta de la esquina.

En el estado en que las colonias no tenían un gobierno soberano porque la Corona de España se hallaba en crisis, y se puede decir con un poder (soberanía, *autorictas* o en términos Kelsenianos "monopolio de la fuerza") muy debilitado en territorio americano, sus delegaciones —en algún modo— realzaron su vida propia como ya la ostentaban, pero ahora, sin un soberano que los dirigiera.

Las leyes e instituciones civiles eran las mismas, lo que no había era autoridad política superior (lo que sería ahora estatal nacional) que las exigiera, por lo que gozaron de una especie de independencia en espera de un nuevo orden soberano superior a ella.

"La consecuencia más importante de la teoría que toma como base la primacía del derecho nacional, es que el Estado cuyo orden jurídico sirve de punto de partida para

---

[126] MIGNOLO, Walter, *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*, Colección, 1ª ed., Del Signo, Buenos Aires, 2010, p. 35.

[127] MIGNOLO, Walter, *Desobediencia epistémica…,* ob cit., p. 39, quien cita a Guamán POMA DE AYALA (comunidad inca) el que en una movida sorprendentemente genial asume la cristiandad de los indios y, al hacerlo rechaza la conversión. (…) Pero que no le vengan a convertir a la cristiandad puesto que los habitantes de Tawan-tinsuyu son ya cristianos. El desprendimiento por tanto significa negar e ignorar lo que no se puede negar, sino de saber cómo utilizar técnicas o estrategias imperiales con propósitos decoloniales.

elaborar toda esa construcción tiene que ser considerado como soberano”[128]. “La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado, significa que el Estado es una autoridad suprema”[129].

Mientras tanto, esa soberanía fue ejercida por ellas mismas, sobre todo por las comunidades locales que se organizaban políticamente como “cabildos”. Aunque, el cabildo era el gobierno de la ciudad, el gobierno municipal.

Con dicho estado de situación, de una concepción piramidal del poder, es decir quien está arriba manda y quien está debajo obedece (“matriz colonial del poder”), típico de las monarquías, desde 1810 —aunque antes ya se había manifestado— con la misma organización social y política implantada (y heredada de los españoles) ya se puede hablar de un poder de capilaridad[130], ejercido en el espacio donde se regulan las relaciones sociales: las ciudades.

Algunos autores encuentran en la psicología de “no cumplir” o de la “desobediencia legal” de los propios gobernantes (inclusive los propios españoles en América) la actitud de rebeldía, “oposición subrepticia, resistencia pasiva a un poder que se considera arbitrario pero no se está en condiciones de enfrentar, la primera muestra de sabotaje silencioso, que como actitud frente al despotismo puede caracterizar valoralmente al argentino”[131].

Dicho de otro modo, y ubicándonos en la vida local, esos municipios —y desde sus comienzos, por ejemplo desde 1600 en adelante— con sus respectivos pueblos, en sus respectivos territorios y con sus respectivos gobiernos y autoridades quedaron indemnes desde el punto de vista de su funcionamiento de los avatares de la Corona y de sus autoridades delegadas en América, y ejercían de forma natural sus poderes en orden al control de policía, cobro de los impuestos locales y como se estilaba decir en

---

[128] KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho*…, ob. cit., p. 456.

[129] Ídem.

[130] FOUCAULT, Michel, citado por Walter MIGNOLO, “Conocimiento y desobediencia epistémica”.

[131] Adaptando un pensamiento para los mexicanos de Lidia GIROLA, *Anomia e individualismo: diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*, Anthropos, 2005, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 120.

las resoluciones lo que era más conveniente para la "República" (entiéndase esta por las repúblicas municipales)[132].

Además, el Cabildo, como se demuestra en muchas de sus actas hacía con frecuencia el papel de parlamento provincial[133].

Interpreta un autor[134] que al esperar el vecino todo del Estado (Rey), ese sobrante de las fuerzas humanas y sociales —que en Europa se traduce en brillantes iniciativas privadas— se derramaba en las sacristías o fiestas religiosas y lo que es mucho peor en la invención de ardides para burlar leyes fiscales, introducir y exportar por contrabando, con la complicidad de los funcionarios más encumbrados. Desde entonces, por la repetición de las iniquidades legislativas y de los abusos consiguientes para eludirlas, la ley perdió su carácter augusto, su aureola de justicia, imparcialidad y desinterés.

b) Modelo del sistema según distintas concepciones iusfilosóficas: Desde un punto de mira positivista —más precisamente aplicando el concepto de la teoría general de las normas de HART[135], más complejo que el de AUSTIN[136]— los pueblos y autoridades municipales coloniales y previos a la revolución de mayo, la jerarquía, validez y vigencia de las normas impuestas por la Corona (y sus delegados de gobierno

---

[132] "El abastecimiento y calidad de los alimentos, sobre todo de carne y de pan, ocupó tanto la atención del Cabildo que su continuo afán por el buen servicio de estos ramos, pudiera servir de buen ejemplo en los tiempos posteriores. Con frecuencia hizo "visitación" y ordenanzas de carnicerías, diligencias y medidas para mantener en pie y buen servicio los dos molinos de agua, el uno en el Río Las Conchas y el otro en el Riachuelo. Las "chácaras" de labranza eran constantemente inspeccionadas para tomar y tener en cuenta del abasto que podrían proporcionar.
Se puso también mucha atención sobre la epidemia de los ganados (la epizootia actual) cuya mortalidad es tanta decía el cabildo que se tiene por ramo la pestilencia y que llega y cunde ya hasta las Chácaras del Río Luján" (*Archivo de la Capital, Actas del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*, Libro II, Años 1609.1614, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni e Hijo, especial para obras, 1886, ps. XXVII y XXVIII). Además, el Cabildo, como se demuestra en muchas de sus actas, hacía con frecuencia el papel de parlamento provincial.

[133]*Archivo de la Capital, Actas del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*, Libro II, Años 1609.1614, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni e Hijo, especial para obras, 1886, ps. XXX.

[134] GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad indiana*, Eudeba, Buenos Aires, 1972, ps. 106 y ss.

[135] DWORKIN, Ronald E., "¿Es el Derecho un sistema de normas?", en AA.VV., *La filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, 2014, 2ª ed. Cita a Hart, *The concept of law* (1961), ps. 89-96.

[136]*The provinces of jurisprudence Determined* (1832), cit. por DWORKIN, Ronald E., ob. cit.

en América) se concretaba por la aceptación de los pueblos y autoridades de las comunidades, no por el poder físicamente ejercido (coactividad) por sus autores.

Se señala que la relación material o política-jurídica real y de ligazón más importante existente entre la Corona y las comunidades locales y sus autoridades respectivas, es la de contribuyente-recaudador. Es decir el cobro y recaudación in situ y luego el giro (con rendición de cuentas) de los impuestos prefijados por decretos, leyes y ordenanzas al poder central[137]. Desde lo jurídico, durante todo el período colonial y de organización institucional patrio primó un concepto jurídico en que las reglas o principios jurídicos impartidos por un sistema imperativo de fuerza, cuya amenaza o apercibimiento eran continuos, aunque con el tiempo se fueron diluyendo. Por ello, se predica de sus características un seguimiento o actuación del modelo al estilo de lo pensado por AUSTIN.

Mas luego, con motivo de la revolución y organización jurídica —sobre todo desde 1810 hasta 1853 en que se consolida jurídicamente—, el sistema basado en un conjunto de reglas se va asentando y de esta forma se coincide más con una idea basada en el pensamiento de HART.

Con el tiempo, y al llegar a la actualidad, las reglas normativas van a complementarse, no muy a menudo, por los principios jurídicos con lo que el sistema jurídico adquiere más las características de lo descripto por Ronald DWORKIN cuando dice que una vez admitido el carácter jurídico de los principios, admitimos también la posibilidad de que pueda imponerse una obligación legal tanto mediante una constelación de principios como por una norma preestablecida[138].

En cuanto a la aceptación social del Derecho vigente, por las consideraciones apuntadas, no había un mínimo de paz, y tampoco el Estado pudo —por distintas razones de distancia, pérdida de lealtad de los gobernantes españoles de las órdenes de su propio Rey mientras existía— ejercer su poder coercitivo para pacificar por el uso de su fuerza "legal". En suma, tanto ciudadanos como pueblos (comunidades, ciudades, municipios) se encontraron en una situación más cercana a su autonomía que a la

[137] Ello se emparenta y asemeja, aunque en este punto, al sumo interés por el que el Imperio Romano —en su época— creó, desarrolló y administró a los municipios de las provincias que conquistó, los cuales eran los impuestos (*munera*) lo que originó luego su nombre como comunidad (*municipia*).

[138] DWORKIN, Ronald, "¿Es el derecho un sistema de normas?", en *Filosofía del derecho*, R. DWORKIN, compilador, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, p. 158.

dependencia de poderes centrales. Por varios motivos, el Derecho hispánico en estas tierras, más allá de su debilidad por "injusto", había perdido sus cualidades más esenciales producto de la falencia de interpretar las demandas sociales, por un lado, y la falta de aceptación social, por otro. En otras palabras y para llevarlo a un plano más político que jurídico, la pérdida de legitimidad hizo que flaqueara la efectividad normativa de la legalidad.

c) ¿Qué Derecho estaba vigente?: A esta altura un interrogante se impone: ¿Había realmente Derecho indiano vigente y efectivo aplicable a los súbditos de América? Más precisamente ¿en épocas de la revolución de mayo (1810) y hasta la consolidación jurídico constitucional 1853-60, hubo derecho indiano aplicable?

Y si lo hubo a qué derecho nos referimos.

Sin duda que el derecho privado sí[139], empero el derecho público sin duda mutó bastante por no decir que se fue afianzando un nuevo ordenamiento jurídico patrio. A través del Tratado de Pilar (1820), comienza la generalización del cuasi derecho inicial, implantándose el método del pacto para la organización constitucional y se dan bases jurídicas para la transformación del cuasi derecho en un derecho público sinalagmático[140].El derecho público sale de lo estatutario (unilateral centralista) para adentrarse en el camino de lo contractual interprovincial (sinalagmática descentralizada), lo que es la base del derecho constitucional argentino[141].

---

[139] Leyes españolas vigentes anteriores al Código Civil Argentino: Hemos estudiado que cuando se produjo el descubrimiento de América y su ulterior colonización, los conquistadores impusieron por la fuerza sus instituciones y consigo el ordenamiento jurídico que los regía en la Península Ibérica, transfiriéndolas al Nuevo Mundo. Aquí, en el Río de La Plata imperaron, incluso en épocas posteriores a la revolución, y por un lapso considerable de años —y hasta su derogación por el Código Civil a partir del 1º de enero de 1871—, las normas de esa legislación. Las leyes que quedaron subsistentes son según el grado de prelación, las siguientes: 1°) Nueva recopilación (que contenía las leyes provenientes del Fuero real de ordenamiento de Alcalá, del Ordenamiento de Montalvo y las Leyes de Toro): 2°) Fuero real: 3°) Fuero juzgo: 4 °) Fuero Viejo de Castilla; 5°) Las Partidas. Con nota de Salvat apunta LLAMBÍAS que el derecho que se aplicaba ordinariamente era el contenido en las leyes de Partidas, por el prestigio de ese cuerpo de leyes, y el conocimiento que tenían de él jueces y abogados de América (LLAMBÍAS, Jorge Joaquín, *Tratado de Derecho Civil*, parte general, t. I, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1973, ps. 186-187).

[140] DEMICHELI, Alberto, *Formación nacional argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 193.

[141] "Derrocado el gobierno español y devuelta la soberanía política del país al pueblo de todas las provincias, no era cosa llana que estas consintieran en recibir autoridades y leyes, y admitir como su

En el punto en que el derecho indiano en los municipios, ya existentes y creados por la Corona en estos lares, languidecía en tiempos de revueltas de emancipación o bien luego de la prisión del Rey Fernando VII. El Derecho Público de la Corona respecto de las autoridades coloniales existía pero como una cultura o pauta de conducta a seguir por los operadores institucionales. El Derecho indiano vigente se entremezcló aquí con la voluntad del juzgador o del operador institucional, y era más esto último que aquello. Aquí ese Derecho no era efectivo y menos aún era eficaz, aunque nadie podía negar su existencia.

Esa situación se puede decir que se dio hasta el surgimiento de órganos públicos patrios como los fueron, la primera junta, la junta grande, los triunviratos o los directorios. Allí se comenzó a generar el Derecho Patrio.

En cuanto a los municipios que se regían por la Real Ordenanza de 1872, a modo de continuación institucional, sin norma que la reemplazara totalmente[142], se manejaron por las costumbres y más que nada por la decisión unilateral de los jefes políticos, alcaldes y autoridades del Cabildo, y los Alcaldes de la Hermandad en partidos más alejados y de menor tenor poblacional.

Hay que recordar también que la ley de Martín Rodríguez de inspiración de su Ministro de Gobierno RIVADAVIA, obligó al Estado (provincial) a instaurar las municipalidades, promesa que nunca se materializó hasta la nueva promesa de la ley orgánica Nº 35. Sin mayores ambages, de hecho, se fundaron varios partidos-municipios en la época de ROSAS[143].

Esta falta de efectividad y eficacia del Derecho de un centro de creación normativa ausente (por invasión, conquista o lo que fuere) da la pauta de independencia de criterios propios, donde el hecho social supera a toda norma escrita. Ergo, la realidad supera al Derecho, pues este, cuyo fruto más preciado es su coacción ejercida por el órgano político de mayor jerarquía, o sea el Rey allá o el Virrey acá, no existía por imposibilidad de ejercicio. La autoridad desapareció allá, y quedó muy debilitada aquí hasta 1810-1816. En otras palabras, la burocracia estatal de la dominación española se

---

metrópoli a una de esas provincias por encumbrada que fuese" (ALBERDI, Juan Bautista, *Obras completas*, t. V, p. 334, cit. por DEMICHELI, Alberto, *Formación…,* ob. cit., p. 169).

[142] Disposiciones legales que se refieren al municipio, al partido, a los pueblos, a la administración municipal, o alguno de sus funcionarios en el período 1810-1853. Ver más adelante.

[143] Ver nuestra obra *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, t. I, citada.

vació de contenido, deslegitimada y el potencial de eficacia de su producción normativa, se halló muy restringido, solo reducido a una posible intervención de uso del monopolio de la fuerza estatal para su cumplimiento. Actuación que, como sabemos y ocurrió, nunca llegó por la desaparición o debilitamiento mentado. La disociación entre el derecho o poder conferido al gobernante español y el orden normativo era patente, y similar fue con el gobierno patrio y sus ciudadanos hasta que el poder político real fraguara.

Al identificarse algunos aspectos de la compleja vinculación entre Real Hacienda y fiscalidad capitular, se constata que las pautas que intentó imponer la Junta Superior a través del reglamento de 1795 no se cumplieron en la práctica. Gracias a las posibilidades que presentaban los gastos de cuarta clase o extraordinarios, se incluyeron erogaciones que en teoría no corrían a cargo del Cabildo (como los gastos militares) lo cual si bien presionó sobre sus fondos, también justificó y permitió que este extendiera sus atribuciones fiscales captando nuevos gravámenes. Entonces, lejos de aparecer como un municipio controlado a fines de la colonia, el itinerario seguido por el Ayuntamiento porteño parece asemejarse más a los perfiles de sus pares de Nueva España, que presentaron mayores márgenes de autonomía en el marco del avance del reformismo borbón[144].

Las autoridades locales prácticamente no dependían de nadie. Es más, fueron interrogadas por el nuevo poder que emergía a ver si aceptaban ciertas condiciones o formas, o no. Caso del Fuerte de Rojas a cuyas autoridades se requirió adherir a los colores patrios ya que ellos ostentaban su propia bandera verdinegra.

Puede decirse que, las nuevas normas (o nuevo sistema jurídico) de derecho Patrio (revolucionario) con una autoridad presente y operativa era mayormente eficaz y observada socialmente que el derecho español, con una autoridad evanescente, ausente, y sin operatividad alguna.

En otras palabras, se estaba formando un nuevo centro de creación normativo que organizara y dirigiera a todas esas poblaciones, se estaba gestando un nuevo

[144]GALARZA, Antonio Facundo, "Recaudación fiscal, abasto y control del ganado en el Buenos Aires tardocolonial: los propios y arbitrios del Cabildo entre 1780 y 1820", en *Am. Lat. Hist. Econ*. vol. 24, N° 2, México, may./ago. 2017, http://dx.doi.org/10.18232/alhe.v24i2.789.

derecho público y, aunque no será el "Derecho federal sinalagmático"[145] que nos acostumbramos a tener a partir de las declaratorias de independencia de las grandes ciudades del virreinato (Buenos Aires, Montevideo y Asunción)[146], del Tratado de Pilar, Benegas, entre otros, hasta llegar al Pacto de San Nicolás de los Arroyos, existió un diálogo y concertación interinstitucional entre el "nuevo centro creador de normas" con los pueblos (en sus pagos, guardias o fortines) que luego de sus respectivas aceptaciones formaron parte de la gran Patria Argentina.

El derecho público de un estado no puede surgir sin diálogo y concertación, por más poder que se tenga desde el poder central y menos aún, con una autoridad, en ejercicio de liderazgo político ausente, sin contacto directo, lo que mengua grandemente el proceso de *feedback* inmediato y continuo entre demandas (de la población "gobernada") y respuestas (de la autoridad política "gobernante"), esenciales en todo sistema político[147].

Esto —amén de lo que describimos analíticamente en nuestro libro[148]—demuestra empíricamente que el municipio, el pago, el partido "existía" ya antes de todo intento de conformación institucional patria y de creación del derecho público argentino. Luego, en 1821 vendrá la ley de inspiración Rivadaviana que decapitó los cabildos prometiendo crear municipalidades[149].

1.4. Reconocimiento estatal de la ciudad

La ciudad si bien posee connotaciones naturales sociales y organización política jurídica primaria, para ser tal debe tener un reconocimiento no solo de sus pobladores que son sus progenitores naturales, sino de otro ente superior jurídicamente y políticamente.

En este caso concreto un ente estatal inmediatamente superior, es decir es una provincia, o Estado miembro según en qué sistema jurídico nos encontremos.

---

[145] Concepto acuñado por el iuspublicista uruguayo Alberto DEMICHELI, *Formación nacional Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1971.

[146] DEMICHELI, Alberto, *Formación nacional…,* ob. cit., p. 186.

[147] EASTON, David, *The political system*, New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953.

[148] Ver nuestro libro *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, t. I, ob. cit.

[149] Ídem.

Nuestra legislación provincial bonaerense refiere a pueblo o localidad que cuenten con una realidad social y política asentada en una porción de territorio como sustrato necesario para ser reconocida como ciudad, de acuerdo con ciertos otros requisitos.

La norma legal 10806 (19/9/1989) determina la necesidad de la declaración de ciudad a pueblos o localidades de la Provincia mediante ley, debiendo cumplirse previamente con una serie de requisitos (demográficos, extensión territorial, equipamiento socio-administrativo, infraestructura física y de servicio) que analizamos seguidamente.

En cuanto a la demografía[150], el legislador establece una distinción entre el reconocimiento para ciudades del denominado Conurbano Bonaerense[151] o del Gran Plata[152], por un lado, y las localidades pertenecientes a los restantes partidos de la Provincia, por otro.

Respecto del primer caso, para ser declarado ciudad, los pueblos o localidades, deberán contar con una población no inferior a treinta mil (30.000) habitantes, según el último censo oficial realizado. Para el segundo caso, las localidades, deberán contar como mínimo con una población censada de cinco mil (5.000) habitantes.

Contempla las exigencias referidas a la territorialidad y caracteres urbanísticos, (extensión territorial y las características urbanísticas del ejido de la ciudad), que se determinarán de acuerdo con las pautas del "Plan de Ordenamiento Territorial del Partido"[153].

La ley citada fija pautas para el equipamiento social y administrativo mínimo[154]:a) Delegación de las Reparaciones de la Administración Provincial y de la Municipalidad que resulten indispensables en el orden local, según las necesidades, características de la localidad y de su área de influencia; b) Oficina de Correos y

---

[150] Ley 10008, Art. 2º.

[151] Conforman el Conurbano Bonaerense los diecinueve (19) Partidos siguientes: Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, General SARMIENTO, Almirante Brown, General San Martín, Tigre, San Fernando, San Isidro, Morón, Merlo, Moreno, Esteban ECHEVERRÍA, Avellaneda, Tres de febrero, La Matanza, Lanús, Vicente LÓPEZ y Lomas de Zamora (Ley 10806, art. 9º, pr. párr.).

[152] Conforman el Gran La Plata, los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada (Ley 10806, seg. párr.).

[153] Ley 10806, Art. 3º.

[154] Ley 10806, Art. 4º.

Telecomunicaciones; c) Sucursal Bancaria Oficial o Privada; d) Comisaría; e) Establecimientos educativos oficiales o privados en el nivel preescolar, primario y secundario; f) Equipamiento para salud acorde con las necesidades locales y para la zona de influencia; g) Asociaciones Civiles que desarrollen permanentes e intensas actividades sociales y culturales, deportivas y de bien público en general.

La infraestructura física y de servicio mínima exigida para que se declare a una localidad "ciudad" debe ser: a) Sistema de desagüe pluvial; b) Red de alumbrado público; c) Red de distribución domiciliaria de energía eléctrica; d)Servicio de recolección de residuos domiciliarios; e) Red vial interurbana con trazado y calzada que asegure la circulación permanente de vehículos automotores particulares, de carga y de transporte público de pasajeros; f) Red de agua corriente en las áreas con densidad poblacional neta de cien (100) a ciento cincuenta (150) habitantes por hectárea. Se aclara que "en áreas de mayor densidad, deberá contar además, con red colectora cloacal o con posibilidad inminente de tenerla"[155].

Además, la norma precitada establece otros dos requisitos, por un lado, que dichas condiciones deberán ser acreditados fehacientemente por el Ministerio de Gobierno, quien elevará el respectivo informe a la Legislatura[156]. Por otro, la delimitación geográfica de la nueva ciudad deberá prever la existencia de espacios verdes y libres de uso público, zonas semiurbanas, requisitos cuya exigibilidad deberá ajustarse a las diferentes realidades del Conurbano, del Gran La Plata y del interior de la Provincia[157].

La excepción a tales reglas prefijadas la constituyen las localidades que fueren "cabecera político-administrativa del Distrito" al que pertenecen, las que podrán ser declaradas "ciudad" por Ley al efecto, obviamente aunque no reúnan los requisitos exigidos legalmente[158].

Sección 2. Concepción jurídica de municipio, de provincia y de Estado[159]

[155] Ley 10806, Art. 5º.

[156] Ley 10806, Art. 6º.

[157] Ley 10806, Art. 7º.

[158] Ley 10806, Art. 8º.

[159] Texto extraído de mi libro *Autonomía Municipal*, Scotti, La Plata, 2010.

"Los hombres no viven juntos porque sí, sino para acometer juntos grandes empresas" (José ORTEGA Y GASSET).

"Hemos aprendido a volar como los pájaros y a nadar como los peces, pero no hemos aprendido el sencillo arte de vivir juntos como hermanos" (Martín LUTHER KING).

2.1. Concepto de Municipio

Entendemos al municipio como "la entidad natural organizada políticamente y en la convivencia social, por un pueblo moralmente libre e independiente orientado a los fines por los cuales Dios nos ha creado sobre un territorio determinado y, con autosuficiencia económica y personalidad jurídica estatal"[160].

2.1.1. Elementos

En la definición propuesta, se configuran los elementos constitutivos del municipio, es decir "pueblo", "territorio" y "poder político". Su ontología natural, su organización política (poder) basada en la convivencia social (pueblo), sobre un territorio determinado. Nos adscribimos a la doctrina sociológica (de derecho natural) sobre el origen del municipio. Además se le agregan dos características reconocidas en los congresos internacionales y nacionales por la doctrina, e incluso según la descripción del artículo 33 del Código Civil en redacción de Vélez Sarsfield. Nos referimos a la autarquía, entendida como autosuficiencia económica o bien autonomía económica, que indica la posibilidad de autosatisfacerse y, por el otro lado, la jerarquía de personalidad de derecho público estatal que le dará la posibilidad de las interrelaciones con otros órganos públicos y privados. Además, es de destacar que esta definición tiene su similitud con la expuesta por Antonio María HERNÁNDEZ (h) para el anteproyecto de ley orgánica de las Municipalidades de la provincia de Córdoba.

A) "Entidad natural organizada políticamente y en la convivencia social…".

[160] Texto propuesto para una futura reforma constitucional como artículo 190 de la Constitución provincial de Buenos Aires. Desarrollo un anteproyecto de reforma en mi libro citado *Autonomía Municipal*.

Analizamos nuestra definición detenidamente. Con esta definición, además de confirmar nuestro enrolamiento en la doctrina sociológica o jusnaturalista, sin quererlo, hemos coincidido con el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba, y con su autor doctor HERNÁNDEZ, a quienes seguimos cuando, a su vez, cita al doctor Salvador DANA MONTAÑO[161]:"...es digno de destacarse en este precepto de naturaleza de entidad política, reconocida al municipio; el origen natural, determinado por relaciones necesarias de vecindad, que caracteriza al mismo, entre las demás entidades de Derecho Público; la afirmación de que el mismo necesita cierta capacidad económica para satisfacer los gastos que supone el gobierno propio y el reconocimiento de la doble personalidad necesaria al municipio para cumplir sus fines".

El artículo 1º del Anteproyecto[162] reza: "El municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal". Como se verá, existen muy pequeñas diferencias. En alguna medida compartimos el criterio del senador provincial (MC) doctor Carlos D'AGOSTINO, en su Proyecto de Constitución de la provincia de Buenos Aires, cuando dice en su artículo 258 (Estado municipal, participativo y social): "El municipio como entidad natural creada en la convivencia...". Allí, entonces, se reconoce al municipio como una entidad de derecho natural y con base sociológica. Por nuestra parte decimos organizada, en la convivencia social, además de estar organizada "políticamente". En suma, no hay grandes diferencias con el trabajo que nos permitimos tomar como fuente principal; siendo las mismas, más de gustos o "pareceres", que de técnica legislativa o de diferente filiación o enrolamiento doctrinario. Ahora bien, ni la Constitución provincial vigente, ni la Constitución provincial del año 1949, ni el proyecto de Reforma Constitucional presentado por la Unión Cívica Radical en el año 1990, traen definición sobre el municipio; tampoco determinan la naturaleza del mismo. Pero el proyecto del senador D'AGOSTINO estatuye sobre este tema lo siguiente: "El municipio como entidad natural creada en la convivencia, se constituirá como estado republicano, representativo y social" (art. 258). Estado municipal, participativo y social.

Abundemos en fundamentamos de nuestra definición. Proponemos: "El municipio es la entidad natural...". Sobre este tema remitimos a lo dicho ut supra. Pero

[161] Ver *Anteproyecto de Ley Orgánica para la provincia de Córdoba*, p. 13.

[162] *Anteproyecto de Ley…,* ob. cit., p. 51.

simplemente queremos decir acá, que, el municipio es una institución de derecho natural que se origina natural y espontáneamente por una necesidad de convivencia humana de un número considerable de familias, en un territorio determinado y que pactan o convienen en organizarse delegando poderes o intereses individuales a una autoridad que la ejerce en función de un magno objetivo de base moral que es el bien común. Ya dijimos que seguimos la escuela sociológica o jusnaturalista, y con esta tendencia escribe POSADA: "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y constituye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, 'primaria' es el término que más nos place utilizar, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común —territorial y espacial— se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal"[163].

Hay un *topi koinoi*,"un lugar común" en esa convivencia, hay un hábitat natural en el que se desarrollan los elementos del estado, y se reavivan por un espíritu de cuerpos municipal que se alimenta de la cultura local que es propia, característica y vital para cada ciudad y su gente[164]. En un carril similar digamos que "La sociedad política es primitiva, por responder a una necesidad permanente de la vida humana, cual es la de la

[163] Ver POSADA, Adolfo, *El régimen municipal en la ciudad moderna*, 4ª ed., Madrid, 1936.

[164] POSADA, Adolfo, *Teorías modernas acerca de la familia, la sociedad y el Estado*, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vol. LXXX, Madrid, 1892, reproducido en estudios municipalistas y de la vida local, Madrid, 1979, p. 129. "El de Estagira le daba un sentido distinto a 'lugar común' del que estamos acostumbrados a otorgarle nosotros. Lejos de frases gastadas, el topi koinoi aristotélico es una estructura común que los hombres comparten y que les permite entenderse, como tal se diferencia del topi idioi, los lugares especiales, que darían cuenta de formas de entendimiento particulares. Ahora bien, (y alejándonos de San ARISTÓTELES) el proceso de constitución del sujeto político que estamos buscando supone una apertura de los lugares comunes de la polis a través de la articulación de lugares especiales subalternizados. Si observamos los lugares comunes como cierta forma de estructuración de lo social, el corrimiento producido por la articulación de las posiciones de sujetos produce la apertura de lo social a través de lo político". Artículo firmado por Martín RETAMOZO (México, 5/12/2003), La fiesta del monstruo. Notas preliminares para repensar (una vez más) al populismo.

vida en común en un lugar dado (variable fija), mantenida por un lazo realmente distinto del de la sangre. La sociedad política se confunde al principio con la doméstica".

De acuerdo con esta concepción está aquella idea que el "municipio es una comunidad primaria surgida necesariamente por las relaciones de vecindad", cuyos representantes son POSADA, BAUZÁ, ZUCCHERINO y DROMI, entre otros, opuesta a la que lo concibe como "comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz", defendida por BIELSA[165].Coincidimos salvo algunas diferencias de formulación con la definición de PERÓN al decir"…una comunidad de vida con un gobierno propio, cuyos problemas han de enfocarse, plantearse y resolverse teniendo en cuenta la naturaleza de la propia comunidad, sus necesidades y sus fines, su situación y sus recursos". Los municipios, por su calidad de entidades primigenias de la vida política de la Nación, recogen las más leves vibraciones del sentimiento popular y son el fiel trasunto de las reacciones espirituales del ciudadano, del núcleo familiar y del sector profesional.

El individuo aislado e inerme ha de encontrar en el Municipio la primera institución política que actúe como órgano tutelar y amparador de la vida civil[166].

B)"…por un pueblo moralmente libre e independiente orientado a los fines por los cuales Dios nos ha creado sobre un territorio determinado…".

---

[165] ROSATTI, Horacio Daniel, *Tratado de Derecho Municipal*, ob. cit., ps. 21 y ss.

[166] Doctrina Peronista Filosófica, Política, Social 1947, PERÓN, Juan Domingo, Introducción A).- Análisis y crítica de las condiciones generales imperantes. http://www.peronistakirchnerista.com/doc/1.3.a.doctrinafilosofica1947.pdf. Y esto por razones históricas, psicológicas y políticas. Históricamente, por haber constituido en la antigüedad, la primera tentativa de formación federalista capaz de bastarse con su sola presencia y sucesivo perfeccionamiento, para llenar páginas plenas de cultura, de civilización y de magnífico brillo que desde la Hélade llega hasta nuestros días.

Psicológicamente, por ser expresión de la tendencia del espíritu humano de aferrarse con sus afectos a los objetos próximos que nacen en el hogar, y trascienden sus puertas, hasta completarse con los que forman el villorrio, el pueblo, la ciudad y todo lo que cotidianamente familiariza su sensibilidad, llenando día por día sus horas de trabajo, de descanso, de lucha y de amor. Socialmente, porque nace en la vida del grupo menor de familias una comunidad de necesidades, de anhelos y sufrimientos.

Es allí donde se gestan las ideas de la cooperación y de la solidaridad benefactora; es el primer contacto que al ponerse ante la civilización, tiene el hombre saliendo de la choza primitiva y de su habitación familiar, para entrar en la vida política y social, que dan contenido y realidad a sus valores.

No perdamos de vista que el municipio como sociedad integrada por seres humanos está orientada a los fines supremos de Dios e ínsito en la concepción natural de la esencia del hombre, su ordenación a la consecución de los fines que DIOS les señaló al crearlo. "...Y las demás cosas sobre la faz de la tierra son creadas a causa del hombre y para ayudarlo en la consecución del fin que DIOS le señaló al crearlo. De donde se sigue que usar de ellas en tanto que lo conduzcan a su fin y desligarse de ellas en tanto lo apartan de él..."[167]. He aquí el debate entre el cielo y la tierra, entre lo espiritual y lo temporal, las relaciones de la religión y la política, las relaciones del reino de DIOS y de la "ciudad carnal"[168].

Y si así no lo hubiéramos inscripto en la propuesta, recordemos que hay cosas que estarán inmanentes en esta Constitución (jurídica), que nunca fueron escritas pero que jamás serán borradas de ella[169]. Decimos:"...organizada políticamente".

Porque el municipio tiene dos elementos que le sirven: uno, de base, cual es el sociológico, y el otro, como condición de eficacia en el Estado federal en el que está inserto y al que se subordina, el político-jurídico. Pero será necesario escindir, aunque acá en el papel, lo político de lo jurídico. Todo ser humano, cuando convive con otros semejantes, cuando forma las familias, y las agrupaciones de familias, va teniendo y encontrando las necesidades más elementales para poder vivir; entonces pactan, conviven, interactúan, se interrelacionan y eligen o imponen un poder. Sea por el consenso, sea por la violencia, siempre una sociedad engendra un poder. Este poder es de naturaleza política. Es entonces una organización fáctica que resulta de una realidad de convivencia social permanente entre los asociados de una comunidad particular. De ese poder surge una autoridad, y consecuencia inmediata de ella es la obediencia; o bien como más guste, "la otra cara de la moneda". Ya hay una relación de mando-obediencia, de gobierno-pueblo, de gobernantes-gobernados. Ya existe una relación política. Sirva esto como un "pantallazo" para introducirnos o acercarnos a las relaciones que se dan en un municipio; para dar una noción de su real constitución, de su constitución política.

---

[167] Frase de San Ignacio, Ver OUSSET, Jean, *Introducción a la política*, Iction, Buenos Aires, 1963, p. 155.

[168] Ídem, p. 55.

[169] Tal la apreciación de Bartolomé MITRE en la Convención Nacional Constituyente de 1860 cuando se le preguntó por qué no estaba escrito el derecho a la vida en el texto constitucional.

Respecto de su organización política, creemos que es fundamental elemento de su constitución como tal; sin ella no hay municipio. Pero en cuanto es integrante de un ordenamiento jurídico superior y, subordinado a él y con él, restaría averiguar y tomar, a la vez, posición, sobre si es o no un órgano político, ya que hay alguna doctrina constitucional —muy respetable por cierto, tanto es así que uno de sus exponentes es Juan Bautista ALBERDI— que lo define como un poder administrativo del Estado[170]. Otros autores consideran, sin embargo, que lo político y lo administrativo son indivisibles. Cualquier separación que se realice es una cuestión superficial, porque la voluntad y la acción se enlazan y complementan tan íntima y absolutamente, que es imposible dividirlas. Pero aclaremos que también en otra referencia al ente primario de la democracia nacional dijo el genial tucumano que "...otra condición se necesita para que el poder municipal sea una verdad; y es que sea independiente. Toda idea de poder excluye la idea de pupilaje"[171].

En aquel sentido y extremando su naturaleza administrativa también se inclinaron juristas como Rafael BIELSA y Alcides GRECA, artífices de lo que se dio en llamar "La Escuela del Litoral". Dice BIELSA[172]: "Las municipalidades —como ha declarado la Corte Suprema— 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 (principio del art. 5), para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para ese objeto les dan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía"[173]. Pero contra esta posición ya se había levantado el autor de

---

[170] Recogemos la opinión de otro autor: "Debemos diferenciar lo político de lo administrativo. En lo administrativo predomina la idea de actividad, de aplicación de medios a fines y de realización de estos. Mientras que la política está dada por la congruencia de los hechos con los móviles en que se inspiran las luchas en torno al poder. Lo administrativo es una conducta de negocio, acción de gobierno, mientras que la política es una conducta de gobierno. En el aspecto administrativo encontraremos modalidades de gestión, realizaciones técnicas encaminadas a lograr la efectividad de los servicios públicos, desarrolladas por un sistema jurídico y profesional adecuado, mientras que la política se inspirará en razones de conveniencia que hacen deseable cualquier actividad pública en determinado momento, lugar y circunstancias".

[171] ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público provincial argentino*, ps. 75 a 78, en nuestro *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, t. I, La Plata, 1997, p. 126.

[172] BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*. 2ª ed. aumentada, Depalma, Buenos Aires, 1954.

[173] Fallos, 114:282; 123:313.

"La República representativa municipal", doctor Adolfo KORN VILLAFAÑE, quien además de reconocer como un órgano político al municipio, proclamó la autonomía municipal a los cuatro vientos. Con él nace la Escuela del Derecho Natural.

Es evidente que el municipio es un órgano político, es la unidad política pública estatal; hasta hay algún autor que lo considera como Estado municipal, además de tener los mismos elementos constitutivos que el Estado. Sin duda, estamos en presencia de una comunidad organizada políticamente, con su autoridad gubernamental elegida por el sufragio popular, con sus funciones históricas, propias y delegadas por la Provincia; con sus servicios públicos; con sus propias necesidades y sus intereses públicos. Allí donde exista una necesidad común y social, y a la vez, se motiven y se actúen los poderes de los gobernantes locales para lograr una solución de la que se derive una acción de gobierno —a su vez, resultado de una decisión que, es política, aunque no sea una decisión política fundamental—; allí hay un gobierno, no de todas las materias que en forma omnicomprensiva abarca el Estado, pero por lo menos en sentido elemental: hay un gobierno, que es de la misma naturaleza que el Gobierno del Estado federal, pero hay una diferencia de grado, es un gobierno municipal.

El Estado federal argentino es un ente de tres pisos. Hay un mismo territorio, hay una misma población, pero hay tres tipos de gobierno subordinados jurídicamente entre sí: el municipal, el provincial y el federal. "Si fuera solo un ente administrativo, delegado del poder central, con solo un carácter autárquico ¿se justificaría la elección popular de sus autoridades conforme lo determina el derecho positivo vigente? ¿A qué mantener la denominación del municipio, si otro tipo de entidad podría cumplir eficazmente con la prestación de los servicios que requiere la comunidad local? ¿Por qué hablar de la necesidad de su fortalecimiento? (...) El carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente. (...) Ni una sola de las cuestiones que entraña la política social moderna deja de plantearse en los municipios, con más o menos intensidad, según la complejidad de su vida"[174].

También el constitucionalista BIDART CAMPOS, entre otros, lo reconoce como un poder político en oposición a quienes solo lo reducen a un poder administrativo. En el mismo sentido pero empapado de un ferviente municipalismo, el profesor doctor Tomás D. BERNARD —transcribiendo a KORN VILLAFAÑE— dice: "Desde el punto de vista del

[174] MARTÍNEZ, Patricia, "Autonomía municipal", *JA* nº 5419.

derecho republicano representativo argentino, del cual nos declaramos intérpretes y expositores, oponemos, con el debido respeto, pero en la forma más decidida y enérgica, a los principios administrativo-municipales de la Escuela del Litoral, los principios político-municipales de la Escuela de Derecho Natural"[175]. Entonces, lo dicho: existe un poder político municipal; reconocida la jerarquía de los demás órganos políticos a los que el municipio está subordinado jurídicamente, no hay óbice para que desarrolle funciones específicas en la esfera de su competencia y poderes reconocidos en las normas que le son aplicables.

Al respecto, Carlos MOUCHET[176] confirma lo dicho: "Si se cree que el municipio debe ser un órgano de expresión de la soberanía popular debe admitirse que pueda actuar como órgano político, si bien dentro de su esfera propia. La idea de administración es inseparable de la de gobierno. La objeción contra la actividad política de las municipalidades solo es valedera en cuanto se refiera a una actividad que desborde la esfera propia, es decir, cuando el municipio se inmiscuye en materias propias de otros niveles de gobierno". "...Esa acción predominantemente técnica y administrativa de la municipalidad requiere un criterio o impulso de gobierno político". Concluyendo, el ciudadano argentino está sometido a tres poderes políticos distintos y "coordinados" entre sí. Esto trae aparejado, como una consecuencia lógica e inevitable, que, tanto el gobierno general como los gobiernos provinciales y municipales actúan directamente sobre el pueblo y cada uno en la órbita de su competencia. Ahora bien, el debate y la clave, a la vez, como dijimos ut supra, estará en el reparto y distribución de competencias entre los tres gobiernos, los tres órganos políticos, los tres estados[177].

Decimos:"...en la convivencia social". Ya hemos dicho que está edificado sobre pilares sociológicos, tanto es así que antes que nada, es una sociedad. Pero, una precisión de Adolfo POSADA nos ahorra demasiadas explicaciones; "en la noción del municipio se combina la idea de comunidad natural con vida propia —base real,

---

[175] *Régimen Municipal Argentino*, ob. cit., cita a KORN VILLAFAÑE, Adolfo, *Derecho público político. La república representativa municipal*, Buenos Aires, 1941.

[176] Ver en *La legalidad en el municipio*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

[177] Sobre el último comentario aconsejamos consultar al profesor doctor LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. VI, Alfa, Buenos Aires, 1956, ps. 191 y 192.

sociológica, de la autonomía— con la jerarquía jurídica —base de la subordinación—"[178].

C)"...con autosuficiencia económica..."

Al autogobierno le antecede la autosuficiencia económica que, algunos autores llaman "autarquía". Es fundamental para el municipio y para su gobierno, tener "capacidad económica para satisfacer los gastos que supone el gobierno propio..."[179]. El poseer y disponer recursos económicos es uno de los grandes problemas que debe solucionar la gestión municipal. Remitimos a lo dicho y a lo que exponemos en el artículo dedicado al "tesoro municipal". Readaptando una frase de ALBERDI decimos: crear un municipio y no darle rentas es crear un nombre y no un Estado.

D)"...y (con) personalidad jurídica estatal".

Seguimos fielmente a HERNÁNDEZ y a su Anteproyecto. "Nosotros decimos con personalidad jurídica estatal, porque así lo reconoce el Código Civil en su artículo 33, y porque ya en la moderna doctrina del derecho administrativo se considera que la personalidad siempre es pública, pudiendo ejercitarse tanto actos públicos, regidos por el derecho público, como privados, regidos por el derecho privado". Pensamos que esta definición es la cédula de identidad del municipio bonaerense incidiendo en todo el articulado constitucional sobre "gobiernos de municipio", pues, luego, con la práctica constitucional y política, en sentido vivo, dilucidará conjuntamente con el artículo 2 los problemas derivados de cuál es la naturaleza jurídica del municipio. Desde otro ángulo, cuestiones que eran importantes ya mucho antes, ahora son urgentes, por eso es imperioso más que nunca, conectar la participación popular y democrática con la defensa del medio ambiente[180]. Se está hablando y se está haciendo bastante en esta

[178] Ver en MOUCHET, *La Legalidad…,* ob. cit., p. 29.

[179] Ver *Anteproyecto de ley orgánica municipal para la provincia de Córdoba*, ob. cit., p. 14.

[180] Las iniciativas ciudadanas están en alza: "Ofreced resistencia" decía un panfleto de una iniciativa ecológica en la ciudad de Oberhausen, "van a talar el bosque de Grafenbusch. Desaparece un pulmón verde. Se destruye un importante lugar de recreo... ¡ayudad todos; salvad el bosque de Grafenbusch!". Estaba previsto que una zona de gran valor ecológico, una superficie de cuarenta hectáreas con viejos ROBLES y hayas hiciera sitio a un escorial con veinte millones de toneladas de hulla. Con ello se hubiera destruido un popular lugar de esparcimiento y la ciudad hubiera tenido un 'pulmón verde' menos. Cuando los proyectos se hicieron públicos, al principio solo diez ciudadanos fundaron espontáneamente la iniciativa 'Salvad el bosque de Grafenbusch'. Gracias a sus puestos de información y a las firmas que recogieron, pronto aumentó el número de afiliados, se propusieron superficies alternativas para el escorial

materia. Es muy común ver organizaciones que se dedican a instalar los temas álgidos de cara a la autodefensa natural contra los peligros y acciones que degradan el planeta. Así podemos observar que términos cómo "ciudades solidarias" se imponen en el mundo. Y este mensaje, aunque no esté en la definición propiamente dicha, no debe soslayarse. A su turno nos referiremos a este tema. "Varias iniciativas ciudadanas como esta en Oberhausen se han formado últimamente en la República Federal de ALEMania por múltiples razones.

La protección del medio ambiente, las guarderías, terrenos de juego, tráfico, colegios, desarrollo urbano, grupos marginados, asuntos de vivienda y alquiler, etc. El catálogo de problemas a los que hacen referencia es inmenso. En la mayoría de los casos, las iniciativas ciudadanas representan a personas directamente afectadas que tienen un interés concreto e intentan influir sobre las decisiones municipales.

Como ocurrió en Oberhausen, este tipo de conflictos de intereses entre algunos vecinos y la Administración, por lo general, se pueden solucionar a escala local. Pero sobre todo en materia del medio ambiente los intereses municipales se enfrentan, a menudo, a lo previsto en proyectos de gran alcance como por ejemplo aeropuertos, autopistas o centrales nucleares. Si bien las iniciativas ciudadanas forman parte de la vida política actual en la República Federal de Alemania, las decisiones finales las sigue tomando la corporación o la representación municipal. El derecho municipal Alemán prevé bastante poco margen para la participación directa de los ciudadanos. En principio, el artículo 28 apartado 1, frase 3 de la Ley Fundamental establece que "En los municipios, en lugar de un organismo colectivo (elegido por votación), podrá funcionar la asamblea municipal" para decidir sobre asuntos locales.

Pero dada la dimensión de los municipios esta posibilidad de la asamblea municipal se ha suprimido en la mayoría de los Lander, por "la imposibilidad de ponerla en práctica". En muchos Estados federados, por ejemplo, existen procedimientos democráticos directos, aunque estas peticiones de plebiscito y referéndum están sujetas a una complicada normativa electoral, por lo que hasta la fecha solo se han dado en contadas ocasiones. Además, en las constituciones municipales de Baviera, Renania-

---

y se estudiaron las consecuencias de la deforestación para el clima de la ciudad. La administración municipal reaccionó y finalmente la iniciativa pudo anunciar: "Hemos salvado el bosque de Grafenbusch -¡Lo hemos conseguido juntos! con este motivo: gran fiesta Grafenbusch con cabaret, película, diapositivas, música y ambiente en el taller de Eisenheim".

Palatinado, Baden-Wurtemberg y Hessen existe la "exhortación popular", aunque esta fórmula de participación ciudadana a nivel local también está sujeta a complicadas normas[181]. Introducimos en nuestra definición, dos novedades: "…por un pueblo moralmente libre e independiente orientado a los fines por los cuales DIOS nos ha creado". Porque es necesario determinar con fuerza que el hombre debe tener dignidad, que obtenga su trabajo y con su trabajo su pan de cada día para sustento diario de su familia, a eso inexcusablemente debe estar dirigido el cometido estatal en el escalón municipal.

A esa autonomía moral es a la que nos referimos, que se lo respete en todo; si no la autonomía municipal será "cartón pintado". Alguna vez hemos dicho que lo importante es la calidez del espíritu y que lo demás es "cartón pintado"; esas palabras encajan claramente aquí. Por ello, no perdamos de vista que el hombre está ordenado a la consecución de los fines que DIOS les señaló al crearlo y eso está ínsito en la concepción natural de su ser. Lo mismo la sociedad "...Y las demás cosas sobre la faz de la tierra son creadas a causa del hombre y para ayudarlo en la consecución del fin que DIOS le señaló al crearlo". De donde "se sigue que usar de ellas en tanto que lo conduzcan a su fin y desligarse de ellas en tanto lo apartan de él...".

2.1.2. Algunos datos de derecho comparado

Por realizar algunas comparaciones, es importante significar que en España se deja constancia de los elementos constitutivos del municipio y se le reconoce la capacidad jurídica de derecho público[182]. En los Estados Unidos, encontramos tres grupos bien delineados de constituciones que son los siguientes: los que definen al gobierno local, Illinois, Virginia, Montana y Nevada; los que no lo definen, Alabama,

---

[181] Ídem.

[182] Ver ley reguladora de las Bases del Régimen Local, ley 7/1985, del 2 de abril, título II: El municipio, art. 11. 1. El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del estado. Tiene personalidad jurídica con la capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son elementos del municipio el territorio, la población y la organización. Con similar alcance el art. 3 apart. 1 de la ley orgánica 6/1981, del 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, nº 9, 11/ 1/1982), (BOJA, n. 2, 1/2/1982): "El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus competencias. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos ayuntamientos".

Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Hawaii, Indiana, Kansas, South Carolina, Kentucky, Luisiana, Maine, Maryland, Massachussets, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, Ohio, Oklahoma, Oregón, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Washington, West Virginia, Wisconsin y Wyoming, y el que se encuentra en una posición intermedia Alaska. Respecto de la autonomía, voz (muy antigua) que alude a una fórmula de organización estatal, se trata de un vocablo de origen filosófico polisémico o polivalente con el cual se indica forma de independencia y separación de un ente o de una administración, de la administración central del Estado. "Su característica estriba en que la potestad de orientación político-administrativa no se deriva del Estado, sino de su propia comunidad. Y no cabe duda de que, como hace notar GIANNINI, la noción de autonomía, en su origen, es una noción politológica, que se politiza en la medida en que es recogida en las ideologías de los movimientos políticos y, cuando surgen los partidos políticos en el sentido moderno del término, en las ideologías de algunos de estos"[183].

Oportunas son las palabras de Pedro CALMÓN, autor brasilero y cultor de la idea del estado municipalista: "La acción violenta no es constructiva. Solo por medio de la educación, la enseñanza universitaria y la acción científica el hombre podrá, realmente, realizar una obra de transformación política, económica y social eficaz y permanente, sólida y realmente victoriosa e histórica. Cuando las aspiraciones de un pueblo son legítimas, no hay gobierno que resista, no hay parlamento que no ceda, no hay cátedra que no se manifieste favorable, no hay prensa que no lo divulgue y ayude, no hay conciencia humana que deje de trabajar para la legitimidad de la causa.

Creemos confiadamente en nuestra reivindicación municipalista, porque ella está afirmada, precisamente en estas condiciones. La aspiración que nos anima en defensa de los derechos de libre elaboración de las leyes orgánicas por parte de cada municipio, es de carácter nacional. No es exclusiva de un partido, una facción o de una corriente política".

2.1.3. Reflexiones finales

Aunque parezca mensaje filosófico de la especie romántica del municipalismo, no nos importa mucho la crítica por incurrir en ello, pues siempre aparecerá una frase

[183] Palomino Manchego, José F., *La autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993*.

nueva o una nueva reflexión, por supuesto, producto de una realidad determinada. Ocurre con lo vertido por los intendentes Gustavo POSSE (San Isidro) y Ricardo UBIETO (Tigre), quienes comparten el criterio al decir, palabras más o palabras menos, que cuando todas las instituciones nacionales y provinciales, en la crisis de diciembre de 2001, parecían derrumbarse: lo único estable era la administración municipal.

De esta manera, el mismísimo "rostro" del sistema político argentino estaba más vigente que nunca en aquellas horas aciagas en las que se nos venía el mundo abajo, cuando de a poco iba decayendo el gobierno nacional de Fernando De la Rúa. El rostro, el pellejo de "lo municipal" nuevamente emergía como la única institución viable que garantizaría un mínimo de orden, de estabilidad democrática y de organización económica básica, con sus intendentes, con sus concejales, con sus consejeros escolares, con sus ciudadanos. Lisandro DE LA TORRE, haciendo suyas palabras magistrales de otro autor, nos enseña a las claras del día y de modo incontrastable sobre las bondades de la autonomía local sepultando más allá de su propia tumba las ideas de centralización y unitarismo mezquino de los pavorosos defensores del municipio arrinconado, del municipio del no se puede, por esto, por aquello y por no sé cuánto más.

Pero, por favor: ¡Basta de excusas triviales! Así dice el autor precitado: "Dejad a las comunas, dejad a los individuos la libertad de arruinarse, pues es con libertad con la que podrán enriquecerse; fiaos en esa fuerza que conduce al hombre por las vías de la razón y lo resguarda hasta de sus propias locuras: la responsabilidad. Buscad en la historia los países que han hecho grandes cosas y que son la gloria de la civilización. Atenas, Roma, Venecia, Florencia, Flandes, Holanda, Suiza, Estados Unidos, Inglaterra, todos han sido países municipales, donde la comuna abandonada a sí misma ha tenido siempre el derecho de arruinarse; buscad ahora los estados que a pesar de una grandeza aparente se han hundido, sin poder levantarse de su decadencia, Egipto, el Imperio Romano, Bizancio, la China; son gobiernos sin vida municipal, estados centralizados. O la experiencia engaña o es necesario volver a la libertad"[184].

No nos extrañe porque también en el mundo, incluso los que detentan "mayor civilización", se conservó el municipio como órgano político, jurídico y social de base,

[184] De la Torre, Lisandro, *Régimen municipal*, tesis de doctorado, cit., Laboulaye, *L'état et ses limites*, p. 59.

adonde todos miraban para salvar incluso, no solo a la república o la democracia, sino a la misma nación, y que no es poco.

Sin ciudades no hay Estado que valga[185], título de un artículo que nos ilustra sobremanera, y agreguémosle aquí en la Argentina —ya que en Alemania ello se suponía por una consolidada tradición de autogobierno, luego de la célebre ordenanza municipal dictada por el barón VON STEIN, 1757-1831—"sin ciudades autónomas no hay Estado que valga". Recordemos la Alemania nazi, sin ir tan lejos; después de su hundimiento, en 1945, los municipios eran el único elemento de la Administración que todavía funcionaba. "No obstante, estos parecían encontrarse ante insuperables dificultades en los primeros años de la posguerra. La situación reinante en las ciudades destruidas por las bombas era catastrófica.

Escasez de viviendas, deficiencias de abastecimiento, el retorno de los prisioneros de guerra y los flujos de refugiados del Este, todo ello eran tareas que había que afrontar simultáneamente". "Siguiendo el sentir de la doctrina Alemana, la autonomía municipal no es una cláusula de estilo ni una palabra hueca, sino que constituye una garantía institucional", como comentaremos más adelante.

"Ya desde el Primer Congreso Panamericano de Municipios llevado a cabo en 1938 se proclamaba que: 'Considerando conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales'"[186].

2.2. Concepto de provincia

[185]MENSING, Friedhelm y NAGELSCHMITZ, Helmut: Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República federal de Alemania, quienes aseveran: "El municipio constituye la base de la construcción del Estado democrático, es parte de la estructura federalista. Se describen los cometidos de los municipios pero también las principales Federaciones y Asociaciones municipales como representantes y defensores de los municipios y distritos Alemanes".

[186] Ídem.

Hay en doctrina distintas opiniones sobre su origen y etimología del término, aunque todas son contestes en que se trata del territorio conquistado o a conquistar por los romanos, como así también a la función delegada ejercida por un funcionario a su cargo. En todos los casos la provincia, es una parte menor de un ente político mayor, es decir, su carácter subnacional es constante.

La provincia no puede ser sino una particularidad del Estado, haya sido anterior o posterior —por distintas circunstancias— a la creación de este.

Con su término, que es desde ya es una de las formas de manifestaciones orgánicas descentralizadas del estado, ocurre lo mismo que con el término "municipio". Es imposible concebir lo uno y lo otro sin el marco de una organización jurídica política superior cual es el Estado-nación

Sobre las disquisiciones de comunidad local, ciudad, y municipio y su incidencia en cada período histórico y su posible preexistencia, por razones muy debatidas y razonadas, nos referimos en todo el presente trabajo.

Ahora bien, en nuestro país tanto el municipio, como la provincia preexistieron de antemano al estado federal (nacional) en la realidad, en lo fenomenológico, práctico, pues en sus propias organizaciones estaba la idea de pertenecer a alguna organización mayor que todavía no se había formado.

Aquí lo terminológico no nos debe confundir, si bien la idea de municipio y de provincia no existen conceptualmente y racionalmente, acá en la hoja de papel estático sin un Estado (superior, nacional), estudiamos y tratamos de fijar diversas posiciones de uno y otro lado sobre que tanto la provincia como los municipios son anteriores a esa organización mayor.

Tratamos de probar que esas comunidades locales, esas ciudades, que anidaban el "régimen municipal" y esas comunidades más extensas, por conjunción de las anteriores, a las que se denominaban "provincias" desde 1810 hasta 1853, fueron gestoras, activas copartícipes de la fundación y construcción del Estado argentino.

A modo de ejemplo debe recordarse que Santa Fe (1819), Buenos Aires (1820), Córdoba (1822) y otras, se gestaron y constituyeron como "provincias" con anterioridad a la Constitución Confederal de 1853.

2.3. Concepto de Estado

Se llama en término genérico un Estado, tanto al territorio que obedece a las leyes de un gobierno, como al gobierno mismo de una nación, cuando no se quiere especificar la forma de aquel gobierno, y sin relación a la extensión de su territorio. Como la forma de gobierno puede cambiar sin alterar la generalidad del epíteto Estado, así los límites territoriales pueden ensancharse o estrecharse, sin cambar las relaciones de los súbditos del Estado, si ellos continúan prestando homenaje a sus leyes. Así definía SARMIENTO, al concepto de Estado, y también que Estado, en sentido general, se utilizaba como equivalente del gobierno de una nación. Así, podía ser sinónimo del concepto de nación, cuando ella se encontraba organizada políticamente[187].

Concepciones del Estado existen por doquier y sería infinita una referencia doctrinaria sobre ello. A modo de ejemplo, HEGEL desde su punto de vista entiende que "todo cuanto es el hombre, se lo debe al Estado: en él reside su ser. Todo su valor, toda su realidad espiritual, no los tiene sino por el Estado"[188].

KELSEN, por su lado, sostiene que el estado como persona colectiva, es una comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional)[189].

En otra concepción respetando la psicología social, la cultura y el carácter espiritual de los pueblos, JELLINEK entiende al Estado como "es la unidad de asociación dotado originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio"[190].

En cuanto al Estado de Derecho "es el Estado sometido al Derecho, es el Estado limitado por la ley: el Estado de derecho consiste en el ´imperio de la ley´. Desde este

---

[187] SARMIENTO, Domingo F., "Derecho de ciudadanía en el Estado de Buenos Aires", p. 102, citado por ARAMBURU, Mariano, "Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862", Tesis de doctorado, Buenos Aires, septiembre 2015.

[188] HEGEL, G.W.F., *La razón en la historia*, España, Seminarios y Ediciones, 1972, p. 142, cit. en "Actualidad del concepto de Estado de HEGEL", Gerardo Ávalos Tenorio, Argumentos, vol. 23 N° 64 México sep. /dic. 2010, http://www.scielo.org.mx/.

[189] KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995, ps. 215 y ss.

[190] JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2004, p. 194, citado por por Jan DOXRUD, en "Georg Jellinek y el concepto de Estado, en http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/12/12/.

elemental punto de vista, el Estado de derecho, como Estado limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto, en cuanto Estado ilimitado"[191].

Se colige con un autor precitado que "si se consideran en su conjunto las teorías del Estado, dedúcese lo siguiente: todo ensayo para explicar el Estado tiene un carácter individualista o colectivista. Aquellas doctrinas que se creen realistas o empiristas no son en rigor sino consecuencias de la concepción que considera al individuo como lo único realmente existente (…) pero todo ensayo para explicar el Estado de una posición puramente individualista ha fracasado y necesita fracasar, porque es incapaz de concebir al Estado en su unidad (…) La posición colectivista, por el contrario, enlaza la unidad del todo con la independencia de sus miembros y es la que sirve de fundamento a la doctrina orgánica del Estado, a la de la unidad de la asociación y a la doctrina política del Estado como sujeto de derecho"[192].

Sin caer en totalitarismos ni en individualismos, lo cierto es que el hombre sin el Estado está incompleto ─por decirlo de algún modo─ y el Estado sin el individuo no existiría. De modo que el Bien Común como fin de base moral de la sociedad es la forma en que el ser humano trata de superar los límites de la convivencia y dar pasos hacia uno de sus propios fines (en comunidad), cual es su trascendencia. Nadie se realiza individualmente en una comunidad que no se realiza. El estado se entremezcla con el individuo, con la comunidad y facilita o vehiculiza los anhelos individuales y colectivos.

Sección 3. Conclusiones

Los municipios coloniales en nuestro territorio, si bien fueron posteriores al Estado (Corona española, Estado en sentido lato) carecieron de una subordinación imperfecta a ese poder superior, por ende el derecho vigente que le regía gozaba solo de una eficacia intermedia.

No obstante ello, dado el carácter usurpativo o apropiativo de los españoles en nuestras tierras, vidas y patrimonios aborígenes lo que justificó sus legítimas defensas,

---

[191] DÍAZ, Elías, *Teoría General del Estado de Derecho*, en Dialnet-TeoriaGeneralDel EstadoDeDerecho-2048229.pdf, recup. 15/3/2020.

[192] JELLINEK, Georg, *Teoría general…,* ob. cit., ps. 187-188.

dicha situación vindicativa fue retomada sin hesitación por los criollos en ese espíritu emancipador.

Los pueblos de las ciudades eran propensos a la libertad de manejo propio y a la independencia de España. La confirmación de ese espíritu emancipativo se vivió en la ciudad, comenzando por Buenos Aires, las ciudades, los municipios, sean de capital o de campaña, con meros poblados, los que iniciaron un proceso independentista sin retorno al estado anterior.

En el período pre-rrevolucionario o colonial propiamente dicho, primó en la práctica un contractualismo al estilo HOBBES, es decir "el hombre lobo del hombre".

Desde 1810 se observa un cambio de características de construcción de poderes, instituciones y hasta consagraciones jurídicas como las constituciones provinciales, lo que denota cierta coincidencia con un contrato social del modelo de planteado por John LOCKE.

Desde el proceso de inauguración jurídico constitucional —que se inicia con las constituciones provinciales desde 1819 en adelante—y la norma surgida como producto de un consenso confederativo de provincias o acuerdo entre caudillos —cuyo pináculo se da en 1853-1860—da paso a una forma de pacto cuyos rasgos característicos coinciden con el contrato social de ROUSSEAU.

Desde un punto de mira positivista —más precisamente aplicando el concepto de la teoría general de las normas— los pueblos y autoridades municipales coloniales y previos a la revolución de mayo, la autoridad de las normas impuestas por la Corona (y sus delegados de gobierno en América) era por su aceptación de esos pueblos y autoridades de las comunidades y por su validez, no dependiendo del poder fáctico de sus autores.

La relación material o política-jurídica real y de ligazón más importante existente entre la Corona y las comunidades locales y sus autoridades respectivas, es la de cobro, recaudación y giro (con rendición de cuentas) de los impuestos prefijados por decretos, leyes y ordenanzas. Ello se emparenta y asemeja, aunque en este punto, al sumo interés por el que el Imperio Romano —en su época— creó, desarrolló y administró a los municipios de las provincias que conquistó, como se observará abajo.

Un derecho que surge desde las raíces de su fundación y desarrollo es el de la defensa propia de la comunidad local, de sus recursos naturales, de su ambiente, de su

propia gente, que no es otra que preservarse en el presente para encarar y apostar a un futuro digno.

Desde lo jurídico, durante todo el período colonial y de organización primó un concepto jurídico en que las reglas o principios jurídicos se encontraron diluidos por un sistema imperativo de la fuerza cuya amenaza o apercibimiento eran continuos. Por ello, se predica de sus características un seguimiento del modelo de AUSTIN.

Más luego con motivo de la revolución y organización jurídica, el sistema basado en un conjunto de reglas y principios se va asentando y de esta forma se coincide más con una idea basada en el pensamiento de HART.

Con el tiempo, las reglas normativas, van a ser complementadas, no muy a menudo, por los principios jurídicos.

La concepción jurídica del municipio debe contener sus elementos sociológicos, políticos, marcados por la convivencia social y la organización política, contemplando el aspecto moral de forma independiente por el pueblo protagonista.

La idea de autosuficiencia económica local, la pertenencia al Estado que le otorga la debida personería jurídica, con la consiguiente consagración a los fines supremos del Creador completan nuestra idea sobre qué es el municipio.

Es menester analizar punto por punto los elementos constitutivos del municipio, como entidad natural organizada políticamente el municipio es una institución de derecho natural que se origina natural y espontáneamente por una necesidad de convivencia humana de un número considerable de familias, en un territorio determinado y que pactan o convienen en organizarse delegando poderes o intereses individuales a una autoridad que la ejerce en función de un magno objetivo de base moral que es el bien común.

En la noción del municipio se combina la idea de comunidad natural con vida propia base real, sociológica, de la autonomía, con la jerarquía jurídica que es la base de la subordinación.

Fieles a nuestro espíritu cristiano y católico, introducimos la pertenencia a nuestra religión orientada a los fines por los que DIOS nos ha creado, y a la independencia moral del ser humano.

Porque es necesario determinar con fuerza que el hombre debe tener dignidad, que obtenga su trabajo y con su trabajo su pan de cada día para sustento diario de su familia, a eso inexcusablemente debe estar dirigido el cometido estatal en el escalón municipal.

La afirmación de que el mismo necesita cierta capacidad económica para satisfacer los gastos que supone el gobierno propio y el reconocimiento de la doble personalidad necesaria al municipio para cumplir sus fines.

Por ello, la capacidad económica para satisfacer los gastos que supone el gobierno propio de esa comunidad local, el poseer y disponer recursos económicos es uno de los grandes problemas que debe solucionar la gestión municipal, sino de municipio solo tendrá el nombre.

El carácter de personalidad jurídica de estatal le sirve al municipio, entre otras grandes empresas, a defenderse de usurpaciones de los poderes superiores y a la propia defensa del ambiente natural en que reside y ejerce sus funciones.

SEGUNDA PARTE: MARCO JURÍDICO

Capítulo III

ROL DEL MUNICIPIO Y LA CIUDAD SEGÚN UN ENFOQUE JURÍDICO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

Introducción

El derecho ha sido un producto cultural de las sociedades y como tal se ha ido edificando año a año y siglo a siglo a siglo en todas las latitudes.

Nuestro país no escapa a la generalidad de los casos, ubicando al cabildo como la institución madre que gobernó las primeras comunidades constituidas por los españoles en América.

En el presente estudio nos ocupamos de las disposiciones normativas de la Corona Española y luego del Derecho Patrio, surgido con posterioridad a la revolución de mayo, a la declaración de nuestra independencia y a la organización constitucional de las provincias.

La denominación de periodo indiano proviene del derecho que los monarcas españoles le reconocen a los habitantes del territorio conquistado y al mismo tiempo, se comprometen a promover la evangelización de todos los habitantes del llamado “nuevo mundo”.

Más precisamente, por tradición ibérica, los hombres y mujeres del territorio deben subordinarse a un conjunto de leyes y disposiciones formuladas por los monarcas, habló de las llamadas “leyes de indias” o “derecho indiano”.

Se trata de una legislación especial para las indias, ya que no fueron las mismas leyes y disposiciones que las aplicadas en el territorio europeo. En el derecho indiano se incluye al derecho castellano, la costumbre indígena, las bulas pontificias, las capitulaciones entre la corona y los conquistadores, como entre los conquistadores y los colonos, además de sumar también las nuevas costumbres de los criollos. En el período que denominamos “indiano” los europeos no solo conquistaron el territorio sino que

también, establecieron derechos y legislaciones sobre sus habitantes, fomentando el sincretismo o la asimilación entre las culturas[193].

Hacemos hincapié en la organización de la provincia de Buenos Aires desde el 11 de febrero de 1820 (oportunidad en José Rondeau, como Director Supremo dejó en manos del Cabildo de Buenos Aires la organización del gobierno provincial), pasando por experiencias constitucionales tales las de 1854, 1873, 1889, 1934, 1949 y 1994.

No se descuidará el tratamiento de los dispositivos constitucionales nacionales de 1853, con el histórico artículo 5º, y la nueva constitución federal de 1994, con su artículo 123 referido concretamente a la autonomía municipal.

A su turno, nos ocupamos de la consagración constitucional reivindicativa de las comunidades aborígenes, tanto a nivel federal, como en el provincial de Buenos Aires.

Sección 1. Normas legales vigentes desde 1810 hasta 1853

1.1.Legislación y libros jurídicos más usuales[194]

El desmembramiento político de América española, a raíz de su independencia, no alteró su unidad jurídica fundamental, dentro del ancho marco que el derecho indiano dejaba a la diversidad regional y local. El derecho vigente en los distintos estados sucesores de la monarquía hispano-indiana siguió siendo básicamente el mismo[195].

También fueron similares las modificaciones que experimentó. En general, ellas se inspiran en los ideales de la Ilustración y se abren paso a través del

[193] DE VICENZO, Facundo, "América latina, levantamientos, revuelta y emancipación. Como fueron los procesos de los pueblos en América Latina y el Caribe", 28 mayo 2019.

[194] BRAVO LIRA, Bernardino, *El Derecho Indiano después de la independencia en América Española*, Legislación y Doctrina jurídica, Historia, Vol. 19, 1984: 5-2, en http://www.revistahistoria.uc.cl/, recup. 31/1/2020.

[195] "No impide el hecho revolucionario ni mucho menos lo enerva, la circunstancia de que no obstante la ruptura consumada sigan rigiendo multitud de leyes cuya validez proviene del anterior ordenamiento jurídico. Así pasó en nuestro Mayo, y en grande escala en la medida que se fué dilatando la aspiración constitucional. KELSEN diría, encuadrando el caso en su conocido punto de vista sobre el tema, que las viejas leyes continuaron siendo válidas porque el nuevo orden "las recibió" al aceptar su vigencia, recreándolas con el mismo contenido que tenían en el anterior" ("Homenaje a la Revolución de Mayo. La Conducción Política y Jurídica de la Revolución de Mayo", por Samuel W. MEDRANO, Rev. del Instituto de Historia del Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. De Bs. As., Nº 11, 1960, p.16).

constitucionalismo y la codificación. En algunos estados sucesores de la monarquía se declaró, incluso expresamente, la subsistencia del derecho indiano. Así, por ejemplo, en Argentina, por el Reglamento de 1817 se dispuso que hasta que la constitución determine lo conveniente, subsistirán todos los códigos legislativos, cédulas, reglamentos y demás disposiciones generales y particulares del antiguo gobierno español que no estén en oposición directa o indirecta con la libertad e independencia de estas provincias ni con este reglamento y demás disposiciones que no sean contrarias a él, libradas desde el 25 de mayo de 1810", es decir, desde la instalación de la Junta Gubernativa en esa fecha.

No es un derecho intermedio como pretende ALBERDI para asemejarse al derecho francés surgido desde la revolución de 1789 a 1804 (que pasaba de la Monarquía a una moderada República o al imperio napoleónico), este es el derecho Patrio argentino, nuevo, con fuerte tendencia a la independencia del poder judiciario y producto de una democracia responsable[196].

Respecto de la legislación vigente a esa época se encuentran los siguientes: el Fuero Juzgo, Las Partidas,Leyes de Toro y las recopilaciones[197].

En cuanto a la literatura jurídica en nuestro país, se publicó un primer Registro Nacional, en tres volúmenes, que recoge la legislación de 1825 a 1827[198], Luego se editó en Buenos Aires, en 1836, como obra privada, la Recopilación de las leyes y

---

[196] LEVENE Ricardo, "La revolución de Mayo, fuente originaria del Derecho Patrio Argentino. Primer Ciclo", www. Jurídicas. Unam. ps. 299 y ss.

[197] Así, se distinguen: a) fueros comarcales: común a todos los comarcas o el "fuero juzgo": el rey va tratando de dictar su propio ordenamiento en esta escuela o conjunto de fueros comunes; b) fuero real: lo dicta Alfonso X el sabio, y luego también un conjunto de sentencia raleas, que van a dar lugar a los reyes de estilo, es decir toda la jurisprudencia que va alistando en torno al fuero juzgo, a las leyes precedentes, que dan lugar a la jurisprudencia y esto es lo que da origen a las leyes de estilo. c) Las siete partidas: El antecedente de las siete partidas es el fuero real y el "especulo", obra de 5 libros, significa "espejo del derecho". No es solo una obra jurídica, sino también doctrinaria, donde se enseñan, cuales son las maneras y además que debe tener un rey. Contiene disposiciones del derecho Canónico, del derecho político y del derecho privado. El rey Alfonso X, las quiso implantar, pero la nobleza se le levanta y no puede hacerlo; recién el S. XV, con el ordenamiento de Alcalá, se van a aplicar pero no como primera norma, sino como última norma en el orden de prelación. Primero el ordenamiento de Alcalá, luego los fueros y al final las 7 partidas. Este es el mismo ordenamiento que se va aplicar en América.

[198] Registro Nacional, Provincias Unidas del Río de La Plata (1825-1827), 3 vols., Buenos Aires.

decretos publicados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta el fin de diciembre de 1835, en tres tomos sin indicación de autor, debida a Pedro DE ÁNGELIS[199]. A ella siguieron otros dos tomos que tuvieron valor oficial en 1841 y 1858[200]. Esta recopilación se refiere a la provincia de Buenos Aires.

Posteriormente, Ramón Ferreyra publicó en Buenos Aires 1863-64, un segundo *Registro Nacional de la República Argentina*, que abarca el período 1851-61[201].Pero, sin duda, la recopilación oficial más importante en Argentina es el *Nuevo Registro Oficial de la Nación*, que comprende todas las leyes y decretos de carácter nacional desde 1810 hasta 1873, realizado por Aurelio Prado y Rojas, fue publicado en seis volúmenes entre 1879 y 1884[202].

"Dos documentos casi ignorados fijan el exacto punto de partida del derecho patrio: el tratado de pacificación con España (21/10/1811), que consagra por última vez la unidad indivisible de estas colonias con la metrópoli; y su réplica evidente y cierta: el decreto de convocatoria de Constituyente (24/10/1812), que proclama, el primero de todos, la caducidad de los poderes reales y la consiguiente independencia nacional, creando el único clima propicio al advenimiento de un derecho propio. Todo lo anterior pertenece a un sistema colonial que agoniza. La organización republicana recién alborea a fines de 1812"[203].

En 1813, se inicia una pugna política que no registra tregua, entre defensores de la postura unitaria siguiendo a ROUSSEAU (al estilo francés, de soberanía nacional indivisible, unificada en derredor de un poder central único) y la federalista siguiendo la doctrina de MONTESQUIEU (al estilo norteamericano, de soberanía estatal dispersa, con descentralización territorial de los gobiernos y de sus potestades públicas)[204].

---

[199] DE ÁNGELIS, Pedro, *Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1818 hasta el fin de diciembre de 1835*, 3 vols., Buenos Aires, 1836; Piñero Jorge E., "La Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires", de Pedro de Ángelis, en Revista del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1953, ps. 217 ss.

[200] ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, 2 vols., Buenos Aires. 1969, 2, p. 395.

[201] FERREYRA, Ramón, *Registro Nacional de la República Argentina*, 3 vols., Buenos Aires, 1863-64.

[202] PRADO ROJAS, Aurelio, *Registro Oficial de la Nación*, 6 vols., Buenos Aires, 1879-84.

[203] DEMICHELI, Alberto, *Formación Nacional Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 5.

[204] Ídem, p. 6. Consecuente con la idea unitaria, la Asamblea de 1813 procura "desimpresionar con destreza a los pueblos de las supuestas ventajas del federalismo"; pero los orientales replican por modo categórico, "que no admitirán otro sistema que el de la Confederación para el pacto recíproco de

Como resultado del derecho público sinalagmático pre-constituyente existe un centenar de pactos interprovinciales, en varias ligas regionales o pequeñas confederaciones de provincias, en veinte cartas locales anteriores a la Constitución Nacional, y en cuatro grandes "acuerdos generales", logrados por adhesión (pacto federal de 1831), por "convención" (Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos de 1852) y por "transacción" (Pacto de San José de Flores de 1859 y Convención Constituyente Ad Hoc de 1860)[205].

En realidad lo que nace en 1813 —adaptando una reflexión de Demicheli[206]— es un derecho público preexistente, desdoblado, por un lado con la tendencia centralizadora corporizada por los directorios porteños, y por otro, la federal, encarnada por los partidos, sus pueblos, sean municipios o provincias, con autonomía fáctica. Así, de uno y otro lado surgirán la Constitución uruguaya de 1830 y la Constitución argentina de 1853-1860.

Más adelante se hace referencia a las disposiciones legales sobre Cabildo, municipios, partidos y sus autoridades.

Sección 2. Origen jurídico institucional del municipio y la comunidad local en nuestra Patria

2.1. El Cabildo Indiano

Vamos a abordar el tema de esta importante institución hispana en América, con el adelanto que se trata de la institución paterna de la república, la que fue primeramente municipal, con el siguiente plan de trabajo: origen y etimología; denominaciones; acto fundacional; Integración; distintos tipos de cabildos; jurisdicción o competencia territorial; poderes, funciones y competencias materiales; formas de funcionamiento;

---

provincias". La escuela unitaria está encarnada en los estatutos de los directorios, las múltiples tentativas dinásticas, en las constituciones de FUNES y RIVADAVIA, en la política aduanera y portuaria de Rosas, en las cartas del Uruguay y Buenos Aires, etc. Por su lado, la escuela federal, gravita desde el principio en las Provincias interiores al fervoroso impulso del Litoral, y trasciende luego a los pactos preexistentes de 1831 y 1852 y a la carta magna que de ellos se deriva.

[205] DEMICHELI, Alberto, *Formación…*, ob. cit., ps. 5 a 7.

[206] Ídem, p. 7.

precedentes constitucionales; supresión del cabildo; el cabildo como antecedente del municipio, la provincia y el federalismo; una apreciación más.

2.1.1. Origen y etimología

Esta institución fue heredada por los españoles en la Edad Media. Ya en la época de la conquista había dado buenos resultados en el gobierno de las ciudades. Se los conocía con el nombre de Ayuntamiento. Y desde que empezó la ocupación de los territorios que formaron la América Española, fue incorporada al régimen administrativo de las colonias[207]. Cuando caían los comuneros en Castilla, y las libertades municipales, "por un formidable desquite histórico —dice BERNARD— la prestigiosa tradición secular era restaurada en las nuevas posesiones castellanas, más allá del océano"[208]. Según Agustín García, "los cabildos fueron una triste parodia de los Concejos castellanos destruidos por Carlos V después de Villalar"[209].

Y continúa diciendo el autor citado que no solo les faltaron a nuestros Cabildos esas preciosas garantías (refiriéndose ala igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, ser juzgado por el juez natural, la participación en la cosa pública eligiendo sus representantes en el Concejo, la responsabilidad de los funcionarios públicos), sino la fuerza que los animaba, las milicias de la Hermandad, el ejército de ciudadanos[210]. Aunque la voz *Cabildo* significaba "corporación eclesiástica", fue un americanismo usual en el Virreinato del Río de la Plata y Perú. Proviene del latín "*capitulum*" (*capytitis*), "ya para la costumbre de leer en las reuniones algún capítulo de la Regla o de la Sagrada Escritura, ya por constituir juntamente con el obispo, 'la cabeza y centro' del régimen de la diócesis". En su origen histórico, todo principado necesitaba un Senado, y toda autoridad de importancia, un Concejo. De ahí que los obispos, desde los primeros tiempos, tuvieran a su lado el presbiterio o reunión de todos los clérigos de una misma diócesis, que bajo la autoridad de aquel, ejercían los cargos que se les confiaban. Así pues en los primeros tiempos como en cada diócesis no había más que una Catedral, todos los clérigos componían el Capítulo o Senado del obispo, como expresamente dice San Gregorio. En otra acepción se lo considera como "ayuntamiento,

---

[207] DE LA FUENTE Ramón, *Los Cabildos*, Revista del Colegio de Abogados, ps. 99 y ss.

[208] BERNARD, Tomás D., *Régimen Municipal Argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 4.

[209] GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad Indiana*, Eudeba, Buenos Aires, 1972, ps. 111 a 115.

[210] Ídem.

corporación municipal y edificio de las Casas Consistoriales". Pero *Cabildo* (del latín *capitulum*), en síntesis, quiere decir "a la cabeza"; cabeza y centro de las ciudades que gobernaban. En cuanto a la voz "ayuntamiento" con la que se designa también indistintamente a la de Cabildo, significa "el Congreso o junta compuesta de la justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración, o gobierno económico, político de cada pueblo. Suele llamarse también Regimiento, Cabildo, Concejo, Municipalidad o Cuerpo Municipal".

En los siglos XI y XII, los monarcas tuvieron una feliz idea para poner fin a un torrente de males y anarquía, provocados fundamentalmente por la ambición de los grandes del reino. Esta fue la instauración de los Comunes o Concejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin más que reservarse el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les dirigiesen en materias de consideración las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos[211].

MINGUIJÓN y ADRIÁN al respecto, y a propósito de la variada formad e referirse a los Cabildos, lo mencionan con la voz *Concejo*. "El primer Concejo que existió en el Nuevo Mundo fue creado por Cristóbal Colón en la Española (1493) y lo formaron Diego Colón, Fray Buil, Pedro Hernández Coronel, Alonso Sánchez de Carbajal y Juan de Luján"[212]. "Esta institución municipal (se refiere al Cabildo o Concejo) fue de corta duración, y el primer Cabildo estable lo organiza Hernán Cortés en México al fundar Villa Rica de la Vera Cruz (1519)"[213].

Complementando el juicio de GARCÍA, José María ROSA enseña que los municipios indianos distaban ostensiblemente de los españoles a quienes debían imitar. Contrariamente se asemejaron sobremanera a los *castellos* de la España Medieval[214]. La realidad afloró y el gobierno municipal propuesto por las Leyes de Indias y letrados de Castilla se vio alterado por distintos factores locales. Se sintetizaba esa realidad, en la relación entre la gente, la crudeza de los sacrificios, las heroicidades y la conducción natural de los caudillos. De allí su semejanza con los *castellos*, "con sus Intestes

---

[211] *Diccionario Jurídico Omeba*, ps. 342 y ss.

[212] Ver *Diccionario Histórico Argentino*, T. V, LL-P Edics. Históricas Argentinas, Buenos Aires, 1954, ps. 349 a 351.

[213] Ídem.

[214] Rosa, José María, *Historia Argentina*, T. 1, ob. cit., ps. 233 y ss.

conquistadoras, milicias defensivas, caudillos prestigiosos, alcaldes que se distribuían justicia según los usos lugareños, y regidores elegidos por el común"[215]. Milicia y caudillos fueron la gran realidad tanto en los *castellos* como en la ciudad indiana.

Las disposiciones de las Leyes de Indias sobre el régimen municipal en América no se aplicaron de manera uniforme, cada fundador tenía sus modalidades.

2.1.2. Denominaciones

En nuestro país se lo ha denominado indistintamente: Excelentísimo Cabildo Justicia y Regimiento (cual era su denominación oficial); "Ayuntamiento" (Acta del 21 de mayo de 1810): "Ilustre Municipalidad" (Nota del Gral. Don José de San Martín al aceptar y agradecer el cargo de "Regidor más antiguo con voto perpetuo ...conferido por el Cabildo de Tucumán, Mendoza 17 de mayo de 1817"); "Municipalidad" (art. 209, del Proyecto de Constitución sometido a la Asamblea del año 1813, presentado por la Sociedad Patriótica)[216]; "Municipales" (para referirse a los miembros del Cabildo, el propio Cabildo de Tucumán, 26 de febrero de 1817); "distinciones concejiles" (en el acta de la sesión del 23 de diciembre de 1816); "corporación municipal" (lenguaje utilizado por SÁENZ VALIENTE y extraído del capítulo I, apart. 4delaordenanza proyectada por el Cabildo en 1812 y para sustituir el viejo Estatuto de 1695)[217]; "concejales" para designar a los regidores; "Consejo Municipal" para designar al Cuerpo Capitular(también en Ordenanza de 1812); "Cuerpo Municipal" (en la Secc. primera, cap. III, art. III, del Reglamento de 1817).

2.1.3. Acto fundacional

---

[215] Y agrega que se produce un salto atrás con este régimen municipal en las indias, "…por la situación análoga de las Indias en el Siglo XVI con bisabuelos que conquistaron Castilla, venían de tierras remotas a sentar en lugares peligrosos que como lo había sido el '*castello*' castellano siempre dispuesto al combate. Los fundadores del nuevo mundo como los del mundo viejo ganaban a punta de espada su derecho a ser dueños de su bastión avanzado a la cristiandad. La misma ley histórica que había dado origen a la libertad foral de los '*castellos*', dio la autonomía vecinal a las ciudades indianas. A ambas las poblaron guerreros y las mandaron capitanes" (Ídem, ps. 241 y ss.).

[216] SÁENZ VALIENTE, José María, *Bajo la campana del cabildo*, Guillermo Kraft Soc. Anón. de Impresiones Grales., Buenos Aires, 1952, ps. 98 y ss.

[217] Ídem, p. 100.

Los Cabildos originariamente se establecían por los Adelantados por expresas instrucciones, facultades acordadas e impuestas, denominadas capitulaciones, las que dictaba el Rey. Más adelante, cuando se constituían en un distrito, lo hacían del mismo modo pero por nombramiento emanado del Gobernador y Corregidor de lalocalidad. En lo sucesivo, "se organizaban, según la importancia de las poblaciones…".

BERNARD dice que "el primer acto fundacional consistió en erigir el árbol o rollo de la justicia en la plaza pública o plaza mayor para entronizar simbólicamente el cabildo como gobierno de la comunidad local, que era símbolo del poder civil (en tanto la pacificación y la evangelización eran móviles declarados de la empresa colonizadora)". "Bastaría releer el acta fundacional de cualquiera de las ciudades del período hispánico (de la que bien puede ser modelo la de Córdoba de la Nueva Andalucía fundada por Don Jerónimo Luis de Cabrera el 6 de Julio de 1573, a la vera del río Suquía) para observar, dentro del complicado y meticuloso ritual de las fundaciones españolas, la importancia de la erección del cabildo"[218].

Desde una perspectiva de la práctica más detallada, Rosa apunta que antes de iniciar la jornada el Fundador ordena el gobierno. La ciudad, como ente moral, está en un regimiento, una justicia y una milicia. La ciudad no ha nacido, pero está concebida cuando el Fundador toma reseña a la gente que formará la milicia comunal y constituye el Cabildo que la gobernará. Nacerá en el momento de trazarse la "planta" y erigir el rollo de la justicia en la "plaza de armas". Cumplida la jornal, el Fundador dispone el lugar de la plaza de armas, distribuye los solares y señala las calles. Pone una cruz donde habrán de erigirse las iglesias, y un estandarte en el sitio de la fortaleza y la casa comunal. Ordena el cerco con una "palizada o trinchera". No hay edificios, pero ya está pronta, la ciudad para el acto solemne del nacimiento. En presencia de toda la gente, presidida por los alcaldes, regidores y capitanes de milicias, se procede a la ceremonia ante el rollo de la justicia levantado en el centro de la plaza. Es el madero que servirá

[218] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 4, en el mismo sentido ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Federalismo Argentino*, Ed. Perrot, p. 21: "Pero el orgullo conquistador exigía el rollo del Cabildo, para proporcionar, siquiera en la apariencia, el magnífico impulso de la gesta con el resultado obtenido". González, Joaquín Víctor, *El juicio del siglo o cien años de la historia argentina*, 1913, p. 109, quien citado por ZORRAQUÍN BECÚ (*Federalismo…,* ob. cit.) escribe: "El régimen colonial es un régimen de ciudad, como que lo primero era plantar el rollo simbólico de la fundación urbana, desde la cual trocada en fortaleza, comenzaba la lucha ofensiva contra el indígena y la expansión agrícola a las tierras circunvecinas".

para las ejecuciones capitales y simboliza el poder de muerte que tiene el Rey y cumplen los magistrados en su nombre. No hay casas, ni calles, ni plaza, ni cerca. Todo vive en la imaginación de los fundadores. A veces un navío sirve de fortaleza y un campamento de habitación; la "traza" es un campo jalonado de cruces y estandartes. Pero la ciudad existe porque se ha dado vida a una justicia y a un regimiento. Después vendrán los edificios de barro y paja, el reparto de los predios rurales y la encomienda de los indios que laborarán las tierras o las minas[219].

2.1.4. Integración

A) Condiciones para ser miembro. Los cargos eran siempre ocupados por los españoles (a excepción que en1809 el pueblo criollo de Buenos Aires logró que los nativos ocupen la mitad de los cargos[220]), reservándose desde la Corona la administración de las ciudades, villas y pueblos de la colonia. Una ley dada por Carlos V (Rec. Leyes de Indias, ley 6, tít. 10, libro IV) establecía "que en la elección que se hiciere en los cabildos de pueblos donde no estuvieren vendidos los oficios de regidores y otros concejiles, no pueden ser elegidas ningunas personas que no sean vecinos y el que tuviere caso poblado ("afincado", "jefe de hogar" o "de familia") aunque no sea encomendero, se entienda ser vecino"[221]. Los vecinos gozaban de privilegios que continuaban en cabeza de sus legítimos descendientes. A quienes no gozaban del derecho de ciudad se los denominaba estantes, llamados también restantes o domiciliados[222]. Estos no podían formar parte del Cabildo.

La corruptela vino con posterioridad a esa especie de autonomía que tenían los cabildos en España, vigorizados por el prestigio de los fueros comunales ibéricos. Los

---

[219] ROSA, José María, *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación social y política de las provincias Argentinas*, www.labaldrich.com.ar, 3/2020.

[220] DE LA FUENTE, Ramón, *Los cabildos*, ob. cit., p. 101.

[221] ROSA, José María, *Historia…,* ob. cit., p. 245: "Así como en las ciudades castellanas hubo caballeros y francos, en las indianas había vecinos y estantes".

[222] ROSA, José María, *Historia…,* ob. cit., ps. 245 y ss.: "Eran hombres libres que carecían del derecho de ciudad. No podían adquirir propiedades, ni tener ni encomiendas ni indios, ni formar parte del cabildo, ni integrar la milicia. Para lograrlo deberían enrolarse en una jornada y fundar otra ciudad o solicitar, en virtud de méritos contraídos, la carta de vecindad. Estos ejercían el comercio, profesiones de letrados, maestros y laboraban las tierras en casos de escasear los indios encomendados" (Ídem, p. 245).

cargos se vendían en pública subasta, con algunas excepciones[223]. Así eran electivos el Alcalde de Primer y Segundo voto, el Fiel Ejecutor, el Regidor Juez de Policía, el Regidor Defensor de Pobres y Menores y el Alférez Real. Se compraban en remate público: el Regidor Decano, el Regidor Depositario General, Regidor Alcalde Provincial y el Alguacil Mayor[224]. Los miembros debían saber leer y escribir, y según BERNARD se "exigían edades mínimas, que eran para alcaldes ordinarios de 26 años, para regidores 18, y para escribanos de 25"[225].

B) Integrantes. El Cabildo estaba formado por regidores que tenían funciones similares a los concejales de los concejos deliberantes, siendo seis en las ciudades pequeñas, doce en las grandes y en algunas muy importantes llegaron a un número mayor[226]. El Cabildo revolucionario de mayo tenía trece miembros[227]. En síntesis los miembros eran: a) Los Alcaldes de primer y segundo voto, tenían por función lajudicial; en materias civil y criminal el primero, y en la civil únicamente el segundo. Ambos en primera instancia. b) El Fiel Ejecutor debía controlar los precios y comercios. c) El Depositario estaba encargado de las arcas comunales. d) El Alguacil ejecutaba los mandamientos y embargos que le fueren ordenados, contra los deudores morosos. Sus funciones fueron las de un director de un establecimiento penal y oficial de justicia; teniendo además a su cargo la designación del alcalde de la cárcel y el arreglo de esta. que de ordinario estaba anexada al edificio capitular. e) El Alférez Real, quien era el representante del Rey, paseando el estandarte real en las procesiones religiosas y hacía de maestro de ceremonias. f) El Regidor Juez de Policía, quien se ocupaba de lo concerniente al orden público, moralidad y comodidad del vecindario, o, en otros términos, de la higiene, moralidad y seguridad públicas en la localidad; era el jefe de los prebostes de hermandad, o Alcalde de Policía, o Comisario como diríamos ahora. Según otros autores, había un síndico procurador (sin voto), llamado también "procurador

---

[223] BERNARD, Tomás D., *Régimen…*, ob. cit., p. 8.

[224] DE LA FUENTE, Ramón, *Los cabildos*, ob. cit., ps. 100-101.

[225] BERNARD, Tomás D., *Régimen…*, ob. cit., p. 9.

[226] DE LA FUENTE, Ramón, *Los cabildos*, ob. cit., ps. 99 y ss. Aunque, los Cabildos en España —hacia fines del siglo XII—, se componían generalmente de veinticuatro regidores, doce caballeros y doce francos. En Andalucía. "veinticuatro" es sinónimo de regidor. Ver ROSA, José María, *Historia…*, ob. cit., p. 237.

[227] ZUCCHERINO. Ricardo M., *Derecho Municipal…,* ob. cit., p. 57 y Rosa, José María, *Historia…*, ob. cit., p. 247.

general” o "personero del común”, quien representaba al común sin distinción, y acusaba en los juicios criminales. Una especie de fiscal quien ejerce la acción pública. También había Alcaldes de Hermandad (en Buenos Aires a partir de 1609, porque antes los alcaldes ordinarios eran también de la “hermandad”), los que eran designados anualmente para vigilar el yermo (donde vagaban en Buenos Aires los cimarrones y corrían los indios) y hacer en él justicia sumaria en los delitos criminales y resol ver como jueces pedáneos (que dictan sentencia de pie sin formulismos procesales) las diferencias leves de los vecinos rurales; teniendo a su cargo la partida, réplica criolla de la “cuadrilla” de la Santa Hermandad Española. En estos cargos y funciones se encuentran los orígenes de nuestros Intendentes de los municipios de la Provincia Grande, ya que a sus funciones primitivas añadieron las de, entre otras, presidentes de las municipalidades de los pequeños poblados.

También, en ellos, se vislumbra el nacimiento de los partidos, como veremos más adelante. El Alarife era el funcionario encargado de las obras públicas. También existían cargos subalternos o concejiles[228]: Alguacil, Secretario del Cabildo, Contador, Tesorero, Escribano, Porteros y dos Maceros.

No obstante todo ello, la Ordenanza General de Intendentes disponía que cada Cabildo formase de su seno una Junta Municipal, compuesta de Alcalde de Primer Voto, dos Regidores y del Síndico Procurador (sin voto).

---

[228] Rosa, José María, *Historia…,* ob. cit. ps. 247-248, se refiere a ellos específicamente. Y es importante efectuar aunque más no sea una descripción de esos oficios y cotejarlos con los actuales de cada municipalidad Argentina. “...el escribano. que anota y autoriza las resoluciones del cuerpo y las sentencias de los alcaldes, también da fe como notario de los convenios particulares (con el conocimiento de la ciudad se crearon los notarios de registro encargados de esta misión); los oficiales de la renta: un depositario encargado de recaudarlos, un tesorero de custodiarla, y un contador para llevar las cuentas; el mayordomo de propios administrador de los bienes comunales; el mayordomo del hospital (o de los hospitales cuando hubo dos: uno de hombres y otro de mujeres); el portero encargado de la casa del Cabildo, que también hace los pregones públicos y en los días iniciales corrió con la limpieza de las calles y plazas; los alguaciles (llamados “menores” para distinguirlos del alguacil mayor, funcionario provincial) que tenían a su cargo el cuidado de la ciudad; el alcalde que custodia la cárcel, etc. Los oficios concejiles eran vitalicios. Fueron designados por el cabildo hasta que en el siglo XVII se introdujo la modalidad de venderlos en remate público a beneficio del Rey, pero siempre el Cabildo conservó la facultad de aceptar a los adquirentes o dejarlos cesantes por mal desempeño de funciones. Otros oficios que se crearon según las necesidades de la población dieron los de maestros de primeras letras, cirujano, barbero, etc.”.

2.1.5. Distintos tipos de Cabildos

Los había virreinales, metropolitanos y sufragáneos presididos nominalmente por un virrey, un gobernador o un teniente de gobernador, según la ciudad fuera, capital del virreinato, de gobernación, o simplemente sufragánea. Y así un Cabildo, podía asesorar respectivamente al virrey, al Gobernador y a un Teniente de Gobernador, en los negocios de toda la jurisdicción, que correspondía a cada uno de los nombrados. También había Cabildos según estuvieren en ciudades, villas y lugares con poblaciones de menos de treinta familias, y los últimamente mencionados con menos de diez familias. En ambos casos, en villas y lugares, se reducían el número de alcaldes y regidores, no contando tampoco con milicias; es decir no gozaban de la autonomía militar. Fue el caso del Cabildo de la Villa de Luján, que dependía militarmente del Cabildo de Buenos Aires.

Había también, con las Ordenanzas de Alfaro (1611 y 1612) Cabildos Indígenas[229], asentándose en primer término en el Perú, y en relación con el Río de la Plata dicha ordenanza estableció la finalidad que los indios vayan entrando en policía, para lo que se previó que en cada pueblo hubiera un alcalde indígena perteneciente a cada reducción respectiva. En caso de contar la población con más de ochenta casas, se fijaba el nombramiento de dos alcaldes y dos regidores, aunque tenían funciones limitadas, podían prender delincuentes y buscar los que lo fueren y traerlos a la cárcel del pueblo de españoles; pudiendo, además castigar con un día de prisión y seis u ocho azotes al indio que faltare a misa un día de fiesta o se emborrachare o hiciere otra cosa semejante. En nuestro territorio solo quedan datos auténticos de dos cabildos de esa especie, el de Quilmes y el de la Pura y Limpia Concepción de Itatí, los que fueron los más importantes.

2.1.6. Jurisdicción o competencia territorial

El cabildo abarcaba la zona urbana en la que residía (ejido) y a la rural (*alfoz*). La zona rural estaba dividida en partidos y a cargo de los alcaldes de hermandad, los que tenían funciones de política en materia de seguridad, como los actuales comisarios.

[229] LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, 5ª ed. actualizada y ampliada, 2ª. reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 40.

Eran designados por el Cabildo. Analicemos la raíz histórica de los Partidos y luego a sus gobernantes directos, los Alcaldes de hermandad.

A) El pago y el Partido. A un estudiante de derecho le vendrá a la memoria el artículo 725 de nuestro Código Civil: "El pago es el cumplimiento de lo prestación que hace el objeto de la obligación, ya se trate de una obligación de hacer, ya de una obligación de dar". Es decir como un modo de extinguir las obligaciones civiles. Pero, no es nuestro tratamiento aquí el de ese "pago", sino el del latín "*pagus*" que significa lugar de poco vecindario. Eran secciones más o menos extensas de territorio de poca población y ubicadas en la campaña, o bien simples referencias de lugar en extensiones pobladas o semi-pobladas; y esos afincamientos humanos se habían iniciado junto a una aguada. Coincide la doctrina en que no se trataba de divisiones administrativas ni judiciales. Pero, lo que ya se puede concluir es que estos pagos, desde fines del siglo XVII, van a constituir la base para la determinación de los límites de lo que serían más adelante los partidos.

Desde 1717 —según *Diccionario Histórico Argentino*[230]— en acuerdo del 23 de enero, el Cabildo de Buenos Aires nombró comisionados de justicia para los pagos de la campaña. Los más importantes a esa época fueron los de Arroyos, Arrecifes, Cañada de la Cruz, Areco, Luján, Las Conchas, Matanza, Magdalena y Monte Grande (hacia fines del siglo XVII). Un pasaje del historiador José María ROSA nos enriquece la temática abordada: "Más tarde con las estancias del siglo XVIII empezaron a surgir los poblados o aldeas pampeanas".

Fueron núcleos formados alrededor de un reducto de indios mansos(en Quilmes y Baradero), un convento (San Pedro), un fortín de fronteras o una posta del camino. Los habitaban "blandengues", "pulperos" (derivados del mejicanismo "pulqueros", expendedores de "pulque", aunque los pampeanos vendían ginebra holandesa traída de contrabando), que también negociaban con la venta de mercaderías al menudeo y la compra de cueros y cerdas, y algunos pequeños propietarios. "Más tarde, al crearse las parroquias llegaría el cura estable en vez del trashumante que recorrió hasta entonces las estancias y pagos; también vinieron artesanos a levantar sus talleres. Nacieron así

[230] Ver *Ediciones Históricas Argentinas*, t. V, Buenos Aires, 1954, p. 621.

pequeños núcleos de población, embrión de sociabilidad pampeana con sus ranchos, fortín, barracas e iglesia"[231].

B) Los Alcaldes de Hermandad.

Debe recordarse que en Buenos Aires a partir de 1609, los alcaldes ordinarios eran también de "la hermandad", los que eran designados anualmente para vigilar el yermo (donde vagaban los cimarrones y corrían a los indígenas) y hacer en él justicia sumaria en los delitos criminales y resolver como jueces pedáneos (que dictaban sentencias de a pie sin formulismos procesales) las diferencias leves de los vecinos rurales; teniendo a su cargo la "partida", réplica criolla de la "cuadrilla" de la Santa Hermandad Española.

a) Con la designación de los Alcaldes de Hermandad, nace el concepto y la división territorial para lo político-administrativo-judicial-notarial-social, del Partido. Desde 1766 se les fijó partido judicial, es decir, jurisdicción a cada uno ―de estos alcaldes― en determinados pagos de la campaña. Simultáneamente se aumentó a cuatro el número de alcaldes. En vísperas de la Independencia eran diecisiete partidos, creciendo también el número de alcaldes.

Fueron las autoridades más directas que tuvieron los pagos, cuidando del orden y "celaban la campaña" administrando justicia de menor cuantía, como una especie de jueces de paz[232]. El reglamento de la Justicia de Hermandad de Buenos Aires dado por la Audiencia en 1789 les señala las funciones de "celar los pecados públicos, vigilar a los vagos, prender a los delincuentes tomados en flagrante delito e instruirles la sumaria que debería remitirse a la ciudad con el detenido"[233]. Resultaron ser, según la historia, excelentes funcionarios, siendo elegidos entre los estancieros afincados y de caudal económico que ejercían su función en los lugares (parajes o núcleos de población estable llamados pagos) en que se domiciliaban.

En estos cargos y funciones se encuentran los orígenes de nuestros Intendentes de la Provincia Grande, ya que a sus funciones primitivas añadieron las de, entre otras,

---

[231] ROSA, José María, *Historia…,* ob. cit., p. 333.

[232] A las funciones de estos, se le habían añadido las de presidentes de las municipalidades de los poblados, comisarios de policía, y escribanos que otorgaban poderes y daban fe de lo ocurrido.

[233] ROSA. J. M., *Historia…,* ob. cit., p. 334.

presidentes de las municipalidades de los pequeños poblados”[234]. “Además, eran escribanos que otorgaban poderes y daban fe de lo ocurrido, y comisarios de policía. El reglamento de la Justicia de Hermandad de Buenos Aires dado por la Audiencia en 1789 les señala funciones de celar los pecados públicos, vigilar a los vagos, prender a los delincuentes tomados en flagrante delito e instruirles la sumaria que debería remitirse a la ciudad con el detenido”[235]. Dichas normas eran replicadas por la Corona Española como obligación de los corregidores del Cabildo en su propio territorio peninsular[236], como en el de las demás colonias; por ejemplo en México[237], Filipinas[238], Perú[239] y Ecuador[240].

Algunos autores atribuyen tales funciones a los alguaciles mayores del Cabildo[241].

Volviendo al caso argentino, desde 1766 se les fijó —a dichos alcaldes— partido judicial, naciendo así el concepto y la división territorial para lo político-administrativo-judicial-notarial-social, del Partido, nombrando en cada uno a los alcaldes de la hermandad, primera autoridad que llegaría a los pagos de la campaña (poblados de muy

---

[234] Ídem, nota 2, p. 62.

[235] Ídem, notas 2 y 3, p. 66.

[236] Se recuerda que el Emperador Carlos V, mandó por un capítulo de Cortes a los Corregidores y Justicias a que tuvieran especial cuidado de castigar y vigilar los pecados públicos y aplicar las penas y ejecutarlas (*De la Política*, Libro II, Capítulo XIII, p. 504, ver en *Política para Corregidores y Señores de Vasallos en tiempos de paz y de guerra*, t. I, Barcelona, Gerónimo Margarit, MDCXVI).

[237] Por su parte, en México se expresaba con las mismas palabras las misiones y funciones del Cabildo de México (*Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la ciudad de Tenuxtitàn de México de la Nueva España*, Volúmenes 3-4, poligrafiado por el Licenciado Manuel Orozco y Berra, México, 1859, p. 112).

[238] La similitud de las instituciones hispanas en las colonias de todo el mundo conquistado queda demostrada con la real Cédula de 1574 para el Ayuntamiento de Manila en Filipinas que disponía en su orden 11, lo siguiente para los miembros del cabildo: Que se administre cumplidamente justicia y que se castiguen los pecados públicos» (ver *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, Lorenzo ARRAZOLA Y OTROS, T. V, Imprenta de Díaz y Compañía, Madrid (España), 1852, p. 333).

[239] En Trujillo, Actas del cabildo de Trujillo (Perú), 1598-1604, Vol. III, p. 12.

[240] En Quito sucedía lo mismo (ver *Libro primero de Cabildos de Quito: Actas de Cabildo de la villa de San Francisco de Quito*, 1539-1541. Actas de Cabildo de la ciudad de San Francisco de Quito, 1542-1543, ps. 104, 176, 186).

[241] ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Laxes S.L., Madrid, 2003.

poca cantidad de habitantes, embrión de sociabilidad pampeana, con sus ranchos, fortín, barracas e iglesia). Al tiempo de la independencia había diecisiete (17) alcaldes de la hermandad.

b) Desde la creación de la Provincia de Buenos Aires hasta el siglo XX.

Esos Alcaldes eran veintitrés (23) cuando se disolvieron los dos cabildos existentes con sus respectivos miembros —el de Buenos Aires (capital) y el de Luján (campaña)— por ley inspirada por el Ministro de Gobierno de Martín Rodríguez (en diciembre de 1821), Bernardino RIVADAVIA.

En dicha ley (Art. 2º) ya se prefiguraba la diferencia entre la capital y la campaña, en lo judicial y en materia de seguridad, fijando dos (2) jueces (letrados) para la capital y tres (3) para la campaña; creando, además, la policía alta y baja, habiendo un jefe de policía y seis (6) comisarios para la capital y ocho (8) para la campaña. Se creó el cargo del Juez de Paz, uno por cada parroquia ostentando todo el poder, sobre todo en los pueblos de la campaña. En el período del Gobernador ROSAS eran, a su vez, cada uno de ellos, Presidente de la Municipalidad, Comandante Militar, Comisario de Policía, Jefe del Correo, y Recaudador Fiscal, sin contar sus funciones jurisdiccionales y la certificación de las defunciones.

Pero la estructura funcional de seguridad pública y de administración de justicia[242] se completaba en cada municipio con los alcaldes, uno (1) por cada cuartel (división interna del municipio cuya denominación perduró en los tiempos de las luchas con los indígenas), también con un subalcalde[243], y alcaldes o tenientes de alcaldes, en

[242] Se recuerda que además de Tribunales superiores, cámaras y los de primera instancia, juez forense, juez notarial, la administración estaba a cargo de los jueces de paz y los alcaldes (Ley 5827, Art. 1º, inciso 8º).

[243] La ley Orgánica del Poder Judicial 5827 de 1955, cuyo gobierno ejercía ALOÉ. los referenciaba: Artículo 130: A los fines previstos en el artículo 62 (respecto de la desaparición de las subalcaldías de cuartel creadas por el art. 16 de la ley 3858) de esta Ley, los Subalcaldes de cuartel procederán a entregar en el término de treinta (30), bajo inventario y recibo, todas las actuaciones, libros y documentación relativos a las causas en que entiendan, al Juez de Paz que ejerza jurisdicción en la localidad de asiento de la Subalcaldía. Recibidas las causas y documentación aludidas el Juez de Paz procederá a distribuirlas entre el Juzgado de que es titular y la Alcaldía de su distrito, respetando al efecto las respectivas competencias territoriales.

cada barrio[244]. Se generó una especie de cacicazgo caudillesco[245]que se trasladó hasta nuestros días. Esta institución recién dejó de existir con la Constitución de 1854, y se

[244] "Denominados desde un comienzo como Diputados y Comisarios, varios historiadores alegan que el origen de los Comisionados o Alcaldes de Barrio se dio el 26 de abril de 1734. En esta primera etapa perduraron hasta diciembre de ese mismo año, para reaparecer recién en 1766 bajo el nombre de Comisarios Menores, cuya actividad quedaba reducida al cuidado de las calles. Sin embargo, en honor a la verdad, surge por primera vez el nombre de Comisionado de Barrio con el bando de mayo de 1772 emitida por el gobernador de Buenos Aires Vértiz. El final de tan laboriosa institución parece precipitarse cuando se sanciona la ley del 24 de diciembre de 1821, la cual suprimió las actividades de los cabildos de Buenos Aires y Luján, y creó, en cambio, la Policía de Estado. Este nuevo cuerpo hizo que disminuyeran considerablemente las atribuciones de los Alcaldes de Barrio, pues quedaron subordinados al Jefe de Policía. Para 1856, los Alcaldes se replegaron como meros jueces municipales de menor cuantía. Venida a menos, en 1934 la institución bicentenaria recibe su condena final tras la sanción de la ley que creaba la Justicia de Paz Letrada. El viejo Buenos Aires perdía para siempre uno de sus pilares". Ver www.revisionistas.com.ar, 1 de diciembre de 2013. Los alcaldes de cuartel tuvieron una vida más alongada llegando hasta 1972, el último que se tiene registro de creación fue en el año 1952 en la localidad de orense en Tres Arroyos. En España, se rescata la Ley X, en que se fija una instrucción del Rey Carlos III a los alcaldes de barrio y de Cuarteles de Madrid de 21 de octubre de 1768 (Novísima recopilación de las leyes de España, Libro III, Título XXI, p. 526). Por el mismo Rey —quien tenía una concepción amplia sobre la Nobleza hispana— fueron considerados de estado Noble, como muchos de los que ejercían la función pública de la Nación (Vicente de Cadenas y Vicent, Heráldica, genealogía y nobleza en los editoriales de "Hidalguía," 1953-1993, Hidalguía, Madrid, 1993, p. 95). Para que no se ignore su presencia o se tuviere duda sobre ello, usarán un bastón de vara y una media de alto con puño de marfil (Novísima recopilación de las leyes de España, Libro III, Título XXI, p. 401). Actualmente en Murcia, por ejemplo tienen una función de tipo gubernamental administrativa, no de seguridad ni de justicia. Así son los representantes funcionales del Alcalde en cada uno de los pueblos y barrios separadas del casco urbano y que no constituyen entidad local menor o EATIM. Su regulación puede encontrarse en la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia. Los alcaldes de barrios son elegidos de entre los vecinos residentes en los mismos por los alcaldes del municipio al que pertenece dicho barrio. El cargo de alcalde de barrio es diferente del Alcalde pedáneo. Dichos representantes tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de los cometidos municipales que se les asignen. La validez del nombramiento para el cargo está condicionada a la aceptación del mismo por el seleccionado. La duración del cargo estará sujeta a la del Alcalde que lo nombró, quien podrá renovarlo cuando lo considere oportuno. El ámbito de sus competencias será: a) La mediación con el vecindario para presentar ante el Ayuntamiento al que pertenece el barrio las reivindicaciones de sus conciudadanos, así como dar a conocer a los vecinos la información de actividades que quiera difundir el Ayuntamiento y que afecten a dicho Barrio. b) Emitir informes referidos únicamente a circunstancias de hecho de las que tenga el representante conocimiento directo y no a través de terceros, informes que serán gratuitos, salvo que en las Ordenanzas Municipales se establezca lo contrario. c) Como representante personal del Alcalde en el

comenzó a denominar *municipales* (mediante la Ley Orgánica Municipal Nº 35) a los miembros de las municipalidades, siendo el Juez de Paz un funcionario que se desempeñaría estrictamente en lo judicial. Los alcaldes en el siglo XX cumplían funciones de *justicia de menor cuantía*[246].

Una reflexión respecto de la debatida naturaleza de los jueces de faltas municipales y el error de considerarlos jueces administrativos negándoles su raigambre, jerarquía y potencialidad de verdaderos jueces[247]. La usurpación del centralismo, por la

---

Barrio, cualquier otra actuación o cometido específico o concreto que la Alcaldía-Presidencia o el Concejal Delegado competente considere oportuno asignarle, sin que ello implique, en ningún caso, una delegación de atribuciones o competencias. Todo ello, de conformidad con lo previsto en la vigente legislación de Régimen Local en España. En Aragón, el artículo 37 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, configura el Alcalde de Barrio como un órgano de gestión desconcentrada del Municipio. En Galicia, el artículo 73 de la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, establece la figura del Alcalde Barrio para los "núcleos de población separados del centro urbano y que no constituyan Entidad Local".

[245] Expresión de Tomás Diego BERNARD, ver *Régimen Municipal Argentino*, Depalma, Buenos Aires.

[246] Art. 34 de la 5827, poseían una competencia disminuida en casos de los desalojos por arrendamientos impagos cuyo monto mensual no exceda de pesos mil, cartas de pobreza, autenticación de firmas, otorgamientos de cartas poderes, estos últimos que tramiten en su competencia. La ley precitada determinaba que quedaban en pie todas las alcaldías que existieran a esa fecha (Art. 59). A su turno, Ley 6427, modificó el artículo 64 de la Ley 5827 (Orgánica del Poder Judicial), el que quedó redactado en la siguiente forma: "Los alcaldes conocerán en primera instancia: 1) De las acciones personales de orden civil y comercial en la que el valor cuestionado no exceda de dos mil pesos moneda nacional ($ 2.000 m/n), exceptuándose las quiebras y convocatorias de acreedores, cuyo conocimiento corresponderá exclusivamente al Juez Letrado del Departamento. 2) De los juicios de desalojos de inmuebles urbanos haya o no contrato escrito, siempre que la causal invocada sea la falta de pago de los alquileres y que el precio mensual de los mismos no exceda de quinientos pesos moneda nacional ($ 500 m/n), por mes. 3) De los juicios de consignación de alquileres en los mismos supuestos y con los mismos límites fijados en el apartado 2. 4) De las reconvenciones que encuadren dentro de los límites de su competencia. Si excediendo la competencia mediare conexidad entre acción y reconvención, el Alcalde se declarará incompetente para entender en ambas y remitirá los autos al Juez que deba conocer, prosiguiéndose las actuaciones ante este. 5) Del otorgamiento de cartas de pobreza y autenticación de cartas poderes para toda clase de juicios, cualquiera sea su fuero o jurisdicción".

[247] En el mismo sentido el doctor Néstor Osvaldo Losa, quien entiende que hay una necesidad de implementar en los municipios modernos una tripartición de funciones y de una justicia local autónoma (Ver LOSA, Néstor O., *Derecho Público Municipal, Región, Provincia, Jurisdicción*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2017, p. 99). "En cualquier orden que analicemos, el 'poder de policía' requiere precisamente, un poder que loe efectivice en su espacio territorial dentro de la materia o esfera

desmunicipalización —sufrida en paralelo a la desfederalización que las provincias padecieron respectivamente de la Nación—, no deja ver a algún improvisado la verdadera institucionalidad del municipio cuya principal actividad era la judicial en cabeza de los jueces de paz y de los alcaldes, y en materias diversas (criminal, civil y comercial y contravencional) y sobre todo en menor cuantía.

Con la primera Ley Orgánica Municipal de la Provincia (Nº 35) la seguridad pública era resorte municipal: se ocupaba de "la organización y arreglo del cuerpo de serenos para hacer observar el buen orden en las horas de descanso nocturno, de las cárceles existentes, las reformas que requiriesen y de los asilos de corrección", entre otras funciones.

Es así que, los primeros Intendentes, si cabe llamárselos de este modo, ostentaban y ejercían funciones de seguridad pública. Ello se continuó hasta la Constitución Provincial de 1873 (Art. 202, inc. 4) que determinaba claramente la competencia de seguridad (pública) a los municipios, reiteración que queda latente en la Ley Orgánica de 1890 y se traslada hasta nuestros días[248], aunque la reforma constitucional de 1889 la derogara, pasando a centralizarse la función en el Poder Ejecutivo Provincial.

También, el Reglamento de Policía de 1890 (arts. 4 incisos 5º y 6º), contemplaba normas similares. Una Resolución de Policía del 29 de enero de 1900 dice textualmente: "Siempre que los funcionarios municipales, a requerimiento directo, soliciten el auxilio de la fuerza pública, para dar cumplimiento a disposiciones dictadas por la Intendencia

---

competencial. (…) o hay seguridad sin justicia, no existe inversión sin justicia o seguridad jurídica, no podemos hablar de garantías individuales sin justicia, no puede consolidarse la paz sin justicia eficaz e independiente, pero también especializada. Sin justicia, la paz se diluye o se extingue. (…) Vemos entonces cómo en todo momento la justicia y el municipio se unen, cómo la justicia se constituye a partir de los ayuntamientos y cómo la necesidad de justicia se requiere en todos los niveles" (LOSA, Néstor Osvaldo, *El Derecho municipal en la Constitución vigente*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1995, ps. 71 y ss.). Ver también en la misma senda *doxal* a ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría y práctica…,* ob. cit., p. 346.

[248] "El Intendente tendrá como auxiliares para el cumplimiento de sus disposiciones: (...) al comisario o agente superior de policía que preste sus servicios en el municipio". El texto actualmente vigente, Decreto-ley 6769/58, en su artículo 178 dispone: "El Intendente tendrá como auxiliares para el cumplimiento de sus atribuciones y deberes: (…) 4° A las autoridades policiales establecidas en la jurisdicción de la Municipalidad".

de carácter improrrogable, los Comisarios Seccionales, secundarán y apoyarán eficazmente la acción de aquellos".

C) Cabildo de Buenos Aires. Mantuvo su jurisdicción sobre tierras de la actual Provincia de Buenos Aires, extendidas hasta las proximidades del Río Salado, donde las poblaciones de Chascomús, Ranchos, Monte, Lobos, Guardia de Areco y Salto, jalonaban la frontera con los indios. Y durante los últimos años de existencia, su jurisdicción se extendía sobre el núcleo urbano de la ciudad, sus bandas norte y sur y los partidos de Palermo, Barracas, San José de Flores, Costa de San Isidro, Las Conchas (S. Fernando), los Quilmes, Santa María, Magdalena, Matanza, San Vicente, Cañada de Morón, Arrecifes, Pergamino, Baradero, San Pedro, San Nicolás de los Arroyos, Chascomús, Ranchos, Guardia del Monte, San Salvador de los Lobos, Guardia del Salto y Areco arriba. En la época de su extinción veintitrés alcaldes de la hermandad llevaban la autoridad capitular hasta los lejanos términos rurales al Ayuntamiento de Buenos Aires[249] .

D) Cabildo de Luján. Caían en su jurisdicción la villa homónima, y los partidos de Pilar, Cañada de la Cruz y San Antonio de Areco. Un hecho anecdótico sucedió con don Juan Tomás Romero, quien era alcalde actual del Partido de Areco Arriba, y fue designado alcalde para el Fortín de Areco (San Antonio de Areco) porque según el Defensor de Menores todos los vecinos eran analfabetos. Un mes más tarde, el Cabildo porteño designó al mismo Romero como alcalde del fortín de Areco. El Cabildo de Luján amplió su jurisdicción hasta el mencionado fortín, quedando dicho funcionario sometido a la autoridad de ambos cabildos[250].

2.1.7. Poderes, funciones y competencias

El cabildo designado oficialmente, como lo dicen BERNARD, HERNÁNDEZ, Rosa, SÁENZ VALIENTE y ZUCCHERINO, Excelentísimo Cabildo Justicia y Regimiento ostentaba un cúmulo de poderes y funciones múltiples hablándose de sus "cincuenta brazos"[251].

---

[249] SÁENZ VALIENTE. J. M., *Bajo la campana…,* ob. cit. p. 55 y ss.

[250] Ídem.

[251] TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, T. I, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 1997, ps 67 y ss.

El cabildo revolucionario de mayo tenía trece (13) miembros, algunos de ellos se compraban en remate público y otros electivos, en este caso, el Regidor Juez de Policía. Este "se ocupaba de lo concerniente al orden público, moralidad y comodidad del vecindario, o, en otros términos, de la higiene, moralidad y seguridad públicas en la localidad; era el jefe de los prebostes de hermandad, o Alcalde de Policía, o Comisario como diríamos ahora"[252].

Luego de la revolución los mantuvo, pero con ligeras modificaciones, restringiéndosele algunas y otorgándose le otras. La ampliación de sus funciones es resultante de las Ordenanzas proyectadas en 1812, por sobre las atribuciones conferidas por la Ordenanza de 1782-1783. Todo lo que resultara de interés público, "toda la vida corriente de la ciudad era del resorte del Cabildo"[253]. Todo lo que hoy aspira a tener un gobierno municipal como competencia material en un territorio determinado, y mucho más que eso abarcaban esos tentáculos cabildeanos, como veremos seguidamente. Sáenz V aliente enumera las siguientes funciones del Cabildo:

A) Funciones electorales. Hasta la reforma de 1815 el Cabildo se renovaba anualmente por sí mismo. Intervino además en la organización de las primeras asambleas y congresos y hasta su extinción en la constitución de la Junta Protectora de la Libertad de Imprenta. Designaba los funcionarios anuales que secundaban las funciones especiales del Cabildo: los asesores letrados, los alcaldes de barrio y los de la hermandad. Nombraba además los funcionarios y empleados permanentes que secundaban la acción del Ayuntamiento; v.gr.: el Escribano, el Secretario y los demás mencionados en la Ordenanza de 1814.

B) Funciones deliberantes. Mantuvo la facultad de dictar las Ordenanzas y medidas necesarias para el buen gobierno de la ciudad y campaña, en ejercicio de las atribuciones propias de la función edilicia a su cargo.

C) Funciones políticas. Calificadas comúnmente de extraordinarias, consistían, como ya hemos dicho, en convocar a Cabildo Abierto y asumir el gobierno en caso de acefalía. Intervino, además, aunque ocasionalmente, en la organización y funcionamiento de las autoridades nacionales; v. gr.: en 1815 después de la caída de Alvear. También ejercía conjuntamente con la Junta, el derecho de veto sobre las leyes

---

[252] TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos* ...., ob. cit., ps 61 y ss.

[253] ROSA, J. M., *Historia…,* ob. cit., p. 249.

o reglamentos que se dictaran (art. VIII, Estatuto de 1815); la formación del registro Cívico (iniciativa de Monteagudo y Valentín Gómez, luego trocada por una iniciativa del Diputado Juan R. Balcarce, que dejó sin efecto al anterior), no llevándose a cabo. Llevaba el Registro de las cartas de la ciudadanía y otorgamiento de las mismas (tomando intervención directa desde 1815); el relevamiento de la condición de prisioneros —en la campaña, contra España, a partir de 1817—, para lo que era necesario un decreto de superioridad y debían jurar ante el Cabildo y "no conocer otra autoridad que la de las Provincias Unidas de Sudamérica". También desde el régimen constitucional implantado por el Estatuto de 1815, el Cabildo, asociado a la Junta de Observación y al Tribunal del Consulado, autorizaba al Director para disponer expediciones militares fuera de la Provincia, como también para imponer pechos y contribuciones, levantar empréstitos y aumentar derechos, sin cuyos requisitos no podían adoptarse estas medidas. Además dentro del mismo régimen constitucional podía suspender algunas garantías constitucionales a los derechos individuales, como ser la de la inviolabilidad de la correspondencia y seguridad individual. Intervenían el Cabildo (Síndico Procurador Gral.), la Junta de Observación y el Fiscal de la Cámara en el análisis de los motivos para que el Director procediera a la apertura de la correspondencia. "En 1817 se eliminó de esa función la intervención legislativa y fiscal, quedando en manos del Director, del Secretario de Gobierno y del Síndico Procurador, asociados pero con la ejecución del Director, la apertura y examen de la correspondencia cuya inviolabilidad estaba consagrada" (Reglamento de 1817, secc. Tercera, cap. II, art. XII). Se fundaba esta suspensión en la subversión del orden o traición al país[254].

D) Funciones militares. La cooperación que el Cabildo debía prestar a la defensa del territorio subsistió después de la Revolución y se intensificó, desde que el Estatuto de 1815 lo reconoció como Brigadier nato de las milicias urbanas, con antigüedad al 25 de Mayo de 1810 y creó un ejército de las tres armas cuya organización y sostenimiento quedó a su cargo.

E) Funciones de Policía, en el sentido genérico y amplio de este vocablo. El mantenimiento del orden, la construcción y limpieza de calles y caminos, el alumbrado público, la higiene de la ciudad, la policía sanitaria y de costumbres, etcétera, eran atribuciones municipales, salvo entre los años 1812 y 1820, durante los cuales pasaron a

[254] SÁENZ VALIENTE, J. M., *Bajo la campana…,* ob. cit., ps. 55 y ss.

la Intendencia de Policía o a la Gobernación Intendencia. Órganos activos de la función policial, eran los alcaldes de barrio, nombrados por el Cabildo, y sus respectivos tenientes nombrados por ellos o por el Ayuntamiento, según la época.

F) Funciones Judiciales. A cargo de los alcaldes de primero y segundo voto, a quienes posteriormente se agregó un tercero: el alcalde del crimen. En esta actividad participaban otros miembros del Cabildo: los defensores de pobres y menores y, en cierta medida, el fiel ejecutor, como también el alguacil mayor, que como regidor, integró el cuerpo hasta 1812, fecha en que pasó a ser un funcionario auxiliar. Los alcaldes de barrio y de hermandad secundaban la acción judicial del Ayuntamiento. Este desempeñaba también, en ciertos limitados casos, el rol del tribunal de apelación. Según Rosa, más tarde, "al acrecer la autonomía municipal indiana, desaparecieron los justicas mayores, y un regidor asistido por dos 'expertos' hizo de juez de segunda instancia". Para casos especiales (casos contradictorios o cuantía del pleito) existía una tercera instancia a la Audiencia (de Charcas primero, de Buenos Aires luego). En la aplicación de la pena de muerte podía recurrir al Gobernador quien fallaba asistido por un letrado o "experto"[255].

G) Funciones relacionadas con el abastecimiento de la población. Uno de los miembros del Cabildo, el fiel ejecutor, era —como vimos— el encargado de esta acción. La modificación del concepto colonial que había presidido las actividades del Cabildo en todo lo concerniente al abastecimiento urbano y la implantación de la libertad de comercio y de contratar, plantearon numerosos problemas que el Ayuntamiento debió afrontaren el último período de su existencia.

H) Funciones de cultura, de beneficencia y las relacionadas con las festividades públicas. La enseñanza primaria; la difusión de libros de beneficio colectivo; la iniciación de la actividad periodística con la publicación del "El Censor", convertido en un órgano de contralor del Gobierno; el patrocinio de fundaciones culturales; la creación de becas en establecimientos secundarios; la asistencia hospitalaria; el sostenimiento de la Casa de Expósitos; los auxilios prestados a los labradores pobres; la institución de pensiones a inválidos, viudas y huérfanos de militares caídos en defensa de la patria; el cuidado de la moral; la atención de festividades religiosas, civiles y profanas, etcétera, etcétera, encuadran dentro de esta categoría de funciones.

[255] ROSA, José M., *Historia…*, ob. cit. p. 249-250.

I) Funciones de controlador y de defensa de los intereses colectivos. Estaban a cargo de un funcionario especial, algo así como un tribuno popular, que integraba el Cabildo pero no tenía voto en las deliberaciones, si bien podía asistir a los acuerdos y peticionar verbalmente o por escrito. Era el Síndico Procurador general, llamado también personero del común.

J) Funciones financieras. Eran sumamente reducidas por la carencia de autonomía financiera (el Cabildo no podía crear impuestos) y la limitación de sus atribuciones en materia de inversiones. De ahí que en el último período de su existencia llevara una vida de privaciones y estrecheces, reagravada por la ayuda que en distintas ocasiones debió prestar al Superior de Gobierno y las erogaciones producidas por las nuevas atribuciones que se le confirieron.

K) Funciones ejercidas por delegación. "El Cabildo recaudaba por cuenta del Gobierno ciertos tributos locales que pertenecían a este"[256]. Debernos aclarar que estas atribuciones son las que subsistieron luego de la revolución. Salieron de su órbita y pasaron a la Intendencia de Policía o al Gobernador Intendente: el registro de vecindad, la policía sanitaria y de costumbres, la inspección y vigilancia de los espectáculos públicos, el cuidado de las calles y caminos. El Cabildo recién las recuperaría en 1820.

L) Funciones tributario-financieras. La creación de tributos, su recaudación e inversión del producido eran esenciales para estas comunidades locales.

Los recursos comunales eran genéricamente llamados "propios", según ZUCCHERINO los ordinarios[257]. Eran de carácter permanente con los que se cubrían los gastos y estaban constituidos por bienes productores de ingresos y también, ocasionalmente, por tasas o derechos cuyo producido se destinaba a cubrir gastos generales. En síntesis formaban el patrimonio de la ciudad. Anota Rosa corno propios los siguientes tributos: a) El alquiler de "cuartos" en la casa del Cabildo para oficinas privadas; b) Las ganancias del molino o tahoma municipal; c) El derecho de cortar leña en los montes comunales; d) El porcentaje pagado por los "accioneros" (que eran aquellos que lograban "permisos de vaquería" o "acción de vaquería" para posesionarse de un determinado número de cabezas de ganado cimarrón) por cada cuero o quintal de crines de cimarrones; e) Las "medias annatas", es decir la mitad del primer sueldo anual

[256] *Enciclopedia Jurídica Omeba*, ob. cit., p. 466.

[257] ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, *Derecho Público….*, ob. cit., ps. 57 y ss.

de un oficio concejil; f) El derecho de pregón para dar aviso a la población (porcentaje sobre subastas públicas, entre otros). Se agregan los derechos anuales (sobre carnicerías, pulperías, tahonas), derecho de mojonería (vino), derecho de aprovisionamiento de agua y leña (que pagaban los responsables de los buques anclados al puerto), pontazgo (por utilización de los puentes al transportar los animales)[258].

Los *arbitrios*, que eran recursos extraordinarios y votados por tiempo determinado y necesidades de guerra. Algunos de los arbitrios quedaron permanentes (es decir propios) como la sisa al tránsito de carretas y animales, la "alcabala" que gravaba las ventas, la licencia para abrir comercios, pulperías o talleres, las permisiones para vaquear o exportar dentro del municipio; y a veces, aunque no era un derecho comunal, el almojarifazgo o derecho aduanero a la introducción de mercaderías extranjeras.

M) Resumen de sus funciones[259]. Poderes, Funciones y Competencias del Cabildo: a) Electorales, b) Deliberantes, c) Políticas, d) Militares, e) Policía, f) Judiciales, g) Abastecimiento, h) Cultura, i) Beneficencia, j) Controlador y defensor de los intereses colectivos, k) Financieras, l) Por delegación.

N) Formas de funcionamiento. Como en sus orígenes castellanos, el Cabildo funcionaba de forma ordinaria o extraordinaria, al primero se lo llamaba "cerrado" y al segundo, "abierto". Este último estaba reservado para cuestiones de urgencia y necesidad, generalmente de definiciones de interés común para la población ligadas a cuestiones de guerra y defensa contra los indios. Según algunos autores el cabildo abierto antecedió al cerrado[260]. La Ley IV, título X, libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias autorizaba la convocatoria a cabildo abierto[261]. Hay muchos ejemplos en nuestra historia argentina. De la Fuente[262] dice que la facultad de celebrar "cabildo abierto" con la asistencia de los vecinos principales y de los altos empleados civiles, militares y eclesiásticos y con autorización o anuencia de las autoridades administrativas superiores de la localidad, se hacía para tratar asuntos de importancia,

---

[258] LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, 5ª ed. actualizada y ampliada, 2ª. reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 25.

[259] SÁENZ VALIENTE, José María, *Bajo la campana del Cabildo*, ob. cit.

[260] *Enciclopedia Jurídica Omeba*, p. 466.

[261] Ídem.

[262] DE LA FUENTE, *Los cabildos*, ob. cit., p. 110.

pero siempre de carácter comunal. Aunque los cabildos abiertos para tomar a consideración asuntos políticos no eran de la facultad de la corporación celebrarlos, igualmente, se llevaron a cabo por la fuerte presión o imposición del pueblo. Señala De la Fuente que fueron tres durante el Virreinato: el del 4 de agosto de 1806 (convocado a raíz de la agitación popular que produjo la fuga del virrey Sobremonte cuando la primera invasión inglesa y del que resultó su expulsión de la Capital); el del 19 de febrero de 1807 (también motivado por la fuga del mismo Virrey, en la segunda invasión inglesa y que terminó en la destitución del mismo, a pedido del pueblo y por decreto del cabildo y la Audiencia); y el tercero, el celebrado los días 22 y siguientes del mes de mayo de 1810. Nos detenemos en este, que fue el de más trascendencia.

Fue el Cabildo fundante, originario de nuestra Patria, instituyendo un Gobierno Revolucionario, amén de haber depuesto al último Virrey, Baltasar Hidalgo de Cisneros. Todo ello resultado de una efervescencia popular y producto de la audacia de voluntariosos ideólogos como Mariano Moreno, con razón reconocido el "numen de Mayo". Recuerda Sánchez VIAMONTE[263] otros hechos acaecidos posteriormente al 25 de mayo, ocupando el Cabildo un lugar prominente en los sucesos del 5 y 6 de abril de 1811.

Luego en 1815, cuando se produjo la sublevación de Álvarez Thomas contra Alvear, el Cabildo asume el Gobierno de Buenos Aires, y por extensión el de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Esto con el título de Cabildo Gobernador Provisorio del Estado. En junio de 1816 tiene una actuación parecida ante los conflictos provocados por la designación de Pueyrredón como Director Supremo, siendo semejante el papel desempeñado en 1820, después de la batalla de Cepeda: A él se debió la convocatoria de un Cabildo abierto, del cual, a su vez, emanó la Junta de Representantes que eligió al primer Gobernador de Buenos Aires, don Manuel de SARRATEA.

En San Luis, el cabildo abierto en 1840 sirvió como institución para elegir a su Gobernador provincial[264].

---

[263] SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1944, 2ª ed., 1959.

[264] RAMOS MEJÍA, Francisco, *El Federalismo Argentino*, ob. cit., p. 270, cita a Zinny, *Gobernadores*, T. III, ps. 35-140.

2.2. Precedentes constitucionales

La importancia del Cabildo, en la época, llevó a su consideración constitucional luego de la Revolución de Mayo y prácticamente hasta en vísperas de su abolición.

2.2.1. El Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sud, de la Sociedad Patriótica[265]

En el capítulo XXIV ("De la Municipalidad") se ocupa del régimen municipal disponiendo que "(E)n las ciudades y villas cuyo distrito pase de dos mil almas habrá municipalidades. Estas se compondrán del prefecto o subprefecto, del irenarca, del de menores y tres jueces de barrio en los pueblos subalternos y de cinco en las cabezas de provincias los cuales deberán ser nombrados por un año por el prefecto, según la lista de los que tenga cada población". Y en otro artículo prescribía que "(E)l cargo de la municipalidad, además de lo que ya le ha encargado la Constitución, será proponer a la policía los establecimientos útiles".

Además de lo estudiado, en materia electoral, los distritos, en las ciudades y en las que hubiese una municipalidad, estaban presididas (refiriéndose a las asambleas electorales primarias) por un miembro de la Municipalidad y los dos jueces de barrio más ancianos, auxiliados por un escribano; con lo que se demuestra la importancia basal del municipio en el régimen representativo que se propiciaba.

2.2.2. El proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata formado por una Comisión Especial nombrada en 1812[266]

En su capítulo XXII intitulado "De los ayuntamientos", en tres artículos describía el establecimiento de la institución y los objetos de las funciones municipales. Así regula sobre su establecimiento lo siguiente: "En todas las ciudades, villas y cabezas de partido que tengan trescientos vecinos, habrá ayuntamientos compuestos de

---

[265] *Antecedentes constitucionales argentinos*, 1810-1813, Ediciones Magisterio. Buenos Aires, 1969, ps. 63 y 46.

[266] Ídem, p. 80. En el capítulo VII. título De las asambleas electorales de partido se describían importantes funciones al efecto electoral para los partidos. Así se determinaba que "(L)os electores parroquiales forman las juntas electorales de partido. Se congregaron a la cabecera de cada partido. Ellos deben nombrar los electores para la asamblea general de provincia..." (artículo 1º).

alcaldes y regidores nombrados por los pueblos anualmente". También prescribía que el ejercicio del cargo constituía carga pública; sobre la forma de elección, la que era determinada mediante ley, y sobre los objetos de sus funciones, que eran: "1º) velar por la sanidad, comodidad, abundancia, prosperidad y ornato de los pueblos; 2°) sobre la educación pública; 3°) sobre los establecimientos de beneficencia; 4°) sobre la conservación del orden público, en el modo y forma y con la extensión que prescribirá la ley".

2.2.3. El Estatuto Provisional de 1815

Este "contiene disposiciones relativas a la integración de los cabildos y sus atribuciones, que llegaban hasta la intervención en la designación de oficiales superiores del ejército y el aseguramiento de la libertad de imprenta, según se aprecia en las secciones sexto y séptima"[267].

2.2.4. El Reglamento Provisorio de 1817

"Se mantiene en términos similares al anterior Estatuto, la elección de los miembros del cabildo, además de garantizarse el funcionamiento independiente de la institución, que ya tenía atribuciones relativas a la elección de los diputados"[268].

2.2.5. La Constitución de 1819

"Se conservaron las anteriores normas jurídicas relativas a los cabildos, agregándose en el capítulo segundo de la sección segunda la obligación de nombrar un capitular y un propietario para electores de senadores que representen a la provincia"[269].

2.3. Supresión del Cabildo

2.3.1. Antecedentes

---

[267] VANOSSI. Jorge R., *El Municipio*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, 1984, *Perspectiva histórica del municipio argentino*, por Antonio HERNÁNDEZ, Antonio M., ps. 58 y 59.

[268] Ídem, p. 59.

[269] Ídem.

Sobre estos temas en particular seguimos lo expuesto por Emilio RAVIGNANI[270].

A) La organización constitucional de la Provincia de Buenos Aires. El Cabildo abierto de febrero de 1820 creó la Junta de Representantes, compuesta de diputados de la ciudad de Buenos Aires. Esta misma Junta fue la que eligió como primer Gobernador a Manuel de SARRATEA. Los representantes o legisladores pertenecían a la ciudad, y como la Provincia era una jurisdicción más extensa, luego surgió la necesidad de elegir también representantes de la campaña. Esto ocurrió el 20 de septiembre de 1820, siendo 12 diputados por la ciudad y 11 por la campaña. En cuanto a los poderes, que se regían por leyes especiales funcionaban el Gobernador, con cargo provisorio, la Legislatura y la Justicia. Esta última en manos del Cabildo, a excepción de la Cámara de Apelaciones. De esta situación inorgánica se desprende que en distintas ocasiones se estilara otorgarle al Gobernador facultades extraordinarias, constituyéndose las primeras en favor de Martín Rodríguez.

Instalado este último como Gobernador, en 1821, la Junta de Representantes sanciona un reglamento el que divide a la Provincia —para su organización política y administrativa—, en partidos subordinados al gobierno intendencia de Buenos Aires. Así se establecieron jueces ordinarios y subdelegados de intendencia en lo relativo a policía, hacienda y guerra; todo ello con arreglo a la Ordenanza de Intendentes. Se habían creado cinco partidos: Arrecifes, Luján, Morón, Ensenada y Chascomús. Empero, Rodríguez y su entorno suspenden la observancia del reglamento so pretexto de errores, y con la convicción no secreta de aspirar a nuevas instituciones que rompan el molde colonial español.

El propósito fue organizar institucionalmente a Buenos Aires (como estado miembro), resultando ser un proceso que siguió el modelo inglés de constitución abierta, como veremos. La Junta dictó un Reglamento interno que sustituía al de uso común, cual era el del Congreso de Tucumán, y su autor fue Juan José Paso. Aún no existía la Constitución Provincial, que era el objetivo superlativo de los hombres del gobierno. Cuando se aprobó el Reglamento de la Junta, también se trató la institución de un Gobernador propietario—ya no provisorio— y la propuesta era que se le tomara juramento con anterioridad a la sanción de la Constitución. Por amplia mayoría y con dos votos en contra, se le toma juramento a Martín Rodríguez, quien lo hace como

[270] RAVIGNANI. Emilio, *Historia Constitucional Argentina*. t. II, ob. cit., ps. 84 y ss.

Gobernador propietario y por una Constitución que aún no había sido sancionada, pero cuya misión de dictarse ya comenzaba en los albores constituyentes bonaerenses.

B) La necesidad de sancionar una Constitución Provincial. Ley de Elecciones.

El Cabildo no encuadraba en el constitucionalismo de la época, siendo un órgano oligárquico, divorciado de la opinión pública, remedo de organismo democrático y conducto seguro para todas las revueltas demagógicas[271].

Como se dijo, para organizar jurídicamente la provincia, se escogió el sistema de constitución abierta. Y a se había instalado o constituido el Poder Ejecutivo, en cabeza del Gobernador Rodríguez, restando reglamentarse los otros dos poderes. Uno que ya estaba en ciernes, el Legislativo, con una Junta (con su reglamento Interno), y el otro, el judicial cuyas funciones cumplía el Cabildo de Buenos Aires (ciudad) y el de Luján (en su villa).

Se nombra una comisión redactora compuesta por Bernardino RIVADAVIA, Juan José Paso y Manuel José García. Luego, RIVADAVIA sustituye al Secretario de Gobierno renunciante, y ya influía activamente en las reuniones de la Junta. En agosto de 1821, la Junta fijó su naturaleza declarándose extraordinaria y constituyente, duplicando el número de diputados, y se agrega uno más por la población de Carmen de Patagones, el que sería designado por decreto —por razones de distancia del partido al que solo se podía llegar por mar—. Se debate por entonces el Reglamento de elecciones que es la constitución del Poder Legislativo de la Provincia. Y este resulta ser un capítulo del Reglamento Constitucional. Más tarde el 4 de septiembre de 1821 se completa con la ley que determina las facultades de la Junta —sobre contribuciones de impuestos directos o indirectos y el presupuesto de gastos, sueldos, etc.—. Esta ley es de capital importancia por su contenido —ya fijaba el sufragio universal— y por la permanencia que tuvo en el tiempo, ya que salvo algunas reformas, continuó vigente hasta 1854, año de la sanción de la Constitución Bonaerense.

C) Partidos políticos en pugna. A poco de conocerse las medidas reformistas del gobierno de Rodríguez, que se movía primordialmente con gente del Partido Unitario, como Agüero, Valentín Gómez, Bernardino RIVADAVIA, Manuel José García, no se hizo

[271] HERAS, Carlos, *La supresión del cabildo de Buenos Aires*, Humanidades IX, Buenos Aires, 1925, ps. 6, cit. por Gorla, Carlos María, *Evolución histórica del régimen municipal argentino*, CONICET, Buenos Aires, 2007, p. 14.

esperar la réplica. Por el otro lado ya se gestaba el Partido Federal[272], con un sector aristocrático que residía en la ciudad y uno proletario que lo hacía en la campaña. Al partido urbano lo capitaneaba Manuel DORREGO, y al de la campaña, Juan Manuel de ROSAS, quien se había integrado a la Junta como diputado —desde la renovación del 17 de marzo de 1821—.

No concurrió nunca ROSAS, excusándose en varias oportunidades, y haciendo saber sus "protestas", que en su momento iba a argumentar en la Junta. El Partido Federal estaba en mayor contacto con las masas populares, y una Ley electoral como la sancionada, en que votaba todo habitante —no solo el vecino— vino a potenciar ese aval que se patentizó con la reprobación al Congreso de 1824-1827, y la sanción de la Constitución de 1826. Estas no salieron de su fuero teórico y ni la provincia ni la Nación la acataron, más bien la repudiaron. Dice RAVIGNANI que" este sistema de sufragio universal permitirá accionar a los caudillos que predominarán como exponentes de la voluntad de la mayoría. Y así se explica que, dada la tendencia federal de esos personajes, también se oriente el país en virtud del mecanismo de dicha ley, hacia la forma de gobierno que hoy tiene la República Argentina"[273]. Tras una anulación de elecciones, en las que habían sido electos Manuel DE SARRATEA —ex Gobernador del año 1820— y un fraile, el padre Francisco Castañeda, dos federales; el Gobierno y la Junta de la neta tendencia unitaria va generando sus propias dudas y errores. Por temor a que nuevamente resultaran vencedores los federales, el Poder Ejecutivo inhibe para ser electo diputado al fraile Castañeda[274] so pretexto de publicar panfletos —tenía una imprenta y era severamente crítico del gobierno— agraviantes. Esto se manifiesta con la falta del interés público para concurrir a las elecciones.

Quizá vemos aquí uno de los primeros síntomas de falta de participación en las cuestiones públicas. Y aquí, como latiguillo de la historia —y en alguna medida

---

[272] Luego en 1828 —dice SALDIAS— se fusionaron. quedando confundidos en uno solo al mando de Rosas. Ver ZORRAQUIN BECÚ, ob. cit.; SALDÍAS, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina, Rosas y su época*, Ediciones Librería la Facultad de Juan Roldán, Buenos Aires 1911 t. III, p. 23.

[273] Ver RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*... ob. cit.

[274] "Pero el travieso franciscano tenía cáscara de fierro; y mientras que la autoridad y el vecindario escrupuloso, resolvían qué era dado hacer con el título no muy académico de El Desengañador, él salía a la palestra con su despertador Teo-filantrópico-místico-político...". Así habla SALDÍAS, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina, Rosas y su época*, Buenos Aires, 1911, Editorial Librería La Facultad de Juan Roldán, t. l, ps. 126 y ss.

impm1antedebido a actos reñidos con la transparencia y emparentados con la corrupción y los intereses sectoriales[275].

Dice RAVIGNANI que en diciembre de 1821, en la misma Sala de representantes y según un párrafo que encontramos en el acta respectiva que, como siempre, es muy abreviada, se demuestran las maniobras impuestas para anular la acción federal y hacer triunfar el unitarismo. Los unitarios impedían en la Junta la concurrencia al Congreso de Córdoba convocado por BUSTOS (con netas ideas federales) logrando el objetivo, y a la vez organizándose la Provincia. Aunque el auge de las masas populares, dice ROSA, dio razón de ser al "incontenible impulso federal"[276], por el que los caudillos gobernaron las Provincias.

La gran mayoría, por no decir la totalidad de historiadores han caracterizado, según sus visiones, investigaciones y convicciones a estos partidos políticos.

La opinión y descripción liberal de José Manuel ESTRADA —el autor de la frase, acaso la más severa como brutal, contra ROSAS ("Le hemos vencido y odiado y decimos: el pueblo es inocente...". "ROSAS es un monstruo que abortó el infierno")—sobre el Partido Unitario era: Rehacer la administración local de Bs. As., preparando un modelo de gobierno centralista y modelo para la república; era doctrinarista (y por ello, desconfiado, imperativo, intransigente); científico y moral; aristocrático (en su integración); de índole propagandista; civilizador (por su naturaleza); desarrollo de una política conceptualista-deductiva; patriótico; arrogante como todo utopista (francófilo); fanatizado en sus teorías, desdeñaba probarlas en contacto con la experiencia[277].

El partido federal: no abundaba en personalidades; más político que doctrinario; menos contemplativo a lo abstracto y mejor analista de la realidad social; desechaba las teorías francesas y se inclinaba más hacia la angloamericana (Artigas, gran exponente, siguió en importante forma los postulados de la Constitución norteamericana en su proyecto federalista); arrastraba valientemente la suerte; no quería organizarse con leyes utópicas ni prestigios ficticios, quería que el pueblo se diera su propia ley, con sus

---

[275] RAVIGNANI, *Historia Constitucional…,* ob. cit.

[276] ROSA, José María, *Rosas. Nuestro contemporáneo*, sus 20 años de gobierno, La Candelaria, colecc. N° 1, Buenos Aires, 1970, ps. 14-15.

[277] ESTRADA, José Manuel, *La Político Liberal bajo la Tiranía de Rosas,* Ediciones Estrada, Buenos Aires, 1955, p. 2.

derechos e intereses legítimos; quería desarmar los caudillos haciendo justicia al pueblo y civilizándole por la práctica y bajo la garantía de las instituciones libres. Y continúa diciendo el historiador:"los unitarios presumían desalojar todos los elementos primitivos de la nación política: los federales anhelaban domesticarles, filtrarles la luz gradualmente y dar al país formas estables y resistentes"[278]. Pero balanceemos en alguna medida los juicios a ROSAS.

SALDÍAS lo describe como el hacendado más prestigioso de la república, merced a su trabajo en las industrias rurales y de una gran influencia en las campañas[279].

D) Proceso legislativo y político de la Supresión de los Cabildos o la institución de un nuevo Poder Judicial en Buenos Aires.

a) El Mensaje del Poder Ejecutivo a la Junta. El 24 de noviembre el Ejecutivo, con la firma de RIVADAVIA y Rodríguez, se dirigió a la Junta sosteniendo que los cabildos ya no tenían objeto en la sociedad: "Luego que arribé a ver el todo del plan de contribuciones y del método de la recaudación de ellas; y que igualmente logré hallar una organización de la Magistratura exenta en la mayor parte de los efectos de que se resiente la actual, y capaz de reparar algún tanto la falta de Códigos que forman un sistema de legislación: empecé a considerar los Cabildos sin un servicio en la sociedad, no solo que correspondiese a la influencia que les ha dado la habitud y los sucesos, pero ni aún que motivase su existencia".

"La formación del Plan de Policía de la campaña como de la Capital ha llevado las consideraciones de este Gobierno hasta el convencimiento de que para organizar una Policía cual la reclama la situación del país es imprescindible *dejar a los cabildos sin atribución real alguna*".

"Sin embargo la gravedad de la materia me retenía en una circunspecta suspensión, y casi ya decidido a esperar los auxilios del tiempo para resolverlo; en estas circunstancias se ha elevado a este Gobierno una representación enérgica, y que en verdad aflige, firmada por ciento sesenta vecinos que piden la supresión del Cabildo de la Villa de Luján. El gobierno ha juzgado que no debió dejar de hacer lugar, y cediendo a las consideraciones de primer orden que llevo expuestas he creído de mi deber pasar a

[278] Ídem, ps. 14-15.

[279] Ídem, ps. 15-16.

la sanción de esa Honorable Sala el adjunto proyecto de ley cuya discusión he encargado a *los señores ministros*"[280] .

Dicho proyecto tenía solamente dos artículos que disponían: "Artículo 1º: Quedan suprimidos los cabildos hasta el establecimiento del orden permanente de la provincia". "Artículo 2º: Se exceptúan de las disposiciones del artículo anterior el Cabildo de la capital"[281].

b) El tratamiento legislativo. a´) El despacho de la Comisión interior de la Junta. "El Cabildo de la Villa de Luján único existente en la campaña lejos de concurrir al bien de la Sociedad a que pertenece objeto exclusivo para su conservación; ha labrado hasta el presente la ruina de aquel vecindario lo comprueba de un modo irrefragable la enérgica y afligente Representación firmada por 160 individuos entre Vecinos, Hacendados y Labradores, solicitando del Gobierno la extinción de dicha Corporación que ha tenido presente la Comisión; siendo por lo tanto de opinión que V. H. debe sancionarla en *los terminos que se propone* (...) por el Poder Ejecutivo"[282].

b´) La exposición de RIVADAVIA. El 5 de diciembre se trata el tema en Comisión, a cuya reunión concurre RIVADAVIA a defender su tesis. Allí efectúa un análisis que se puede dividir en tres aspectos, y según surge de lo aportado por RAVIGNANI: en lo histórico, en lo representativo y lo judicial. Con relación a lo histórico dice RIVADAVIA, luego de reseñar su nacimiento desde la remota antigüedad, con sus funestos progresos del Gobierno feudal y las distintas alternativas que había sufrido con el tiempo y en diversos gobiernos ejercidos por las coronas que transcurrieron por España, y su instalación en América: "que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente".

En lo representativo, "Que un Gobierno Monárquico absoluto en el que la Soberanía Nacional estaba personificada al individuo que la ejercía por título de Sucesión, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación; pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y se ejerce con toda la plenitud de un

[280] Ver RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit., p. 104-105.

[281] RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit., p. 105.

[282] Ídem, p. 105.

sistema liberal por medio de aquellas autoridades que viva representación de los pueblos con funciones reales que les ha circunscripto la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales"[283].

Luego en materia de la administración de justicia dice: "Que en este estado aparecen los Cabildos sin una atribución real y útil al Público; que la administración de justicia en primera instancia que han tenido hasta ahora no puede ser más viciosa, aun prescindiendo de sus trámites y fórmulas que ejerciéndose por nombres que en el mero hecho de recibir menores para juzgar por el juicio, y hujo la responsabilidad de estos confiesan su inhabilidad, y que este proyecto ya tenía el Gobierno un modo de ocurrir a su mejora por medio de un reglamento provisorio de administración de justicia, y por otro al de la Policía que llenase el concepto de su denominación, y que por lo que toca el reparto de contribuciones que también tenían los Cabildos los proyectos que en esta materia tenía representados el Gobierno llenaban su objeto en toda su extensión..."[284].

c´) La posición del diputado Anchorena. Anchorena, sostuvo la posición de mantener el cabildo de la ciudad de Buenos Aires y suprimir el de la campaña. Fundó su voto en que la institución de Buenos Aires había prestado servicios recomendables al público, antes y después de la gloriosa revolución, tanto en la guerra exterior de la independencia cuanto en las oscilaciones políticas de que desgraciadamente había sido teatro el Pueblo, siendo en todas ellas su Municipalidad el iris de Paz y conciliación. Además difundió las funciones de justicia y policía que prestaba.

d´) RIVADAVIA modifica el proyecto y avanza sobre el Cabildo de Buenos Aires. Sostuvo el Ministro que debían tomarse medidas radicales y que aun cuando pretendiera solamente la supresión del cabildo de Luján, también era partidario de tomar igual medida con el de la capital, añadiendo que podía no tratarse el art. 2º del proyecto del Poder Ejecutivo, votando pura y simplemente el art. 1°. Además —según RAVIGNANI— reconoció la intención política de haber proyectado el art. 2º, con el objeto de observar el efecto que producía en la opinión de la ciudad la supresión del cabildo de Luján[285]. Arribando a la conclusión que comprobaba que el cuerpo capitular era una cosa muerta como institución, y por ello, podía la Junta con toda tranquilidad llegar a la supresión del Cabildo de Buenos Aires, con la confianza de que no se afectaría la opinión pública.

---

[283] RAVIGNANI, Emilio *Historia Constitucional*…, ob. y aut. cits .. p. 106.

[284] Ídem.

[285] RAVIGNANI. Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit., p. 106.

e´) La comisión resuelve devolver el proyecto hasta tanto se organizara el Poder Judicial. Agüero, que también era partidario de la supresión, habiendo oído lo expuesto por Anchorena y Gómez acerca de la administración de justicia, propuso la devolución del proyecto al Ejecutivo, al efecto de la redacción del Reglamento de Justicia.

Se trataba de la virtual organización del Poder Judicial provincial, en la que los cabildos ——en ejercicio hasta ese momento de las funciones de Justicia y Baja Policía— estaban naturalmente ligados.

Valentín Gómez, a la luz de los actuales requerimientos, parecía haber entendido el meollo de la distribución de los poderes, y reclamando el deslinde de competencia que debían tener los cabildos, nos da la sensación de haber propuesto la continuidad de los Cabildos en estricto cumplimientos de un Poder Municipal.

Dice al respecto "...sin embargo también se ve forzada a confesar la comisión que esta clase de establecimientos fue la única popular en el antiguo régimen, y que esta cualidad puede bien hacerlo compatibles con todas las formas nuevas que puedan recibir la Constitución de la Provincia, si V. H. acuerda reducir sus atribuciones de manera que no salgan una línea más allá del espacio que debe demarcar su distrito".

RAVIGNANI también lo acredita, Gómez quería convertirlo en una verdadera Municipalidad, cercenando sus facultades, de manera que no podía chocar con la Junta de Representantes (Poder Legislativo de la provincia).

f´) Acusación de RIVADAVIA sobre el cabildo. Esta llega el 21 de diciembre, eligiendo RIVADAVIA el costado más débil de la continuación de la institución capitular, cual fue la de argumentar la colisión o incompatibilidad de funciones iguales entre la Junta y el Cabildo, potenciado con el temor del poder político que había cumplido en la historia y el posible desplazamiento de las nuevas autoridades. Como recuerda RAVIGNANI, en más de una ocasión asumió y ejerció funciones ejecutivas tomando la actitud de un poder gobernante ejecutivo.

A las anteriores acusaciones vertidas durante todas las reuniones efectuadas en la Junta contra el cabildo: "anacrónico", "innecesario al presente", "incompatible con un gobierno representativo", "sin atribución real y útil al público", "la administración de justicia que han tenido hasta ahora no puede ser más viciosa", "su existencia es contraria a la de la representación provincial", "cuerpo subalterno que no tiene razón de ser", agregó la de "monstruo de la anarquía".

Dijo además RIVADAVIA, ese día21 de diciembre —cuando se devolvió el proyecto al ejecutivo—: "...y la causa cabalmente era la coexistencia de unos cuerpos que por la ilusión, y por la habitudes, y la preocupación e intereses de ciertos individuos que los hacían jugar bajo de diversas fórmulas, tenían un poder bastante, para siempre ser funesto a las autoridades nacidas en tiempo de nuestra regeneración política. Y que unos cuerpos que eran una tercer entidad de una naturaleza popular a la vez sin dejar de ser religiosa, y germen del Gobierno metropolitano era imposible que no hagan valer su popularidad para disputar un lugar de preferencia a las autoridades que habían venido después de los Cabildos: que este era el verdadero punto de vista en que debía considerarse el negocio"[286].

El 20 de diciembre llega una nota del Gobernador que pone fin a la discusión: suprimir los Cabildos y crear el Poder Judicial de Buenos Aires. Ese día el cabildo de Buenos Aires, ejerciendo el derecho de la legítima defensa, envía una severa nota dirigida contra la Junta y el Gobernador de querer suprimir la institución. RIVADAVIA concurre ese día y allí lo llama "monstruo de la anarquía", en defensa de los poderes constituidos.

2.3.2. El texto de la Ley

Artículo primero: Quedan suprimidos los cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades. Esto merece un comentario que también hace RAVIGNANI, y que no viene de más. Cuando la ley se refiere a los cabildos, lo hace en alusión a los de Buenos Aires y Luján, únicos en la provincia de Buenos Aires, pues sobre los demás no tenía injerencia la Junta de Representantes. La segunda parte del artículo hace referencia que esa medida tiene efectos suspensivos, hasta la creación del poder administrador de la ciudad, que debe reemplazaren sus funciones municipales al Ayuntamiento.

---

[286] RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit., p. 110. Y completa RAVIGNANI, que comenzó en el año XX, en que de inmediato con la caída del Directorio y del Congreso, se conviene en un gobierno ejecutivo y colegiado, al mismo tiempo que dicta disposiciones de carácter legislativo. Pero como ha surgido un ejecutivo unipersonal y existe una Junta de representantes ejerce el poder legislativo, ya no tiene el Cabildo razón de ser, pues se ha convertido, pura y simplemente, en un cuerpo municipal, que era el objetivo de la política Rivadaviana en la Junta (p. 111).

Pero, esta ley que desmembraba las atribuciones de los Cabildos, amén de sepultarlos institucionalmente, sustituía sus funciones judiciales por otras nuevas y con distintas condiciones y características que enseguida veremos.

El texto de la ley continúa en su Art. 2: "Lajusticia ordinaria será administrada por cinco letrados denominados jueces de primero instancia". Art. 3: "Dos de los cinco jueces administrarán justicia en la capital y tres en la campaña". Art. 4: "La dotación de los jueces de la Capital sería de mil pesos y quinientos pesos y la de los de la campaña de dos mil pesos anuales, sus atribuciones hasta el establecimiento de los códigos serán las mismas en lo civil y criminal que la de los alcaldes llamados ordinarios". Art. 5: "En la imposibilidad de establecer una división bien proporcionada del territorio de la Provincia, hasta obtener el padrón y plano topográfico, el gobierno designará en ínterin a los tres jueces de campaña en sus respectivas jurisdicciones". Art. 6: "Se nombrará un Letrado que desempeñe las funciones de defensor de pobres y menores y procurador general de la provincia con la dotación de mil doscientos pesos anuales". Art. 7: "Habrá en cada parroquia un juez de paz". Art. 8: "En las parroquias de campaña el gobierno establecerá los que considere necesario según su extensión". Art. 9: "Las atribuciones de los jueces de paz, ínterin se publican los códigos respectivos, serán juzgar en todas las demandas que las leyes y práctica vigentes declara verbales, arbitrar en las diferencias y en la campaña reunirán la de los alcaldes de hermandad que quedarán suprimidos". Art. 10: "La policía alta y la baja, la inspección de mercados y abastos en todo el territorio de la provincia estará a cargo de un jefe de policía, de seis comisarios para la Capital y ocho para la campaña". Art. 11: "La dotación de jefe de policía será de dos mil pesos anuales; de los seis comisarios paro lo Capital, cuatro tendrán el sueldo de ochocientos pesos anuales, los otros dos serán inspectores de mercados y abastos, con una dotación de seiscientos pesos anuales y la misma tendrán los comisarios de campaña". Art. 12: "Las atribuciones del jefe y comisarios de policía serán designadas por el gobierno hasta la sanción de las leyes correspondientes".

RAVIGNANI[287] realiza algunas apreciaciones sobre el articulado, y sintetizamos lo que creemos esencial: 1) Se instaura la justicia letrada de primera instancia sobre la lega del cabildo; 2) Tanto el defensor de pobres como el procurador de la provincia son letrados; 3) Los jueces de paz sustituyen a los alcaldes de hermandad (en cada partido), ejerciendo las funciones de los mismos; 4) Se crea la policía alta y baja. Además

[287] RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit., ps. 112 y ss.

podemos decir como colofón a esta idea, que desplaza la distribución o descentralización del poder político —propio del gobierno hispano y de Indias, dice BERNARD— e instaura el sistema francés de las municipalidades que es propio con la forma de estado unitaria. La ley de RIVADAVIA no solo destruyó el Cabildo, sino que también arrasó con el gobierno de los partidos de campaña, los alcaldes de hermandad, virtuales delegados de aquel y gérmenes insoslayables de los actuales gobernantes comunales.

C) Supresión de los Cabildos en las Provincias. A poco de iniciarse nuestra vida patria independiente fueron abolidos los cabildos, en un proceso que va desde 1814 hasta 1838. No solo Buenos Aires había suprimido los Cabildos (1821), también había hecho lo propio la Provincia de Entre Ríos, constituyéndose esta en la primera que lo llevara a cabo. La decisión data del año 1814, y fueron reemplazados por los comandantes militares con motivo de las luchas contra el Directorio y el arraigo del "artiguismo" en esa Provincia. RAMÍREZ, caudillo entrerriano, al dictar el Reglamento de la República Entrerriana, suprimió también el Cabildo de Corrientes en septiembre de 1820.

La Rioja lo hizo en el mismo año que Buenos Aires, a principios de 1822. Luego, en 1824 suprimieron los Cabildos Tucumán, Córdoba, Mendoza y San Juan. Salta, a través de su sala de representantes, abolió la institución municipal en 1825. En 1828 lo hacen Catamarca y San Luis.

Por su lado, y con la influencia de Estanislao LÓPEZ a la Legislatura, Santa Fe suprimió el Cabildo por Ley del 13 de octubre de 1832, rigiendo la medida a partir del 1º de enero de 1833.

También en octubre de 1832, fue abolido el de Santiago del Estero. La provincia que más tardó en desarticularlo, fue Jujuy, haciéndolo el 1 o de enero de 1838, en cumplimiento de un decreto de su gobernador Pablo ALEMÁN. Sin embargo, hubo una excepción de esta suplantación —apunta HERNÁNDEZ— de los gobiernos locales por los provinciales, y fue el de la ciudad de Orán en Salta[288].

a) Contemplación legal del Cabildo en las Provincias. A pesar de que la Ley bonaerense estudiada y las provincias asestaron un duro golpe contra los cabildos, no se pudo frenar su contemplación legal en algunos reglamentos provincianos. La institución

[288] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 106.

municipal sobrevivió en los siguientes textos y realidades provinciales, a saber: a) Reglamento Provisorio para el Régimen y Administración de la Provincia de Córdoba (1821); b) Reglamento Constitucional de Catamarca (1823); y c) Estatuto Jujeño (1839)[289].

2.3.3. El juicio crítico de la doctrina nacional

Dijo San Martín que "Los hombres en general juzgan de lo pasado según su verdadera justicia, y de lo presente según sus intereses"[290].

A) Juan Bautista ALBERDI. La crítica que hace el tucumano de la medida Rivadaviana, le sirvió de base elíptica para efectuar un juicio histórico sobre —dice HERNÁNDEZ— el despotismo político de ROSAS. "El parricidio fue castigado con la pena del talión; pues la libertad republicana pereció a manos del despotismo político, restaurado sin el contrapeso que antes oponía la libertad municipal". "En nombre de la soberanía del pueblo se quitó al pueblo su antiguo poder de administrar sus negocios civiles y económicos. De un antiguo cabildo español había salido a la luz, el 25 de mayo de 1810, el gobierno republicano de los argentinos, pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia (...) La ley que suprimió la libertad municipal para reemplazarla por la policía militar, cuyo modelo trajo RIVADAVIA, de Francia, donde los Borbones lo tenían del despotismo de Napoleón, ha sido el brazo derecho de ROSAS"[291].

B) BERNARDino de la Trinidad GONZÁLEZ RIVADAVIA. Imbuido de las ideas políticas y legislativas del autor inglés Jeremy BENTHAM —quien estuvo "presente" en varios de sus proyectos—, fue llamado "primer ministro por el voto público" en el gobierno del General Martín Rodríguez.

RIVADAVIA hace su propia crítica[292], renegando de su Mensaje (decreto) a la sala de Representantes, al ser deslumbrado —en su lectura— por las ideas de Alexis DE TOCQUEVILLE, autor este de La Democracia en América. RIVADAVIA traduce en su

[289] Ver ZUCCHERINO, Ricardo M., *Derecho Municipal…,* ob. cit., ps. 59-60.

[290] Ver ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El federalismo argentino*, Perrot, Bs. As., 4ª. ed., 1981, p. 16.

[291] *Derecho Público Provincial argentino*, Editorial La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917, cap. 11, ps. 88, 89 y 93.

[292] *RIVADAVIA y su tiempo*, Buenos Aires, 1943, II, ps. 28 y 331, cit. por MASSOLO, Héctor C., *Diccionario Histórico Argentino*, T. VI, ob. cit. ps. 175 y ss.

destierro la obra al castellano y toma conciencia de su error; y junto a Del Carril se convierten al federalismo[293].

C) Tomás Diego BERNARD[294]. El platense, en su obra, efectúa una opinión que aparece como la más importante. También es citada por otros autores. Primero dice que esta es la primera gran crisis del municipalismo en Argentina; crisis, cuyos preciosos efectos se van a extender hasta la organización constitucional definitiva del país, en 1853. La obra de RIVADAVIA, en procura de destruir los focos de descentralización política en el país, comienza con la abolición de los Cabildos (tarea que finalmente consigue).

D) Horacio ROSATTI[295]. Reconocemos que es muy elaborada y racional la opinión del autor santafesino sobre este punto. Y, agreguemos, inteligentemente sintética, cosa que no podríamos lograr en este trabajo. Este autor analiza el Municipio y el Cabildo, y la opinión de los más destacados autores de la doctrina nacional. Justifica a RIVADAVIA, y adelanta el juicio crítico hacia ECHEVERRÍA y a ALBERDI.

El primero, que actuó con criterio racionalista-positivista y de organización nacional deductiva, desde lo general (nacional) a lo particular (local). Y los segundos —con sus diferencias lógicas y demostradas—, que intentan reflotar al Cabildo para reverdecer al federalismo. Los tres intelectuales —dice— cometen el error de asimilación y terminan fracasando. Sobredimensionaron el papel del Cabildo en los modelos de descentralización política. Continúa el autor:"(S)i el Cabildo-institución no hubiera sido destruido antes de tiempo, hoy sabríamos la causa de su muerte natural; si por 'evolución' hacia la provincia argentina o por 'reducción' al municipio argentino".

E) Bernardo CANAL-FEIJOO[296]. Relaciona el hecho de la supresión directamente con el federalismo y dice: "(E)l primer golpe formal serio asestado a la incipiente vocación federalista fue sin duda la supresión y destrucción de los Cabildos; obra calculada del mayor 'unitario', RIVADAVIA". "Eran prácticamente, tal como existían en aquel momento, bien poca cosa los Cabildos heredados de la Colonia española, y podían

---

[293] ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El Federalismo Argentino*, Perrot, Buenos Aires, 1981, 4ª ed., p. 130, citando a Antonio Zinny y Luis V. Varela en sendas obras.

[294] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., ps. 10 y ss.

[295] ROSATTI, Horacio D., *Tratado de Derecho…,* ob. cit., ps. 68 y ss.

[296] CANAL-FEIJOO, Bernardo, *La Frustración Constitucional*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1958.

ser destruidos sin muchos cargos de conciencia formal, en cuanto eran lo que eran prácticamente.

Pero todo era poca cosa en aquel momento de la historia del país, si se había de medir la realidad según falsillas abstractas". "Como todo el país, lo que valorizaba los Cabildos no era lo que eran sino lo que debían y podían ser, lo que quería que fuesen, percepciones que dependían del enfoque intencional sistemático del enjuiciador"[297].

Y sigue diciendo el autor que "(F)rente a un cabildo malo o descalabrado, solo cabe pensar en mejorarlo o reajustarlo, si se trata de que exista el Cabildo con las funciones constitucionales que le son inherentes y lo comprometen a la esencia del federalismo"[298]. Y continúa diciendo que para RIVADAVIA, se trataba de que no existieran los cabildos, simplemente; aprovechándose de la situación del estado de corrupción que los embargaba para liquidar su función. Concluye sobre el punto que "(N)unca se preocupó por supuesto en restituirlos con la estructura funcional sana que les sobreentendía la ortodoxia doctrinaria y alguna experiencia extranjera"[299]. Lo tratado por CANAL-FEIJOO sobre la posición en relación a la supresión del Cabildo, adelanta su juicio sobre la importancia de este, en estricta vinculación con el federalismo; tema que desarrollamos *infra*.

F) Nuestra opinión. Sin duda alguna que el tema planteaba varias tareas a efectuarse por parte de la clase gobernante de esa época, en lo que concierne a la organización nacional. En este caso, nacía el Estado de Buenos Aires, como bien lo apunta RAVIGNANI. Y a habían nacido en el mundo, las ideas de la división de poderes y la instauración de las repúblicas que sustituían a las monarquías. La revolución gloriosa de 1688 en Inglaterra, con la inspiración ideológica de John LOCKE y su ya conocida idea de la división de poderes, continuada luego por Carlos Lui de Secondant Barón de la Bréde y de MONTESQUIEU (autor del *Espíritu de las Leyes*), había dejado como resultado de esa siembra, los hechos de la Independencia americana de 1776,conlaConstituciónde Virginia de 1778, y luego, la Constitución de 1787; también en Francia, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1769, y la Constitución de 1789. Esas ideas no eran desconocidas en el Río de la Plata.

---

[297] Ídem, ps. 15 y 16.

[298] Ídem, p. 16.

[299] Ídem.

La república como sistema político, implica entre otras grandes cosas un principio de división de poderes, coordinación de funciones, con la firme convicción probada que "*le pouvoir arret le pouvoir*" (el poder detiene al poder)[300]. Hasta ese momento, teníamos el cabildo como institución, heredada de España. Como centro y cabeza de todos los poderes.

Recordemos que allí se centralizaban todos los poderes, de toda índole, ejecutivo, jurisdiccional y legislativo. Restaba la independencia de esos poderes, tal como funcionan —con sus gruesos errores en cuanto a los principios republicanos— o, me corrijo, como deberían funcionar hoy día. Y esa tarea pareció emprender RIVADAVIA, amén de tener intencionalidad de defenestrar al localismo incipiente que embanderaban los federales[301].

Con un criterio deductivo[302], pensando en la organización nacional y con un marcado sentido normativo racional. A este criterio se le oponía el otro, mucho menos preocupado en las instituciones, que en las necesidades reales del pueblo proletario: "unitarios-propietarios contra federales-proletarios"[303].

Una semblanza sobre el ideario de ROSAS, de un distinguido autor[304] lo dice todo, en cuanto al pensamiento federal de la época: "Prefería entonces mantener la situación provisorio que existía en la República antes que acometer brillantes planes constitucionales que la experiencia había revelado prematuros, de ahí la cautela admirable empleada en sus relaciones con los gobiernos de provincia, y la solapada habilidad con que fue desechando proyectos de organización.

La brillantez de "la razón" de RIVADAVIA y sus modelos europeos —en especial el Francés de los Borbones, que a su vez lo traían de Napoleón—, por un lado, y la realidad patria con sus localismos, con sus caudillos, por el otro, pintaban el cuadro de las disputas ideológicas que se debatían por centralizado o descentralizado todo. La idea intermedia, mixta, pareció ser más tarde la de ALBERDI —como él mismo lo dice en

---

[300] LAZZARINI, José Luis, *Debates parlamentarios*, ed. Depalma, Buenos Aires, p. 30.

[301] BERNARD, Tomás Diego, *Régimen…,* ob. cit., ps. 3 y ss.

[302] ROSATTI. Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*. t. I, ps. 68 y ss.

[303] GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad…*, ob. cit.

[304] Es ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Federalismo…,* ob. cit., p. 69 quien trae una cita, donde Rosas señalaba que lo conveniencia de no anteponer las formas políticas a la necesidad de existir (circular a las provincias, de diciembre 12 de 1829, en documentos para la historia argentina XV, 1922, p. 27).

Bases[305]—. Hubiera sido distinta la cuestión si RIVADAVIA proponía primero la organización de las municipalidades, con una nueva ley, que fijara las atribuciones precisas de los municipios, y con sus facultades recortadas, el gobierno municipal, podría haber sido el cabildo.

Aunque RIVADAVIA lo dejó planteado en su proyecto[306], pero si tenemos en cuenta que virtud es acción[307], le faltó realizarlo. Y nos preguntamos:¿Cuántas funciones de las que tenía el cabildo patrio de la época hoy tienen, en buena porción, nuestras municipalidades? Salvemos las distancias y la jerarquía o grados de los poderes que analizamos. Nuestras municipalidades apuntan a esa tendencia polifuncional con sus autonomías, tan angustiosamente pregonadas y, en igual modo, frustradas. No hay dudas de que el Gobierno de Rodríguez inspirado por RIVADAVIA cometió un error histórico. No estaba malla opinión de Valentín Gómez[308], de "circunscribir" las atribuciones de los Cabildos. ¿Acaso la España crítica medieval no estuvo inmersa en un profundo descontrol, primero por el poder que habían adquirido los nobles y, luego, por la mencionada anarquía de los concejos municipales? ¿Qué hizo el Estado? Fundamentalmente en el siglo XV: modificó el funcionamiento de las instituciones. Era imposible continuar con la democracia directa —institución fundamental para la reconquista y el estado de necesidad (surgido de la guerra contra el Islam)— y acotó los Concejos abiertos, y se determinaron y limitaron los números de vecinos participantes; y nacieron los Ayuntamientos (concejo cerrado). Pero—aclaremos—, con el vicio del absolutismo monárquico desenfrenado. La herramienta en nuestro país no debió ser abolir, ni extirpar una institución enraizada en la historia, en la geografía y la cultura nacional: el Cabildo.

No era un mito, como dice ROSATTI, fue una realidad viva; la que fue defendida con uñas y dientes por todos. Por los coetáneos y por los que vinieron luego y legaron su pensamiento hasta en autores de estos días. Porque era una realidad, con sus errores y sujeto a la modificación probable de ese tiempo. La oreja de la jugada de RIVADAVIA

---

[305] ALBERDI. Juan Bautista, *Bases...*, ob. cit.

[306] MASSOLO, Héctor C., *El municipio...*, ob. cit.

[307] Acordáos que la virtud es la acción, y que todo pensamiento que no se realiza es una quimera indigna del hombre. Esteban ECHEVERRÍA, *Dogma socialista de la asociación de Mayo*, Capítulo "A la juventud Argentina y a todos los dignos hijos de nuestra patria", frase nº 33, p. 129.

[308] RAVIGNANI, Emilio, *Historia Constitucional*…, ob. cit. y *Enciclopedia Jurídica Omeba*, voz "Cabildo", ps. 463 y ss.

quedó demostrada en que quería trocar una institución política, de raíz histórica con un sustrato social y geográfico, por otra de neto corte centralizador y militar y policíaco. Otro dato real iba en contra del Ministro, y era la difícil posibilidad de mudar en los hombres, y en los pueblos, las costumbres.

Ya resulta costoso cambiar los malos hábitos, más aún aquellos que resultaban favorables a la sociedad, con todos los honores y títulos históricos a cuestas —como bien lo dice Anchorena en su voto y oposición a la supresión del Cabildo de Buenos Aires—, aunque también se dijo de algunos que, como el nombrado, defendían sus propios intereses de terratenientes. Y de allí que se decía que el cabildo era un centro de poder aristocrático y hasta oligárquico. Reitero, la idea de Gómez, complementada con la de ECHEVERRÍA, y ALBERDI —porque no son incompatibles—de limitar el poder del Cabildo de Buenos Aires hasta ese entonces Gobierno del todo institucional existente, primero de la Nación, después solo del Estado de Buenos Aires, y siempre de la Ciudad, constituirlo en poder municipal de la ciudad, y paralelamente crear los poderes constituidos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Buenos Aires, hubiera sido la decisión más acertada.

En el plano del Derecho Constitucional, se había escogido el sistema de redacción "abierto" de constitución —tipo inglés ya señalado—, con la instauración de poderes en forma separada cronológicamente. Hubiera sido mejor organizarla —o planificar la misma— toda de una sola vez, modificando el *quantum* y practicando el deslinde de las funciones de cada órgano público, y en dicho plan —como en el proyecto de Constitución para Mendoza de ALBERDI[309]— instituir a los Cabildos, como cuarto poder del Estado —además del Ejecutivo, Judicial y Legislativo— en cabeza de cada uno de los municipios de cada Provincia. Por último, digamos que no eran tampoco, y no serán con el tiempo, las instituciones —en sí mismas consideradas— el secreto del comienzo de una filosofía y organización estructural del Estado —como la federal—, sino que el mismo radica y radicará en los pueblos. Únicos participantes de la soberanía, pues la población —su pueblo— es el componente enérgico y dinámico que determina las formas de organización institucional.

[309] ALBERDI, Juan Bautista, *Bases...*, ob. cit.

Más adelante citamos la misma frase "*civitas nonfacit hominen*" ("la ciudad no hace al hombre"[310]), el hombre hace las ciudades. El cabildo argentino, tomando como modelo al de Buenos Aires, fue una semilla que al haber nacido desparramada en toda la generosa geografía nacional —había catorce ciudades-cabildos—debió haber crecido y prosperado como el origen mismo del federalismo argentino, y debimos haberlo cosechado como el fruto de una conciencia instaurada en la misma constitución. Hoy cosechamos y vemos una "frustración constitucional"[311].

Respetamos la apreciación de ROSATTI, pero ni la reducción al municipio, ni la evolución a la provincia son juicios ajustados, debió haber sido una institución que, como toda herramienta del pueblo, pudo haberse modificado. Pero, en el proceso evolutivo que debió haber vivido la organización nacional, es evidente que el Cabildo cuajaba mejor—limitación y fijación de sus funciones mediante— en el Poder Municipal.

Al menos hubiera quedado en Buenos Aires —aunque ya no como cabeza absoluta— como un poder municipal —de la ciudad— y con valor históricamente simbólico.

2.4. El cabildo como antecedente del municipio, la provincia y el federalismo

2.4.1. En la doctrina nacional

HERNÁNDEZ[312] analiza este tema diciendo que han respondido afirmativamente: ALBERDI, SARMIENTO, MITRE, BIELSA, RAMOS MEJÍA, BAS y BERNARD. Agreguemos a otros autores como MASSOLO[313], ZUCCHERINO, LINARES QUINTANA[314] y LAZARTE[315]. En

---

[310] GRANERIS, Giuseppe, *Contribución tomista a la filosofía del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

[311] CANAL FEIJOO, BERNARDO, *La Frustración Constitucional*, ob. cit.

[312] Ver HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., igualmente Ver *Diccionario Jurídico Omeba*, el realiza la misma cita de autores a excepción de Bas, Greca, Salvador M. Dana Montaña, BIELSA y KORN VILLAFAÑE.

[313] MASSOLO, Héctor C., *El municipio…,* ob. cit.

[314] ZUCCHERINO, Ricardo M., ob. cit. ps. 58 y ss. LINARES QUINTANA, Segundo V., *Gobierno y Administración de la República Argentina*, Edic. TEA, 1959, tít., II, p. 60 al que cita MASSOLO, Héctor C., ob. cit. ps. 16 y 17.

[315] LAZARTE, Juan, *Federalismo y Descentralización en la Cultura Argentina*, Editorial Cátedra Lisandro de la Torre. Buenos Aires, 1957, ps. 154 y ss.

contra opinan Aristóbulo DEL VALLE, MONTES DE OCA, Juan Agustín GARCÍA, Alcides GRECA, y Salvador DANA MONTAÑA. Y ubica en una tesis intermedia a Adolfo KORN VILLAFAÑE.

Sin entrar a estudiar en profundidad el tema del federalismo, que es el título de un capítulo, más adelante, y amén de ser según Bernardo CANAL FEIJOO —por diversas, sobradas y demostradas razones—"la gran frustración constitucional"[316] (así se titula su trabajo), o bien motivo de vergüenza —en palabras de ZORRAQUIN BECÚ[317], o el "engaña pichanga" nacional —en lenguaje de Félix LUNA[318] citado por Jorge R. VANOSSI—, el gran maestro Segundo V. Linares QUINTANA[319]analiza la génesis del federalismo argentino. Tangencialmente cuando toca al Cabildo, recogemos algunas opiniones autorizadas.

A) Francisco RAMOS MEJÍA. Opina que "la federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo (municipalismo) colonial; las catorce Provincias Unidas del Río de la Plata no son sino las catorce ciudades-Cabildos de la parte del Virreinato del Buenos Aires que hoy ocupa la República Argentina, que desde principios de la revolución asumieron la representación del pueblo y fueron admitidas a las asambleas nacionales en su capacidad colectiva"[320].

B) Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN. Dice al respecto que "las ciudades-cabildos fueron, en los primeros tiempos de la revolución, las entidades autónomas que en su conjunto constituían la unión federativa. Ellas eran los pueblos, a quienes había retrovertido la soberanía por la caducidad del poder real, según se dijo entonces. Después a base de las autonomías comunales, se organizaron y consolidaron las autonomías provinciales; y es curioso en la historia de nuestra formación política que todas las provincias argentinas, con excepción de Entre Ríos, provengan de una ciudad-cabildo: tantas ciudades tantas provincias. El localismo provincial fue precedido del localismo comunal, pero, de cualquier manera que fuese, siempre el resultado debía ser el mismo: existencia de un núcleo de población con derechos inherentes al gobierno

---

[316] CANAL-FEIJOO, Bernardo, *La Frustración Constitucional*, Losada, Buenos Aires.

[317] ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, ob. cit.

[318] VANOSSI, Jorge Reinaldo, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, ob. cit., p. 315.

[319] LINARES QUINTANA, Segundo V., *Teoría e Historia Constitucional*, T. II, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1958, ps. 42 y 55.

[320] Ídem, quien cita a Francisco RAMOS MEJÍA, *El federalismo argentino*, p. 229.

propio y con derechos incontrovertibles a participar en la organización; en una palabra, existencia de entidades autónomas y, por lo tanto, necesaria formación de un gobierno general federativo”[321].

C) Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ. Tiene una opinión particular, observable con detenimiento, diciendo que el error de dichas teorías consiste en hacer depender los sucesos de las instituciones, tomando el efecto por la causa. “Los cabildos solo son el resultado de la existencia de la ciudad, pero la razón de ser de la actual división política del territorio no es la creación anterior de los cabildos, sino la fundación de catorce ciudades”[322].

D) Héctor C. MASSOLO. El chivilcoyano (ex concejal radical de ese distrito) y bonaerense, dice: “(N)o importa que esté muy sabido. Con el Cabildo Abierto nacen nuestras instituciones representativas republicanas. El de 1815 toma la dirección de los negocios públicos. El de 1820 se convierte en Asamblea electoral, constituye una nueva junta de representantes —el primer poder legislativo— y nombra Gobernador. Simultáneamente, en las provincias los cabildos se convierten en Salas Capitulares, Salas Legislativas y finalmente en Legislaturas, y designan sus gobernadores.

El cabildo-municipio ha llegado al cenit del poder y de su gloria. Y, desde luego, por razón de la metamorfosis estupenda, desaparecen como tales. Con la gloria, el ocaso. Pero esto es historia constitucional: Las autonomías provinciales fueron engendradas por los municipios-cabildos transformados en legislaturas y estos, a su vez, engendraron la independencia política de la nación”[323].

También en la “presentación” de su trabajo, rescata la importancia del Pueblo, que si bien no participó de manera orgánica, lo hizo en la única institución colonial existente. Le atribuye la destitución de distintos gobernantes como los virreyes Rafael de Sobremonte (1807) y Baltasar Hidalgo de Cisneros (1810)[324]. “Es en los cabildos donde hay que buscar el alumbramiento, vendrán después las provincias...”[325].

---

[321] Ídem, quien cita a Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, T. I, p. 41.

[322] ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Federalismo argentino*, ob. cit., ps. 93-96.

[323] MASSOLO, Héctor C., ob. cit., ps. 107 y 108

[324] Ídem, p. 16

[325] Ídem, p. 17.

Recordar que el Cabildo abierto sirvió hasta para elegir gobernador como es el caso del de San Luis en 1840[326].

2.5. Reflexiones sobre la conformación del Estado

Pensamos en síntesis, que el edificio del Estado federal argentino —en la historia constitucional— es un ente de dos pisos. Su suelo, su basamento, fue históricamente el Cabildo (a partir de 1810); a este le sucedió naturalmente el municipio. El Cabildo-ciudad fue "acarreando material" hacia arriba (recursos humanos, territorio y autoridades políticas), se convirtió en el máximo poder político de la Provincia o Estado-miembro (primer piso).

En este estadio, dividido en cuanta cantidad de compartimentos como provincias existían en la época. Hablamos fundamentalmente, de lo sucedido desde 1820(juramento del primer Gobernador de Buenos Aires, Manuel DE SARRATEA) y hasta 1852 (Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos) y 1853 (promulgación de la Constitución Nacional), a excepción de Buenos Aires a partir de 1854 —promulgación de la Constitución del Estado de Buenos Aires—, la que logra elevarse al status jurídico político del segundo grado (piso), al igual que la Confederación Argentina (con sede en Paraná). En 1860 se incorpora Buenos Aires, descendiendo al status de "provincia" y lográndose la unidad nacional. En otras palabras el estado se cimentó en pilares sólidos, los cabildos. Hoy el municipio argentino ocupa el mismo sitial —en la base y en la relación directa con el pueblo que es el que ostenta la soberanía y en miniatura es un Estado, como dice TOCQUEVILLE—; de la misma naturaleza que aquel, pero con diferencia de grado, subordinado—jerarquización jurídica mediante— a la Provincia primero, y al Estado federal luego, de lo que forma parte indisoluble.

A) Nuestra opinión sobre la importancia del Cabildo y el efecto de su supresión.

Sobre la supresión del Cabildo es menester, desde nuestro punto de vista, concluir en lo siguiente:

[326] RAMOS MEJÍA, Francisco, *El Federalismo Argentino*, ob. cit., p. 270, cita a Zinny, *Gobernadores*, T. III, ps. 35-140.

La supresión del Cabildo por inspiración del ministro RIVADAVIA fue uno de los errores más grandes de la historia desde el diseño de poder federativo, haciendo que de un modelo de pretendida descentralización se pase a uno marcadamente policíaco, unitario y centralizado, al estilo napoleónico

El cabildo argentino, tomando como modelo al de Buenos Aires, fue una semilla que al haber nacido desparramada en toda la generosa geografía nacional debió haber crecido y prosperado como el origen mismo del federalismo argentino, y debimos haberlo cosechado como el fruto de una conciencia instaurada en la misma constitución.

La práctica federal hoy resulta ser una "frustración constitucional".

Entiendo que ni la reducción al municipio, ni la evolución a la provincia son juicios ajustados sobre el devenir del Cabildo o de su futuro de no haberse suprimido; debió haber sido una institución que, pudo haberse adaptado a las circunstancias y modificado. Pero, en el proceso evolutivo que mereció la organización nacional, es evidente que el Cabildo era connatural al Poder Municipal.

Aunque se ha debatido tenazmente sobre este tema[327], lo que aparece como cierto es que España asentó su gobierno en las colonias, con una institución que relacionada con el elemento pueblo —que en la ciencia política como en las cuestiones del derecho constitucional es la más importante, pues sin pueblo no hay nada—se enraizó y se quedó para siempre en nuestra Patria, por diversas razones y aspectos de distintas índoles. Analizamos los siguientes aspectos a modo de conclusiones:

Se desarrolla la importancia de la institución municipal encarnada en el Cabildo, base de la democracia, la república y la estructura federalista, desde los siguientes aspectos temáticos.

a) Con la mira puesta en el Derecho Municipal, el gobierno de la ciudad, cual gobierno municipal, el Cabildo fue la Institución de ese gobierno de la ciudad, fundamentalmente de las ciudades más importantes.

b) En lo Histórico-fundacional, el Cabildo fue fundador y "defensor de la Patria", ya que estuvo presente en los hechos más importantes de la vida Argentina;

[327] Hay distintas posiciones, por ejemplo GALETTI (Alfredo, *Historia Constitucional Argentina*, T. 1, Librería Editora Platense, La Plata, 1987, p. 141) entiende que es difícil considerar a los cabildos como órganos democráticos, considerando su origen y la forma en que se constituían.

tanto para hacerla nacer en 1810 como para ordenar las cosas en 1820, instaurando el primer Gobernador —de Buenos Aires— Manuel DE SARRATEA. Y además, es anterior al Estado, por una cuestión cronológica.

c) Juega un papel trascendente en la "unidad político-jurídico-social de las Provincias Unidas del Río de la Plata", ya que al ser el núcleo Cabildo-ciudad (Cabildo: Provincia luego), en las fundacionales Provincias Unidas del Río de la Plata, había catorce Cabildo-ciudades. Buenos Aires actuó como "gestora de negocios" de las demás ciudades porque no se podía esperar más por la situación vivida en España, la que se hallaba sometida por fuerzas napoleónicas[328].

d) Desde el punto de mira "geográfico", la ubicación de las fundaciones españolas con sus Cabildos propició una distribución natural de los Poderes Políticos. Se recuerda que la ubicación de esas ciudades-Cabildos, estaba "desparramada" por toda la inmensa geografía argentina. Esta situación geográfica favoreció al planteo de la forma de Estado federal.

e) En cuanto a la "soberanía popular" y a la "representatividad", el cabildo es el reflejo de la voluntad y soberanía popular, natural heredero de la Corona de Castilla y Aragón y Representante y Mandatario directo del Pueblo. Cuando se opera la caducidad del poder real en España, desde la interpretación de Castelli, hasta la del derecho político o constitucional, se ha dicho, con acierto, que la soberanía retrovertía al pueblo. "Es el pueblo el que confiere la autoridad o mando" (dijo Saavedra aquel 22 de mayo de 1810). Además la primera junta convoca a las ciudades a enviar sus representantes para la conformación de la llamada Junta Grande con diputados del interior.

f) Resulta ser una manifestación de "democracia incipiente", al constituirse en el centro del poder político más importante en relación con los intereses públicos de la ciudad y de la campaña, y la institución de mayor contacto directo con el pueblo.

[328] En el Acta del Excelentísimo Cabildo (22 de mayo de 1810) Juan José Paso completa el discurso de de CASTELLI y contesta la oposición del Obispo Lué y Riega que pretendía que se esperara la voluntad de las demás ciudades del Virreinato. El doctor PASO puso las cosas en su lugar, al decir: primero Buenos Aires actúa por sí y en nombre y representación de las demás ciudades, se forma la Junta de Gobierno, luego se las convoca para consultarles.

Un dato no menor aporta un autor al significar que al crearse la Primera Junta se realizó un "acto de democracia responsable" al haberse suscripto las actuaciones por cuatrocientos nueve vecinos de Buenos Aires[329].

Era el centro o núcleo de poder político deliberativo más importante. Por él pasaban y se trataban las cuestiones más ligadas a los intereses públicos, en distintos ramos del distrito circundante como de la campaña. Los cabildos abiertos fueron una realidad e iniciaron la democracia en nuestro país.

g) Con mirada puesta desde el Derecho Político, es digno remarcar que ejerció el "poder político" y "gobernó a su respectivo pueblo". Cada Cabildo tenía sus funciones de gobierno, como poder político en ejercicio, y un pueblo que obedecía esas decisiones políticas.

h) Respecto de la "organización estadual", la fundación de las ciudades, con sus aspectos social, económico, histórico y, sus elementos geográfico, poblacional, le sirvieron de base para asentarse sobre pilares firmes: anteriormente a la institución de los cabildos, España fundó ciudades. A tantas ciudades, les correspondieron tantos Cabildos.

i) Con la óptica del Derecho Público, se denota la existencia de poderes públicos jerarquizados jurídicamente). La institución en los pueblos de la Campaña, si bien tenían la misma estructura que el Cabildo, lo hacían con funciones recortadas y adaptadas al pueblo menor que gobernaban, ya que en las villas o pueblos más pequeños había Cabildos subordinados al principal.

j) Con mirada de un "federalismo práctico", dichas ciudades-cabildos, se convirtieron en capitales o cabeceras de los Estados miembros que ya antes de 1853 realizaron los primeros convenios del derecho público sinalagmático[330]. Con estos datos

---

[329] LEVENE, Ricardo, "La revolución de Mayo, fuente originaria del Derecho Patrio Argentino. Primer Ciclo", www. Jurídicas. Unam. ps. 299 y ss.

[330] Los pactos interprovinciales propiamente dichos comienzan en 1813 con las primeras declaratorias de la interdependencia republicana; en que las grandes ciudades del Virreinato (Buenos Aires, Asunción y Montevideo) actúan en calidad de provincias españolas, y pactan bajo escudo real ("Hispania rum Rex Carolus IV, D. G…. Valga para el Reinaldo del Sr. D. Fernando VII", expresa el membrete del papel utilizado en el concierto) (Asambleas Constituyentes Argentinas, t. VI, 2ª. Parte, p. 64, cit. por DEMICHELI, Alberto, *Formación nacional…,* ob. cit., p. 186).

comprobados en nuestra historia, sin ninguna frase grandilocuente, sino con los hechos sucedidos, el Cabildo indiano ha sido más que un antecedente, la semilla de la organización institucional argentina.

Por supuesto que sufrió cambios, pero fue fundamental. Resumiendo lo dicho, es el germen del Gobierno Municipal, y de la Provincia Argentina (como gobierno del Estado miembro), gestando la fundación y defensa de la Patria (en variadas y no pocas ocasiones históricas), asentándose en tantas ciudades como fundaciones españolas existieren y distribuidas aisladamente en la inmensa geografía rioplatense, respetando la soberanía popular y siendo electo democráticamente, sin declinar a la aspiración de tener una "organización Estadual" (a la postre federativa), a la jerarquización sobre otros órganos públicos de igual naturaleza (pero subordinados jurídicamente) y, resultando el ejercicio de un "federalismo práctico".

Sección 3. Conclusiones

Con anterioridad a los textos constitucionales, por un lado de la Confederación Argentina de 1853, y del Estado de Buenos de 1854, por otro, el municipio (con sus distintas denominaciones, Cabildo, ayuntamiento, alcaldes de la hermandad, pago, etc.) ya existía.

Se trató de un ente social, político, religioso e institucional preexistente a las demás instituciones provinciales y nacionales.

Sus poblados, con familias agrupadas, las guardias de fortines, las capillas de curatos o vicecuratos, sus autoridades políticas, sus instalaciones precarias, servirán de base a las instituciones postreras.

La preexistencia de más de treinta partidos municipales antes de la institucionalización de la Provincia de Buenos Aires y de sesenta y ocho al momento de sendas constitucionalizaciones, nacional y estadual bonaerense, resultan datos empíricos incontrastables a la hora de desentrañar la hipótesis planteada.

La necesidad planteada por el Gobernador VIAMONTE sobre la urgencia en organizar la institución municipal, se erige en dato que presume su existencia en territorio provincial.

La creación de los jueces de paz con la consiguiente comisión de vecinos, en jurisdicción de los partidos, lo que para algunos fue el reemplazo de los alcaldes de la hermandad, constituye el dato palmario que las comunidades locales de la provincia existían cada una con sus problemas concretos, y debían estar gobernadas directamente por alguno de sus vecinos. Dichas autoridades, los que a lo largo de la historia (y junto con los alcaldes de la hermandad con anterioridad) serán antecesores de lo que hoy llamamos intendentes y concejos deliberantes.

Antes de nacer constitucionalmente la Nación, URQUIZA como Presidente reconoce la preexistencia de los municipios al dictar el Decreto para la Organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (2/8/1852), base de la Ley Orgánica Fundamental para la ciudad de Buenos Aires (6/5/1853).

En la última norma se establecen los caracteres más preciados del espíritu de los constituyentes sobre la institución municipal: “digno, antiguo y objeto de tratamiento serio de la ciencia política o real política”, “instituto de derecho natural desde antiguo, como modelo para la civilización y progreso”, “integrante de la estructura estatal”, “necesidad de gobierno de sus interesados directos a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación”, “como parte de un todo”,

El núcleo institucional-sociológico-político-jurídico en tiempos pre revolucionarios y hasta 1820 era Cabildo-ciudad, y más tarde Cabildo-Provincia.

En las Provincias Unidas del Río de la Plata, había catorce Cabildo-ciudades.

La ubicación geográfica de las fundaciones españolas con sus ciudades cabildos desparramados propició una distribución natural de los Poderes Políticos y favoreció al planteo de la forma de Estado federal.

Es el reflejo de la voluntad y soberanía popular, que recuperó el Pueblo, natural heredero de la Corona de Castilla y Aragón.

Fue el centro del Poder Político más importante en relación con los intereses públicos de la ciudad y de la campaña, y la institución de mayor contacto directo con el pueblo, por ello, junto con los cabildos abiertos se constituye en precursor de la democracia argentina.

Ejerció un verdadero poder político sobre su respectivo Pueblo, con sus funciones de gobierno.

La fundación de ciudades-cabildos sirvió de base a la organización estadual patria.

Los poderes públicos encarnados en las autoridades jerarquización jurídica mediante, y la institución en los pueblos de la Campaña tenían la misma estructura que el Cabildo, aunque con funciones recortadas y adaptadas al pueblo menor que gobernaban: En las villas o pueblos más pequeños había Cabildos subordinados al principal.

La supresión del Cabildo por inspiración del ministro RIVADAVIA, fue uno de los errores más grandes de la historia desde el diseño de poder federativo, haciendo que de un modelo de pretendida descentralización se pase a uno marcadamente policíaco, unitario y centralizado, al estilo napoleónico.

El cabildo argentino, tomando como modelo al de Buenos Aires, fue una semilla que al haber nacido desparramada en toda la generosa geografía nacional debió haber crecido y prosperado como el origen mismo del federalismo argentino, y debimos haberlo cosechado como el fruto de una conciencia instaurada en la misma constitución.

La práctica federal hoy resulta ser una “frustración constitucional”.

Entiendo que ni la reducción al municipio, ni la evolución a la provincia son juicios ajustados sobre el devenir del Cabildo o de su futuro de no haberse suprimido; debió haber sido una institución que, pudo haberse adaptado a las circunstancias y modificado. Pero, en el proceso evolutivo que mereció la organización nacional, es evidente que el Cabildo era connatural al Poder Municipal.

Si bien existe discrepancia de la doctrina sobre cuáles fueron las autoridades locales en los partidos de la campaña, lo cierto es que primaron funcionarios que desempeñaron funciones en las materias de seguridad pública, defensa militar y de justicia; en este caso, en lo civil y comercial, penal, contravencional y menor cuantía.

Sin perjuicio de ello, el juez de paz era toda la ley o toda la autoridad en los partidos municipales, el que cumplía varias funciones (Comandante Militar, Jefe de Policía, Recaudador Fiscal, Jefe de Correo, y constataba las defunciones) a las que se le agregaba la de presidente de la municipalidad.

Las ciudades, más luego capitales de los Estados miembros, se convirtieron, los cabildos indianos más que un antecedente, son la semilla de la organización

institucional argentina. Por supuesto que sufrió cambios, pero fue fundamental. Resumiendo lo dicho, es el germen del Gobierno Municipal, y de la Provincia Argentina (como gobierno del Estado miembro), gestando la fundación y la defensa de la Patria en variadas y no pocas ocasiones históricas, asentándose en tantas ciudades como fundaciones españolas existieren distribuidas aisladamente en la inmensa geografía rioplatense; respetando, a su vez, la "soberanía popular" y siendo electo democráticamente sin declinar, a la aspiración de tener una "organización Estadual" y a la jerarquización sobre otros "órganos públicos" de igual naturaleza, pero subordinados jurídicamente y, resultando ser ejemplo de un federalismo práctico.

Capítulo IV

ROL DEL MUNICIPIO Y LA CIUDAD SEGÚN UN ENFOQUE JURÍDICO INSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO (continuación)

Sección 1: El Municipio y la Ciudad en los antecedentes inmediatos a la Constitución Nacional. En la Nación y, en el Estado, y luego la Provincia de Buenos Aires

1.1. Preexistencia de las comunidades locales o los municipios a la organización estadual y nacional

Con anterioridad a los textos constitucionales de 1853 de la Confederación Argentina, y de 1854, del Estado de Buenos Aires, el municipio era un ente social, político, religioso e institucional existente. Desde el punto de mira del derecho político, y tomando como elemento constitutivo al pueblo, se demuestra su existencia; por lo que se colige que había poblados, instalaciones precarias o desarrolladas que servirían de base a las instituciones. Estaba el elemento constitutivo, esencial, cual es el grupo de familias. Sea porque existían las "guardias de los fortines", sea que se erigía una capilla con su curato o vicecurato respectivo.

El pago (escaso poblado) y el partido eran realidades político jurídicas. Conocida es la institución del Cabildo en el pago de Luján. Aquí, es donde vemos al Cabildo como gobierno municipal, ya no en la ciudad capital (como el Cabildo Virreinal), sino en la campaña. Esto demuestra que el gobierno de la ciudad era el Cabildo. Aunque en poblados menores aún, se instituyeran alcaldes de hermandad, como si se tratara de delegados del Cabildo (gobierno) central. Por una resolución del Cabildo de Buenos Aires a partir de 1784, todas las jurisdicciones en cuyo espacio territorial correspondía a un alcalde de hermanad administrar y vigilar, pasaban a denominarse partidos. Con lo que queda demostrado que tanto el gobierno municipal originario —v.gr. el Cabildo de la Villa de Luján— como el (poder) delegado a los alcaldes de hermandad —en la campaña, v.gr. San Antonio de Areco— sobre un territorio determinado al que se denominaba pago o partido, constituía un gobierno sobre las cosas locales. Las cuestiones inmediatas de los pueblos. Era un gobierno municipal. Y si nos atenemos a la raíz histórica de lo que entraña la palabra municipio

desde el momento mismo en que los parroquianos pagaban los impuestos, ya eran munícipes. Entonces, esos pueblos eran municipios. Eran pueblos organizados; ya se los denominaba partidos. Y estamos hablando del siglo XVIII.

Y estaban también, y entrando en el siglo XIX, muy comprometidos con la tarea de la defensa de las autoridades de la época y contra los aborígenes. Un caso acabadamente demostrativo sobre la autonomía y hasta independencia que poseían desde el punto de mira militar —o de la seguridad, restringiendo el concepto por el estado de necesidad que se vivía en la época—, es el de la Guardia del Fuerte de Rojas. Allí, como en otros tantos lugares, hacia el año 1810, había un fuerte cuya guardia ostentaba una bandera de color verdinegra[331].

En 1810 se da la Revolución de Mayo, y entran a jugar en nuestra historia los colores patrios como emblema y bandera: celeste y blanco. Esta guardia aceptó y juró con su regimiento a la nueva enseña, aceptando al gobierno patrio. Tenían hasta banderas propias los fuertes. Concluyamos que ya existían los pueblos, las ciudades, sus gobiernos, y ¡de qué manera!

Pero, antes de analizar los distritos pre-constitucionales, digamos también que si no existía una organización político militar en el sentido estricto de su concepción, la había religiosa; sin perjuicio de que pudieran coexistir ambas, que era lo más común. Se dividían también en jurisdicciones las cuales eran: parroquias y curatos y vicecuratos para los pagos y poblados de muy escasa cantidad de habitantes. Muchos pueblos que primero fueron curatos y vicecuratos, en lo religioso luego se transformaron en municipios bonaerenses, en lo político jurídico. Luego vamos a retornar a este tema ya en forma específica, cuando abordemos los factores históricos de las comunas bonaerenses.

1.2. Disposiciones legales que se refieren al municipio, al partido, a los pueblos, a la administración municipal, o alguno de sus funcionarios en el período 1810-1853

[331] Para este estudio hemos consultado una obra que consideramos importantísima para la formación cultural de la identidad bonaerense: *Reseña Histórica de las Comunas Bonaerenses*, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1992. Comisión de Historia de la Pcia. de Buenos Aires D.I.E.B.O. Análisis de toda la obra.

A fines del siglo XVIII, se emprende por la corona española una reorganización con relación a las colonias americanas, lo que comprendió una reestructuración administrativa, militar y mercantil. Se las conoce como reformas borbónicas dentro de las que se destacan la creación del Virreinato del Río de La Plata y la real Ordenanza de Intendentes.

En el año 1776 se crea el Virreinato del Río de La Plata, desprendido del Virreinato del Perú, para fortalecer el control sobre territorios del sur americano, y debido a que por estos lares el contrabando mercantil con potencias extranjeras (Inglaterrra, Holanda y Francia) era moneda corriente y además, para fortalecer militarmente las ciudades importantes –entre ellas Buenos Aires– ante el avance de Portugal.

El 28 de enero de 1782 el rey Carlos III promulgó la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires", quedando en dicho virreinato la intendencia de Buenos Aires como de ejército y provincia y se crearon otras siete solo de provincia. Por su artículo 1º fijó: A fin de que mi Real voluntad tenga su pronto y debido efecto, mando dividir por ahora en ocho Intendentes el distrito de aquel Virreinato, y que en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio o demarcación de cada Intendencia con el nombre de la Ciudad o Villa que hubiese de ser su Capital, y en que habrá de residir el Intendente quedando las que en la actualidad se titulan Provincias con la denominación de Partidos, y conservando estos el nombre que tienen aquellas. Será una de dichas Intendencias la General del Ejército y Provincia que ya se halla establecida en la Capital de Buenos Aires y su distrito privativo será todo el de aquel Obispado. Las siete restantes, que han de crearse, serán solo de Provincia (...)[332]

[332] En 1783 se modificó aquella, con el siguiente agregado "Art. 1: Teniendo determinado y prevenido por la citada Real Orden de 20 de Julio del año próximo antecedente, que los actuales Jefes de las Provincias de aquel Virreynato ejerzan sus respectivas Intendencias, es mi soberana voluntad que en lo sucesivo así ellos como los que yo nombrase para iguales destinos, se denominan Gobernadores Intendentes (...)
Las Intendencias de Provincia eran: Buenos Aires, Asunción del Paraguay, Potosí (unida a la Casa de Moneda, Banco, Mita y Minas), Chuquisaca (unida a la presidencia), La Paz, Cuyo, San Miguel de Tucumán y Santa Cruz de la Sierra. El 5 de agosto de 1783, antes de que el sistema se haya aplicado en el virreinato, el rey Carlos III hizo en San Ildefonso 17 modificaciones a la real ordenanza de 1782. Se suspendió la creación de las intendencias de Cuyo, San Miguel de Tucumán y Santa Cruz de la Sierra, las

Este régimen debilitó la institución Cabildo: por el extremo control de los Intendentes sobre el aspecto económico tributario, se demoró el reemplazo de sus miembros porque dependía de las decisiones de órganos superiores y hasta el mismo Virrey intervenía en ello, y dejó de publicar sus deliberaciones. Ello coartó las libertades de los vecinos, lo que iba a durar muy poco ya que desde 1806 y 1807 con las invasiones inglesas primero, y la invasión napoleónica a España, el poder de la Corona española en estas tierras se halló muy debilitado.

Se recuerda que ante la huída de Buenos Aires de los virreyes en sendas invasiones inglesas (1806 y 1807) el poder local quedó en manos de sus propios vecinos que improvisaron juntas locales de gobierno y ello contribuyó al descrédito del gobierno español, por un lado, y al acostumbramiento del vecindario a un gobierno propio, por otro[333].

Ello refuerza la idea que el cabildo realmente se constituyó, una vez recuperadas sus fuerzas y poderes históricos, en el emblema revolucionario nacido de una concepción local del poder político.

Nuestra intención es demostrar que tanto la institución municipalidad como su sustento sociológico-político-jurídico, el municipio como parte del Estado y sus diversas manifestaciones lingüísticas —pueblos, ayuntamiento, cuerpo municipal, partido, distrito, departamento—, como así también sus autoridades—alcaldes, alcaldes de la hermandad, tesorero, contador, fiel ejecutor, tenientes de alcaldes, de barrio y de cuartel—, existieron y tuvieron un rol fundamental en la subsistencia de la vida local, antes de la formación "formal" del Estado provincial y nacional.

Para ello, nos referimos primero a las disposiciones legales que contemplan a tales instituciones y funcionarios y luego, a la propia fundación de cada uno de esos "municipio-partidos".

a) Para acceder a todo empleo público de mando y administración, bien sea eclesiástico, civil, político, militar, de justicia, de hacienda, municipal ode cualquier

---

que con nuevos límites fueron creadas en Córdoba del Tucumán, Salta del Tucumán, y Cochabamba respectivamente.

[333] "Reseña histórica de la Capital y el proceso de centralización del poder. Consecuencias de la creación de las Intendencias", En http://argentinahistorica.com.ar/intro_libros?tema=8&doc=109&cap=717, recup. el 29/6/2020.

género, que tenga jurisdicción o se funde en el rango de los empleados, debe acreditarse haber nacido en cualquiera de las provincias[334].

b) Respecto de la interposición de recursos de apelación sea en provincias, capitales o distritos (municipales)[335].

c) En relación al despacho de la Cámara será en las salas que al efecto se ordenarán en las casas consistoriales, su asiento en las funciones públicas será el de la misma clase que el de la municipalidad en el lugar que ocupaba el tribunal de audiencia anterior[336].

d) Siendo las diversiones públicas tan necesarias en las grandes poblaciones, y las que forman en mucha parte las costumbres de los pueblos, y debiendo por lo mismo consultarse en ellas todo decoro, decencia y orden posibles, se encarga muy particularmente al Intendente toda su vigilancia y celo en esta parte para las ya establecidas y que en adelante se establezcan y promuevan; por lo tanto se le declara la inmediata, inspección y cuidado sin perjuicio de la privativa presidencia en ellas del Cuerpo Municipal[337].

e) Los alcaldes de Barrio cuidarán diariamente del aseo y limpieza de las calles como está mandado y mientras se establecen carretillas y peones por Barrios para dicho aseo y limpieza con los arbitrios que a este fin se faciliten, harán quitar todas las inmundicias, basuras y animales muertos y que se conduzcan a los sitios que en cada cuartel señalaren al efecto, a los cuales obligarán al vecindario conduzcan las basuras de sus casas con sus criados, castigando al que de estos las arroje en las calles u otro lugar fuera del destinado, valiéndose también en los casos necesarios de los carretilleros del público trajín que no podrán excusarse a la orden de dichos Alcaldes, bajo la multa de

---

[334] Circular N° 41, Exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos, Circular de la Junta, art. 3º. Gaceta n° 27, 6 diciembre de 1810.

[335] Circular N° 60, Reglamento de institución y administración de justicia del Gobierno Superior Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Buenos Aires, a 23 de enero de 1812.
Feliciano Antonio de Chiclana-Manuel de Sarratea-Juan José Paso, Bernardino Rivadavia, Secretario.
Este Reglamento fue modificado por el de 1813, por el de 1817, y otras resoluciones posteriores.

[336] Ídem, art. 22.

[337] Circular Nº 92, Reglamento provisional de Policía, art. 33. Buenos Aires, 22 de diciembre de 1812. Juan José Paso - Nicolás Rodríguez Peña - Dr. Antonio Álvarez de Jonte - Juan Manuel de Luca, Secretario de Gobierno interino.

dos pesos bien entendido que cada carretilla no será obligada a más que un viaje al día[338].

f) Publicará edictos de residencia para que en el término de 40 días contados desde el de su publicación en las: provincias interiores, deduzcan sus acciones todos los pueblos, tribunales, jueces, municipalidades, o ciudadanos que se crean con derecho a reclamar delante de la ley por alguna vejación, u ofensa particular que hayan recibido de los depositarios del poder directivo[339].

g) Todo ciudadano tiene derecho de acusar ante la Comisión a los que han de ser residenciados por cualquier atentado, o crimen que hayan cometido contra los derechos de los pueblos[340].

h) La introducción de máquinas o instrumentos necesarios a los trabajos de minas, será absolutamente libre de derechos así generales como municipales[341].

i) La Asamblea General Constituyente ordena que en todas las Municipalidades de las Provincias Unidas se abra un registro cívico donde se inscriban los nombres de los ciudadanos beneméritos de su distrito, cuya vida haya sido o fuere en lo sucesivo sacrificada por amor a la libertad de la patria, a juicio de las mismas Municipalidades y aprobación del Supremo Poder Ejecutivo; debiendo leerse cada año en público por el personero del común, el día 25 de Mayo, la enunciada lista[342].

---

[338] Circular Nº 93, Instrucción Provisional de las obligaciones a que los Alcaldes de Barrio deben sujetarse y aplicar su celo y esmero para conseguir el mejor orden y gobierno de sus respectivos distritos. Este documento corresponde à 1812, según lo expresa el Sr. Zinny en su importante obra sobre la Gaceta de Buenos Aires, T. 2, p. 84. Ver Recopilación de Leyes y Decretos de la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876, Recopilados y concordados, por el Dr. Aurelio Prado y Rojas (Secretario de la Suprema Corte de Justicia, Ex-Juez de Primera Instancia, Corresponsal de la Sociedad Francesa de Legislación comparada, etc.), T. I, Buenos Aires, Imprenta "El Mercurio", Potosí 270 a 274, p. 7.

[339] Circular Nº 117, Reglamento que debe observar la comisión nombrada para la residencia de los que han ejercido el poder directivo provisorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Buenos Aires, 27 marzo de 1813, dado por la Asamblea General Constituyente, art. 3º.

[340] Ídem, art. 4º.

[341] Circular N° 127, Ley Sobre minería. Sesión de mayo de 1813. Juan Larrea, Presidente. Hipólito Vieytes, Secretario. (Redactor N° 8), Proyecto a que se refiere la ley precedente.

[342] Circular N° 148 Creación de un registro cívico para inscribir los nombres de los ciudadanos beneméritos. Sesión del Miércoles 4 de Agosto de 1813. Ramón Anchoris, Presidente. Hipólito Vieytes, Secretario (Red. N° 14).

j) La Asamblea General ordena, que todo jefe o Comandante que dirigiese una acción de Guerra, remita al Estado Mayor General de esta Capital, una relación de los individuos que habiéndose encontrado en ella, hubiesen fallecido en el mismo acto ode sus resultas, con expresión delos Regimientos a que pertenecen, a fin de que pasando el Estado Mayor a cada uno, noticia de los que le sean correspondientes, se anote por su Sargento Mayor con presencia de las filiaciones, el pueblo de donde cada uno sea natural y su estado; volviendo con este informe al mismo Estado Mayor, se arreglen en él relaciones separadas que comprenda lo de cada Provincia, a cuya continuación certificará que aquellos individuos murieron gloriosamente en la acción de guerra de tal paraje odía en defensa de la patria, debiendo remitirse aquel documento por el Supremo Poder Ejecutivo a la Municipalidad de la Capital de su procedencia, para que fijándolo en los lugares públicos, sirva de recuerdo a la memoria de tan dignos ciudadanos[343].

k) Luego que el Supremo Poder Ejecutivo pase a la Municipalidad de la Capital de la Provincia, la relación que expresa el art. 1°, se dispondrá por la Municipalidad que se fije en tablas que puedan colocarse en las puertas o arcos de las casas capitulares, en los días de funciones solemnes, é indefectiblemente en los que se celebren las fiestas mayas[344].

l) Las Municipalidades a quienes se remitan las nominadas relaciones, serán responsables de su conservación, y de que se haga de ellas la pública presentación que queda prevenida[345].

m) El asiento de los Camaristas en las funciones públicas será de la misma clase que el de la Municipalidad, y en el lugar que ocupaban las audiencias, asistiendo vestidos de corto de color negro, que será su traje de ceremonia, como debe serlo por punto general en los magistrados de un pueblo libre, que nunca aspiran a la distinción sino al decoro[346].

n) En medio de las graves atenciones que es preciso consagrar a la defensa del Estado, poniéndolo a cubierto de los riesgos de que se siente amenazado y de la

---

[343] Circular N° 154, Creación del registro marcial para inscribir los nombres de los ciudadanos que mueren por la Patria. Sesión del viernes 20 de Agosto de 1813.

[344] Ídem, art. 3º.

[345] Ídem, art. 4º.

[346] Circular N° 155, "Reglamento de administración de justicia, dado por la Asamblea General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Sesión del 1° de septiembre de 1813, art. 28.

imposibilidad de convertir a otros objetos los recursos que con preferencia reclaman los indispensables gastos de guerra, ocupado siempre de la idea de hacer felices en cuanto estuviere a mis alcances a unos pueblos, a quienes debo la honrosa confianza de haberme encargado de su dirección, me ha parecido muy conveniente para llenar mis deberes y los fines que me he propuesto interesar el celo y el patriotismo de los Jefes y Municipalidades de todas las Provincias para que impuestos de los medios que pueden contribuir a la prosperidad de nuestro naciente Estado, adoptando reformas y mejoras que ha impedido hasta ahora la crisis de los tiempos, me presenten los proyectos que puedan consultar tan recomendable objeto: en su consecuencia los Gobernadores Intendentes de Provincia, deberán excitar a las Corporaciones sujetas al mando de sus respectivas jurisdicciones, para que por su medio me hagan las propuestas de cuantos expedientes se puedan arbitrar para el fomento de los ramos de agricultura, industria, artes, comercio, y de todo lo que pueda conducir a la prosperidad y adelantamientos particulares de cada Pueblo, quedando a mi cargo el examinarlas y determinar su realización con preferencia en razón de la utilidad e importancia que ellos presenten, o reservando su ejecución para cuando más desahogados de las presentes atenciones pueda convertirse en su obsequio una parte de nuestros recursos[347].

ñ) Para que el Fiel Ejecutor esté más expedito en el desempeño de las funciones y cargas peculiares de su empleo, no solo cesará desde luego en la recaudación de los intereses. municipales que se le tenía cometida, sino que tampoco se le encargará comisión alguna de obra pública, pues las que ocurran se sacarán a remate, sin que le quede al Ayuntamiento otro cuidado, que vigilar el cumplimiento de la contrata por examen de peritos, o por diputaciones reservadas[348]. También cesará el Fiel en la

[347] Circular N° 183 Fomento de todo lo que pueda conducir a la prosperidad y adelanto de los pueblos. Comunicación de la orden del Director Supremo de las Provincias Unidas, a su Secretario de Estado y del Despacho universal del Departamento de Gobierno. Buenos Aires, abril 26 de 1814. Gervasio Antonio de Posadas, A. D. Nicolás de Herrera (Gaceta Ministerial N° 106).

[348] Buenos Aires, 13 de octubre de 1814. Gervasio Antonio de Posadas. Nicolás de Herrera. Tomóse razón en el Tribunal de Cuentas. Buenos Aires, 20 de octubre de 1814. Justo Pastor Linch.

Sala Capitular de Buenos Aires, octubre 21 de 1814. Cúmplanse y guárdenselas presentes ordenanzas conforme se dispone por S. E. el Supremo Director en su anterior Decreto; y a fin de que con más facilidad lleguen a noticia de los que deben observarlas, imprímase; y sacada al efecto la copia necesaria archívense. Juan de Alagón. Ildefonso Ramos Mejía. Juan Antonio Costa. Bernardo Pereda. Ulpiano Barreda. Miguel Ambrosio Gutiérrez. D r. Luis Borrego. Manuel José Galup. León Ortiz de Rosas. Dr. José Francisco Acosta. Manuel Navarro. Felipe Trillo. Dr. Manuel Vicente de M aza, Síndico Personero.

recaudación de las contribuciones extraordinarias sobre el pan y carne a favor del Estado: su recaudación se hará por la Tesorería con intervención de la Contaduría, y mensualmente se trasladará su monto a las Cajas generales del Estado[349].

o) La venta de sal, el cobro de los alquileres de fincas y el de los derechos municipales que no están arrendados, o no tienen Administradores particulares, y que han corrido hasta aquí, la primera al cuidado del Portero, y los demás, unos al del Tesorero, y otros al del Fiel, estarán en lo sucesivo al cargo de un Receptor de probidad y abono, con quinientos pesos anuales de sueldo, el cual con conocimiento y bajo la inmediata dirección y subordinación al Fiel, verificará la recaudación; pasará a la Tesorería las cantidades que vaya recaudando, así que lleguen a mil pesos, y al fin de cada mes entregará al Ayuntamiento la razón de los productos visada con el Fiel, con el líquido que por ella resulte existente en su poder[350].

p) El mismo recaudador estará obligado a activar el pago de deudas y a sus plazos el de los derechos subastados y a promover el cobro de todos los impuestos e intereses Municipales, acercándose diariamente a la Contaduría para imponerse de su estado y practicar las reconvenciones y diligencias que para conseguir el pago le prevengaesta de acuerdo del Ayuntamiento[351].

q) En estas visitas no se exigirán derechos algunos, ni habrá más gajes que la tercera parte de las multas que según lo declarado en el art. 22 se impongan a los defraudadores y se dividirá con igualdad, entre los que autoricen las: diligencias entregándose las otras dos terceras partes en la Tesorería Municipal en el modo prescripto en el artículo 7º[352].

r) Sobre funciones del Defensor de Pobres: Dará cuenta al Ayuntamiento siempre que note en mal estado las habitaciones de la Cárcel, del Presidio o de los Hospitales, o que se asiste mal a los presos, para que se remedien oportunamente los

---

Por mandato de S. E . José Manuel Godoy, Escribano interino de Cabildo. Es copia. Dr. Félix Ignacio Frías, Secretario de Cabildo, Art. 13.

[349] Ídem, Art. 14.

[350] Ídem, Art. 16.

[351] Ídem, Art. 17.

[352] Ídem, Art. 22.

daños que resultan de la mala disposición de dichas casas, de su fetidez, desaseo, y humedad, como también de la calidad de los alimentos[353].

s) Sobre el Síndico, Personero del común: Uno de los más principales empleos del Cabildo, es el del Síndico Personero, el cual vigilará particularmente sobre el cumplimiento de las presentes Ordenanzas municipales, requiriendo siempre que advierta alguna infracción[354].

- No podrá, sin audiencia del Síndico, decretar el Ayuntamiento ningún gasto nuevo para cualquiera objeto público; ni tampoco determinar, sin este requisito negocio alguno en que se versen intereses del común. -Él hará la personería de la Ciudad en todos los pleitos que los particulares, o cualquiera Corporación, o Comunidad promuevan contra el Ayuntamiento, o este contra ellos.

-El Síndico debe tener exacta noticia de las rentas municipales, de sus diversos ramos y procedencias, tomando del Contador la razón circunstanciada de ellos.

- Vigilará sobre la buena administración de las rentas públicas, representando fundadamente al Ayuntamiento cuando note omisión, descuido o mala versación.

-Toda vez que el imperio de las necesidades reclame la imposición de arbitrios para objetos determinados de pública utilidad, cuidará el Síndico de que se destinen a ellos, y luego que se hayan cumplido reclamará eficazmente por su abolición.

-Continuará la práctica de satisfacer al Síndico a fin de año los gastos que haya hecho en la defensa de los intereses del común, y resulten de la cuenta formal que presentará de ellos.

- El Síndico será, siempre que se pueda, un Letrado, y no siéndolo, se dirigirá por un Abogado conocido que a su propuesta nombrará el Ayuntamiento, según está dispuesto para iguales casos en los ministerios de Pobres, y de Menores.

t) El Ayuntamiento, a pluralidad de votos nombrará los Subalternos necesarios para el buen despacho, administración, y fácil expedición de los negocios de su resorte[355].

---

[353] Ídem, Cap X, Art. 1º, punto 6.

[354] Ídem, Cap. XII, arts. 1º a 8º.

[355] Ídem, Capítulo XIII. De los Oficiales Subalternos. Art. 1º.

u) Sobre el alguacil y sus subalternos: La elección de los Tenientes y del Alcaide de la Cárcel la participará al Ayuntamiento, y sin la aprobación de este no entrarán al ejercicio de sus respectivos empleos[356].

v) Secretario del Ayuntamiento: Será obligación del Secretario —entre otras— guardar y conservar con orden, aseo, seguridad y buen método, los documentos públicos de toda clase que se presenten al Ayuntamiento[357].

w) Contador del Ayuntamiento: El Contador llevará un Libro de asiento en que lo abrirá a todos y cada uno de los Inválidos y viudas que gozan pensión en los fondos municipales. En la cabeza expresará el origen y fecha de ella, y a continuación irá anotando con el mayor laconismo las cantidades que sucesivamente se le vayan pagando. En los mismos términos llevará otro libro de asiento para todos y cada uno de los Capitalistas que graciosamente, o con cargo de intereses, hayan suplido o suplan dinero al Cabildo, para ir a continuación anotando los réditos que se les vayan pagando, o principales que se les devuelvan[358].

x) El Contador llevará un Libro de asiento en que lo abrirá a todos y cada uno de los Inválidos y viudas que gozan pensión en los fondos municipales. En la cabeza expresará el origen y fecha de ella, y a continuación irá anotando con el mayor laconismo las cantidades que sucesivamente se le vayan pagando[359].

y) Siendo constante que de las Provincias del Perú ocupadas por el enemigo ha emigrado una porción decidida de hermanos nuestros al territorio libre, y pareciendo natural que fuera de sus hogares carezcan de todos los auxilios necesarios para su subsistencia; la humanidad y la justicia dictan que hallen entre nuestros brazos todo el consuelo y buena acogida que hagan menos penosa su desgracia, y que sirvan de un testimonio inequívoco del aprecio y de la admiración con que miramos sus virtudes. En consecuencia he venido en declarar que los vecinos de los pueblos sujetos a mi jurisdicción adonde llegaren nuestros hermanos emigrados están obligados a recogerlos en sus casas, y proporcionarles según las comodidades y pie de fortuna en que se encuentren, todos los alivios y asistencia que necesiten, corriendo al cargo de las respectivas municipalidades el distribuir en el vecindario de su pertenencia los

[356] Ídem, Cap. XIV, art. 7º.

[357] Ídem, Cap. XV, art. 9º.

[358] Ídem, Cap. XVI.

[359] Ídem, art. 9º.

individuos y familias que hubieren emigrado después de la jornada de Sipe-sipe, y velando los Gobernadores y Tenientes Gobernadores el cumplimiento puntual de esta mi resolución que se les circulará igualmente que á todos los Cabildos, insertándose en la gaceta para que llegue á noticia de los interesados[360].

z) Hospitales: Se vuelven a poner a cargo de regulares de la orden de Bletermintas, y se exige una inspección dos veces al mes de parte de las autoridades municipales para detectar errores, abusos, maltratos, etc.[361].

a´) En medio de las graves atenciones á que consagro todos mis conatos, no he podido menos que contraerlo, muy particularmente á prevenir los males que serían consecuentes á los abusos introducidos en la matanza de ganados vacunos. La carestía que se ha observado en estos últimos tiempos, del referido ramo, ha excitado el celo de las autoridades para meditar los arbitrios de restablecer la abundancia, y atacadlos varios principios de que ha sido derivada la escasez que progresivamente vendrían á arrumar nuestras haciendas. Se han encomendado algunas medidas al Excmo. cuerpo municipal y me he reservado otras para velar inmediatamente en su excusión. Entre ellas merece preferencia la absoluta prohibición de vender vacas para el consumo de los saladeros y del público y la que hago en virtud de este decreto á los hacendados para que no puedan ni ellos mismos matarlas en sus faenas, sino para el uso exclusivo de sus personas y familia bajo la multa de 500 pesos a los vendedores y compradores con aplicación á los destinos que me reservo, y de condenar a las obras públicas á los que no fueren pudientes para pagar dicha multa. Sin perjuicio de nombrar comisionados para distintos puntos de la campaña, que celen la observancia de esta resolución, queda autorizado todo hacendado para detener cualquier tropa de ganado en que se lleven vacas, dando cuenta á los Comisionados o Jueces del partido para la determinación conveniente, con arreglo a las instrucciones que se les comunicarán inmediatamente[362].

b´) Sobre las cartas de ciudadanía, residencia y juramento: Las informaciones de adhesión á la sagrada causa de la independencia nacional y demás requisitos

---

[360] Idem Nº 231, Socorro a los emigrados Americanos, Buenos Aires, febrero 7 de 1816, Álvarez. Gregorio Tagle, Secretario (Gaceta de Buenos Aires, N° 42)

[361] Nº 273, Hospitales, Se vuelven a poner a cargo de regulares, Diciembre 21 de 1816. Buenos Aires, Diciembre, 21 de 1818. Vicente LÓPEZ.

[362] Nº 284, prohibiendo la matanza 49 vacas, Buenos Aires, mayo 7 de 1817, Pueyrredón, Gregorio Tagle, Secretario (Gac. de B. Aires, N° 19).

expresados, se formarán precisamente ante los Gobernadores de Provincia, o tenientes en cuyo territorio residan los pretendientes, con audiencia formal del Síndico Procurador, informe del Cuerpo Municipal, y del mismo jefe, en su defecto se desecharán. Las cartas que se concedieren se publicarán en la Gaceta Ministerial[363].

c´) Sobre registro Cívico: Se recomendase al Supremo Director la vigilancia sobre el cumplimiento de los dos primeros artículos del Capítulo 3.0 Sección primera del Estatuto Provisional, cuyo tenor es el siguiente: (1°) Todas las Municipalidades formarán un Registro público de dos Libros, en uno se inscribirá indispensablemente todos los ciudadanos con expresión de su edad y origen, sin cuyo requisito no podrán sufragar en los actos públicos, de que en adelante se tratará; y en el otro los que hayan perdido el derecho de ciudadanía, o se hallen suspensos de ella[364].

d´) Sobre la venta de carne: En sesión de 13 de febrero anterior se sirvió V. E. encaro-arme de arbitrar el modo de que el público se provea de carne, sin que continúe experimentando los abusos que la estafa ha hecho sentir impunemente en este artículo de primera necesidad.

El clamor general por lo excesivo del precio, a que se está vendiendo la carne en la estación más favorable del año, verá con satisfacción que la incansable vigilancia de esta municipalidad tenía anticipado un examen muy circunspecto de cuanto hay que considerarse para deliberar con suceso en materia de tanta trascendencia[365]. (…)Facilitar el abasto del público á un precio equitativo, consultar un provecho moderado para el hacendado, y que el abastecedor se estimule por la utilidad que le produzca esta ocupación, son objetos esenciales en este negocio. Ellos están conciliados en el proyecto de mi ensayo[366].

---

[363] N° 297, Autorización al Poder Ejecutivo para expedir cartas de Ciudadanía. Buenos Aires, Agosto 29 de 1817. Exento. Supremo Director del Estado.

[364] N° 302. Buenos Aires, septiembre 1° de 1817.

[365] N° 314 Reglamentando la venta de carne.

[366] Buenos Aires, 13 de marzo de 1818. José María Jévenes.

Aprueba este Ayuntamiento, en todas sus partes, el proyecto de abasto presentado por el Sr. comisionado Dr. José María Jévenes; en su consecuencia llévese á debido efecto imprimiéndose para su mejor cumplimiento los ejemplares que crea el Sr. comisionado-- bastantes, para-que fijados en los lugares públicos llegue á noticia de los interesados y satisfacción del público. Autorizando para la ejecución de todos los particulares que incluye el proyecto al mismo Sr. comisionado alcalde de segundo voto, de cuyo

e´) Sobre instrucciones para la venta de carne y algunas funciones de las primeras autoridades municipales: (…)

-Repartida la res del modo que se acostumbra para conducir la carne en las carretillas, será esta pesada primero antes de entregarse al carretillero vendedor por el sujeto que se comisionará á este fin en cada departamento.

-Los alcaldes y tenientes de cuartel, tendrán la inmediata inspección de la legitimidad de las balanzas y pesas que usen las carretillas de carne en sus respectivos cuarteles.

-Celarán que los vendedores no defrauden ni en el peso ni en la calidad de la carne, con cuyo fin las visarán dos veces al día, una por la mañana y o día por la tarde, harán los conocimientos que crean convenientes, quedando facultados desde ahora para que manden pesar la carne que los carretilleros hayan vendido, y entregado al comprador antes que este se separe á notable distancia: esta operación la diligenciarán á presencia del comprador, carretillero o vendedor, y de dos testigos o al menos uno, y en caso de que falte al peso de tarifa media libra o más, la hará reintegrar inmediatamente, dando cuenta al Sr. Comisionado, para la imposición del castigo que merezca el carretillero infractor.

- La pena de estos, justificada su infracción, con la exposición del alcalde o teniente, del comprador o del testigo que hayan presenciado el hecho, todo en juicio verbal, será por la primera vez que devuelvan al comprador el valor de la carne vendida y que de su sueldo o jornal de aquel día se le descuente otro tanto para el abastecedor dueño de la carne, por la segunda á servir un mes sin percibir salario, el cual lo entregará el abastecedor, y se aplicará á beneficio de la casa de niños expósitos, y por la tercera á 25 azotes, en el mismo lugar donde reincidiere en semejante infracción, é inhabilitado de servir en adelante la venta de carne.

-El Sr. Juez Comisionado para el establecimiento y ejecución de este nuevo arreglo, tendrá la inspección con plena facultad de todo lo que estime conveniente al puntual cumplimiento de los artículos que comprenden la presente instrucción, procediendo siempre por juicios verbales, económicamente, á fin de evitar cualquiera morosidad que causaría al público mayor perjuicio, sin comparación con el que alguna

---

celo- espera el Cabildo el reparo de los males que se procuran evitar. Icazate. Oturola. Gutiérrez. Sáenz. Reyes. Eyzaga. Ruiz, Escribano.

vez pudiera sentir el particular contra quien se procediese: sus decisiones sobre cumplimiento de los artículos de instrucción se ejecutarán sin recurso. Todo vendedor de carne, personalmente cada dos días precisa é indispensablemente, vendrá á dar cuenta en su respectivo departamento á los propietarios abastecedores desde las dos de la tarde hasta las cuatro debiendo verificar la rendición de cuentas a presencia del comisionado, para cuyo efecto deberán estar juntos los abastecedores o apoderados de dichos, que mataren en esos días[367].

1.3. Catálogo de partidos existentes antes de la sanción de las Constituciones de los Estados de la Confederación y de Buenos Aires[368] o sesenta y ocho pilares del edificio estadual bonaerense

1.3.1. Situación antes de la institucionalización de la Provincia de Buenos Aires

Como se dijo, la provincia optó por el sistema inglés de institucionalización de sus autoridades, primero la instauración de sus poderes y luego la redacción y sanción de una Constitución jurídica.

Es llamativa la situación de la Junta de representantes constituida en 1819, la que también fue erigida como asamblea constituyente. Dicha función finalmente se colmó en 1854 luego de algunas intenciones fallidas (1819, 1826).

En cuanto a los partidos municipales, Luján es el primer partido constituido de la Provincia de Buenos Aires, mientras que Baradero es la fundación más antigua (25 de Julio de 1615 se establece la "Reducción Santiago Apóstol de Baradero", nombre originario dado a la localidad por Hernando Arias de Saavedra, el primer gobernador criollo)[369].

Luego fue Quilmes (14 de Agosto de 1666), en las reducciones de los Indios Quilmes y Alcalinos.

---

[367] *Gaceta* N° 63, 25 de marzo de 1818.

[368] Ya SARMIENTO, en sus comentarios hablaba del Estado de Buenos Aires en el año 1856 y subsiguientes. Ver la obra de D. F. SARMIENTO.

[369] Su origen fue una reducción de indios, reunidos para establecer una Encomienda Real a cargo de franciscanos.

1.3.2. Municipios anteriores a la Constitución Nacional de 1853

Los municipios actuales, que más allá de ser reconocidos legalmente con posterioridad a la sanción de la misma Constitución y que existieron desde mucho tiempo antes, son los siguientes: Avellaneda (desde 1791, "Puente Gálvez"); Azul ("Fuerte Federación" de 1832); Bahía Blanca (1828); Baradero (Reducción Indígena, 1615); Bartolomé MITRE (Arrecifes, 1616 y antes aún); Berisso (integrante desde 1821 del partido de Ensenada); Bragado (Laguna de Bragado Grande, desde la tercera década del siglo XIX); Campana (colonizado desde 1580); Cañuelas ("De las Cañuelas" hacia fines del siglo XVIII, dependió de Magdalena y luego hasta 1821 del alcalde de San Vicente); Carmen de Areco (San Claudia de Areco o "Fortín Areco", 1780); Castelli (poblado desde 1806); Colón (con antecedente inmediato en el Fortín Mercedes desde fines del siglo XVIII); Chascomús ("Fuerte de San Juan Bautista de Chascomús, 1779); Chivilcoy (1845); Dolores (creación del Curato de Nuestra Señora de Dolores y de la Comandancia Militar y Política, y luego el pueblo, 1817); Ensenada (antecedentes fundacionales desde 1580, y se crea el partido en 1821); Escobar (poblado hacia fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII), Esteban Echeverría (reconoce antecedentes de luchas y actos históricos desde el siglo XVI); Exaltación de la Cruz (desde 1730 formó parte —como pago— del Curato de Areco); General Arenales (reconoce antecedentes desde 1637 y la construcción del Fuerte "El Chañar" —el más importante— desde 1850); General Guido (1839); General Lavalle ("Ajó"—barro blando—, ocupada por los indios desde 1774 y 1838, las primeras graserías); General Madariaga (incluido en tierras del Partido de Monsalvo hacia 1839); General Pueyrredón (1746, reducción "Nuestra Señora del Pilar"—Jesuítica—); General Rodríguez ("Cañada de Escobar" posta— desde 1775); General San Martín (antecedentes desde 1580, y fundación en 1836); General Sarmiento (antecedentes desde 1850 y más antiguos aún); Junín (antecedente en el "Fuerte Federación", luego "Junín", y más tarde de nuevo "Federación", desde 1826); La Matanza (desde 1603); Lanús (partido de "Barracas al Sud", 1852); Las Flores (antecedentes desde 1840); Lobería ("Lobería Grande", fundado en 1839); Lobos (fundación 1803); Lomas de Zamora (primer asentamiento oficial en 1821); Luján (17 de octubre de 1755, su fundación); Magdalena (Curato desde 1730); Maipú (sobre tierras del Partido de Monsalvo, 1839); Mar Chiquita (fundación de 1839); Mercedes (se independizó como Parroquia y Guardia, de Luján en 1812); Merlo (fundación de "Villa San Antonio del

Camino" en 1755); Monte (de Paraje a Distrito desde 1822); Moreno (con antecedentes desde la segunda fundación de Buenos Aires en 1580); Morón (delineación del pueblo en 1834); Navarro (desde 1784 era Partido en jurisdicción del Cabildo de Luján y denominado "San Lorenzo de Navarro"); Necochea (antecedentes poblacionales desde 1828); Patagones ("El Carmen", colonia sureña desde 1779); Pergamino ("Fuerte de Pergamino" existente desde 1749); Pila (fundado en 1839); Pilar (vicecurato "Nuestra Señora del Pilar" en 1730 y Partido de Pilar —"Cañada de Escobar"— en 1774); Quilmes (en 1780 era parte del Pago de la Magdalena, y en 1785, Partido con la designación del alcalde); Ramallo (antecedentes desde el siglo XVII, se lo llamó "Pago de los Arroyos"); Rojas ("Fuerte Rojas" desde 1777, y en 1810, la población reconoció el gobierno patrio); Saladillo (fundación de 1839); Salto (desde 1637); Salliqueló (habitado por aborígenes desde 1820); San Andrés de Giles (Partido desde 1821); San Antonio de Areco (Partido desde 1762); San Fernando (Partido desde 1821); San Isidro (Partido desde 1784); San Nicolás (fundación del año 1748); San Pedro (antecedente en el Convento "Rincón de San Pedro", de fines del siglo XVIII); San Vicente (Partido a partir de 1784); Tandil ("lo más alto", en 1823 la fundación del fuerte y, en 1839 el Partido); Tapalqué (fundación en 1839); Tigre (Partido de "Las Conchas", desde 1785); Tordillo (fundación en 1839); Veinticinco de Mayo (Partido de "La Encarnación", desde 1847); Vicente LÓPEZ (integrante del Pago del Monte Grande desde 1580 del que recoge su antecedente histórico).

Todos los demás distritos son posconstitucionales[370].

Con este detalle hemos querido significar la preexistencia municipal, popular, soberana —en parte— constituida en pilar granítico de la construcción del edificio estadual bonaerense y antesala innegable, preámbulo inquebrantable de la redacción y del texto mismo respectivamente de la Carta Magna Argentina.

[370] Entre 1860 y hasta principios de 1900, se crearon por ley 84 distritos. Muchos de ellos, además, heredaron el nombre de los militares que contribuyeron a sus respectivas fundaciones: Coronel Brandsen (1875); Coronel Dorrego (1887); Coronel Pringles y Coronel Suárez (1882). Pero también General Alvarado (1891); General Alvear (1869); General Arenales (1889); General Belgrano (1891); General Guido y General Lavalle (1839); General La Madrid (1890); General Las Heras (1864); General Pinto (1891) y General Pueyrredón (1879), entre otros. En 1882 se fundó la ciudad de La Plata y su perfección geométrica es, aún hoy, elogiada y reconocida a nivel mundial.

El municipio era, y porque era había que fotografiarlo e incluirlo en la Constitución Jurídica. La realidad municipal antecedió a la organización constitucional estadual bonaerense, y en conjunto todos los municipios provincianos a la del mismo Estado federal.

1.4. Intento discursivo municipalista del Gobernador VIAMONTE

Como estamos rastreando —en la medida de nuestras posibilidades— los datos que demuestren el menor resquicio municipalista en la actividad institucional provinciana y patria, encontramos el discurso del Gobernador VIAMONTE[371]. Y lo hace como una necesidad del establecimiento de la institución, faltante desde aquel injusto y desgraciado episodio de 1821 en que fueron abolidos por la Legislatura Bonaerense.

En medio de los graves problemas internos y externos que comprometían la atención del Ejecutivo, su titular —luego de enumerar lo realizado en materia de trabajos y servicios públicos—, el Gobernador Juan José VIAMONTE, a la 12ª Legislatura de Buenos Aires, en 1834 dice: "(S)in embargo, el gobierno ha sentido la necesidad de organizar cuanto antes la autoridad municipal"[372]. Este también constituye el antecedente personificado —en la intención del mismo Gobernador de la Provincia—, que el municipio era una asignatura pendiente e incumplida por largos años.

1.5. Autoridades municipales y modelo unitario en el período 1821-1853

Parte de la doctrina municipalista afirma que en el período que va desde el desmantelamiento del gobierno municipal (1821) hasta su restablecimiento con la Constitución Nacional (1853), primó el modelo unitario y la policía del estilo francés napoleónico. De esta forma, para algún autor calificado[373], se gobernarían los municipios, en ese tiempo llamados partidos o pagos. Las ciudades de residencia de los Gobernadores en las provincias, eran gobernadas localmente por el Jefe de Policía; y en

---

[371] BERNARD, Tomás Diego, *Régimen…*, ob. cit., p. 17.

[372] Ídem.

[373] KORN VILLAFAÑE, Adolfo, *Derecho público político*, Buenos Aires, 1941, p. 39, quien agrega que la "Provincia de Buenos Aires fue la creadora de este sistema que luego fue limitado en las demás provincias. El eje de esta organización era siempre el Gobernador de la respectiva provincia".

las de la campaña (rurales para un autor) había Comandantes Militares y subordinados a estos: el Juez de Paz, los Alcaldes y Tenientes de Alcaldes.

Otra opinión recogida —a la que se suman la mayoría de autores consultados—, de una no menos prestigiosa Comisión de la Cámara de Diputados de la Legislatura Bonaerense, confronta con lo anterior al aseverar que la autoridad sobre la que giraba toda la administración pública, policía, justicia, y comando de la milicia, era el Juez de Paz. Y a esto se refieren en el caso de la historia del Municipio de Las Flores, en el que el Juez de Paz era "casi toda la ley en el ámbito del Partido"[374].

Es difícil para nosotros establecer con precisión quién ostentaba mayor poder público, o el Juez de Paz o el Comandante Militar y dejar de lado cualquiera de las dos posiciones doctrinarias en pugna. Aunque sea lógico convenir que en esta época de permanentes hostilidades producidas con los aborígenes y, entre partidos políticos (federales con unitarios), la situación daba lugar a imaginar una fuerza mixta político-militar. Y en esta naturaleza del poder público —*sui generis* por cierto—, por lo expuesto y por lo que estudiaremos más adelante, el Juez de Paz sobresalía generalmente.

Lo que queda suficientemente probado que en este período es más ostensible la forma de Estado unitario, en este caso de Buenos Aires, fuere —como está controvertida la cuestión— que sea más poderoso un Juez de Paz o un Comandante Militar. Esta organización ya venía de la segunda década decimonónica, y según ALBERDI, "fue el brazo derecho de ROSAS para centralizar el poder"[375].

En el actual territorio argentino, la justicia de paz fue instaurada por primera vez en la Provincia de Buenos Aires en 1821, mientras que en la de Santa Fe lo fue en 1833, donde además ha cumplido su ciclo histórico, ya que en 2011 fue reemplazada por la justicia de pequeñas causas. En Francia fue creada en agosto de 1790 (para regular

---

[374] *Reseña Histórica de las Comunas Bonaerenses*, Honorable Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires, La Plata, D.I.E.B.O. (Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial), 1922, ps. 272 y ss.. Y se agrega: "Don Pascual Peredo, primer Juez de paz del distrito, ejerció el cargo desde 1840 hasta 1844, siendo acompañado en sus funciones por seis Alcaldes y doce Tenientes". El territorio florense recién había sido conquistado de los aborígenes.

[375] ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público provincial argentino*, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917, Cap. 11, ps. 88. 89 y 93, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 105 y 106.

conflictos "en equidad" y no según derecho) y suprimida en 1958[376]. Para muchos analistas, esto abrió una verdadera brecha entre los franceses y el sistema judicial.

1.5.1. La figura del Juez de Paz

"Hacete amigo del Juez; No le des de qué quejarse; Y cuando quiera enojarse, Vos te debés encoger, Pues siempre es güeno tener palenque ande ir a rascarse" (XV. 75H).

"Nunca le llevés la contra, porque él manda la gavilla: Allí sentado en su silla, Ningún güey le sale bravo; A uno le da con el clavo, Y a otro con la cantramilla" (X V. 759)[377].

Los jueces de paz surgieron a partir del 1º de enero de 1822, reemplazando a los alcaldes de la hermandad; todo ello con motivo de la "Ley RIVADAVIA" ya estudiada.

En época del Gobernador ROSAS, es conocida la circular que envía este a los jueces de paz (1839) fundamentalmente a los partidos de la campaña del Sur bonaerense para quebrar la voluntad de un levantamiento en su contra.

Allí se venía gestando en los partidos de Dolores y Monsalvo, el renombrado levantamiento del Sur en concurrencia con acciones del General La valle, que bajaba desde el litoral y —según dice SALDÍAS en connivencia con los franceses y en "contra

---

[376] Que el caso francés sea nuestra referencia (histórica e historiográfica) no responde a una elección azarosa: de la Revolución francesa surgió la ejecución de una forma de poder político nueva, que ensayó por primera vez la construcción de una institución política escindida de la sociedad civil, fruto de un contrato, con capacidad de arbitraje y legitimada por la voluntad popular (aunque se impusiera por la fuerza), basada en principios que tampoco antes habían sido combinados: la separación de los poderes, la soberanía del pueblo (antiguo, pero reformulado), el sufragio universal y la responsabilidad ministerial. Sin embargo, en la historiografía sobre el Estado existe un gran volumen de estudios sobre la represión, el castigo y sobre las mínimas fibrilaciones del poder estatal asumido como opresor pero se prestó escasa atención a la historia de la relación entre los poderes, lo cual hubiera permitido señalar una zona gris que, desde el punto de vista de una historia genealógica del Estado —y estatalista—, podría denominarse un área de "estatización incompleta". ("Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho", por Darío G. BARRIERA -ISHIR-CESOR, CONICET / UNR, en Dossier, Historia Política e Historia del Derecho, consultado el 3/3/2020).

[377] HERNÁNDEZ, José, *El Gaucho Martín Fierro y La Vuelta de Martín Fierro*, Biblioteca Mundial Sopena, Editorial Sopena Argentina, Buenos Aires, 7a edición 1956, p. 109.

del tirano ROSAS" (según lo acostumbraba a mencionar el mismo Lavalle)—. Y he aquí la importancia de los jueces de paz, que no eran del todo subordinados al poder y hegemonía del Gobernador, aunque los había —en el sentido anterior— y en gran número.

Comenta SALDÍAS que "ROSAS quiso destruir esta base de resistencia armada (...) y les hizo pasar una nota a los jueces de paz de algunos partidos del Sur, en la que les comunicaba que el gobierno sabía que allí se conspiraba, y les ordenaba en consecuencia que remitieran a la ciudad en calidad de presos a cuatro de los más acérrimos unitarios, a los cuales el gobierno no designaba por sus nombres, porque tenía la conciencia de que los jueces de paz los conocían perfectamente. En esto último no se engañaba tampoco ROSAS, porque el juez de paz de Dolores, don Manuel Sánchez, como el de la Lobería, don José Otamendi, estaban muy conectados con los revolucionarios, a quienes dieron cuenta inmediatamente de lo sucedido. El movimiento revolucionario estalló en Dolores, con el dato pintoresco que en oportunidad de sacarsepor cuatro vecinos —el cuadro de ROSAS, de la sala del Juzgado de Paz, el jefe revoltoso lo acribilló a puñaladas. Seguidamente se nombró a otro Juez de Paz, en tren de elegir sus propias autoridades. Luego, ROSAS desbarató esas acciones tentativas de destituirlo"[378].

Más allá de lo expuesto, que revela la vida pueblerina, del partido, del municipio, de la patria chica, como más nos guste llamarla, desde esa época los jueces de paz se convirtieron en figuras políticas, virtualmente imprescindibles.

Así lo hace notar BERNARD diciendo que se genera en derredor del juez de paz, "una especie de cacicazgo político donde emergerá el clásico caudillismo de la campaña"[379].

Con el mismo sentido, lo trata ZUCCHERINO, diciendo que su liderazgo en la campaña bonaerense ostentando esa figura por muchos años, motivando, entre otras manifestaciones, agudas pinturas costumbristas de nuestros más notables escritores[380].

---

[378] SALDÍAS, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina. Rosas y su régimen*, Librería la Facultad de Juan Roldán, Buenos Aires, 1911, T. III, ps. 117 y ss.

[379] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 39.

[380] ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…,* ob. cit., p. 64.

Pero algunos historiadores más localistas y conocedores a rajatablas de las anécdotas que nos legó la historia de cada partido, afirman sin titubeos que el Juez de Paz ostentaba la suma del poder público comunal. Según BENÍTEZ, "cada Juez de Paz hacía de su estancia el lugar de residencia del Juzgado mismo"[381]. Generalmente, también eran designados en esos cargos los estancieros, pues surgían necesidades y urgencias a las que había que darles solución: "matar una vaca de improvisto para darle de comer a la peonada (los combatientes) y para defenderse de los aborígenes era muy frecuente"[382].

Volviendo a los poderes que ejercía, era al mismo tiempo Comisario, Comandante Militar, Jefe de Correo y primer Recaudador Fiscal. Y por todo ello, percibía un solo sueldo. Pero además hacía otras cosas, como por ejemplo la constatación de los fallecimientos de personas. Según relata el historiador mencionado, a la muerte de un Comandante Militar de Frontera en el Partido de Saladillo, Don Dionisio Pereyra, el Juez de Paz de ese tiempo, "interrogó por tres oportunidades al cuerpo yacente del Comandante"[383]. Con lo que queda dicho, amén de la reconocida honestidad demostrada en sus funciones, los Jueces de Paz tenían amplios y plenos poderes; de allí la célebre frase que llega hasta nuestros días: "hacete amigo del Juez...".

Pero poco a poco, con la sanción de las leyes orgánicas de las municipalidades de la Provincia, el Juez de Paz fue perdiendo sus facultades políticas y ocupando las de naturaleza judicial, aunque siempre fue integrante —y hasta nuestros días— de la llamada oligarquía comunal. Así, "se adjudica la suma del poder público de cualquier pueblo criollo a la conjunción del Intendente municipal, el presidente del Concejo Deliberante, el Juez de Paz, el Comandante Militar y el Comisario, cinco personas que forman la oligarquía comunal y que actúan auxiliados por los secretarios, inspectores, contratistas, el médico de policía, el empresario de la casa de juego y diez. o veinte más...". "Claro está: esto con relación al siglo pasado"[384].

---

[381] Charlas inéditas con Alberto Osvaldo BENÍTEZ, historiador de Saladillo.

[382] Ídem.

[383] Aunque este hecho ocurrió hacia el año 1870, en la época pre-constitucional también se desempeñaban en forma similar.

[384] Ernesto J. MIQUEO FERRERO, quien trae una cita de Payró en el prólogo al libro de ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…,* ob. cit. p. IX.

1.6. En la Ciudad de Buenos Aires

1.6.1. El decreto de URQUIZA sobre la Organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

Este decreto de URQUIZA bien puede ser considerado como el del primer intento del restablecimiento del gobierno municipal, luego de la supresión de los Cabildos de 1821. Al mismo tiempo debe tomarse como un juicio histórico y de valor doctrinario científico sobre la historia argentina. Fundamos a continuación lo expuesto. El antecedente es doblemente valedero.

El día 2 de setiembre de 1852, el presidente URQUIZA —recientemente electo en el cargo conjuntamente con su vicepresidente Salvador María Del Carril— dictó un decreto para la Organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires[385].

Las dos virtudes de este antecedente son: una, porque es anterior a la constitución federal (1º de mayo de 1853); y la otra porque como veremos, su texto es la base de la Ley Orgánica Fundamental para la Ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de mayo de 1853. En los fundamentos del mismo, se elogia con suficiencia la función municipal Analizamos y desmenuzamos el texto de la siguiente forma:

a) El Poder municipal es digno, antiguo y objeto de tratamiento serio de la Ciencia Política o Real Política.

b) El municipio es un instituto de derecho natural, pues así ha sido tomado por las naciones del universo (con sus desvíos, aberraciones, pero también beneficios) desde antiguo, como modelo para la civilización y el progreso. Eso sí, han tenido que limitarlo "a circunscripciones convenientes".

c) El Poder municipal es integrante de la estructura estatal y la Familia es la base de toda sociedad.

d) Se eslabona la historia con hitos importantes (Cabildo-abolición-restauración) y se desencadena un juicio crítico a ROSAS por su infecunda, estéril y conservadora labor, de no haber restablecido la municipalidad. Recordemos que era un mandato de aquel proyecto del Ejecutivo Provincial (Rodríguez) que ideó RIVADAVIA en el sentido de restablecer las Municipalidades. Se rescata la norma programática incumplida, y se le endilga a ROSAS su olvido histórico.

[385] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit. p. 20 en adelante.

e) Se hace un rescate, del tema anterior, que la reinstauración del gobierno municipal se había reservado para circunstancias más análogas a las de un sistema representativo largamente anhelado.

En prieta síntesis estos detalles, que son el preámbulo del decreto, hacen el juicio histórico de los últimos años en materia municipal.

Pero nosotros no nos olvidemos, a fuer de objetividad —sin defender a nadie— que no se restauró el gobierno local, pero se fundaron muchos nuevos pueblos que continuaban siendo gobernados por Jueces de Paz. Estos, impuestos desde 1821 en adelante bajo un marcado sesgo centralizador de la administración pública provincial. Pero continuemos con el decreto, que estatuía: "1) Que siendo evidente que La Nación o sus representantes no pueden ejercer una jurisdicción útil y legítima sobre los intereses generales, y que los del distrito, como los del individuo, serán siempre mejor administrados por los interesados. 2) Que el régimen está en el interés de toda la nación porque no se puede conseguir la armonía en las diferentes partes de un todo, sino se funda el orden en cada una de ellas. 3) Y finalmente que es propio y digno que la Ciudad de Buenos haga el ensayo de una institución tan benéfica, demostrando prácticamente la bondad de la regla del sistema municipal que consiste en dejar los negocios peculiares a la libre administración de los que tienen interés en ellos y más capacidad para dirigirlos, a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación".

Podemos analizar los siguientes temas centrales, de la parte dispositiva del texto: 1) Competencia territorial: estaba compuesta (la ciudad) por once parroquias; 2) Definición de Municipalidad: "La Municipalidad considerada como una asociación de familias unida por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, entra en la clase de persona civil; es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar en justicia como los particulares"; 3) Gobierno: compuesto por veintiún municipales (y un Presidente), siendo elegidos dos por cada parroquia (luego que se dicte la ley de elecciones municipales) y la primera vez, de la misma forma que se eligen los diputados al Congreso. El Presidente y dos suplentes son nombrados por la Municipalidad, elegibles de una terna que presente el Presidente de la Confederación a la Municipalidad. 4) Publicidad de los actos: en función del principio estaba obligada la Municipalidad a dar publicidad "anual del presupuesto de gastos y entradas y una memoria que abrace —dice textualmente— todas las operaciones del año". 5)

Competencia material, en lo económico-tributario-financiero: tenía facultad para establecer "impuestos directos, multas, peajes y pontazgos para la creación y presentación de los establecimientos necesarios, útiles y cómodos de que debe dotar a la ciudad; para ello, debía tener la aprobación de la Legislatura Nacional".

BERNARD[386] ha hecho un juicio favorable de este decreto. Así también nos parece, por lo expuesto anteriormente.

HERNÁNDEZ[387] rescata la opinión del ilustre platense.

Sin hesitación, este decreto anuncia el restablecimiento del municipio argentino.

La Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, es posterior a la sanción de la Constitución, por ello, más que de cimiento de la organización, hablamos de reconocimiento (constitucional o post-constitucional) a su preexistencia institucional.

Sección 2. Conclusiones

La institución municipalidad como su sustento sociológico político jurídico, el municipio como parte del Estado y sus diversas manifestaciones lingüísticas —pueblos, ayuntamiento, cuerpo municipal, partido, distrito, departamento—, como así también sus autoridades —alcaldes, alcaldes de la hermandad, tesorero, contador, fiel ejecutor, tenientes de alcaldes, de barrio y de cuartel—, existieron y tuvieron un rol fundamental en la subsistencia de la vida local, antes de la formación "formal" del Estado provincial y nacional.

El Decreto de URQUIZA (1852) cobra relevancia por ser anterior a la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y se constituye en la base de la Ley Fundamental para la Ciudad de Buenos Aires sancionada el 6 de mayo de 1853.

Se acrecienta su importancia si consideramos que consagra al municipio con los siguientes calificativos que otorgan cuerpo y peculiaridad a la presente investigación, a saber: "digno", "antiguo", y "objeto de tratamiento serio de la Ciencia Política o Real Política", "instituto de derecho natural, "integrante de la estructura estatal", "la familia como base de la sociedad", "necesidad de instauración de municipios gobernados por sus propios interesados", "ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación".

[386] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit.

[387] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 109.

A su turno, la Ley para la Ciudad de Buenos Aires (1853) fue considerada de fundamental importancia por los constituyentes, ya que sin ella (junto con la de reglamentación de la navegación de ríos interiores) hubiera quedado incompleto el sistema de gobierno federal.

Dicha ley considera al sistema municipal “palanca del progreso material y de la buena policía, de las ciudades, y se anhela que se extienda a toda la República y que sea consignado en las Cartas Provinciales.

CAPÍTULO V

ROL DEL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD LOCAL EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES, NACIONAL, BONAERENSES Y PROVINCIALES DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853

Sección 1: El Municipio y la comunidad local en los textos constitucionales, nacional, bonaerenses

1.1. El artículo 5º de la Constitución Nacional

Esta disposición normativa constitucional, tan largamente interpretada en materia municipal, y a la luz de la historia insuficiente para colmar el torrente de necesidades populares básicas que clamaron las sociedades municipales, reza lo siguiente: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Después de este artículo se tejieron las disputas doctrinarias, sobre qué significado y alcance tenía el mandato constitucional al estatuir "que asegure (...) el régimen municipal". Esta letra ha sido el motivo de la construcción de edificios literales, doctrinales, legislativos, jurisprudenciales y constitucionales. Avancemos en la evolución histórica del municipio y conoceremos acabadamente esas cuestiones que hacen también al bienestar de los pueblos, pues como veremos más adelante el federalismo implica también una idea de economía, justicia y equidad.

1.2. La ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires

El 6 de mayo de 1853, días después de haber sancionado la Constitución Nacional, la misma Convención Constituyente actuando esta vez como Congreso Nacional, redacta la Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires había sido declarada por la Constitución Nacional, capital de la República, sin perjuicio de estar (Buenos Aires) segregada de la Confederación, y luego

del rechazo que hizo la Legislatura bonaerense del Acuerdo de los Gobernadores de San Nicolás de los Arroyos.

Apunta BERNARD que la Convención Constituyente había cumplido tres funciones diferentes: Convención Constituyente (sancionó la Constitución de 1853), Congreso Nacional o Legislatura (sancionó la Ley orgánica municipal de la Ciudad de Buenos Aires), y Colegio Electoral (verificó el escrutinio electoral de la primera elección efectuada en 11 provincias que consagró la fórmula URQUIZA —Presidente— y Del Carril —Vicepresidente—)[388].

La Comisión de Negocios Constitucionales que había producido el Proyecto de Constitución elaboró un informe que prescribía textualmente: "A más de la ley orgánica a que la comisión se ha referido, somete dos a V. H., sin las cuales quedaría incompleto el sistema del gobierno federal. La una es la ley que crea una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires; y la otra, la que en cierto modo reglamenta el principio reconocido en el proyecto, de la libre navegación de los ríos interiores y centraliza las rentas aduaneras. Ambas leyes se han tomado de las que dictó el Directorio en Buenos Aires, con algunas variaciones que en concepto de la comisión las mejoran, las generalizan y las hacen más aplicables. El sistema municipal, palanca del progreso material y de la buena policía, de las ciudades, es de esperar que se extienda a toda la República, y que sea consignado en las Cartas provinciales. Por esa razón recomienda la comisión a V.H. una atención especial a la ley referida, acompañada en proyecto para que alcance la perfección posible, puesto que probablemente servirá de modelo para establecer municipalidades en toda la Confederación. Se permitirá observar la comisión que en la ley proyectada, se ha cuidado de no dar a la municipalidad injerencia alguna en el gobierno político, para que esta institución permanezca siempre dentro de la órbita policial en la cual ha de prestar servicios incalculables e indispensables, hoy que tan abandonadas se hallan las ciudades argentinas, reclamando urgentemente el bienestar, el ornato, la salubridad, que tanto halagan a los hombres en los tiempos actuales. Es cuanto cree la comisión de negocios constitucionales deber informar a V. H., al elevar el proyecto de Constitución y de las leyes orgánicas, en desempeño de la obligación que V. H. le impuso con fecha 24 de diciembre de 1852".

[388] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit. ps. 18 y 19.

"Los señores GOROSTIAGA y GUTIÉRREZ están encargados de sostener la discusión. La comisión saluda respetuosamente a los señores representantes del soberano Congreso constituyente. Santa Fe, abril 18 de 1853. Fdo: Pedro DÍAZ COLODRERO, Martín ZAPATA, Juan del CAMPILLO, Manuel LEIVA, Pedro FERRÉ, Juan María GUTIÉRREZ, José Benjamín GOROSTIAGA"[389].

El texto de la ley es casi la reproducción literal del decreto de URQUIZA, previamente estudiado, rescatándose los caracteres de un régimen municipal popular y electivo, con amplia competencia *ratione materiae* y efectiva personería institucional como poder del Estado[390]. Con la Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, el decreto anterior de URQUIZA, y el artículo 5° de la C. N. y, los demás textos legales y constitucionales venideros se restablece la institución municipal.

1.3. Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854

1.3.1. Antecedentes

Justo José de URQUIZA se había proclamado en contra de ROSAS el 10 de mayo de 1851. Su ideología era compartida con los emigrados integrantes de la Asociación de mayo, a quienes también convocó para su gobierno ulterior. EI ejército de URQUIZA, por entonces Gobernador de Entre Ríos fue denominado la "triple entente", ya que se componía de fuerzas internacionales, de Brasil, Uruguay y las propias —convocados los soldados de Entre Ríos, Corrientes y Bonaerenses—. El 3 de febrero de 1852 derrotó a ROSAS en Caseros. A partir de allí se da la llamada Organización nacional. Poco a poco, se notan las diferencias existentes entre los dos estados. Luego de varias idas y venidas se constituye el estado de Buenos Aires, al par que se va organizando la Convención Constituyente de Santa Fe de 1853, ala que ya Buenos Aires con Valentín ALSINA a la cabeza se había pronunciado en contra. Se dicta la Constitución Nacional para la Confederación Argentina, el 1º de mayo de 1853 y Buenos Aires, segregada, hace lo propio, ejerciendo un poder constituyente originario; y en goce de su soberanía sanciona una Constitución estadual en abril de 1854. Con lo que queda expresado, se constituyen dos estados distintos y cada uno ejerce su poder constituyente originario. Cada uno tenía su Gobierno (el de la Confederación y el de Buenos Aires, con sendas Legislaturas y

[389] SAMPAY, Arturo, *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, ob. cit., ps. 357-358.

[390] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 70.

Poderes Judiciales y Ejecutivos); cada uno tenía su propio Banco; cada uno poseía su representación ante las naciones extranjeras, cada uno sus territorios, pueblos y —reiteramos— su propia Carta Magna. En Buenos Aires —en la Legislatura— el debate no fue minúsculo contando como adherentes a los rosistas como Anchorena y Lorenzo Torres, y los emigrados durante el período de ROSAS —que eran los más intransigentes separatistas— Valentín ALSINA y Carlos TEJEDOR. Se mantenían en contra de la idea, MITRE, VÉLEZ SARSFIELD y el General Paz. Buenos Aires, rico por antonomasia, progresaba económicamente y la Confederación no podía reducirla, ni financiera, ni diplomáticamente.

La ruptura engendró la guerra y URQUIZA venció en la batalla de Cepeda (1859) contra las fuerzas bonaerenses al mando de MITRE, quien inteligentemente evitó el derramamiento de sangre, retirándose de la contienda. Esto originó el pacto de la Unión de San José de Flores (1860), y por el que Buenos Aires se comprometía a integrar la Confederación y jurar la Constitución Nacional (de 1853). En 1860, con algunas reformas introducidas por Buenos Aires, se juró la Constitución. Y algunos autores certifican la unión nacional a partir de allí, aunque luego las diferencias y guerras continuaron. Pero, no habiendo sido aceptados los diputados elegidos por Buenos Aires, se produjo una nueva ruptura que desencadenó en una nueva guerra. Ahora la batalla tiene como escenario a Pavón. Y otra vez MITRE (Bs.As.) contra URQUIZA (Confederación), el 21 de setiembre de 1861. El presidente DERQUI, al decidirse la batalla en favor de Buenos Aires, debió renunciar; y su vicepresidente Pedernera disolvió el Poder Ejecutivo Nacional. MITRE asumió de facto como Gobernador de Buenos Aires encargado del Poder Ejecutivo Nacional.

El 5 de octubre de 1862 fue elegido Presidente de la república, debiendo renunciar al cargo de Gobernador, lugar que ocupó, Asamblea Legislativa mediante, Mariano Saavedra. Una rica e inagotable —a la luz de una lectura rápida— sucesión de hechos corrieron “como agua debajo del puente” en ese período de confrontación. Para concluir, desde la conformación de dos Estados bien definidos, hasta el origen más remoto —del período constitucional argentino— de los gobiernos “de hecho”.

Recién se había sellado la unión nacional y, lo que es más aún, jurado la misma Carta Magna —la que había costado sangre sudor y lágrimas haberla conseguido y de la que ALBERDI se jactara que se había aprobado su propio proyecto— y a muy poco tiempo, MITRE, toma el poder por el “derecho que otorga un triunfo”. Y muy a pesar

que “la fuerza es el derecho de las bestias”. Esta historia de las mañas apocalípticas argentinas de recurrir a las armas y a la fuerza militar por encima de las leyes, continuará en 1930, con la deposición del Presidente Hipólito YRIGOYEN, y será recurrente, y hasta “normal”, durante más de cincuenta años.

1.3.2. El texto en materia municipal

Esta constitución fue promulgada el 12 de abril de 1854 y fue jurada más tarde, y allí se prescribían sobre el régimen municipal, disposiciones a las cuales se ajustó la Ley Orgánica Municipal. Estaban contenidas en el único artículo dedicado a la materia de este trabajo, el 179, estatuyendo su establecimiento en todo el estado, y delegando en la fijación electoral, las facultades y obligaciones y la determinación de sus recursos económico-financieros. Un solo artículo dedicado al tema demuestra la escasa importancia, sobre la materia municipal, que le habían dispensado los constituyentes. Así el art. 170 dispuso: El régimen municipal será establecido en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos, como lo relativo a sus rentas y arbitrios, serán fijados en la ley de la materia.

1.4. La Ley Nº 35

Orgánica Municipal del estado de Buenos Aires. Allí se hallaba contenido el sistema legal que regiría a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que pertenecía al estado de Buenos Aires —por todo lo expuesto—. Y la Ley Nº 35 se dictó el 11 de octubre de 1854. Se pueden extraer las siguientes notas salientes de esta ley: a) Es muy similar a la ley que dictó la Convención Nacional Constituyente en Santa Fe sobre el régimen municipal para la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (6 de mayo de 1853): b) El presidente de la Municipalidad, es de pleno derecho el Ministro de Gobierno (echando por tierra el sistema de elección indirecta de la ley que tomaba como fuente); c) La función ejecutiva municipal es del gobierno de la Provincia (que era Estado).

Pero quien mejor ha estudiado este antecedente es el doctor BERNARD —de quien también lo toma ZUCCHERINO—, a quien nos permitimos seguir con el análisis siguiente. La ley dividía su estudio en dos partes, tratando primero el municipio de la

Capital y luego los municipios de Campaña[391]. Recordamos que por este tiempo, al menos existían sesenta y ocho municipios (partidos) en la campaña bonaerense.

1.4.1. Municipio de la Capital

Señalemos los siguientes aspectos:

a) La Jurisdicción o competencia territorial: la ostentaba sobre las once parroquias tradicionales de la ciudad del mismo modo que la ley del 6 de mayo de 1853.

b) El Gobierno Municipal: era desempeñado el cargo por una corporación municipal, dos municipales por cada parroquia, y era Presidente nato de la misma el Ministro de Gobierno —como dijimos *ut supra*—, había también un vicepresidente. En cuanto a las condiciones de elegibilidad de los miembros, debían tener 25 años y una solvencia necesaria con capital propio de más de diez pesos, o tener profesión, arte u otro oficio que produjese renta equivalente. Los municipales eran electos por los vecinos de cada parroquia y se renovaban anualmente por mitades. Podía tener secretarios y demás empleados públicos. El cuerpo se dividía para su gobierno en: un Consejo de Gobierno y cinco comisiones cuyas funciones señala la misma legislación. Dice BERNARD que las funciones de esas comisiones daban lugar a la competencia en razón de la materia (*ratione materiae*). Estos órganos colectivos eran los de: l) Seguridad; 2) Higiene; 3) Educación; 4) Obras Públicas; y 5) Hacienda.

Hacia 1870, por ejemplo en el Municipio de Saladillo había las siguientes autoridades municipales: un Juez de Paz y Presidente de la Municipalidad, acompañado en su función administrativa de un escribiente del Juzgado. La Municipalidad estaba integrada —además del Juez de Paz que oficiaba como Presidente— por cuatro municipales titulares y dos suplentes. Los titulares desempeñaban funciones como Procurador de Policía, de Cultura e Instrucción Pública y, de Tesorería. Había además un Secretario de la Municipalidad. El Partido se dividía en cuarteles, y para el caso citado había dos Alcaldes para el cuartel primero, y un Alcalde en cada uno de los

[391] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit. ps. 35 en adelante. Lo consultamos especialmente pues es el autor que mejor trata el tema de la ley Nº 35. También esto es rescatado por ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría y Práctica…,* en ps. 63 y 64.

restantes cuarteles del Partido[392]. Estos Alcaldes, cuyos nombres procedían de aquellos "Alcaldes de la Hermandad" (españoles) que también estuvieron como los primeros "gobernantes" de la campaña bonaerense, y por encargo y delegación de funciones de los Cabildos.

c) La Competencia Material: que era determinada, como ya hemos visto por la Ley Orgánica (como principio general), y en cuanto a lo particular también esboza las siguientes funciones *ratione materiae*:

1) Seguridad: La organización y arreglo del cuerpo de serenos para hacer observar el buen orden en las horas de descanso nocturno. Se ocupa del régimen de las cárceles que existen, las reformas que requieren y la creación de penitenciarías y asilos de corrección. Se encarga de la fidelidad de las pesas y medidas y las reformas que convengan hacerse sobre este particular.

2) Higiene: Limpieza de las calles y todos los lugares públicos. Alumbrado Público. La desinfección del aire y de las aguas, el despejo de materias infectas. Propagación de la vacuna. El régimen y conservación de los hospitales. El aseo y mantenimiento de los hospitales. Aseo y mejoramiento de los mataderos. La buena calidad de los comestibles y medicamentos puestos en venta. La conservación y aumentos de cementerios en los lugares donde convenga. Precauciones para evitar las pestes, inundaciones e incendios.

3) Educación: Todo lo concerniente a la ilustración y moral de las personas de ambos sexos. Atender al cuidado de las escuelas de primeras letras, de artes, oficios y agricultura. Atender al cuidado de las casas de expósitos y demás instituciones de beneficencia. Inspección de los huérfanos, aprendices y muchachos abandonados. Vigilancia de las casas de juego. Vigilancia de los criados domésticos y todo lo que tienda a impedir ofensas a la honestidad pública y la corrupción de las costumbres.

4) Obras Públicas: Contraerse al empedrado, nivelación, desagüe y todo lo relativo al mejoramiento de las calles y calzadas. Apertura de caminos. Construcción de carreteras y ferrocarriles, puentes, canales, baños y teatros. Construcción y reparación de los paseos. Construcción y reparación de mercados, surtideros de agua potable y

[392] ROSSI, José Antonio, Sección Tercera, *Administración Pública. Un trabajo sobre estadística municipal*, Buenos Aires, 1871: obra proporcionada por el historiador autodidacta Alberto BENÍTEZ.

estanques para lavaje y cura de las ropas. Lo atingente a todo aquello que contribuye ala limpieza, ornamento y utilidad de la Ciudad.

5) Hacienda: El registro de los títulos y clara posesión en propiedad de las casas públicas, pastos y abrevaderos necesarios a las inmediaciones de la población. Atender al restablecimiento o creación de las cajas de ahorros, montes de piedad y lo concerniente a loterías. La formación del censo en el distrito de su jurisdicción en los períodos fijados por la Constitución, así como la estadística del municipio. La opinión de BERNARD sobre el particular, es que este amplio plexo de facultades y atribuciones determina una esfera propia de acción para el gobierno municipal similar a los "cincuenta brazos" del cabildo, respetando los tradicionales ramos del quehacer comunal que más tarde, por un deliberado proceso de cercenamiento y agotamiento del poder de las municipalidades, desaparecerán de su ámbito específico.

1.4.2. El municipio de la campaña bonaerense

Sin despreciar el valioso antecedente que constituye el sistema para la Capital, para nosotros, que además de ser de tierra adentro es muy importante saber cómo fue el primer antecedente legal del sistema municipal para la gran mayoría de todos los partidos bonaerenses, queremos prestarle una especial atención, amén de ser parte interesada en el asunto.

A) Competencia territorial: ya se denota la idea del Partido, al definir la ley que el Poder Ejecutivo debe designar los límites de cada partido o municipio y debiendo establecer los puntos en que se establezcan las municipalidades. Al respecto se puede colegir conjuntamente con BERNARD que se trata de una porción de territorio que incluye poblados y campaña, y una ciudad o localidad cabecera, en la que tendrá asiento el gobierno municipal.

B) Gobierno Municipal[393]: será ejercido por una Municipalidad y estará compuesta de un Juez de Paz y cuatro propietarios vecinos del distrito. Estos últimos debían ser afincados, mayores de 25 años y solventes (como los de la capital). La elección era popular, en días festivos y de la misma forma que la Ley lo determina para los diputados. Al Juez de Paz, cuya figura rectora irá cobrando hegemonía —dice

[393] Ídem.

BERNARD— se lo elegía en forma popular indirecta, o de segundo grado. Lo nombraba el gobierno —el Poder Ejecutivo Estadual— a propuesta en terna de la municipalidad y tenía duración anual. El autor que nos sirve de guía sigue enseñando que la creciente autoridad del juez de paz se manifiesta en el texto de la ley en el artículo que dice: "El juez de paz es la primera autoridad del partido y el único conducto para comunicarse la municipalidad con las autoridades y con los jueces de paz, de los demás partidos del Estado y jefes militares establecidos en ellos. Presidirá la municipalidad y la convocará a sesiones ordinarias y extraordinarias, cuando lo pidan los miembros de la municipalidad. Administrará justicia en todo su distrito, con arreglo a las leyes y reglamentos municipales vigentes. Vigilará que todos los empleados y funcionarios públicos dependientes de la municipalidad cumplan fielmente sus deberes"[394].

C) Competencia material: si se puede hablar en estos términos, ya que la ley trae un artículo en el que de modo generalizado entra a resumirlos deberes (y materias) competenciales que son: Promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos. Proponer cuantas medidas considere conducentes al mejor orden, seguridad y prosperidad del partido. Igualmente, cuantas medidas considere conducentes a la recta y pronta administración de las rentas municipales. Igualmente con la policía, establecimientos de beneficencia, al culto divino, a la creación y administración de las rentas municipales y a toda obra costeada por sus fondos.

Lo que la ley no hace con las otras materias de su administración, lo describe en lo económico-financiero-tributario, esto es, haciéndolo específicamente. Así, tiene por competencias en ese ramo las de formar sus propias rentas municipales con el producido de: derechos de corrales para el abasto del partido; las multas del juzgado de paz; los derechos de peaje y pontazgo; las ventas de terrenos de solares de propiedad pública; el canon enfitéutico; derechos de expedición de guías; derecho de visita anual en inspección de pesas y medidas de casas de negocio, el diez por ciento del producto de la contribución directa que paguen los capitales existentes en el partido; el derecho de edificación que se fija en cien pesos por solar que sea delineado.

La ley N° 35 —al igual que lo expresado por ALBERDI en *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino,* obra ya citada y estudiada— daba al gobierno municipal

[394] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., ps. 38 y ss.

un poder de tinte económico y administrativo, no político. Esto se patentiza con la célebre y sintética frase de su pensamiento "la política al Gobierno y la administración al Pueblo". También decía que las municipalidades y cabildos que quería crear —y restablecer con más vigor que en la época hispana en pensamiento y proyecto— eran instituciones económicas y administrativas. Pero, también ha expuesto —como ya vimos— que no debían aceptar la idea de pupilaje, y que debían ser soberanos. Pero, los legisladores de esta ley han recogido la primera idea del genial tucumano.

La conclusión sobre esta ley —primer antecedente legal y de valiosísima utilidad incluso hasta para nuestros días— no puede ser otra que la que da BERNARD. Y dice el platense que dejó prefijados temas fundamentales como el sistema de municipio-partido, la elección popular de los municipios ajustándose a la ley electoral vigente para integrar la Legislatura, la periodicidad de las funciones electivas, la responsabilidad de los funcionarios y la amplia y diversificada gama de atribuciones o facultades que podía desplegar la institución municipio[395].

1.5. Constituciones y leyes Provinciales

1.5.1. En la provincia de Buenos Aires

Luego del "magro texto" constitucional municipal de 1854, los bonaerenses, cabalgando ya en los destinos de la unión nacional, sancionan la Constitución de 1873. Más tarde, en 1889, sancionan otra reforma. En los dos textos se introducen algunas variantes en el régimen municipal.

A) La constitución de 1873. Recién aquí, los bonaerenses se prefijaron la idea de dictar una carta provincial que estuviera acorde con el art. 5º de la C. N. Esta Asamblea Constituyente ha sido muy elogiada por Zavalía, al punto de considerarla como insuperable desde la capacidad y el patriotismo desplegados por sus miembros. Según nos enseña MASSOLO, se pueden comprobar ideas rectoras de los convencionales sobre la materia, considerándolo como un "poder", y la necesidad de fortalecerlo con más vigor que a los cabildos coloniales[396]. Con lo que, interrelacionadamente, priman las ideas de ALBERDI (el "municipio-cabildo"), de ECHEVERRÍA ("el cabildo insustituible"), DE TOCQUEVILLE ("la república en miniatura"). Luis V. VARELA decía —en la

[395] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit. ps. 40-41.

[396] MASSOLO, Héctor C., *El Municipio…,* ob. cit. p. 109.

Convención—que es un Poder, en fin, que tenga para con las provincias las mismas relaciones que, en el sistema federal, las provincias tienen para con la Nación"[397].

Es de vital importancia los aportes de José Manuel DE ESTRADA y Vicente Fidel LÓPEZ quienes se destacaron en los debates[398]. Las ideas municipalistas expuestas por el últimamente mencionado —en la convención constituyente de Buenos Aires de 1870/73— reconocían como sujeto político al padre de familia que pagaba renta y trabajaba para tener domicilio comprometido con sus intereses, concepto que implicaba una imbricación de tradición y modernidad, de organicismo social con el individualismo burgués[399].

B) "Régimen" o "poder" municipal. Este tema de la denominación del capítulo constitucional provincial, suscitó también el debate sobre si encuadraba mejor denominarlo como "Del Poder Municipal", o "Del Sistema Municipal". Se resolvió al final, escoger este último —el mismo que empleara la carta magna en su artículo 5°— entendiendo "sistema" como "régimen, método o conjunto de reglas fijas"[400]. Empero, esta situación había motivado la observación de Guido, quien decía que el vocablo importaba semánticamente "algo menos que los poderes...".

El convencional Dr. Dardo ROCHA —miembro informante junto con VARELA y ELIZALDE— respondió rápida y vivamente: "Régimen importa más que poder. Poder es uno de los poderes del estado: pero régimen viene a ser como un orden"[401].

---

[397] Ídem.

[398] Sobre las ideas municipalistas en la convención bonaerense, ver: LEVAGGI, Abelardo (1982); BARBA, Fernando (1994); y la introducción del trabajo de CORTABARRÍA, Jorge Juan (1992). Sobre la constitución bonaerense de 1873: BARBA, Fernando Enrique (1994: 119-130); PÉREZ GUILHOU, Dardo (1997). Cit. por Inés SANJURJO DE DRIOLLET, " Las Ideas Municipalistas de Julián Barraquero,…", ob. cit., ps. 105-106.

[399] La propuesta municipal de V. F. LÓPEZ tenía como influencias doctrinarias a TOCQUEVILLE, en la importancia de las asociaciones voluntarias; a LIEBER en la idea del gobierno propio, y a LE PLAY y LABOULAGE, en la descentralización y la defensa del entramado social, comenzando por su célula básica, la familia (PÉREZ GUILHOU, Dardo, 1994, "Las ideas políticas de V.F. LÓPEZ en la Convención Constituyente Provincial de 1870-1873", en VV.AA., Enrique BARBA, *in memoriam*, Estudios de Historia dedicados por sus amigos y discípulos, Buenos Aires). También cit. por SANJURJO DE DRIOLLET, ob. cit., p. 106.

[400] MASSOLO, H. C., *El Municipio…,* ob. cit. p. 110.

[401] Ídem.

Aunque también quedaba claro que los concejos municipales no implicaban un poder, ya que la Constitución instauraba cuatro poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal), siendo el Municipal toda la institución no uno solo de sus órganos[402].

Régimen, en el diccionario jurídico —en su primera acepción—, es "sistema de gobierno"[403] .

En esa época, y yendo al vocabulario popular, "la causa" era el pueblo y enfrentaba al "régimen", que era el gobierno. Pero al parecer no había dudas en el espíritu constituyente de los convencionales bonaerenses en el sentido de crear "municipalidades tan libres e independientes como las antiguas municipalidades italianas que propiamente eran naciones independientes"[404].

C) El espíritu autonomista teórico[405]. Los convencionales de 1870-1873 eran partidarios del "fecundo municipio autónomo" como fruto de una consecuente descentralización administrativa —que se opone por igual al centralismo interno de las provincias que al Estado federal— teniendo a la vista los modelos inglés y americano a los que se aconseja" copiar"[406]. Todos entendían que el municipio era una institución de derecho natural —siguiendo a SARMIENTO y ECHEVERRÍA— anterior al legislador que no la traza ni la crea. "Todos presienten que el municipio autónomo asegurará la vitalidad del interior, contribuirá a descentralizar la administración y evitará la absorción de la metrópoli, contra la que clamará Leandro N. ALEM un lustro más tarde"[407].

La tesis de descentralización de José Manuel de ESTRADA para otorgarle al barrio su propia autonomía con sus propios concejos (los que a su vez enviaban

---

[402] Mensaje del Ministro de Gobierno, Legislatura de la provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones del senado, 20 de junio de 1876, ps. 165-167; cit. por GORLA, Carlos María, *Evolución histórica…,* ob. cit., p. 41.

[403] *Diccionario Jurídico de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales,* Manuel OSSORIO, Claridad, Buenos Aires, 1987, p. 652.

[404] MASSOLO, Héctor C., *El Municipio…,* ob. cit., p. 110.

[405] Ídem.

[406] Estas ideas son auspiciadas por los convencionales constituyentes de la época: Quintana, Estrada, Goyena, Guido, Navarro Viola, Irigoyen, Gutiérrez, Montes de Oca, Del Valle, Alsina, Sáenz Peña, Alcorta, López, Obarrio, etc. Ver MASSOLO, Héctor C., ob. cit., p. 110.

[407] Ídem.

delegados al Concejo Central de la Municipalidad de Buenos Aires) iba más allá de los horizontes de la propia teoría de la federación[408].

D) Las limitaciones prácticas. Si bien la carga ideológica autonomista que pesaba sobre los constituyentes por la jerarquía de los precursores, no era menos considerable el examen legislativo práctico. Allí, el imperio de la constitución real hacía declinar los postulados pintorescos, ideales y teóricos. Fundamentalmente en el plano de las facultades económicas-tributarias-financieras, que la legislatura restringió desde la primera Ley Orgánica. Y esto viene por lo expresado por ALSINA, quien explicaba claramente: "población corta, dispersada en desiertos, y régimen municipal es una especie de contrasentido. Legislamos para un país sujeto a condiciones tan especiales que a veces parecen fallar en él los cálculos más sensatos, falsificarse las teorías más brillantes y venir las tristes realidades de la práctica a presentar un cruel desmentido de la sublimidad de las doctrinas"[409]. Se admite, en la convención, que es necesario limitar las facultades en lo económico-tributario-financiero bajo dos recaudos: con el concepto de que esta restricción es la que impone la coexistencia de la autonomía comunal con la provincial y la soberanía nacional, y en la inteligencia de que las limitaciones serán paulatinamente borradas hasta llegar a su eliminación por la Legislatura del futuro[410].

E) Constitución Bonaerense de 1889. Vamos a comenzar analizando la cantidad de temas y sus respectivos artículos, sobre los cuales se asentaba constitucionalmente la realidad municipal de Buenos Aires, que ya había ingresado en la Confederación en 1860. Lo describe en la sección denominada del Régimen Municipal. Estudiémoslo en profundidad[411].

---

[408] La propuesta era que Buenos Aires-ciudad formara un solo distrito, cada una de las catorce parroquias que contaba la Ciudad y las que se crearen en el futuro elegirían un Concejo para el gobierno de barrio; los delegados de los concejos parroquiales constituirían un Concejo central, que estaría a cargo de los asuntos generales del municipio. Con la autonomía de los concejos el principio vital del municipio era el barrio. Ver GORLA, Carlos M., *Evolución…,* ob. cit., p. 43; cit. a L.P. B.A., D.S.C.D., 1, sesión de 2 de septiembre de 1878, ps. 1057 y ss.

[409] Ídem.

[410] MASSOLO, H. C., *El Municipio…,* ob. cit., p. 111.

[411] Tomamos como fuente los textos de la Constitución de 1873 y la de 1889. de la obra de Federico DELLA CROCE, *Leyes de Buenos Aires*, Ed. Revista de Administración de La Plata, 1922, ps. 61 y ss., en esp. ps. 211 y ss. El análisis del texto nos pertenece.

a) Definición y competencia territorial. El art. 202 prescribía que "(L)a administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que forman la provincia estará a cargo de una Municipalidad cuyos miembros durarán dos años en sus funciones, renovándose por mitad anualmente, y serán nombrados pública y directamente el último domingo de noviembre".

El artículo de la Constitución de 1873 utilizó el término "distritos" en lugar de "partidos", aunque en ambos casos se refirió al sistema de municipio-departamento (o partido).

b) Gobierno Municipal. Estaba constituido por dos departamentos, uno Ejecutivo y otro Deliberativo.

c) Bases para su establecimiento. Surgían las siguientes: a´) El número de miembros del Departamento Deliberativo será el que se fije en relación a la población de cada distrito. b´) Formación del distrito municipal: Los que son, la Capital (Buenos Aires) y los demás Partidos (109) de la Provincia. Cada centro poblacional o sección de Justicia de Paz formará una sección, con derecho a elegir el número de municipales que proporcionalmente le correspondan con arreglo a su población. c´) Electores: Son los mismos que para diputados, debiendo reunir ciertas condiciones, a saber: estar inscriptos en el registro Cívico del Municipio; Los extranjeros mayores de edad con residencia en el municipio de por lo menos un año que paguen impuesto territorial o patente que no bajen respectivamente de $ 100 y de $ 200 y, Saber leer y escribir. d´) Elegibles: Son los ciudadanos mayores de 25 años (30 años establecía la C.P.de 1873) y que reúnan las siguientes condiciones: saber leer y escribir; ser vecinos del distrito; con un año de domicilio anterior a la elección (6 años en la C.P. de 1873); que paguen impuestos. A los extranjeros se les exigía: 5 años de residencia y, las demás condiciones para ser electores. e´) Elección: Se hacía en la misma forma que para los diputados y senadores. Para el caso del escrutinio municipal, al día siguiente de la elección, el Concejo se constituía en Junta electoral para resolver la validez o nulidad de la misma como Juez único. f´) Carga Pública: Del mismo modo que la Constitución anterior, se establecía la carga pública para las funciones municipales. Esta disposición no contempla excusas, salvas las excepciones fundadas en ley. g´) Intendente. Para serlo, se requería la condición de ser ciudadano (no estaba en la C.P. de 1873).Y además se exigía que la "Municipalidad no podrá constituirse en ningún caso con la tercera parte de extranjeros".

d) Competencia: Principio general. Es atribuida y deslindada por la Legislatura a los departamentos del gobierno municipal. Y reza textualmente: "confiriéndoles los facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...".

e) Competencia material. Está contenida en el art. 205. Podemos estudiarla distinguiendo, según las siguientes materias y, de acuerdo con la clasificación que trae HERNÁNDEZ en su obra, del autor cubano Carlos M. MORÁN[412].

a´) En lo político: Juzgar de la validez o nulidad de las elecciones; Convocar a los electores del distrito para llenar las vacantes de cargos a cubrir en la Municipalidad (Esto se hacía con una anticipación de quince días, por lo menos. debiéndose publicar suficientemente); Proponer al Poder Ejecutivo (provincial) las ternas para el nombramiento de Jueces de Paz y suplentes, cuando fuese correspondiente.

b´) En lo Social: Tener a su cargo el ornato y salubridad de los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de particulares; Tener a su cargo los asilos de inmigración.

c´) En lo Económico-tributario-financiero: Votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlos[413]; Enajenar bienes raíces municipales[414]; Enajenar los diversos ramos de las rentas del año corriente[415]; Examinar y resolver sobre las rentas del año vencido, remitiéndolas en seguida al Tribunal de Cuentas; Recaudar, distribuir y oblar en la tesorería las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales; sin perjuicio que el Poder Ejecutivo (provincial) nombre funcionarios especiales para ese objeto, si lo creyere más conveniente[416];Contraer empréstitos con la Provincia (únicamente) con autorización de la Legislatura; Utilización del crédito para obras señaladas de mejoramiento o eventuales; Votar una

---

[412] Ver HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, Parte General, Vol. 1, Depalma, Buenos Aires, 1983, ps. 332 y ss., quien cita a Carlos M. MORÁN, en "La competencia municipal. Ámbitos más cualificados", Ponencia. Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, octubre de 1967, I.E.A.L.

[413] La Constitución de 1873 decía además "remitiéndolos en seguida al Tribunal de Cuentas".

[414] Con aprobación de la Legislatura.

[415] Igualmente con aprobación de la Legislatura y mediante remate público y con el anuncio de un mes de anticipación.

[416] Utilizando esta facultad el P. E. Pcial. nombró funcionarios especiales, a cargo de la Dirección de Rentas y los Valuadores del distrito, empero, antes lo hacía la Comuna.

suma anual para el servicio de la deuda no desviando los fondos a otros fines que el indicado.

d´) En lo Administrativo: Nombrar los funcionarios municipales; Publicidad de todos los actos de gobierno por la prensa. Memorial anual y el detalle de inversión y percepción de sus rentas; La licitación pública será exigida para las obras públicas cuyo importe exceda de $ 1000 nacionales.

e´) En lo Jurisdiccional: Tener a su cargo las cárceles de detenidos. Estas son las comisarías de policía. Un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia dispuso que "corresponde a la Municipalidad la mantención de los detenidos en la comisaría local"[417]. La Constitución de 1873 había establecido que la "policía de seguridad" era resorte municipal, siendo derogado por esta C.P. de 1889.

f´) En lo Urbanístico y Rural: Tener a su cargo la vialidad pública; Para la construcción de obras públicas en la que deban de invertirse fondos del común, la Municipalidad nombrará una Comisión de propietarios electores del distrito.

f) Responsabilidad Pública. En este punto la constitución provincial de 1889 distingue, en su art. 207 entre la responsabilidad que le corresponde a "Municipios", "Cuerpos Municipales" y "miembros de los cuerpos municipales" y "los funcionarios nombrados por esos miembros". Y aunque una ley especial debía determinar ciertas condiciones y procedimientos en el funcionamiento de la institución que se crea, veamos la normativa constitucional.

a´) De los Cuerpos Municipales. Estos responden ante los Tribunales Ordinarios, de sus omisiones y de sus transgresiones a la Constitución y a las leyes. La ley de la materia señalará la sanción penal de esta transgresión. Esta disposición tiene su fuente en la Constitución de 1873. Está fehacientemente expuesto que se refiere a la Municipalidad, o a sus departamentos Ejecutivo y Deliberativo. Este tema está reglamentado por la Ley del año 1909, como luego veremos.

b´) De los Miembros de los Cuerpos Municipales. Y agrega la Constitución, "y demás funcionarios municipales, responden personalmente no solo por delitos, sino también de los daños y perjuicios que provengan por el incumplimiento de sus deberes". La sanción a los miembros de los cuerpos es la destitución, por mala conducta o

[417] DELLA CROCE, Federico M., *Leyes de Buenos Aires*, ob. cit., p. 216, quien cita un fallo de la S.C.J.B.A., p. 10, t. IV. Sec. 4.

despilfarro de los fondos públicos municipales. También, si correspondiere, según cada caso, responderán civil o criminalmente, o conjuntamente por las mismas causas. Este texto proviene de 1873.

c´) Responsabilidad política. Procedimiento. Revocación por Jurado Popular.

Se estudia a continuación la presentación de los vecinos y la etapa judicial.

Presentación de vecinos: la constitución provincial en su inciso 4º del art. 207 estudiado, estipula un procedimiento de tipo popular, al mejor estilo del "*recall*" norteamericano. Y establece que la solicitud de destitución: deberá ser hecha por diez vecinos contribuyentes del municipio que sean mayores de 22 años y debe presentarse ante el juez del crimen de primera instancia del departamento a la que perteneciere el acusado.

Etapa Judicial: Recibida la solicitud por el juez del crimen, este se trasladaba al municipio del acusado siempre y cuando no tuviese asiento en ese distrito el juzgado, dentro de los ocho días. Convocaba a un jurado del doble del número de la cantidad de miembros de esa Municipalidad. Así, dentro de ocho días ese jurado fallaba la causa. En cuanto a la sentencia, era al solo efecto de destituir al acusado o declarar que no hay lugar a la destitución.

d´) Comisiones de vecinos: Se preveía el establecimiento de una comisión de vecinos[418] para los distritos cuya población no alcanzare los 2.000 habitantes. Esta institución gobernaba con mandato y elección popular, y con las atribuciones que determinara la ley.

e´) Nulidad de los actos jurídicos municipales: Todos los actos y contratos emanados de autoridades municipales que no estaban constituidas en la forma que prescribía esta Constitución, eran de ningún valor. El dispositivo hacía hincapié en el acceso al poder *contra constitutione* o *contra legem* de los representantes y funcionarios. En otras palabras anulaba de cuajo el ejercicio de los usurpadores del poder.

[418] La ley del 14 de febrero de 1909 establece como único distrito municipal con Comisión Municipal el de General Conesa. La Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890, refiere al tema en los arts. 122 a 125.

f´) Conflictos de Poderes: Tanto los conflictos internos de cada u nade las municipalidades, los de las municipalidades entre sí o autoridades de la Provincia en el departamento judicial de la Capital eran dirimidos por la Suprema Corte de Justicia; y en los departamentos judiciales por las respectivas Cámaras de Apelación.

g´) Acefalía: En caso de acefalía de una municipalidad, el Poder Ejecutivo Provincial convocaba inmediatamente a elecciones para constituirla.

h´) Las escuelas eran del resorte municipal. La Constitución de 1873, se puede decir que —influenciados los constituyentes por las ideas de Juan Bautista ALBERDI—, reservaba a la administración local y gobierno de las escuelas a los consejos electivos de cada municipio. Se preveía además, la forma de costear los gastos del ramo, para lo que se establecían contribuciones y rentas propias. En cada distrito, lo recaudado en concepto de contribución escolar era destinado a sufragar los gastos de la educación común. Y estipulaba, en el mismo renglón, que fuese preferentemente para ese distrito; siendo invertidos los fondos por los consejos escolares. Esta disposición también es de 1873. El inciso anterior, 6° del art. 213, se completa con otro, el 8°, que prevé que para el caso en que la contribución escolar de un distrito no sea bastante para sufragar los gastos de educación del mismo, el tesoro público llenará el déficit que resultare. Esto incluido también en la C.P. de 1889.

Estas contribuciones escolares podrían ser modificadas por la Legislatura, y apuntaban finalmente al sostén, la difusión y el mejoramiento del servicio público esencial. Había además un fondo permanente de escuelas que administraba el Consejo General de Educación. Concluyendo, la autonomía relativa que ostentaba el municipio en materia administrativa y financiera, y hasta desde el punto de vista técnico, se vio recortada con el agregado de la Convención de 1889, que introdujo “la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas en cuanto no afecte la parte técnica estarán a cargo de los consejos, etc.”.

F) Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890.

Sirva como advertencia que tratamos de dejar intacto el texto legal, citando algunas reformas al mismo. Todo ello, en función de transmitir una perfecta impresión de lo dispuesto en la época; y sin perjuicio de estudiar, en otro trabajo, el texto vigente a nuestros días. En 127 artículos divididos en 7 capítulos, describía el legislador de entonces la temática municipal bonaerense. Capítulo I: Del Régimen Municipal;

Capítulo II: De las Elecciones; Capítulo III: Del Departamento Deliberativo; Capítulo IV: Del Departamento Ejecutivo; Capítulo V: Del Tribunal para los conflictos entre Municipalidades; Capítulo VI: De las Comisiones de Vecinos; Capítulo VII: Disposiciones Transitorias. Abordamos en forma completa esta Ley.

La presente ley fue muy generosa a la hora de evaluar y describir las funciones municipales, aunque hubo detractores, es decir aquellos que insistían con un municipio minusválido[419].

a) Definición (de Municipalidad). Prescribe la ya clásica definición de la Municipalidad —no de municipio, vale aclararlo— que está en las actuales, Constitución Provincial (que data de 1934), y en la Ley Orgánica de las Municipalidades. Por el artículo 1º se estatuye que "(L)a administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, cuyos miembros durarán dos años en sus funciones, renovándose por mitad anualmente, y serán nombrados pública y directamente el último domingo de noviembre".

b) Gobierno Municipal. La municipalidad se componía de un departamento Ejecutivo unipersonal con el título de Intendente; y un Concejo Deliberativo, cuyos miembros eran determinados por la misma ley. En la capital (de la provincia), cada Juzgado de Paz constituía una Sección Electoral, eligiendo cada uno el número que le correspondía legalmente.

a´) Intendente. Este era elegido por los municipales (el Concejo), por la mayoría absoluta; debiendo ser el electo, ciudadano en ejercicio. Duraba dos años en el cargo, no pudiendo ser reelecto sino con intervalo de un período. En caso de acefalía, por enfermedad, ausencia, renuncia, fallecimiento o destitución de aquel, ejercían

[419] Juan Ángel MARTÍNEZ "juzgaba absurdo y anticonstitucional que cada Municipalidad pudiese crear, suprimir y aumentar impuestos, prerrogativas que consideró perjudiciales para la Provincia, por cuanto generaba una "anarquía" financiera. Sólo el Poder Legislativo debería orientar económicamente al Estado, sentenció". El mencionado jurista entrerriano fue propuesto por el gobernador Arias para realizar un trabajo que se publicó en 1910, con el título Nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Fundamentos constitucionales del proyecto de reformas, de 84 páginas (CORTABARRÍA, Jorge Juan, "El régimen municipal bonaerense de 1891 A 1955", Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año II, N° 3, Primavera 2008, p. 13).

provisoriamente el presidente y vice del Concejo Deliberativo, hasta tanto cesaren aquellas causas o se llenare la vacante.

b´) Condiciones de elegibilidad: Municipales. Estaban habilitados para ser elegidos los ciudadanos mayores de veinticinco años, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección, que supieren leer y escribir y pagaren algún impuesto. Si eran extranjeros y, debían tener además de cinco años de residencia, las condiciones para ser electores.

c´) Extranjeros. Limitaciones. Los concejos no podían admitir en su seno un número de extranjeros que excediera la tercera parte del total de los miembros. Los extranjeros no podían votar. En el Concejo, las cuestiones de servicio militar, electorales, y en general cuando el concejo ejerciera funciones políticas privativas de los ciudadanos.

d´) Incompatibilidades. Establecía la ley un sistema de incompatibilidades para el ejercicio del cargo municipal. Era incompatible con el de miembro de los poderes, Ejecutivo y Judicial entre otros. Hasta nuestros días llega esta prohibición, que abarca desde funcionarios públicos, hasta por cuestiones económicas que liguen a empresas con la Municipalidad: igualmente por parentesco.

e´) Carga Pública. Las funciones de miembros de la Municipalidad y de Comisiones de Vecinos eran carga pública de la que nadie podía excusarse sin causa legítima, bajo sanción de multa. Y enumeraba la ley, las causas que debían justificarse en el Concejo: imposibilidad física, tener sesenta años de edad, entre otras.

c) Funciones municipales. Analizamos primero las del Concejo Deliberativo. A este le correspondía dictar todas las disposiciones cuyo objeto era el gobierno y dirección de los intereses locales del municipio, de acuerdo con la Constitución y esta Ley.

a´) En lo político: juzgar de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros; elegir al Intendente; nombrar los Alcaldes de Cuartel y los Tenientes de Barrio; proponer al Poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para nombramientos de Jueces de Paz y suplentes.

b´) En lo Social: establecer las casas de corrección y de trabajo y proveer a la administración de las casas piadosas y asilos que sostenga el Estado; auxiliar a jóvenes pobres para poder procurarse un arte u oficio, y sostener asilos para pobres

imposibilitados de trabajar a fin de impedir el ejercicio de la mendicidad; dirigir y gobernar los hospitales municipales; reglamentar los establecimientos e industrias clasificados de incómodos o insalubres; reglamentar el aseo y mejora de los mercados de abasto; adoptar medidas sanitarias para impedir o cortar las epidemias, cuidando que dichas medidas no obsten al derecho de locomoción. Este último del artículo 14 de la C.N.; contribuir al desarrollo de la educación común en la forma que determina la ley de la materia; reglamentar las casas de baile, de prostitución, de juegos permitidos y todas las que den lugar a escándalo o desorden; reglamentar los teatros y casas de diversión; reglamentar el servicio doméstico y las relaciones entre artesanos y aprendices; prevenir la crueldad con los animales, la prostitución clandestina y la vagancia.

c´) En lo económico-financiero: garantizar la exactitud de las pesas y medidas; dictar las medidas convenientes para evitar el expendio y consumo desubstancias que por su condición o calidad, puedan ser nocivas para la salud; proveer a la administración de los bienes municipales; pudiendo enajenarlos mediante el voto de los dos tercios del total de los miembros del concejo y en remate público; votar anualmente el presupuesto municipal de gastos y recursos para costearlo; establecer corrales de abasto y tallados para verificar la legítima procedencia de los animales que se maten en el distrito; repudiar o aceptar las donaciones o legados hechos al municipio; proveer a los gastos municipales no previstos en el presupuesto y que haya necesidad de atender; imponer contribuciones, gravámenes o derechos sobre los que no pesare otro impuesto fiscal; contraer empréstitos con autorización legislativa; utilizar el crédito para obras señaladas o para casos eventuales.

d´) En lo Jurisdiccional: intervenir en la construcción de edificios públicos y particulares, a fin de garantir la seguridad y condiciones higiénicas que deben tener; puede ordenar la remoción de industrias incómodas o insalubres; suprimir los lugares de: escándalo y libertinaje dentro del municipio; las casas de juegos prohibidos, y la venta y exposición de escritos o dibujos obscenos o inmorales. Aquí aclaremos que la facultad de suprimir escritos no comprendía al derecho y a la libertad de prensa, del art. 14 de la C.N.; reprimir la crueldad con los animales, la prostitución clandestina y la vagancia; hacer vigilar los lugares de diversión para impedir la ebriedad, las riñas, y, en general toda causa de desmoralización y desorden; puede clausurar las casas de baile, de prostitución, de juegos permitidos, cuando resulten manifiestamente perjudiciales; reglamentar los teatros y casas de diversión, para que no ofrezcan al público

espectáculos que ofendan la moral; establecer multas por infracción a sus ordenanzas, o en su defecto, pena de arresto desde ocho días.

e´) En lo Administrativo: examinar, aprobar y publicar las cuentas de la administración municipal, que rendirá el intendente con los respectivos comprobantes del primer trimestre del año; remitir anualmente al Tribunal de Cuentas los exámenes precitados: nombrar y remover su Secretario y demás empleados de Secretaría.

f´) En lo Urbanístico y Rural: adoptar las medidas y precauciones tendientes a evitar las inundaciones locales, incendios y derrumbes; dictar las disposiciones concernientes a la limpieza general del distrito, al alumbrado público y a la propagación de la vacuna; reglamentar la creación y conservación de cementerios; reglamentar la apertura, ensanche, empedrados, conservación de las calles, caminos, plazas, parques, paseos públicos y las delineaciones y niveles; reglamentar todo lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos, de acuerdo con las leyes que rijan la materia; proveer a la conservación de monumentos y edificios públicos; autorizar, por dos tercios de votos del total de sus miembros, el establecimiento de gas u otro sistema de alumbrado, de aguas corrientes, de obras de salubridad, líneas telefónicas y de ferrocarriles de sangre. Estos permisos no podían exceder de veinte años, salvo la autorización legislativa; autorizar —con la mayoría calificada precitada— el establecimiento de: caminos de hierro de interés local, fijar la dirección, las pendientes y los cruzamientos, imponer a las empresas la colocación de enrejados, de pasos en las calles, de drenajes y acueductos para las aguas; y, si el camino sigue una calle, de colocar la vía a nivel del piso, con arreglo a la ley general de ferrocarriles. Las falencias hacían responsables a las empresas por los perjuicios que resultaren.

g´) Especiales: resolver en cuanto no se opongan a las leyes nacionales, sobre excepciones al servicio militar; llevar el registro de estado civil en los casos que prescriba la ley de la materia; formar el Registro de Vecindad, con la designación de las casas que habitan —los vecinos—, nombres, edad, sexo, estado, nacionalidad, profesión, industria u ocupación, y si sabrá leer y escribir.

h´) Recursos Municipales: En realidad es una derivación de las funciones legislativas en la materia económico-financiero-tributaria, del Concejo Deliberativo.

Analicemos la cantidad y variada gama de tributos municipales que prescribía esta ley; concretamente su artículo 52 nos sirve de fuente directa con el título general de

“impuestos y rentas municipales”: impuesto al alumbrado; impuesto de abasto que se pagará en el distrito en el que se consumieren las reses; impuesto al contraste, y el de visita anual de pesas y medidas; las patentes de: carruajes, carros, tranvías, billares, juegos de bolos, canchas de pelotas, circos y otros de igual naturaleza; patentes sobre perros y animales; impuesto de limpieza; impuesto de extracción de arena o cascajo; impuesto sobre venta de naipes; impuesto sobre venta de tabaco; impuesto sobre venta de licores; impuesto de empedrado y conservación de caminos y calles; impuestos de delineación en las casas de nueva delineación; impuesto de refacción en el frente sobre la calle; impuesto de construcción de cercos dentro del tejido; patente sobre mercados de abastos o su arrendamiento (cuando ellos sean de propiedad de la municipalidad); derecho de pisos en los mercados de frutos en el país; derecho de estación de carruajes de alquiler en los parajes públicos; patentes de mercados ambulantes de: frutas, aves, pescados, verduras, etc.; impuesto de licencia para cazar; impuesto de guías; impuesto de boleta de señal o de marca, sin perjuicio de lo que disponga la ley de sellos; derecho de nivel para la construcción de veredas; producido de cementerios; producido de hospitales; producido de la venta o alquiler de bienes municipales; multas que la municipalidad establezca por infracción a las ordenanzas (derechos y multas que correspondan por la ley a la Municipalidad; derecho de fijación de avisos, carteles y muestras, el 15% del producto de la contribución directa e impuestos fiscales para las Municipalidades, el 5% de los mismos para las comisiones de vecinos, el producto de cualquiera otra contribución, derecho o gravamen que impusiera el Concejo sobre materia de carácter municipal y sobre lo que no pesare otro impuesto fiscal).

d) Funciones del Departamento Ejecutivo. Con el título de “Atribuciones y deberes” en el capítulo IV, la ley se refería al campo de acción de este poder público. Fundamentalmente como lo dice el artículo 69, sus funciones eran la administración local y cumplimiento de las ordenanzas y disposiciones que dicten los Concejos.

a´) Legislativas: Reglamentar las Ordenanzas del Concejo para su mejor cumplimiento, sin alterar sus disposiciones. En esta última parte congruente con el art. 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional (1853-60), ahora art. 144, inc. 2º (1994); proponer por ante el Concejo, las medidas para la mejor administración y fomento del distrito. En este caso, podía tomar parte en las deliberaciones, pero no votar; promulgar las Ordenanzas sancionadas por el Concejo o devolverlas observadas dentro del término

de 8 días. Pudiendo en este caso insistir el Concejo con dos tercios, y debiendo el Intendente promulgarlas de tal modo.

b´) Jurisdiccionales: Como representante, actuaba en carácter de demandante o demandado ante los tribunales, en defensa de los derechos y acciones del municipio; decide sobre la aplicación de multas o penas de arresto; da órdenes escritas para practicar visitas domiciliarias por razones de higiene pública.

c´) Políticas e institucionales propiamente dichas: Representar a la Municipalidad en sus relaciones con el Gobierno y con terceros. Al respecto un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires determina que es una facultad exclusiva del Intendente y no del Presidente del Concejo Deliberante[420]; dar al concejo deliberativo los informes escritos que le requiriere y concurrir a sesiones a dar las explicaciones que se le pidieren; debía asistir diariamente a su despacho. No podía estar ausente más de dos días consecutivos, sin previo aviso al Concejo; autorizar trabajos dentro del presupuesto y conforme a las ordenanzas respectivas.

d´) Económico-financieras: hacer recaudar los impuestos y rentas que correspondan al municipio; presentar al concejo, dentro de los tres primeros meses del año, una memoria anual del estado de la administración, en la que se haría constar detalladamente la percepción e inversión de la renta y una recopilación de las ordenanzas dictadas durante el año; hacer practicar mensualmente un balance de la tesorería y publicarlos en los diarios o periódicos del municipio. También prescribía para el caso en que no hubiera diarios en el municipio, para lo cual se fijarán por medio de carteles en los parajes públicos; expedir las órdenes correspondientes de pago.

e´) Administrativas: Nombrar y remover a su secretario y a los empleados de la administración municipal, con excepción de los de la Secretaría del Concejo. Todas las oficinas y empleados de la administración local, a excepción de los del Concejo, dependían directamente del Intendente. Debía establecer un orden uniforme de contabilidad, abriéndose una cuenta especial a cada establecimiento, obra o servicio, a la recaudación o inversión de cada impuesto o renta; celebrar contratos; otras funciones de la naturaleza de su cargo. Con carácter residual, estipulaba la ley que "deberá ejercer

[420] SCBA, p. 141 del t. 1 de la serie 7ª, de Acuerdos y Sentencias. Ver DELLA CROCE, Federico M., *Leyes de Buenos Aires*, ob. cit., t. II, p. 211.

el Intendente todas las demás atribuciones y cumplir todos los deberes que fluyen de la naturaleza de su cargo, o que le impongan las leyes de la provincia".

e) Conflictos internos. Responsabilidad y destitución de los funcionarios.

a´) Los conflictos internos de las Municipalidades, los de estas con otras Municipalidades o autoridades de la Provincia, eran dirimidos por distintos organismos judiciales, según verán en el Departamento Judicial de la Capital o en otros departamentos (judiciales). En los primeros, intervenía la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, mientras que en los segundos, las respectivas Cámaras de Apelación. Y fijaba un procedimiento judicial, una vez producido el conflicto.

b´) Los municipales, Intendentes y funcionarios nombrados por ellos, estaban sujetos a las siguientes responsabilidades: Respondían ante los Tribunales ordinarios de sus omisiones y de sus transgresiones a la Constitución y a las leyes. Respondían personalmente no solo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también de los daños y perjuicios que provinieren de la falta de cumplimiento a sus deberes. Para estos casos, tanto el Intendente como el Presidente del Concejo de oficio o por denuncia comprobada de cualquiera del pueblo, elevaba los antecedentes del caso al Juez del Crimen para el juzgado del presunto culpable. Las acciones serán la civil, y la penal.

c´) Destitución. Como la ley anterior, fijaba un procedimiento especial para la destitución de los miembros de la Municipalidad y el Intendente. Las causas, son las establecidas en la ley y además, por mala conducta, despilfarro notorio de los fondos municipales, por gastos hechos fuera del presupuesto no autorizado por la ley o acuerdo especial. Igualmente por carecer de los requisitos o tener los impedimentos establecidos en esta ley para el desempeño de cargos municipales.

d´) Procedimiento. La solicitud debía ser hecha por diez vecinos, mayores de veintidós años y contribuyentes del municipio. La misma debía ser presentada ante el Juez del crimen de primera instancia a que perteneciere el acusado. Recibida la solicitud por el Juez mencionado, este se trasladaba al Municipio del acusado (sino tuviese asiento en ese municipio el juzgado) dentro de ocho días. Con vacaba a un jurado del doble del número de miembros de esa Municipalidad, para que en un término de ocho días fallare si destituía al acusado o declaraba que no hay lugar a la destitución. El fallo era inapelable. Los demás artículos, más de diez, fueron reformados por la ley del 14 de enero de 1909, que luego estudiaremos.

f) Comisiones de Vecinos. Se trata de órganos públicos menores y dependientes de la municipalidad.

Se preveía este órgano colegiado de gobierno para los casos en que las poblaciones no alcanzasen a dos mil habitantes. Eran electos popularmente, debiendo reunir las condiciones de elegibilidad para ser municipal. Estaban compuestas de cuatro vecinos titulares y de dos suplentes, durando dos años en sus funciones, siendo renovados anualmente por mitad. El presidente debía ser ciudadano natural o con ciudadanía en ejercicio después de cinco años. Este ejercía las funciones similares a la del Intendente, y un vice que era el virtual presidente del cuerpo colegiado.

a´) Funciones. Se regían por lo dispuesto en la ley para las municipalidades con algunas limitaciones, a saber: las funciones del intendente las ejercía un miembro de la comisión con el título de presidente; tenían similares atribuciones —ya estudiadas— de las municipalidades, a excepción de: establecer casas de corrección y de trabajo, y proveer a la administración de las casas piadosas y asilos que sostenga el Estado; auxiliar a los jóvenes pobres; reglamentar los teatros y casas de diversión para evitar ofensas a la moral y a las buenas costumbres; la autorización de servicios públicos citados sobre autorizaciones para obras públicas (alumbrado a gas, etc.) y caminos (caminos de hierro, drenajes, etc.); establecer multa por infracción a las ordenanzas (hasta un determinado monto); la administración y enajenación de bienes municipales; y las demás multas con sus respectivos topes. Para estos casos de multas, el límite estaba en el tope máximo sobre el cual no podían aplicarlas las Comisiones. El mismo se fijaba en cien pesos moneda nacional o en su defecto ocho días de arresto.

g) La ley de formación y procedimiento de los Jurados Populares de 1909.

Ya hemos dicho en leyes y constituciones bonaerenses anteriores, sobre la destitución de municipales y principalmente del Intendente Municipal. Esta normativa derogó algunas disposiciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1890, ya estudiada. Sancionada el 14 de enero de 1909, en dieciséis artículos describía el procedimiento de la destitución de los miembros de la Municipalidad y del Intendente.

a´) Causales de destitución. Mala conducta o despilfarro de fondos municipales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o criminales en que incurrieran por estas causas. Así también textualmente lo imponía el artículo 207, inciso 3) de la Constitución provincial de 1889.

b´) Solicitud de destitución. Esta debía ser hecha por diez vecinos contribuyentes del municipio. Estos debían tener domicilio real en el partido, con dos años de anticipación por lo menos a la fecha de la acusación, y debiendo ser contribuyentes desde ese mismo tiempo, de contribución o patente de doscientos pesos anuales como mínimo. Además debían tener como mínimo veintidós años de edad. Reunidos estos requisitos y condiciones, la solicitud era presentada ante el Juez del crimen de primera instancia del departamento (judicial) al que perteneciere el acusado.

c´) Traslado del Juez y convocación a un jurado popular. Recibida la solicitud por el juez, se trasladaba al municipio del acusado dentro de los ocho días. Esto siempre que no tuviere en ese municipio asiento el juzgado. Acto seguido, el juez convocaba un jurado del doble en número al de esa Municipalidad.

d´) Formación del Jurado:

- Con audiencia de las partes y dentro de las cuarenta y ocho horas formaba, del padrón general, un padrón especial integrado por vecinos que reunían ciertas condiciones, al efecto de conformar el Jurado. Esas condiciones eran: ser vecino con un año de residencia inmediata en el partido: pagar contribución desde la misma fecha y que esta no fuese menor de veinte pesos anuales. En esta audiencia el juez oía las observaciones de las partes y resolvía, sin apelación, la inclusión o exclusión de nombres en el padrón especial.

- Fianza real de arraigo. Los acusados podrían peticionar que los inscriptos, y futuros integrantes del jurado popular prestasen una fianza real de bienes raíces, y por las responsabilidades derivadas eventualmente de la acción. Esta no podía ser inferior a los cinco mil pesos. De la resolución que tomaba el juez sobre dichas fianzas, se concedía recurso por ante la Cámara, debiendo decidírselo dentro del tercer día.

- Sorteo. Culminado el padrón especial, el juez citaba a las partes para el sorteo de los inscriptos, el que se hacía en las próximas veinticuatro horas siguientes (de la culminación del padrón o de la resolución del último recurso) en audiencia pública.

- Recusación. Terminado el sorteo, las partes podían recusar a cualquiera de los jurados, por las causas establecidas en el artículo 397 del Código de Procedimientos Civiles. Lo que no se permitía a las partes era recusar a más de la tercera parte de los jurados de cada sorteo. Las recusaciones se interponían dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al sorteo.

- Excusación. Los jurados sorteados podían excusarse por imposibilidad física de concurrir y por las que podían motivar la recusación. Se debían interponer dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación.

- Pruebas. En ambos casos, los interesados debían producir la prueba de 1aque intentaban valerse dentro de las cuarenta y ocho horas subsiguientes al vencimiento de los plazos respectivos expuestos más arriba. El juez debía resolver dentro de las cuarenta y ocho horas subsiguientes, siendo apelable su dictamen.

- Caso de no llenarse el número de jurados. En este extremo, por ser excusados o recusados los jurados propuestos, se resolvía con el procedimiento del sorteo anteriormente analizado.

- Sanciones por inasistencia. Los jurados sorteados y que habían sido notificados con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos, serán penados, en caso de inasistencia, con una multa de cien a quinientos pesos moneda nacional o arresto desde diez a treinta días. A los reincidentes se les aplicaba el doble de la pena.

- Sesión pública. El principio era que sesionaba en forma pública, pero lo podía hacer en forma secreta. Para tal situación se requería el voto de la unanimidad de sus miembros, o bien cuando ambas partes así lo solicitaren.

- Audiencia Pública. Una vez constituido el jurado popular, el Juez del Crimen se lo notificaba al acusado, oportunidad en la que le hacía entrega de las copias de la acusación y documentos acompañados. Simultáneamente citaba al acusado y a los acusadores a una audiencia pública en la que se oía a ambas partes, y se presentaban todas las pruebas. La audiencia se llevaba a cabo a los cinco días hábiles posteriores de la constitución del jurado.

- Fallo del jurado. En audiencia, el jurado daba su fallo definitivo. Este podía destituir al acusado o declarar que no había lugar a la destitución. En los dos casos era inapelable.

- Actuaciones. Terminadas las actuaciones del jurado, se conservaban en la misma forma que los expedientes en los juicios criminales.

- Interpretación de la Suprema Corte. Creemos que no es necesario abundar en jurisprudencia sobre el funcionamiento de estos jurados populares, basta el dato de su existencia y contemplación legal. Bien estas disposiciones podrían servirnos, como un

antecedente práctico de la incipiente revocación popular. Más adelante, cuando analicemos el proyecto de Constitución jurídica posible, para la Provincia de Buenos Aires, propongo concretamente un sistema de revocación popular para el intendente, al estilo del *recall* norteamericano, del cual la constitución del Estado de Colorado de comienzos de este siglo, es una exponente.

Pero nuestros jueces provinciales, y precisamente de la Suprema Corte de Justicia han dicho que "el Jurado Popular es un tribunal político y sus decisiones son inapelables"[421].

Recordemos, asimilado por naturaleza jurisdiccional y popular, que todavía yace inmanente e impávido el artículo 24 de nuestra Constitución federal de factura Alberdiana, en aquello que dice "El Congreso promoverá (...) el establecimiento del juicio por jurados". Esa norma programática incumplida, quizás haya tenido su principio de cumplimiento, aunque más no sea, en lo político-gubernamental en esta Constitución y ley bonaerenses respectivamente.

Sección 2: El Municipio y la comunidad local en los textos constitucionales de otras provincias

2.1. Constitución de Mendoza de 1854

Esta Constitución, en su artículo 55, estatuía: "Las municipalidades o cabildos son restablecidos. En cada cabeza de departamento se instalará una municipalidad"[422]. Recordemos que también ALBERDI propició luego, en 1860, su Proyecto de Constitución y ya hemos visto sus opiniones sobre la materia. En el año 1868, según DROMI, se sancionó una Ley Orgánica de las Municipalidades[423].

2.2. El proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza de 1860

Ya hemos analizado el pensamiento de Juan Bautista ALBERDI. y el contenido de este proyecto de su autoría. al que remitimos *ut supra*.

---

[421] Fallo de la Suprema Corte publicado en la p. 512 del tomo X, serie 5ª. Ver DELLA CROCE, Federico M., *Leyes de Buenos Aires*, ob. cit., t. II, p. 258.

[422] DROMI, José Roberto, *Federalismo y Municipio*, ob. cit. p. 257.

[423] Ídem.

2.3. Anteproyecto de Constitución para la provincia de Catamarca[424]

Fue redactado en 1873 por Fray ESQUIÚ. Se rescatan los siguientes contenidos constitucionales, cuyo antecedente sobre el régimen municipal —"notable" dice ZUCCHERINO— data de 1823, oportunidad en que se sanciona el Reglamento Constitucional (en plena crisis del Cabildo en nuestro país). Analicemos el texto, consignando antes que, luego de una disposición que estudiaremos seguidamente, aborda la materia directamente en el título IV, "Poder Municipal".

2.3.1. Derecho del Pueblo

Comienza el Proyecto diciendo que "(N)inguna forma de gobierno político puede suprimir ni alterar el derecho del pueblo al ejercicio de su vida municipal"[425].

A) La familia es elemento del Municipio. "Los primeros elementos del municipio son las familias que viven unidas en un mismo principio de vida civil"[426].

B) El poder temporal, el Municipio y la Iglesia. "Cada departamento de la provincia en que hubiera una parroquia eclesiástica y un juzgado de primera instancia, tenía derecho de vida propia municipal y, por consiguiente, todos los padres y jefes de familia, tenían el deber de contribuir al establecimiento y conservación del poder municipal"[427].

C) Electores y elegidos. Eran "todos y solo los padres los representantes legítimos de familias"[428].

D) Gobierno municipal. Era un cuerpo legislativo y ejecutivo integrado por un representante porcada distrito en que se subdividía el municipio[429].

---

[424] ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…,* ob. cit., p 90 y ss. HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 115 y ss.

[425] Art. 4º del Proyecto citado.

[426] Art. 115.

[427] Art. 116.

[428] Art. 118.

[429] Art. 119

E) Autonomía funcional. Le atribuía al municipio el manejo de su organización y funciones[430].

F) Competencia material. Podía legislar sobre las siguientes materias: a) la propia organización comunal; b) agua y salubridad; c) los mercados de abasto; d) el alumbrado público de las ciudades; e) la apertura y conservación de los caminos de comunicación de los distritos del municipio; f) la administración de la justicia de paz; g) las escuelas de primeras letras, las bibliotecas públicas y los establecimientos de caridad instalados dentro del municipio y sin dependencia de los particulares; h) los cementerios católicos; i) lo que pertenece al ornato y mayor comodidad, pero con moderación y solo después de haber satisfecho lo que es necesario para la vida física, intelectual y moral de los habitantes del municipio[431].

G) Rentas. Con este sustantivo se expresa en el mismo proyecto, al fijar que "los mismos ramos a que atiende el poder municipal son las fuentes de que debe sacar sus rentas". Se agregó a estas el derecho de patentes sobre boticas y ventas de drogas. Por su parte, los impuestos municipales debían ser sancionados por la legislatura provincial[432].

2.4. El Proyecto de Constitución para la Provincia de La Rioja de 1887

Es el proyecto preparado por el Dr. Joaquín V. GONZÁLEZ y el Dr. Rafael IGARZÁBAL.

El profesor de La Plata Tomás Diego BERNARD[433], nos enseña el camino en este trabajo, y sobre este Proyecto de Constitución.

A) Autonomía Municipal. Se consagra en el propuesto art. 117, cuando dice: "Los poderes que esta Constitución confiere a los municipios, no pueden ser limitados por ley ni por autoridad alguna. Los municipios se darán sus propias autoridades y administrarán los recursos necesarios para la administración comunal, dictando ordenanzas conforme a esta Constitución (se refiere a la Constitución provincial) y a las leyes de la materia".

---

[430] Art. 130

[431] Art. 123.

[432] Arts. 127 y 128

[433] Ver HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,*ob. cit., ps. 116-117.

Joaquín V. GONZÁLEZ decía, fundamentando esta norma: "Este artículo es la base, la constitución de cualquier municipalidad y debe recurrirse a él en muchos casos de interpretación de las demás disposiciones sobre la naturaleza y atribuciones de las municipalidades. El municipio tendrá un gobierno propio y despoblado que sea, y las facultades de ese gobierno no dependerán del grado de importancia que se le atribuya, sino que en cualquiera categoría serán las mismas y ejercerán con igual independencia[434].

B) Categorización. Establece una clasificación tripartita de municipios (similar a la santafesina de 1921).

C) Bases de la república representativa municipal. Sienta las bases de la república representativa municipal al fijar un gobierno municipal con las tres ramas clásicas: legislativa. a cargo del Concejo Deliberante pluripersonal y electivo; la ejecutiva, ejercida por un Intendente municipal elegido por el Concejo (elección popular de segundo grado); y la judicial, "que lo formarán tantos jueces de paz cuantos disponga una ordenanza especial, elegidos por el Intendente a propuesta en terna por el Concejo (como ocurría en la provincia de Buenos Aires antes de la Reformas Constitucional de 1994), y un Tribunal de apelación compuesto por tres miembros del mismo"[435].

D) Competencia material. Rigen las disposiciones para todos los municipios sin distinción por categorías, y son las siguientes funciones: a) Hacienda: impuestos, multas y su percepción; b) Seguridad: pesas y medidas, servicio doméstico, vagancia y peligros naturales; c) Higiene: alimentos, industrias incómodas, boticas, epidemias y cementerios; d) Obras Públicas: cercos, vialidad, caminos, irrigación, ornato y servicios públicos; y e) Moralidad y Beneficencia: escuelas primarias, espectáculos, publicaciones, asilos, hospitales, cárceles, colocación de pobres y menores[436].

E) Otras funciones otorgables por ley. "Lo ley de municipalidades o leyes parciales, podrán atribuirles la policía de seguridad (en el mismo sentido que la Constitución Bonaerense de 1873), el registro civil en cualquier forma y ampliar y detallar las atribuciones que esta Constitución les confiere"[437].

---

[434] BERNARD, Tomás Diego, *Régimen…,*ob. cit., ps. 27-28.

[435] Ídem.

[436] Ídem.

[437] Ídem.

GONZÁLEZ fundamenta esta disposición de la siguiente manera: "La ley de municipalidades podrá ampliar y detallar las atribuciones de estas, pero no podrá disminuirlas porque el propósito de la Constitución lejos de robustecer al gobierno provincial u expensas de los municipios, procura robustecer a estos de un modo gradual y duradero, aunque en ello pierda algo el gobierno provincial"[438].

2.5. La Convención Constituyente de Santa Fe de 1921

Inicia esta convención la etapa del municipio autónomo en la República, valorada por toda la doctrina nacional como el primer precedente del logro del más alto grado de la autonomía municipal. Es decir, la posibilidad de la sanción de la propia carta orgánica municipal por parte de una convención electa por el pueblo de cada comuna. Según BERNARD, es la primera gran innovación en el régimen municipal argentino, luego de sancionada la Constitución de 1853[439]. Esta Constitución pone fin a los municipios de delegación, sobre la idea de la autarquía, e inicia, en avance avizorado por DE LA TORRE, la etapa de los municipios de carta o de convención sostenidos por la idea de la plena autonomía.

De esta forma se ejercía un poder constituyente de tercer grado. Sobre el aspecto histórico que rodeó el fundamental acontecimiento, HERNÁNDEZ escribe: "Tal reforma también es recordada en nuestro derecho público provincial por el célebre debate con respecto a las facultades de las convenciones constituyentes, ya que en este caso ella prorrogó su mandato por cuanto no había terminado su misión. Por esta razón, la Provincia fue intervenida y dejada sin efecto la reforma, que fue nuevamente reimplantada entre 1932 y 1935 siendo gobernador Luciano Molinas. Ello explica que en este período de vigencia de la reforma se sancionasen las mencionadas cartas orgánicas ulteriormente derogadas, al cesar la reforma constitucional en cuestión"[440].

BERNARD se encarga de decir que "la semilla estaba lanzada al surco y debía fructificar tiempo después, marcando el despuntar de una conciencia municipalista acorde con los progresos alcanzados en favor de la autonomía en el ámbito internacional

[438] Ídem.

[439] Ídem.

[440] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 43.

y particularmente americano”[441]. Y fructificó, poco tiempo después en las Cartas Orgánicas de las Municipalidades de Rosario y de Santa Fe, ambas del 12 de diciembre de 1933 y aprobadas mediante Leyes Provinciales 2352 y 2353 respectivamente.

A) Categorías.

a) Las comunas de primera categoría (grandes ciudades), que corresponde a las poblaciones de más de 25.000 habitantes. A estas se les asigna la facultad de dictarse su propia carta orgánica municipal, a través de una convención constituyente. De allí la denominación de municipios de convención.

b) Las comunas de segunda y tercera categoría (medianas y pequeñas ciudades o centros poblados) reservada para las poblaciones de más de 3.000 y menos de 25.000, y demás de 500 y menos de 3.000 habitantes. Estas se conforman en el régimen de delegación, es decir que dependen de lo que fijen respecto a sus funcionamientos, de una ley de la Provincia.

c) Poder Constituyente. Gozan las de primera categoría de un poder soberano, ejerciendo esa facultad a través de las convenciones constituyentes municipales. Sus únicas limitaciones son las constitucionales. La Legislatura provinciala prueba el texto de la norma constitucional municipal, al efecto de su entrada en vigor, pero también por expresa disposición constitucional, no puede modificar el contenido. En caso de observación debe devolver el proyecto de Constitución Municipal as u municipio respectivo. Para el caso en que la Legislatura no se pronuncie en el término de seis meses, las cartas adquieren validez provisional.

d) Limitaciones. La Constitución estipula limitaciones, de las cuales las constituciones municipales no podrán apartarse.

Ellas son las siguientes: a) Los bienes fiscales que estuvieren ya destinados por la provincia a un uso determinado; b) Los bienes que la provincia adquiera a título privado y los que fueren exceptuados expresamente por ley, aunque estén situados en su jurisdicción, son de la provincia; c) No establecer impuestos incompatibles con el fisco provincial y nacional; d) Los funcionarios son responsables ante el poder judicial de la provincia en los casos de malversación y demás actos culpables cometidos en el ejercicio de sus funciones; e) Las ordenanzas municipales pueden garantizar el sufragio

[441] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 123.

secreto, la descentralización de los comicios y la fiscalización por los partidos; conceder el voto a los electores provinciales, a los extranjeros contribuyentes, a los extranjeros casados con mujer argentina o que sean padres de hijos argentinos; a las mujeres argentinas mayores de edad que tengan libre administración de sus bienes o diploma que les habilite para ejercer una profesión liberal; f) Las resoluciones de las Municipalidades por recurso contencioso-administrativo quedan sometidas a la revisión del poder judicial de la provincia; g) Las Municipalidades pueden ser intervenidas por el poder provincial en caso de subversión del régimen municipal, pero la ley que ordena la intervención, para ser válida, debe ser aprobada por un referéndum popular del municipio interesado; h) Las cartas orgánicas deben dar representación a las minorías en los cuerpos colegiados que organicen[442].

e) Funciones comunes a todos los municipios.

a´) En lo Político: Las que surgen de su propia organización y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral.

b´) En lo Social: matanza, abasto, mercados, higiene, salud, comodidad, recreos y espectáculos públicos.

c´) En lo Económico-financiero-tributario: Crear, recaudar e invertir libremente (sin más limitaciones que las constitucionales y legales) recursos permanentes o transitorios. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción esencialmente municipal y concurrente con la del fisco provincial o nacional, cuando no fuesen incompatibles. Esos recursos son: Impuestos, Tasas, Cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional o progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o el mayor valor de los bienes o de sus rentas. Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportarlos.

d´) En lo Jurisdiccional: moralidad, imponer de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes (multas,

[442] Facultades de los Municipios de convención: Derecho de expropiar bienes, Derechos de iniciativa, referéndum y revocación ejercido por el cuerpo electoral, inmunidades parlamentarias para los municipales. Poseen además todas las facultades de gobierno en general, con la sola excepción de las prohibidas por sus cartas orgánicas, por la constitución provincial o nacional y por las leyes provinciales y federales.

clausura de casas y negocios, demolición de construcciones, secuestros, arrestos hasta quince días, facultad del juez del lugar de requerir las órdenes de allanamiento que estime necesarias).

e´) En lo Urbanístico y Rural: Apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos, nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo; tráfico y vialidad; transporte y comunicaciones urbanas; edificación y construcciones; servicios públicos urbanos; cementerios; estética. Por otro lado, las municipalidades podrán, con autorización legislativa, declarar de utilidad pública a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuaren necesarios para el ejercicio de sus poderes.

f´) Especiales: Lo referente al servicio doméstico.

g´) Enunciación general de funciones. El artículo 142 inciso 1º, prescribía *in fine*, luego de desarrollar las atribuciones en materia edilicia "...y, en general, todas las de fomento e interés local no prohibidas por las leyes o cartas municipales y compatibles con las prescripciones de esta Constitución"[443].

Sección 3: El Municipio y la comunidad local en la legislación nacional

3.1. Cuadro normativo anterior al Código Civil

3.1.1. Leyes españolas vigentes

Hemos estudiado que cuando se produjo el descubrimiento de América y su ulterior colonización, los conquistadores impusieron por la fuerza sus instituciones y consigo el ordenamiento jurídico que los regía en la Península Ibérica, transfiriéndolas al Nuevo Mundo. Aquí, en el Río de La Plata imperaron, incluso en épocas posteriores a la revolución, y por un lapso considerable de años —y hasta su derogación por el Código Civil a partir del 1º de enero de 1871—, las normas de esa legislación.

[443] De esta forma, el constituyente escoge dos principios sobre la definición de las competencias municipales, por un lado, se adscribía al criterio mixto de determinación competencial, es decir un examen enunciativo con un cierre de ejercicio de funciones "residuales", por otro, adopta el principio de legalidad que no es otro que el de subsidiariedad en un sistema federal. En otras palabras, asistirse mutuamente los órganos públicos federativos, siempre que una ley superior no prohíba tal o cual actividad.

Las leyes que quedaron subsistentes son según el grado de prelación, las siguientes: 1°) Nueva recopilación (que contenía las leyes provenientes del Fuero real de ordenamiento de Alcalá, del Ordenamiento de Montalvo y las Leyes de Toro); 2°) Fuero real; 3°) Fuero juzgo; 4°) Fuero Viejo de Castilla; 5°) Las Partidas.

Con nota de SALVAT apunta LLAMBÍAS que el derecho que se aplicaba ordinariamente era el contenido en las leyes de Partidas, por el prestigio de ese cuerpo de leyes, y el conocimiento que tenían de él jueces y abogados de América[444].

3.1.2. La Legislación Patria

Prácticamente es de escasa importancia la creación de normas del derecho privado luego de la independencia. Las principales de esas leyes patrias fueron las siguientes:

A) Leyes nacionales.

En este grupo encontramos las de: libertad de vientres y de los esclavos que entraren al territorio (1813); supresión de mayorazgos (1813); enfiteusis (1826); supresión del derecho gentilicio, o derecho del pariente más próximo dentro del cuarto grado para adquirir bienes raíces de la familia vendidos a un extraño (1868).

B) Leyes y decretos provinciales.

Las de: habilitación de edad de la mayoría (Buenos Aires, 1824, Tucumán 1860, Entre Ríos, 1866): sobre determinación del domicilio en el lugar de la estancia principal (Buenos Aires, 1859); libros de nacimientos, matrimonios y defunciones a cargo de los curas párrocos (Buenos Aires de 1821,Jujuyde 1836,SantaFede 1862):restricciones y límites al dominio (Buenos Aires de 1865, Jujuy de 1855 y 1857, Córdoba de 1868); arrendamientos de campos (Santa Fe de 1837): vocación hereditaria del cónyuge, excluyente de la de los parientes colaterales del causante (Buenos Aires de 1833)[445].

"Solo aquellos institutos que aparecían en abierta contradicción con las nuevas formas del derecho público político, enervando principios de la doctrina revolucionaria, habían sido objeto de abrogación o reforma, como los servicios personales de los indios,

---

[444] LLAMBÍAS, Jorge Joaquín, *Tratado de Derecho Civil*, parte general, t. I, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1973, ps. 186-187.

[445] Ídem, p. 187.

la mita, la encomienda, el yanaconazgo, entre otras"[446]. Todo lo demás, la es pina dorsal de la organización familiar y de las demás materias que nutren de contenido a nuestro derecho privado, los que lucen en sendos libros y títulos legislativos, sería luego una misión encomendada al codificador Dalmacio VÉLEZ SARSFIELD: su factura: y a su obra cumbre, el Código Civil —aprobado como dijo SARMIENTO "a libro cerrado pero a ojos abiertos"— su vigencia señera. Y su importancia en los planos de derechos reales, propiedad, obligaciones, contratos, entre otros temas de nuestro Código, se debió a que se forjaba una filosofía nacional que no admitió olvidar el tema municipal, como veremos, fruto de una descripción brillante del autor. Surgió encomendar la redacción de los proyectos de código civil, penal, de minería y de ordenanzas del ejército, a distintas comisiones. Esto es por ley Nº 36 pero, MITRE entendió que estaba facultado para designar a una sola persona, cometido que recayó en Dalmacio VÉLEZ SARSFIELD, para el caso del Código Civil.

3.1.3. Las disposiciones del Código Civil en torno al municipio

El Código Civil, en cuanto legislación de fondo, por cumplimiento del artículo 67 inciso 11 de la Constitución Nacional (1853-60), se sanciona en 1869 y entra en vigencia a partir del año 1870. En este cuerpo legal se observan algunos artículos que consagran desde esa época que los municipios son preexistentes ala ley, siendo indispensables para la organización política y social de un país, y de objeto conveniente al pueblo. Así lo dispone el artículo 33, en su texto originario, que trata de las personas jurídicas, clasificadas en personas de existencia necesaria o de existencia posible (posibles de crearse). Los municipios, conjuntamente con el Estado; cada una de las provincias federadas, la Iglesia y otros establecimientos de utilidad pública son consagrados como de existencia indispensable. La ley 17.711 distinguió luego, reformando el artículo 33 estudiado, entre personas jurídicas de carácter público o privado, fijando la primera categoría para los Municipios, las Provincias y el Estado Nacional. El artículo 2344 también reafirma el criterio antedicho con el carácter de existencia necesaria rezando que "(S)on bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo dominio de las municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales lo prescriban".

[446] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., ps. 41 y 42.

Esta disposición es en un todo congruente con el ya citado artículo 33 y su nota (la que se refiere también el artículo 34), en la que Vélez Sarsfield hace un pantallazo del estado de la situación en nuestra República para avanzar el análisis del Derecho Administrativo del Imperio Romano. “Por consiguiente el Estado y las Provincias son personas civiles, personas jurídicas, desde que no son personas individuo/s, y pueden estar enjuicio sobre sus bienes, o sobre sus derechos a la par de los particulares. Las leyes provinciales, por otra parte, clasifican y determinan los bienes que sean municipales, distintos de los bienes del Gobierno del Estado, residiendo el dominio y lo administración en las respectivas municipalidades.

Y este derecho no es nuevo; era el derecho administrativo del Imperio Romano, que en mucha parte ha llegado hasta nosotros”. “En Roma el Fisco podía ser demandado ante los jueces ordinarios. Mil leyes sobre sus privilegios en los juicios, demuestran que el Estado era considerado como persona civil, capaz de adquirir bienes y contraer obligaciones con los particulares. Las causas fiscales tenían el beneficio de ser juzgadas en presencia del abogado fiscal”.

“En cuanto a los municipalidades, en Roma como en los pueblos modernos, tenían bienes propios que no pertenecían al Fisco del Imperio, y que administraban con absoluta independencia de los Emperadores. SERRIGNY, en su grande obra sobre Derecho Administrativo del Imperio Romano, al tratar de los bienes de las municipalidades principia el capítulo 8º de esta manera: “Desde la más remota antigüedad las municipalidades han formado personas morales o jurídicas, y en esta calidad han sido capaces de adquirir y poseer bienes”. “Cuando Roma, por la conquista, se anexaba un Estado, ordinariamente le dejaba su régimen particular, contentándose con solo imponerle algunas cargas. Esto no inquietaba al despotismo imperial. El Derecho Romano reconocía en las municipalidades una persona moral capaz de adquirir bienes y contraer obligaciones (...) El ejercicio de las acciones municipales se hacía bajo el nombre de un actor o síndico elegido por la Curia. La ley permitía el embargo de los bienes de los deudores a una municipalidad; y a su turno, si una municipalidad era condenada, el acreedor podía hacerse dar la posesión de bienes municipales, y obtener un decreto para hacerlos vender. Esto prueba que los bienes de las municipalidades

pertenecían a una persona igual a las demás en razón de sus bienes, derechos y obligaciones”[447].

De esta forma y con el auxilio de las citas del Derecho Administrativo del Imperio Romano, el codificador con una nitidez visionaria consagró la personalidad jurídica similar a la del Estado y las provincias federadas, la de los municipios; su existencia necesaria en la República; con un objeto conveniente al Pueblo; gozando de patrimonio y funciones económicas y de administración propias que esbozaban una tendencia autonómica.

En el artículo 1624 dispone que “(E)l servicio de las personas de uno y otro sexo que se conchabaren para servicio doméstico, será juzgado por las ordenanzas municipales o policiales de cada pueblo”. En el artículo 2069 estipula que “las loterías y rifas, cuando se permitan, serán regidas por las respectivas ordenanzas municipales o reglamentos de policía”. Estas, dos disposiciones de gran relevancia, la primera que entendemos derogada por la legislación nacional del trabajo en la materia específica: y la segunda, vigente o controvertida con otras disposiciones de menor jerarquía legal como la ley de juegos de azar, cuya sanción y competencia legislativa ha ejercido, en nuestro caso, la Provincia de Buenos Aires. Este artículo y esta materia dará lugar a un estudio más profundo y exhaustivo más adelante, puesto que la realidad exige un mayor rigor en la aplicación de sanciones a aquellos que ejercen ilícitamente la explotación de juegos clandestinos, entre los que se encuentra la llamada quiniela clandestina. Esta última orquestada y practicada en distintos municipios bonaerenses en todas las épocas. Como corolario, digamos que el reconocimiento de la institución municipal con el mismo carácter necesario que el propio Estado, y su preexistencia natural a la ley —como instituto del derecho natural dice BERNARD[448]—, fueron piedras fundamentales de la ley civil sobre las que se construyeron felizmente las mejores interpretaciones doctrinarias y jurisprudencial es sobre la naturaleza jurídica de los municipios.

En el nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.944) los municipios, continúan siendo personas jurídicas de carácter público (art. 1642 inc. a).

---

[447] Código Civil de la República Argentina, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1987. Nota del codificador a los artículos 33 y 34, ps. 16 y 17.

[448] BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 43.

Sección 4. Conclusiones

El texto constitucional sobre municipios resultó insuficiente a la luz de la experiencia institucional (funcional y jurisprudencial) posterior y contradictorio con el pensamiento de los constituyentes de 1853, los que marcadamente pretendían un municipio palanca del progreso material y moral de los pueblos.

La Constitución del Estado de Buenos Aires concibió el régimen municipal en un solo artículo, el que, si bien fue de mejor factura que el 5º de la Confederación, tampoco era congruente con las ideas expresadas por los constituyentes más relevantes.

Por su lado, La Ley Orgánica Municipal Nº 35, daba al gobierno municipal un tinte económico y administrativo.

Se destaca la división en municipios de campaña y municipio de la capital, con un amplio espectro funcional que nos recuerda a las funciones del Cabildo indiano (seguridad, higiene, educación, obras públicas, hacienda, etc.).

Además, dejó prefijados temas fundamentales como el sistema de municipio-partido, la elección popular de los municipios ajustándose a la ley electoral vigente para integrar la Legislatura, la periodicidad de las funciones electivas, la responsabilidad de los funcionarios y la amplia y diversificada gama de atribuciones o facultades que podía desplegar la institución municipio.

En la Convención Constituyente provincial de Buenos Aires de 1873 primó la idea de consagrar un poder municipal, al estilo del municipio-cabildo, cabildo insustituible o república en miniatura, aunque los discursos, no se plasmaron completamente en el texto constitucional.

Así, se alcanzó a consagrar poderes suficientes para los departamentos deliberativo y ejecutivo de forma precisa y abundante, destacándose, por lo novedoso, la disposición normativa referida a la nulidad de los actos municipales realizados por representantes populares surgidos por la fuerza o ilegítimamente.

En el ámbito competencial se destacaron funciones otrora inexistentes para los municipios, tales como el gobierno y administración local de las escuelas a través de consejos electivos, cuyos gastos eran financiados por una contribución escolar municipal creada al efecto.

En este último punto, la constitución de 1889 morigeró algunas funciones, al disponer que no podía afectar la parte técnica de las escuelas la que quedaba en manos de la provincia.

A su turno, la Ley de Municipalidades de 1890, además de las funciones que el municipio ejercía antaño agregó las de resolver excepciones al servicio militar siempre que no se oponga con leyes nacionales, llevar un registro de estado civil según la ley vigente, un registro de vecindad con detalles sobre las condiciones culturales y sociales de los habitantes.

Tanto la Constitución de 1889 como la Ley precitada de 1890 contemplaron el enjuiciamiento de municipales por jurados populares, modificándose en 1901, aunque no se registran antecedentes de dichos juicios.

De los textos constitucionales en otras provincias, se destacan la Constitución de Mendoza de 1854, el proyecto de constitución para Mendoza de ALBERDI de 1860, el Anteproyecto de Constitución para Catamarca de Fray Mamerto ESQUIÚ de 1873, el Proyecto de Constitución de la provincia de La Rioja de 1887 de Joaquín V. GONZÁLEZ y Rafael IGARZÁBAL, y la Convención Constituyente de Santa Fe de 1921.

Todos los proyectos y constituciones provinciales fortifican la idea del cabildo de un municipio con poderes suficientes para cumplir las finalidades públicas.

Se destacan los siguientes datos salientes: “las municipalidades o cabildos son restablecidos” (Mendoza de 1854); “Ninguna forma de gobierno político puede suprimir ni alterar el derecho del pueblo al ejercicio de su vida municipal (autónoma)” (Proyecto de ESQUIÚ para Catamarca de 1873); “los poderes consagrados constitucionalmente a los municipios (de todas las categorías) por las leyes no podrán ser limitados por ley o autoridad alguna” (Proyecto de La Rioja de 1887).

Párrafo merece el comentario a la Constitución santafesina de 1921 que instaura por primera vez en nuestra patria los “municipios de convención” al estilo norteamericano con amplias facultades funcionales y autonomía institucional (entre otras con poderes para expropiar bienes previa declaración de utilidad pública), es decir la facultad de darse sus propias cartas municipales.

En cuanto a las leyes nacionales o normas constitucionales que contienen disposiciones normativas respecto de las comunidades locales y municipios se destacan el Código Civil y las normas constitucionales referidas a las comunidades aborígenes.

En Código Civil se observan algunos artículos que consagran desde esa época que los municipios son preexistentes a la ley, siendo indispensables para la organización política y social de un país, y de objeto conveniente al pueblo (artículo 33, en su texto originario, que trata de las personas jurídicas, clasificadas en personas de existencia necesaria o de existencia posible —posibles de crearse—).

Los municipios, conjuntamente con el Estado; cada una de las provincias federadas, la Iglesia y otros establecimientos de utilidad pública son consagrados como de existencia indispensable.

El artículo 2344 también reafirma el criterio antedicho con el carácter de existencia necesaria rezando que "(S)on bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo dominio de las municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales lo prescriban".

Se contempló además la facultad legislativa en materia de contratos de empleo doméstico (art. 1624 CC) y sobre las loterías y rifas permitidas (art. 2069).

El reconocimiento de la institución municipal con el mismo carácter necesario que el propio Estado, y su preexistencia natural a la ley —como instituto del derecho natural—, fueron piedras fundamentales de la ley civil sobre las que se construyeron felizmente las mejores interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales sobre la naturaleza jurídica de los municipios.

CAPÍTULO VI

DOCTRINA Y ESTADO ACTUAL DEL ARTE

Introducción

Para culminar con los posicionamientos de la doctrina sobre el tema que nos convoca en la actualidad, es preciso partir de los estudios que durante el siglo XIX, sobre todo en los albores de nuestra patria, realizaron los cultores del derecho público que se ocuparon de muchos diversos temas, entre los que cuentan la república, la constitución, el cabildo como régimen municipal, el futuro de la organización federal, entre otros.

En el presente tratamiento se van a observar ideas entremezcladas de los precursores municipalistas sobre su naturaleza, sobre la necesidad de su reconocimiento y desarrollo autonómico como, en algunos casos de la importancia de su existencia anterior a todo Estado.

La mayoría de los autores cultores del derecho municipal y su importancia como parte del Estado argentino y de cada provincia, no han estudiado detenidamente sobre su preexistencia. Es más, algunos relativizan el tema de su naturaleza o su existencia anterior al Estado, entendiendo que ello no es esencial a los efectos de desentrañar por ejemplo una de sus funciones más características de su autonomía funcional como es la de creación de sus propios tributos y recaudarlos[449].

En cuanto a las tesis sobre su anterioridad o no a la provincia o a la nación o a ambos, se establecen a continuación posturas negacionistas o afirmacionistas.

Las primeras fundadas generalmente en el positivismo jurídico y las segundas en el iusnaturalismo o en la escuela "social católica".

Cada una con los subtipos que se estudiarán.

Sección 1. Los precursores del municipalismo y de la autonomía municipal

Los autores iusmunicipalistas HERNÁNDEZ, ZUCCHERINO, BERNARD, ROSATTI, entre otros, hablan de los pensamientos de ALBERDI, ECHEVERRÍA, ESQUIÚ y otros. En

[449] ROSATTI, Horacio D., *Tratado de Derecho Municipal*, ob. cit.

el presente, vamos a adicionar algunos autores más, en la firme convicción, que "cuando es con buena fe, lo que abunda no daña". Utilizamos el método de consulta de la fuente directa y cuando no lo hacemos con el auxilio de otro autor.

Se estudian a continuación las ideas, propuestas y publicaciones de los precursores del municipalismo y de la autonomía municipal, los que en su mayoría, de forma tácita asienten o dan por hecho que el municipio es anterior a la provincia y al Estado. Recordemos que el alcance del verbo "asegurar" que luce en el artículo 5º constitucional nacional respecto del deber de las provincias en relación al régimen municipal —junto con la enseñanza primaria y la administración de justicia—, condiciones mínimas a cumplir para el ejercicio de sus instituciones, supone la existencia previa de la institución municipal.

1.1. Juan Bautista ALBERDI

Sin duda que el gran tucumano es la pluma más popular y trascendente de la historia constitucional argentina. No lo dice este autor, lo reafirma la historia nacional. Por lo que constituye un honor para nosotros estudiar su pensamiento en relación al municipio. Analicemos sus obras, fundamentalmente Elementos de Derecho Público Provincial Argentino. Ya de entrada, en el prefacio de su obra, Martín GARCÍA MÉRAU dice: "Es por eso que exalta la necesidad de separar lo político de lo administrativo, fortaleciendo el poder municipal y restablecido con necesarias renovaciones la institución de los cabildos"[450]. La idea estaba patente en toda la obra, pero con más precisión y abundamiento lo aborda en el Capítulo VI "Leyes y Tradiciones Políticas anteriores a la Revolución de 1810".

Allí analiza estos temas: - Antecedentes coloniales de la democracia Argentina. - Los principios de la soberanía del pueblo y del gobierno representativo existen en germen en el antiguo régimen municipal. -Con la extinción de los cabildos la revolución privó al pueblo de la parte que tenía en la administración. -Por qué la situación del país exige su restablecimiento. -De su papel en la República de los Estados Unidos. - Opiniones DE TOCQUEVILLE y ECHEVERRÍA. -Su restablecimiento debe tener en miras la justicia, la beneficencia, los caminos, la inmigración, las mejoras, y el orden tanto como

[450]ALBERDI, Juan Bautista, *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino*, 2ª Ed., Buenos Aires, 1928, Biblioteca del Concejo Deliberante de Buenos Aires, Prefacio.

la libertad. -Garantías de su buen desempeño: independencia, renta personal. En adelante, la Política al Gobierno, la Administración al Pueblo[451].

1.1.1. Propuesta "anticorrupción" y más eficacia en la función municipal

Introducía ALBERDI un tema que juzgo importante a la luz de los requerimientos éticos y morales de nuestros días. Y eran propuestas con relación a la motivación o excitación que deberían tener los cabildantes para cumplir con su deber: "el pago de un sueldo por sus servicios, y la imposición de una multa por sus omisiones. Y el medio de que la multa no quede ilusoria es dar la mitad de su producto al que denuncia la omisión. Los tres medios existen en práctica en los Estados Unidos de N.A., con un éxito que les sirve del más brillante comentario"[452]. Recuérdese que una de las causas que se esgrimió en el debate de la abolición del cabildo fue la corruptela en que habían caído los que ejercían cargos concejiles.

1.1.2. Reclamó la independencia municipal

Y dijo al respecto:"(o)tra condición se necesita para que el poder municipal sea una verdad; y es que sea independiente. Toda idea de poder excluye la idea de pupilaje"[453].

1.1.3. Se ocupó teóricamente del Poder Municipal

Así dice en su obra citada[454]:"(c)omo una garantía del recto ejercicio de la soberanía popular en el Poder Ejecutivo, la ciencia ha subdividido este poder en político y administrativo, entregando el primero como más general, más arduo y comprensivo, al gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho; y el segundo a los cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales que interesan a la justicia inferior, a la policía, a la instrucción, a la beneficencia, a los caminos, a la población, etc.".

---

[451] ALBERDI, J. B., *Elementos de Derecho público…,* ob. cit., p. 85.

[452] Ídem.

[453] Ídem ps. 75 a 78.

[454] Ídem, p. 102.

1.1.4. Definición del Cabildo o Municipio

Según esto—y aquí los define—,"son los Cabildos o municipios unos pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ello, el orden a dirigir y administrar, sin injerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes de todo género"[455].

1.1.5. El Municipio "punto de arranque... 'y' el resto es de la educación"

"La organización local más realizable y fácil, prenderá más presto que la organización general, que se apoya regularmente en aquella. La patria local, la patria del municipio, del departamento, del partido, será el punto de arranque o de apoyo de la gran patria argentina". "Bien sé que no bastaría un decreto o la sanción de una ley para crear la libertad municipal de un día para otro. Municipal o general, toda libertad es obra del tiempo. Sin embargo, el primer paso, su origen natural en la república, es la ley que decreta su existencia, el resto es de la educación"[456].

1.1.6. Aplicación práctica de la doctrina de su libro a un proyecto de Constitución Provincial[457]

Divide ALBERDI las disposiciones del proyecto de constitución —que luego sirvió de modelo para la provincia de Mendoza siguiendo el método de la filiación lógica de sus objetos—, en nueve capítulos que abrazan: "-Las declaraciones generales; -El Poder Legislativo; -El Poder Ejecutivo; -Su Consejo y Secretaría; Poder Municipal; -Reforma de la Constitución; -Disposiciones Transitorias; -Derecho Público Local-Provincial-". En el capítulo VI, el jurista titula "Poder Municipal, Administración Departamental". En su artículo 49 propone: "Para la administración interior el territorio

[455] Ídem.

[456] Ídem, ps. 102 y ss. 1ª parte. Cap. IV. punto VII; Ídem HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho …,* ob. cit., p. 113.

[457] ALBERDI, Juan B., *Derecho Público…*, Ob. cit. Tercera parte.

de la Provincia se divide en departamentos, y los departamentos en cuarteles. Esta división sería base de una jerarquía en la distribución de los agentes del Poder Ejecutivo, la que será arreglada por una ley especial de régimen departamental".

En su artículo 50 predispone: "Los Cabildos son restablecidos. En cada Capital de Departamento se instalará un Cabildo.

Su organización y atribuciones serán determinadas por una ley, que tendrá por bases constitucionales las siguientes: 1) Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento en votación directa. 2) La calidad de extranjeros no será obstáculo para ser elegido municipal, teniendo domicilio. 3) Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía, la salubridad y ornato y la justicia de primera instancia serán de su resorte exclusivo. 4) Los servicios de los cabildantes serán remunerados por el tesoro municipal y sus omisiones castigadas con multas. 5) Los bienes y rentas de los Cabildos serán restablecidos conforme a la futura ley de régimen municipal, y por ninguna otra autoridad que los cabildos podrán ser administrados jamás. 6) Los cabildantes serán inviolables, como los diputados de la Sala, por sus actos y opiniones ejercidas en el desempeño de su cargo. 7) Los Cabildos estarán sujetos a la inspección y disciplina de la Cámara de Justicia en lo relativo a la administración judicial; y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en otros ramos de la administración sin que él ejerza veto en sus decisiones y solo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros"[458].

1.2. Esteban ECHEVERRÍA

Este autor ha sido uno de los más fervorosos defensores de la autonomía municipal[459], debido a que su idea de una descentralización amplia y absoluta era compatible con la de la conformación de una confederación de municipios. Su pensamiento es HARTo conocido en la literatura argentina, y fundamentalmente se lo

[458] Ídem.

[459] Opinión compartida y desarrollada por Ezequiel ABÁSOLO, a lo que agrega el más fiel seguidor de Alexis DE TOCQUEVILLE en nuestro país en cuanto a sus ideas municipalistas. Ver "Elementos tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: la génesis del municipalismo en la argentina decimonónica", Publicado en *Investigaciones y Ensayos* (Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires), n° 53.

conoce por su obra *Dogma Socialista*[460], a la que recurrimos directamente, y a otras indirectamente. Ya desde la formación misma de la Asociación de la Joven Generación Argentina, hacia el año 1837, irrumpió con los interrogantes sobre las municipalidades en una carta dirigida al Vicepresidente de esa entidad intelectual. Allí preguntaba, entre otros grandes temas "¿Bajo qué plan debería organizarse nuestra campaña? ¿Convendría o no establecer municipalidades en ella? ¿Quiénes las compondrían? ¿Cuál sería su objeto? ¿Qué autoridad debe revestir un Juez de Paz? ¿Debe ser solo Juez independiente brazo activo y maléfico de la autoridad?…"[461].

Este tema, a la postre, trajo aparejada una discusión doctrinaria o bien una contestación que hace MASSOLO a ESTRADA; diciendo este último que la Asociación de Mayo había descuidado programar sobre las municipalidades. Como ya· lo dijimos. y lo rescata el autor de Chivilcoy, no fue así; también lo dice Alfredo L. PALACIOS que abunda en el detalle diciendo que en esta carta de ECHEVERRÍA a Pedro DE ÁNGELIS —asesor de ROSAS en cuestiones jurídicas y políticas— sostenía "que en el municipio reside el germen de la organización del país y la luz del criterio socialista"[462].

También ECHEVERRÍA opinó contrariamente a la supresión de los cabildos, y la falta de restitución de la institución en los partidos. En ese sentido preguntó "¿Cuál institución puede suplantar al cabildo?". Y respondió lacónicamente: "ninguna"[463].

1.2.1. La intención de asociar a los indios a los municipios

Así se desprende un deseo del socialista, cuando dice: "(Q)uiero que a ese núcleo primitivo de asociación municipal, a esa pequeña patria, se incorporen todas esas individualidades nómades que vagan por nuestros campos, que dejen la lanza, abran allí su corazón a los efectos simpáticos y sociales y se despojen poco a poco de su selvática rudeza". Esto demuestra su espíritu naturalista e integracionista con el indio que habitaba nuestras pampas, y con el que aún se combatía.

---

[460] ECHEVERRÍA, Esteban, ob. cit.

[461] Ídem, en Capítulo *Ojeada Retrospectiva sobre el movimiento intelectual en el Plata desde el año 37*, p. 33 en adelante.

[462] Ver sobre esta disputa Palacios, Alfredo L., *Esteban ECHEVERRÍA, Albacea del Pensamiento de Mayo*, Claridad, Buenos Aires 1955, p. 256; citado por MASSOLO, Héctor Camilo, *El municipio…,* ob. cit., ps. 26 y 129.

[463] ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría*…, ob. cit., p. 87. Ver *Dogma Socialista*, ob. cit., p. 255.

1.2.2. El municipio será la escuela

Ponía su acento, como ALBERDI, en la educación y el municipio como "teatro"; y esta idea luego es retomada en sus escritos por Joaquín V. GONZÁLEZ. "El distrito municipal sería la escuela donde el pueblo aprenda a conocer sus intereses y sus derechos, donde adquiera costumbres civiles y sociales, donde se eduque paulatinamente para el gobierno de sí mismo o la democracia, bajo el ojo vigilante de los compatriotas ilustrados; en él se derramarán los gérmenes del orden de la paz, se cimentará la educación de la niñez, se difundirá el espíritu de la asociación, se desarrollarán los sentimientos de la patria y se echarán los únicos indestructibles fundamentos de la organización futura de la República. Cuándo preguntaréis ¿tendrá la sociedad argentina una Constitución? al cabo de 25, de 50 años de gritos y pueda salir de su cabeza como la estatua bellísima de la mano del escultor"[464].

1.2.3. "Esparramar el poder en el pueblo" (*sic*)

Tal la frase de la que con justo título hacen gala autores como Salvador M. DANA MONTAÑO y la que célebremente llega a nosotros desde la Ojeada. Y dice el socialista: "queríamos que la vida social y civilizada saliese de las ciudades capitales, se esparramase por todo el país, tomase asiento en los lugares y villas, en los distritos y departamentos; descentralizar el poder arrancárselo a los tiranos usurpadores para entregárselo a su legítimo dueño: al Pueblo"[465]. Es evidente en esta idea, como en muchas otras, la influencia de Alexis DE TOCQUEVILLE[466].

1.2.4. No quería un pueblo sometido a la voluntad de los caudillos

Continúa diciendo: "queríamos que el pueblo no fuese como había sido hasta entonces, un instrumento material del lucro y poderío para los caudillos y mandones, un pretexto, un nombre vano invocado por todos los partidos para cohonestar y solapar las

---

[464] ECHEVERRÍA, Esteban, *Ojeada…*, cit. por MASSOLO, Héctor, C., *El Municipio…,* ob. cit., p. 129.

[465] ECHEVERRÍA, Esteban, *Ojeada…,* ob. cit., p. 42.

[466] "Llama la atención cómo en la comuna norteamericana se ha tenido cuidado de *desparramar* el poder, a fin de interesar al mayor número de personas en la cosa pública", (DE TOCQUEVIILE, Alexis, *La Democracia en América*, (Prefacio, notas y bibliografía de J.P. Mayer. Introducción de Enrique González Pedrero) México, FCE. 1978. (Selección de textos de David Pantoja M.) P. 83-84

ambiciones personales, sino que lo que debía hacer, lo que quiso que fuese la revolución de mayo —el principio y fin de todo—"[467].

1.2.5. Quería la formación de pequeñas patrias municipales

Convencido de que el pueblo debía obrar por sí mismo aprehendiendo a vivir colectivamente, gradualmente y de acuerdo con intereses comunes en cada localidad; remata diciendo: "(Q)ueríamos formarle en el partido una Patria en pequeño, para que pudiese más fácilmente hacerse idea de la grande abstracción de la Patria nacional; por eso invocamos Democracia"[468].

1.2.6. La descentralización del poder político como respuesta a los males de la época

Planteados los problemas de una fuerte centralización —"monstruosa" dice— contraria al espíritu democrático de Mayo, a la que habían conducido por dos carriles separados: poderío del caudillismo y, la supuesta incapacidad del pueblo. Dos elementos que sucedáneamente llevaron al despotismo de ROSAS. De allí la propuesta de la futura organización pregonada y explicada por ECHEVERRÍA de "descentralizarlo todo". Y continúa diciendo:"...de arrancar al poder sus usurpaciones graduales, de rehabilitar al pueblo en los derechos que conquistó en mayo; y de constituir en cada partido un centro de acción administrativa y gubernativa, que eslabonándose a los demás, imprimiese vida potente y uniforme a la asociación nacional gobernada por un poder central". Y completa, asegurando que caminaba a la unidad, por distintas sendas que los federales y unitarios: "(N)o a la unidad de forma del unitarismo, ni la despótica del federalismo, sino a la unidad intrínseca, animada, que proviene de la concentración y acción de las capacidades físicas y morales de todos los miembros de la asociación política"[469].

1.2.7. Sistema municipal como garantía de la federación

[467] Ídem.

[468] Ídem, p. 43.

[469] Ídem, ps. 43-44.

En carta y párrafo —que transcribe MASSOLO[470]— le dice a URQUIZA: "Queremos para asegurar el goce de las garantías sociales, la organización del sistema municipal en cada distrito, en cada villa, en cada departamento". "El sistema municipal es el fundamento necesario de toda federación bien consolidada y cimentada".

También ha dicho que los antecedentes federativos están en "las largas tradiciones municipales"[471].

1.3. Bartolomé MITRE[472]

Este fue otro de los firmes defensores de la autonomía municipal. Su obra es analizada por autores que sintetizan su ideario comunal, a lo largo de su extensa y proficua labor pública y literaria.

Practicamos un análisis, a modo de conclusión, de la siguiente forma:

1.3.1. Influenciado por TOCQUEVILLE. MITRE fue un municipalista que recibió —como muchos otros pensadores de su época— el influjo de las enseñanzas municipalistas de Alexis DE TOCQUEVILLE y su obra *La Democracia en América*, aparecida entre los años 1834 y 1840.

1.3.2. Reivindica la función de los cabildos. Revalorizó la función de los Cabildos cumplida en América[473] y su papel revolucionario en el nacimiento de la patria[474], calificando con los mejores elogios la asamblea del 22 de mayo de 1810[475].

---

[470] Ver MASSOLO, Héctor C., *El Municipio…,*ob. cit., p. 129.

[471] Ídem, Carta en *Ojeada…*, ob. cit., p. 33.

[472] MOUCHET, Carlos, *Las ideas de MITRE sobre el municipio*, Revista Jurídica La Ley.

[473]Ob. cit., p. 817, y sigue diciendo MITRE —en la *Historia de Belgrano*—: "Los cabildos americanos no tuvieron su antiguo significado ni su importancia política; pero en razón de la distancia y las necesidades elementales del gobierno, los reyes absolutos les concedieron más franquicias reales que a los que por el mismo tiempo funcionaban en la Península. A esto y a ser la única institución popular, debieron la importancia que gradualmente fueron adquiriendo hasta identificarse con la nueva sociabilidad...". "Con la tradición histórica de las arrogantes comunidades de Toledo y Aragón en el pasado, con la ficción de una elección popular por título, y el nombre de república esculpido en sus blasones cívicos, esas corporaciones ejercían funciones de propio gobierno, en cuanto a la gestión de los intereses comunes y a

1.3.3. Entendía que los cabildos debían ser reemplazados por municipalidades. Justificó la supresión de los Cabildos, diciendo que la "ley no hizo sino consagrar un hecho y el error no estuvo en destruir los Cabildos que habían llegado a ser elementos de desorden, sino en no reemplazarlos con verdaderas municipalidades".

1.3.4. Precisó el concepto de autonomía municipal. Así lo concibió como el "sistema del propio gobierno aplicado a la localidad".

1.3.5. Consideró al municipio como cuarto poder del Estado. De igual modo que ALBERDI entendió que el municipio es el cuarto poder del Estado, desempeñando funciones económicas y administrativas y no políticas.

Estas últimas en el sentido de no inmiscuirse en cuestiones de competencia nacional o provincial; aunque reconocía la vida política propia de las instituciones municipales.

---

la administración de la justicia ordinaria, representantes del pueblo en teoría, tenían el derecho de convocarlo a son de campana; reunirlo en congreso para deliberar, como en las democracias de la antigüedad sobre sus propios negocios; levantar tropas comunales; crear contribuciones; poner en posesión a los gobernadores nombrados por la corona y recibirles el juramento; y en ocasiones solemnes, erigirse legalmente en poderes independientes, invocando sus fueros y los derechos de los ciudadanos del municipio".

[474] Dice MITRE: "La localidad ganó terreno por medio de estas corporaciones; el espíritu público se educó en esta escuela primaria del propio gobierno, inoculándose a ellas desde entonces la revolución futura que los ayuntamientos quedaron en su seno...". Y al referirse al Cabildo abierto del 22 de mayo de 1810 expone que fue "la primera asamblea popular que inauguró la libertad y proclamó los derechos del hombre en la patria de los argentinos. El 22 de mayo de 1810 es el día inicial de la Revolución argentina, con formas orgánicas y propósitos deliberados". Ver MOUCHET, Carlos, *Pasado y restauración…,*ob. cit., ps. 817-818.

[475] Las reglas dictadas por el cabildo de Buenos Aires constituyen, al decir de MITRE "la primera constitución política que tuvo el pueblo argentino". Ver MOUCHET, Carlos, *Pasado y restauración…,* ob. cit., p. 818.

1.3.6. Elecciones municipales como esenciales para el ejercicio de sus poderes. Determinó a la elección popular de los municipales como "nervio" y "peculiaridad" del poder municipal, completando "sin cuyo requisito deja de ser poder".

1.3.7. Criticó marcadamente la centralización del poder. Preveía los males de la centralización al decir que la "absorción del poder central paraliza la marcha de las localidades".

1.3.8. Introdujo una novedad en el tema de la competencia territorial sobre la que actuaría tanto la administración central como la municipal. Decía que la administración debía ser: a) Central, b) Departamental, y e) Municipal[476].

1.3.9. Remarcó la necesidad de facultades tributarias locales. Concluía que no habrían instituciones municipales sin sus recursos, bases económicas y financieras —al igual que ALBERDI para con las provincias, al decir de este "no darles rentas es como si tuvieran simplemente el nombre de tales"—. Para ello, proponía entregarles a las instituciones municipales las tierras dentro de cada ejido, la adjudicación de cuatro manzanas para la instalación de establecimientos públicos y piadosos. Los facultaba para el cobro de diversos impuestos y una coparticipación porcentual en las contribuciones directas, los que recaudaría.

1.3.10. Criticó los magros textos constitucionales, nacional de 1853 y estadual de Buenos Aires de 1854.Criticó el artículo 170 de la Constitución de Buenos Aires (Estado) de 1854, diciendo que "adolecía de la deficiencia de no sentar algunos principios generales del régimen municipal, que quedaba así librado a la

[476] Para el Departamento decía que debía "existir un Intendente o Jefe Político designado por el Ejecutivo Provincial y una Junta administrativa elegida popularmente. Para el Distrito (municipal), habría un juez de paz nombrado por el pueblo, sin perder su carácter de agente del poder central, y una Municipalidad electiva, la que podría ser 'rústica' o 'urbana'". Ver MOUCHET, Carlos, *Pasado y restauración…,*ob. cit., p. 821.

discrecionalidad del gobierno"[477]. Igualmente lo hizo con el artículo 5º de la Constitución de la Confederación.

1.4. Domingo Faustino SARMIENTO

Presidente de la Nación, Diputado del Estado Bonaerense, Convencional Constituyente Nacional en 1860 por el Estado de Buenos Aires, Ministro de Gobierno de MITRE y Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, entre otros muchos cargos de su honorífico curso público y político; el sanjuanino también dejó su manda en la materia municipal.

Ha sido, por sobre todas las cosas, un gran escritor y especialista en temas de educación. El autor de la expresiva consigna "(P)rovinciano en Buenos Aires, porteño en las provincias, argentino en todas partes", y como no podía ser de otro modo, también opinó sobre el municipio argentino.

Analicemos las siguientes conclusiones de su pensamiento.

1.4.1. La Municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales. Y agrega que "el poder municipal es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el feudalismo, hasta producir las libertades modernas"[478].

---

[477] Esta cita también está en MOUCHET, ob. cit.. Pero es mejor ir a la fuente de la sesión del 2 de marzo de 1854 donde textualmente dijo MITRE sobre el tema examinado: "Hay otro punto en el proyecto que examino a grandes rasgos, digno de llamar la atención. Aquí se dice (al final de la constitución) 'habrá municipalidades', y es todo cuanto se dice. Yo creo, como lo he expresado ya, que una constitución debe ser concisa, pero no tanto que en ella solo deban consignarse las intenciones, y no los principios generales sobre los cuales ha de fundar el orden político y administrativo, muy especialmente en lo que respecta a las municipalidades, que deben ser contadas entre los poderes públicos. Que se establezcan a menos de tres o cuatro principios constitutivos, tres o cuatro puntos generales como se hace siempre en las constituciones, pues de otro modo las constituciones serían inútiles, y ni el nombre de índice de los derechos y garantías merecerían". Ver *Arengas de Bartolomé MITRE*, Biblioteca de la Nación, 3ª ed., única completa, tomo primero, Buenos Aires, Asamblea general Constituyente, p. 35.

[478] SARMIENTO, Domingo Faustino, *El poder municipal* (1856), citado por MOUCHET, Carlos, en *Pasado y restauración del régimen municipal*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1957, p. 16. Ver DROMI, Roberto José, *Federalismo y Municipio*, ob. cit., p. 161.

1.4.2. El municipio es de existencia natural, no lo traza el legislador. "El municipio o ayuntamiento no tiene tamaño especial ni lo traza el legislador. Existe antes que él o se forma a su vista. Una ciudad capital es un municipio; una ciudad, una villa, una aldea son municipios, una campaña cultivada es un municipio..."[479].

1.4.3. Es la base de todas las libertades. Se refiere a los Estados Unidos, y dice que, "la base de todas las libertades está en la municipalidad; cada aldea posee un gobierno completo, un sistema de instituciones propias o de autoridades que de nadie dependen..."[480].

1.4.4. La organización municipal supone una reunión de familias. Y continúa diciendo "...intereses locales comunes a muchas personas". "La municipalidad abolida, olvidada como institución nace de sí misma, en fuerza de los intereses comunes"[481].

1.4.5. La autonomía municipal como derecho innato de los vecinos. Dice SARMIENTO que el gobernarse y administrarse a sí mismos es un derecho innato, el que tienen los vecinos de cada villa, ciudad o pueblo[482].

1.4.6. La municipalidad es una organización formada a la luz de intereses y necesidades comunes. Y aquí dice:"(c)uando en los trastornos, frecuentes invasiones, los ciudadanos se reúnen para patrullar las calles y estorbar el robo y el desorden, mientras llegan los vencedores, estos ciudadanos improvisan una municipalidad...". "La municipalidad es la sociedad en relación al suelo, es la tierra, las casas, las calles, las

---

[479] SARMIENTO, Domingo Faustino, *Comentarios de la Constitución*, cap. IV; citado por MASSOLO, Héctor C.,ob. cit., p. 132.

[480] Ídem.

[481] Ídem.

[482] DROMI, Roberto J., *Federalismo…*, ob. cit., p. 161.

familias consideradas como una sola cosa. Todo lo que se liga pues, a la localidad en que residimos es municipal"[483].

1.4.7. Sirvió como herramienta del federalismo y base del sistema representativo. Al respecto enseña que "(n)o teniendo nosotros facultad inventiva en materias tan delicadas y hallándose nuestros pueblos en situaciones idénticas a las que nos prestaron el mecanismo de nuestras instituciones federales, hemos debido acudir a las fuentes vivas de la municipalidad para ver cómo sirve a los fines de la organización federal, sin chocarse con el sistema representativo y sirviéndolas de base por el contrario"[484].

Para el sanjuanino el municipio constituye el punto de arranque de una nueva legitimidad, de un nuevo proyecto basado en la asociación voluntaria de aldeas y ciudades capaz de garantizar las libertades propias de un régimen democrático. Entiende necesaria la descentralización territorial y funcional del poder y fundar jurídicamente al municipio. Ante la dificultad de descentralizar en un país con sesgo marcadamente de tendencias centrífugas, SARMIENTO responde con romper con la ciudad despótica del pasado (primeras décadas del siglo XIX). Así formula ─para superar el desierto─ una descentralización construida desde arriba, del centro a la periferia del país, con delegación de funciones y redefiniendo la distribución del poder con voluntarismo político legislativo.

SARMIENTO, imbuido de las ideas de Alexis DE TOCQUEVILLE, que el municipio es el punto de partida de la unidad republicana, al partir del supuesto de una ciudad virtuosa y construir un proyecto global de país sobre la base de esa legitimidad de origen. Esta es la clave de la diferencia de concepción que tiene ALBERDI, quien realiza una "inversión" de lo pensado por DE TOCQUEVILLE, pues parte de las costumbres y de los hechos, reconoce en la ciudad argentina una ilegitimidad de origen en tanto concentra en su seno los gérmenes de la anarquía y la disgregación. El tucumano plantea construir un segundo origen y coloca la centralización del poder como un

[483] MASSOLO, Héctor C., *El municipio…,* ob. cit., p. 132.

[484] Ídem.

elemento necesario. Así la autonomía municipal queda postergada junto con la república verdadera[485].

1.5. Fray Mamerto ESQUIÚ

Mamerto de la Ascensión ESQUIÚ nació en Catamarca en 1826, y murió en 1883.

Se lo ha llamado El Orador de la Constitución, por el Sermón que pronunció el 9 de Julio de 1853, al jurarse la Constitución Nacional. También se lo llamó Padre de la Patria y Santo Republicano, por sus grandes virtudes cristianas y su fervor por las instituciones republicanas de la patria. Entre estas últimas contamos al municipio, ello, corroborado a través de su trabajo Anteproyecto de Constitución para la Provincia de Catamarca, en la que demuestra su cabal y adelantado conocimiento sobre la institución primaria. No es poca cosa, en el trasluz de la buena doctrina municipalista nacional, que otro prestigioso jurista como DANA MONTAÑO, lo erija, junto a José Manuel ESTRADA, al ilustre peldaño de "precursores de la autonomía municipal en nuestro país"[486].

Por su formación filosófica y sociológica, le cupieron sendas memoriales tareas, el sacerdocio y la cooperación, en la redacción del cuerpo legal de la República.

Consideraba al individuo, a la persona humana, como cosa sagrada y por ello decía: "¡Que el individuo, el ciudadano no sea absorbido por la sociedad; que ante ella se pretende vestido de su dignidad y derechos personales; que estos queden libres de la sumisión a cualquier autoridad! Esto es igualmente equitativo, y el carácter prominente de los pueblos civilizados es esta noble figura, que no ofrece el cuadro de la civilización antigua, y que nos trajo la Religión con su doctrina, y el ejemplo de los fieles, que inmóviles resistían el impulso tiránico de los gobiernos, de las leyes, de las preocupaciones del mundo entero. He aquí, señores, en esta doble independencia, la única verdadera libertad, la que es el fundamento de las naciones y elemento de que viven en: la preciosa libertad, que apenas conoce nuestra patria, y cuya existencia está insinuada teóricamente en dos actos, el de su sanción de 1816, y el de su fórmula en 1853; nuestros padres, de pie, con la mano en el corazón, y sus ojos en el cielo, la

---

[485] BOTANA, Natalio, "La tradición republicana", Buenos Aires, Sudamericana, 1984, cap. 2., cit. por TERNAVASIO, Marcela, "Municipio, política, un vínculo histórico conflictivo, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1991, ps. 24 y ss.

[486] HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho...*, ob. cit., ps. 116-117.

juraron, y se convocaron para el día siguiente a cumplir su juramento. ¡Dios Santo! ¡Treinta y siete años, como treinta y siete siglos han sido ese día!"[487]. Y más adelante, sobre la importancia de la Ley: "(O)bedeced, señores, sin sumisión no hay ley; sin leyes no hay patria, no hay verdadera libertad; existen solo pasiones, desorden, anarquía, disolución, guerra y males de que Dios libre eternamente a la República Argentina..."[488].

1.6. José Manuel ESTRADA[489]

Llamado *maestro de historiadores* por Enrique de Gandía, quien realizó una introducción a la obra que estudiarnos, ESTRADA escribió una numerosa cantidad de libros y trabajos. Sin dudas, con su pensamiento ha influido en las ideas y prácticas gubernamentales de una época muy cara a nuestra memoria, desde 1860 hasta 1890. Participó activamente de la Unión Cívica, llegando a redactar el manifiesto de ese Partido que fue firmado por Leandro N. ALEM.

También tiene un ensayo sobre La Campaña donde decía que "hay ciudades de ciudad, y ciudades de campaña. Hay también leyes para la ciudad y para la campaña". "Esta 'y' de nuestras leyes —dice ESTRADA— vale un mundo. No es una conjunción que junta, sino una conjunción que separa. Sirve para expresar que en un mismo cuerpo de disposiciones estatuyen dos órdenes de derechos"[490]. Y dice muchas cosas más que exceden nuestro objeto de estudio.

En la obra que estudiamos, dice ESTRADA que viene a reparar un olvido histórico de la Asociación de Mayo, la que al ocuparse de la organización democrática del País, descuidó de tratar de los municipios. Sin embargo, Alfredo L. Palacios no opina igual, refutando lo dicho por ESTRADA[491].

---

[487] Fray Mamerto ESQUIÚ, *Patria, Libertad, Constitución*; Editorial Difusión, Buenos Aires, 1945, p. 11.

[488] Ídem, p. 18.

[489] ESTRADA, José Manuel, *La política liberal bajo la tiranía de Rosas*, Clásicos Argentinos, Ediciones Estrada, Buenos Aires 1955. Especialmente estudiamos la Lectura Undécima, Organización democrática. El municipio. Su obra data de 1873, y el autor trata de corregir algunos errores de ECHEVERRÍA en su *Dogma Socialista*.

[490]Introducción de Enrique DE GANDÍA, ps. XLIII y ss.

[491] ECHEVERRÍA, Esteban, *Albacea de la Revolución de Mayo*, Edit. Claridad, Bs As., 1955, 518 y ss., cit. por MASSOLO, Héctor Camilo, ob. cit., p. 26.: "Estrada el demócrata liberal cristiano, que analizó el

Pero vayamos a las conclusiones sobre los aportes que nos lega sobre el municipio.

1.6.1. El Municipio es una forma elemental de soberanía. El municipio "es una concreción distinta de la soberanía".

"El municipio no es un poder de gobierno provincial. Municipio, Provincia y Nación son tres categorías políticas o tres entidades autonómicas con gobierno propio"[492].

1.6.2. Plantea la base de la república municipal. Al decir "que la primera jerarquía de los tribunales debe ser municipal en un pueblo que quiere ser bien gobernado"[493].

1.6.3. Relaciona la existencia de la libertad con la independencia comunal. La libertad individual tiene sentido "cuando se organiza bajo el imperio de la ley, la independencia comunal y la igualdad de todas las personas, individuos o colectivos visibles o jurídicas"[494].

1.6.4. Deplora la supresión de los Cabildos. "...(Y) por la reforma que creó la administración centralizada con Juzgados de Paz de molde napoleónico y tribunales de primera instancia que eliminaron el carácter popular de la justicia e hicieron de sus funciones el monopolio de un gremio"[495].

Dogma Socialista como texto de moral política, afirma que la Asociación de Mayo, al ocuparse (...). Tal afirmación debe ser rectificada. En el programa que presentó ECHEVERRÍA a la Asociación de la Joven Generación Argentina, antes de redactarse el *Dogma*, ya figuraba entre los puntos relativos a administración, el de las municipalidades y organización de las campañas". "Posteriormente, en la segunda carta a DE ÁNGELIS, el prócer sostiene que en el municipio reside el germen de la organización del país y la luz del criterio socialista".

[492] ESTRADA, José Manuel, *La política liberal…,* ob. cit., p. 260.

[493] Ídem, p. 265.

[494] Ídem, p. 263.

[495] Ídem.

1.6.5. Describió y advirtió la división de la Provincia de Buenos Aires en dos sociedades específicamente diversas. Por un lado, "una población diseminada en las campañas que forma cuerpo condensándose alrededor de burgos más o menos numerosa", y por el otro, "una ciudad populosa extendida sobre una superficie vasta, de la cual se ha pretendido y se pretende hacer en masa un municipio centralista"[496]. De allí deducía dos sistemas legales por la diferencia en sus respectivas realidades[497].

Este apartado merece el comentario cotejado con lo actual; hoy pasa lo mismo, la Provincia Grande (la antigua campaña) contra la Provincia del Conurbano (la zona que bordea la ciudad-coloso). Esto nos va a servir de antecedente y fundamento histórico de la realidad actual, cuando abordemos la necesidad de la descentralización política, la desconcentración económica y administrativa en nuestra provincia.

1.6.6. Exclamó que el principio vital del municipio está en el barrio. Expresa el autor que "allí —en el barrio— es donde debe ejercitarse la acción inmediata del vecindario representado por consejos parroquiales electivos, vinculados por la ley para gestionar lo que no es parroquial sino urbano, subordinándose, en eso escala de relaciones, a un consejo central elegido proporcionalmente por la ciudad, o compuesto de diputados de los consejos parciales"[498].

1.6.7. Explica que el fracaso del régimen municipal de Buenos Aires (después de 1852) se debió al fuerte centralismo. Explica también que el fracaso del régimen municipal de Buenos Aires luego de 1852 se debió en gran parte a la injerencia del poder general sobre el local y fundamentalmente a la monstruosa concentración administrativa que aún conserva.

---

[496] ESTRADA, José Manuel, *La política liberal…,* ob. cit., p. 275.

[497] "Para organizar la campaña sería indispensable hacer, en cierta medida, independiente el cuartel; y proponía delegados por los concejos municipales. Ídem, *La política…*, ob. cit., p. 275.

[498] Enjuicia ESTRADA: "Así señores, todo está invertido en nuestro régimen municipal; le hemos organizado al revés, edificando de arriba para abajo como las abejas, en vez de resignamos a edificar como los hombres, para no construir castillos en el aire", ob. cit., p. 277.

1.7. Algunas ideas de Alexis DE TOCQUEVILLE y sus aportes al municipalismo argentino.

La obra *La democracia en América* del autor francés (nacido en París) Charles Alexis Henri Clérel, vizconde DE TOCQUEVILLE se publicó, en su primera parte en 1835, y la segunda parte[499] en 1840, siendo difundida por todo el mundo. TOCQUEVILLE es una comuna francesa de Baja Normandía[500].

La investigación consta de un método comparativo, interno del campo objeto de estudio (las ciudades y estados miembros estadounidenses) y externo (Europa y otros gobiernos), además de rasgos exhaustivos, detallados con quisquillosa minuciosidad sobre casos de la democracia tomada como forma política, de sociedad[501] y deber moral[502].

Sin pretender agotar su tratamiento, damos un pantallazo de algunos aportes a la incipiente –por ese entonces– materia municipal en nuestra Patria, realizados

---

[499] Kerz, Mercedes, "Alexis DE TOCQUEVILLE (1805-1859)". Algunas acotaciones sobre biografía, contexto y aportes a la democracia; http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/index.php/SP/article/viewFile/1003/843

[500] Perteneciente al departamento de Mancha, en el distrito de Cherbourg-Octeville y cantón de Saint-Pierre-Église.

[501] Se le atribuye a TOCQUEVILLE esa nueva forma de definir la democracia, además de la "Constitucional-liberal" (cuyo exponente es John LOCKE) y la que considera a la emancipación, concebida no sólo como libertad, como autonomía, sino como poder social (con Jean Jacques ROUSSEAU como referente), está lo referido por TOCQUEVILLE lo que un autor llama "societal" (Pierre ROSANVALLON). La sociedad de la igualdad de condiciones. No la de la igualdad social radical, sino la de la constitución de una forma de igualdad que constituye un mundo común entre todos. Ese mundo en común es un mundo imaginario, pero un mundo imaginario que produce efectos reales. Es la posibilidad de reconocerse como partícipes equivalentes y de vivir una vida comparable. Vemos muy bien que estas tres definiciones de la democracia siguen estando en competencia, en discusión y en conflicto hoy en día (ver "Conferencia: Las nuevas vías de la democracia", por Pierre ROSANVALLON, CDC v.26 n.72 Caracas dic. 2009, en http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000300007). Para otro autor esa definición apunta "…a la igualdad en la que no existen ya diferencias hereditarias de condición y que todas las ocupaciones, honores y dignidades son accesibles a todos. La igualdad de condiciones trae consigo la movilidad social" ("La Democracia según Alexis DE TOCQUEVILLE", por Pablo Simón, https://www.jotdown.es/2015/11/la-democracia-segun-alexis-tocqueville/).

[502] "Su investigación social no se puede separar de los valores que están en la entraña misma de la naturaleza humana" (entre los puros hechos y los valores). "El hombre, al hacer la historia, va construyéndola, va realizando su destino, que no viene dado por una ley fijada de antemano, sino que él tiene que ir elaborándolo día a día; en unión con los otros, ciertamente, pero desde su propia individualidad, que viene dada en su libertad. Por esta razón, el estudio de la democracia no se podrá separar de su mismo fin, que, a su vez, tendrá que estar íntimamente unido a los valores máximos del hombre, entre los que ocupa un primerísimo lugar la libertad". "Parece que su sociología es un intento de conciliación entre la objetividad, que viene dada por su razón, y la orientación en relación a un valor, que justifica su pasión por la libertad" (BIRBNAUM, P,, *Sociologie DE TOCQUEVILLE*, P.U.F., París 1970, p. 11, citado por Elisa USATEGUI, "Ciencia y libertad en Stuart Mill y Tocqueville")

analíticamente por dicho autor. Abordamos primero el desarrollo de su pensamiento y luego su aceptación por los dirigentes y pensadores patrios de la época pre-constituyente, constituyente y post constituyente.

1.7.1. Desarrollo de su pensamiento en materia municipal.

Destacamos la presencia de conceptos, palabras e instituciones públicas mencionadas por el autor francés todas concatenadas y desarrolladas tomando como núcleo a la comuna, y haciendo girar prácticamente toda la realidad social y estatal en su derredor, como ser: religión, educación, libertades cívicas, centralización-descentralización, federación, república democrática, condado, municipios, distrito, gobierno propio, independencia comunal, escuela democrática, espíritu local, patriotismo local o provincial, solidaridad, interés bien entendido, asociación, cuerpos intermedios, acostumbramiento en la práctica de las leyes locales, entre otras.

Un comentarista de su obra –con otro enfoque– analiza tres concretas correlaciones que aparecen en los razonamientos del francés: "males de la democracia-autonomía local", "función de los cuerpos intermedios-autonomía local" y, "libertad-autonomía local"[503].

Se observan en el estudio del autor parisino las siguientes reflexiones que son aplicables al plano de los gobiernos locales:

A) Destaca elementos "naturales" y "culturales" en la creación, organización y desarrollo del gobierno local: a) En cuanto a sus elementos naturales se refiere: -La comuna es connatural a la asociación humana: Única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. (…) La libertad comunal escapa, pues, por decirlo así, al esfuerzo del hombre. Por eso sucede que raras veces se crea; nace en cierto modo por sí misma. Se desarrolla casi en secreto en el seno de una sociedad semibárbara. -La comuna es universal: La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; -La comuna sale de las manos de DIOS: El hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de DIOS. -Distingue la existencia natural de la comuna de la rareza y fragilidad de su libertad: La

[503] "Entidades locales, cuerpos intermedios y libertad en el pensamiento de Alexis DE TOCQUEVILLE", por Ángel GARRORENA MORALES, en https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1435/06_GARRORENA_p173_198_Anuario_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

comuna existe desde que hay hombres, mientras que la libertad comunal es cosa rara y frágil.

b) Como fenómeno cultural destaca: -Las asambleas del pueblo se forman habitualmente por la inteligencia de cierto número personas lo que supera el sentido práctico de los negocios. -La comuna está compuesta de elementos modestos que rehúsan a menudo el trabajo del legislador. -Describe la paradoja que a mayor ilustración de las naciones, mayor dificultad de independencia comunal.

B)La religión, la educación y la misión de los jueces locales de velar para que los padres envíen a sus hijos a las escuelas: "Considerando -dice la ley-, que Satanás, enemigo del género humano, halla en la ignorancia de los hombres sus armas más poderosas, y que nos interesa a todos que las luces que trajeron nuestros padres no permanezcan sepultadas en su tumba; considerando que la educación de los niños es una de las primeras preocupaciones del Estado, con la asistencia del Señor (...) Siguen unas disposiciones que crean escuelas en todas las comunas, obligando a sus habitantes, bajo pena de fuertes multas, a comprometerse a sostenerlas. De la misma manera se fundan escuelas superiores en los distritos más populosos. Los magistrados municipales deben velar porque los padres envíen a sus hijos a las escuelas; tienen derecho a multar a los que se resistan a ello y, si la resistencia continúa, la sociedad, colocándose entonces en el lugar de la familia, se apodera del niño y desposee a los padres de los derechos que la naturaleza les dio, pero de los que tan mal uso habían hecho. El lector habrá observado sin duda el preámbulo de esas ordenanzas: en Norteamérica la religión es la que lleva a la luz y la observancia de las leyes divinas es la que conduce al hombre a la libertad" [504].

Ros concluye sobre lo que entiende DE TOCQUEVILLE sobre la religión y su incidencia cívica: "…contando con su fuerza cívico-antropológica, y evitando toda alianza con el

[504] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, "Capítulo segundo. Punto de partida y su importancia para el porvenir de los angloamericanos", en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf

poder político estatal, puede la religión ejercer un influjo moralmente saludable sobre la libertad y la política democrática”[505].

C) Da nociones de las distintas categorías de municipios: La comuna es la base del sistema político norteamericano y la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. Particularmente, la comuna de la Nueva Inglaterra (*township*) ocupa el término medio entre el cantón y la comuna de Francia. Se compone en general de dos a tres mil habitantes; no es, pues, bastante extensa para que todos sus habitantes no tengan poco más o menos los mismos intereses, y, por otra parte, está lo suficientemente poblada para que se esté seguro de encontrar en su seno los elementos de una buena administración[506].

D) Refiere al amor a la patria y en la comuna, el culto a la realización de un deber o el ejercicio de un derecho: “El sistema norteamericano, al mismo tiempo que reparte el poder municipal entre un gran número de ciudadanos, no teme tampoco multiplicar los deberes comunales. En los Estados Unidos se piensa con razón que el amor a la patria es una especie de culto al que los hombres se ligan por medio de las prácticas. De esta manera, la vida comunal se deja sentir en cierto modo a cada instante; se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho. Este movimiento político imprime a la sociedad un movimiento continuo, pero al mismo tiempo apacible, que la agita sin perturbarla”[507].
(…) Y recalca que “el habitante de la Nueva Inglaterra se adhiere a su comuna, porque ella es fuerte e independiente; se interesa por ella, porque contribuye a dirigirla; la ama, porque no tiene que quejarse de su suerte y cifra en ella su ambición y su porvenir; se mezcla en cada uno de los incidentes de la vida comunal y en la esfera restringida que está a su alcance, se ejercita en gobernar la sociedad; se habitúa a las formas sin las cuales la libertad no procede sino por revoluciones; se penetra de su espíritu, toma gusto por el orden, comprende la armonía de poderes y adquiere en fin ideas claras y prácticas

[505]“Sociedad civil y religión en A. DE TOCQUEVILLE” (*Civil society and religion in A. DE TOCQUEVILLE*), por Juan Manuel ROS, Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política N.º 39, julio-diciembre, 2008, 205-216 ISSN: 1130-2097, en http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/628/629

[506] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, (Prefacio, notas y bibliografía de J.P. Mayer. Introducción de Enrique González Pedrero) México, FCE. 1978. (Selección de textos de David Pantoja M.), ps. 83-84.

[507] Idem, ibídem.

sobre la naturaleza de sus deberes, así como sobre la amplitud de sus derechos"[508]. Participando, legislando se aprende a conocer las leyes, gobernando se instruye sobre las formas del gobierno. Y allí colige que "la gran obra de la sociedad se realiza cada día ante sus ojos, y por decirlo así en sus manos"[509]. Logrado el anterior objetivo, destaca la importancia de los municipios como auténticos poderes intermedios[510], que constituyen, a su vez, "la esperanza de una ciudad virtuosa desde donde emprender la marcha hacia la unidad republicana"[511].

E) Compara el "condado" de Nueva Inglaterra con el "distrito" de Francia: la comuna es real y política, mientras que el condado es convencional y administrativo.

"El condado norteamericano tiene mucha analogía con el distrito de Francia. Se le ha trazado, como a este último, una circunscripción arbitraria. Forma un cuerpo cuyas diferentes partes no tienen entre si lazos indestructibles que no se ligan ni por afectos, ni por recuerdos, ni con una comunidad de vida. No fue creado más que con un interés puramente administrativo. La comuna tenía una extensión demasiado restringida para que se pudiera circunscribir en ella la administración de justicia. El condado forma el primer centro judicial. Cada condado tiene una Corte de justicia, un sheriff para ejecutar los fallos de los tribunales y una prisión que debe contener a los criminales"[512].

F) Reconoce el nacimiento de las libertades cívicas en las leyes estaduales: Para el caso, se refiere a las leyes de Conecticut, como en todas las de la Nueva Inglaterra; allí se ve nacer y desarrollarse la independencia comunal (como expresión de costumbres populares), que constituye aún en nuestros días el principio y la vida de la libertad norteamericana[513]. Así el pueblo ejerce su poder con más intensidad y genera "una

---

[508] Idem, Ibídem.

[509] Alexis DE TOCQUEVILLE, ob. cit., p. 301. "En la Nueva Inglaterra, cada ciudadano recibe las nociones elementales de los conocimientos humanos; aprende, además, cuáles son las doctrinas y las pruebas de su religión; se le hace conocer la historia de su patria Y los rasgos principales de la constitución que la rige. En los Estados de Conecticut o de Massachusetts, es muy raro encontrar a un hombre que no sepa sino imperfectamente todas estas cosas, y el que las ignora absolutamente es en cierto modo un fenómeno" (…) "No se podría dudar que en los Estados Unidos la instrucción del pueblo sirve poderosamente al mantenimiento de la república democrática" (A. DE TOCQUEVILLE, *La Democracia en América*, Edit. EFE, ps. 54-55).

[510] Juan Javier TRÍAS VEJARANO, art. cit., p. 173. Jean-Jacques CHEVALLIER, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Buenos Aires, Aguilar, 1990, p. 253.

[511] Natalio BOTANA, *La tradición republicana*, ob. cit., ps. 167, 168 y 176.

[512] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, México, FCE. 1978, ob. cit., p. 85.

[513] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*,ob. cit., pág. 83, citado por ABÁSOLO, "Elementos tocquevilleanos…", p. 20

política real, activa, enteramente democrática y republicana”[514]. Ha dicho el ilustrre francés “Las verdaderas luces nacen principalmente de la experiencia y, si no se hubiera habituado poco a poco a los norteamericanos a gobernarse a sí mismos, los conocimientos literarios que poseen no les serían hoy día de gran auxilio para lograrlo”[515].

G) Reconoce a la comuna como centro de la revolución y de la soberanía popular (como ha ocurrido en otros países, como el nuestro); así manifiesta que “La revolución de Norteamérica estalló. El dogma de la soberanía del pueblo salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases sociales se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes”[516].

H) Reconoce a los poderes locales como nervios motores del Estado: Los Estados que forman en nuestros días la Unión norteamericana, presentan todos, en cuanto al aspecto exterior de las instituciones, el mismo espectáculo. La vida política o administrativa se encuentra concentrada en ellos en tres centros de acción, que se pueden comparar a los diversos centros nerviosos que mueven el cuerpo humano. Primero se encuentra la comuna, después el condado y por último, el Estado. Así ha reconocido que “las instituciones comunales de la Nueva Inglaterra forman un conjunto completo y regular; son antiguas, fuertes a través de las leyes, más fuertes aún por las costumbres y ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera”[517].

I) Ligó de forma inseparable el espíritu local a la práctica de los derechos políticos y denominó escuela democrática al municipio: “…; pero digo que el medio más poderoso, y quizá el único que nos queda, para interesar a los hombres en la suerte de su patria, es el de hacerles participar en su gobierno. En nuestros días, el espíritu local me parece inseparable del ejercicio de los derechos políticos; y creo que desde ahora se verá aumentar o disminuir en Europa el número de ciudadanos en proporción a la extensión de esos derechos”[518]. El municipio es una verdadera “escuela” del espíritu

---

[514] Idem, ibídem, ps. 62 y 79.

[515] DE TOCQUEVILLE, Alexis, ob. cit., Edit. EFE, p. 56.

[516] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, p. 65, en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf

[517] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, (Prefacio, notas y bibliografía de J.P. Mayer. Introducción de Enrique González Pedrero) México, FCE. 1978. (Selección de textos de David Pantoja M.), p. 62.

[518] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, T.I, p. 16.

democrático[519], es decir, vehículo privilegiado mediante el cual la democracia compatible con la libertad puede pasar de ser una aspiración a convertirse en un concreto "estado social". Coincidimos con ABÁSOLO –quien cita a Ros, acorde con el pensamiento Tocquevilleano–en que, "sin el ejercicio continuado de la libertad política por parte de la ciudadanía en el ámbito municipal, no hay ni ´interés común´, ni ´instituciones libres´, ni ´comunidad social propiamente dicha´"[520].

Nunca está demás transcribir al propio Clérel: "Las libertades locales, que hacen que un gran número de ciudadanos valoren el afecto de sus amigos y allegados, empujan sin cesar a los hombres unos hacia otros, pese a las tendencias aisladoras, al forzarles a ayudarse mutuamente[521] (...) es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo; les hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan de servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad. Pasiones fugaces, intereses del momento o el azar de las circunstancias pueden darle formas aparentes de independencia; pero el despotismo, arrinconado en el fondo del cuerpo social, tarde o temprano reaparece en la superficie. (...) En las naciones donde reina el dogma de la soberanía del pueblo, cada individuo participa igualmente en la soberanía y en el gobierno del estado. (...) la vida política surgió del seno mismo de los municipios; casi podría decirse que en su origen cada uno de ellos era una nación independiente. (...)" [522] Otra reflexión que complementa para el espíritu local o municipal lo encuentra (muy a pesar de los países europeos) en la independencia comunal: expone dos ventajas que excitan vivamente el interés de los hombres, la independencia y el poder social. "El habitante de Nueva Inglaterra se apega a su municipio no tanto por haber nacido en él como porque ve en ese municipio una corporación de la que él forma parte y que merece la pena tratar de dirigir" (…) "Al hacer fuerte e independiente al municipio temen repartir el poder social y exponer al Estado a la anarquía. Ahora bien, quitad la

---

[519] Juan Manuel ROS, "El concepto de democracia en Alexis DE TOCQUEVILLE (Una lectura filosófica-política de democracia), ps. 104 y 105, en https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10451/ros.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[520] Juan Manuel ROS, "El concepto de democracia…", ob. cit., p. 222.

[521] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, 1984, p. 94, citado en "Alexis DE TOCQUEVILLE y la tradición liberal", por Constanza MAZZINA, en Civilizar vol.8 no.15 Bogotá July/Dec. 2008, en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532008000200010.

[522] Idem, p. 75.

fuerza y la independencia al municipio y no encontraréis en él más que administrados y no verdaderos ciudadanos”[523].

J) Detalla algunas causas particulares y accidentales que acaban por inclinar a un pueblo democrático a centralizar el poder, o que se lo impiden:

a) “Si todos los pueblos democráticos son impelidos como por instinto hacia la centralización de poderes, no es menos cierto que tienden a ella de una manera desigual. Esto depende de circunstancias particulares, que pueden desarrollar o restringir los efectos naturales del estado social. Son numerosas y no hablaré sino de algunas”[524].

b) Y afirma tajantemente que “La primera, y en cierto modo la única condición necesaria para llegar a centralizar el poder público en una sociedad democrática, es amar la igualdad o hacerlo creer. De esta suerte, se simplifica la ciencia del despotismo, tan complicada en otro tiempo; se reduce, por decirlo así, a un principio único”[525].

c) Destaca el fenómeno centralización-descentralización: La centralización gubernamental Tocquevilleana da un valioso antecedente para esta tipificación. Por eso, llega a afirmar que “no puedo concebir que una nación acierte a vivir y sobre y todo a prosperar sin una fuerte centralización gubernamental”[526]. Sin embargo, este tipo de centralización puede ir a contramano de una centralización administrativa (segunda tipología) porque solo sirve para “enervar a los pueblos que se someten a ella”[527].

d) Distingue centralización gubernamental y administrativa: “Ciertos intereses, nos dice, son comunes a todas las partes de la nación, tales como la formación de leyes generales y las relaciones del país con los extranjeros. Otros intereses son especiales a ciertas partes de la nación, tales como, por ejemplo, los asuntos locales. Concentrar en un mismo lugar o en una misma mano el poder de dirigir los primeros, es fundar lo que llamaré la centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir los .segundos es fundar lo que llamaré la centralización administrativa”[528].

---

[523] DE TOCQUEVILLE, La Democracia en América, p. 68, cit. por Juan Manuel Ros, ob. y aut. cit., p. 289.
[524] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Cap. IV, ver en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf.
[525] Idem.
[526] DE TOCQUEVILLE; 1996: 98, citado por KERZ, Mercedes, ob. y aut. cit.
[527] Idem.
[528]DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América* T. II, p. 87, citado en “La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento DE TOCQUEVILLE”, por Juan Javier TRIAS VEJARANO, p. 167, en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAutonomiaLocalYLasAsociacionesEnElPensamientoDeT-2048125.pdf.

Colige que al disminuir el espíritu independiente del ciudadano, la centralización administrativa tiene rasgos despóticos[529]. "El problema aparece, sin embargo, cuando la democracia pretende añadir a la centralización gubernamental la centralización administrativa, esto es, cuando el Estado correspondiente aspira a dominar no solo la decisión sobre los asuntos generales, sino también el fallo sobre los asuntos particulares y pequeños. Es entonces cuando aparece el despotismo; cuando –en palabras DE TOCQUEVILLE– "la centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa […] (de manera que) acostumbra a los hombres […] a obedecer no ya una vez y sobre un punto sino en todo y todos los días […]; los aísla y se apodera de ellos uno por uno (confundiéndolos) entre la masa común"[530]

K) El espíritu público de una nación no es sino el patriotismo local o provincial y el gusto y el uso del gobierno republicano han nacido en las comunas y en el seno de las asambleas provinciales: "En una pequeña nación, como Conecticut, por ejemplo, donde el gran asunto político es la apertura de un canal y el trazado de un camino, donde el Estado no tiene ejército que pagar, ni guerra que sostener, y no podría dar a los que lo dirigen ni muchas riquezas, ni mucha gloria, no se imagina nada más natural ni más apropiado a la naturaleza de las cosas que la República. Ahora bien, ese mismo espíritu republicano, esas mismas costumbres y esos hábitos de un pueblo libre son los que, después de haber nacido y desarrollarse en los diversos Estados, se aplican en seguida sin dificultad al conjunto del país. El espíritu público de la Unión no es en cierto modo, a su vez, sino un resumen del patriotismo provincial. Cada ciudadano de los Estados Unidos traslada, por decirlo así, el interés que le inspira su pequeña República al amor a la patria común. Al defender a la Unión, defiende la propiedad creciente de su cantón, el derecho de dirigir sus negocios y la esperanza de hacer prevalecer en él los planes de mejoramiento que deben enriquecerle, cosas todas que, de ordinario, mueven más a los hombres que los intereses generales del país y la gloria de la nación"[531].

L) Destaca la forma federativa como fundamental para lograr espíritu propio y el progreso: "… si el espíritu y las costumbres de los habitantes los hacen más propios que

[529] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, ps. 41-256, cit. por Juan Manuel ROS, ob. y aut. cit.
[530] GARRORENA MORALES, Ángel, "Entidades locales, cuerpos intermedios y libertad…", ob. y aut. cit., p. 184, quien cita a Alexis DE TOCQUEVILLE, Democracia…, ob. y aut cit., v. II, 4.ª pte., cap. V.
[531] Idem, Cap. VIII.

a otros para hacer prosperar una gran República, el sistema federal ha hecho la tarea mucho menos difícil"[532].

M) Retoma la idea de MONTESQUIEU y sus poderes intermedios (como necesarios para que la monarquía no caiga en despotismo) cuales son la ciudades y la nobleza, lo que para Clérel es el papel de la asociación, de la comuna: a) Realiza un culto de la asociación en el país del norte al decir que "es el país del mundo donde se ha sacado mayor partido de la asociación, y donde se ha aplicado ese poderoso medio de acción a una mayor diversidad de objetos"[533]. CHEVALLIER opina que para DE TOCQUEVILLE "después de las libertades locales no hay nada más necesario que las asociaciones libres"[534]. "La asociación (especialmente tal como se da en los Estados Unidos) constituye para Clérel un factor importante de libertad. En primer lugar, combate el individualismo, haciendo a las personas interactuar y colaborar entre sí, haciéndoles ver la necesidad del apoyo mutuo y la fuerte relación que existe entre los intereses privados y los comunes. En segundo lugar, limita el poder del Estado y sus agentes, sustituyendo en parte, en tiempos democráticos, el papel que los nobles cumplían en tiempos aristocráticos. En tercer lugar, entrega a los ciudadanos el poder que les corresponde, permitiendo que sean los interesados en un asunto quienes se ocupen de él. Para el parisino, la asociación libre de ciudadanos es, junto con la autonomía local, uno de los principales medios para prevenir el despotismo"[535].

ABÁSOLO siostiene que para combatir la enfermedad del individualismo, TOCQUEVILLE apela a las asociaciones, en las cuales la solidaridad impera entre las personas libres, y a partir de cuyo funcionamiento el bien de todos viene a resultar ya no de la virtud sino, simplemente, del "interés bien entendido" (o "sensato egoísmo" que lleva a sacrificarse en aras de la comunidad[536]). Pues, el vigor de la vida asociativa constituye: una

---

[532] Idem, ibídem.

[533] DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, Editorial EFE, p. 9, en http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_Tocqueville_2_Unidad_4.pdf.

[534] CHEVALLIER, 2006, p. 229, citado por Constanza MAZZINA, ob. y aut. cit.

[535] "El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu", por Alfonso Osorio, Universidad de Navarra, Thémata. Revista de Filosofía. Número 44. 2011, p. 422, ver en https://institucional.us.es/revistas/themata/44/25%20Osorio.pdf.

[536] Enrique AGUILAR (1998) citado en "Alexis DE TOCQUEVILLE y la tradición liberal", por Constanza MAZZINA, en Civilizar vol.8 no.15 Bogotá July/Dec. 2008, en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532008000200010).

salvaguarda de la libertad frente al egoísmo individual[537]; una garantía suplementaria de equilibrio en la república[538] (en la medida en que, para él, también sirve de freno a la extensión ilegítima del poder estatal[539]). De allí sostiene que "no hay país donde las asociaciones sean más necesarias, que en un estado social democrático, para impedir el despotismo de los partidos o el arbitrio del príncipe; y que, -después de la libertad de obrar, la de "combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes" es la más natural de las libertades[540].

Por pertenecer los municipios al género "asociación", cumplen en la sociedad política lo que las asociaciones vendrían a significar en la sociedad civil[541], es decir, son el instrumento adecuado para combatir al igualitarismo[542] –y su perniciosa manifestación en materia de instituciones políticas, que no consistiría en otra cosa que en una avasallante centralización administrativa[543]–, y para sacar a los hombres de la apatía de su egoísmo individualista, …"[544].

b) Fue quien mejor interpretó los pilares (insinuados por los escritos de El Federalista) que preservaron la república democrática de Estados Unidos: es decir, no sólo la forma federal y las instituciones municipales (moderadoras, una y otras, del despotismo de la mayoría), sino también una adecuada organización del poder judicial. Su instauración,

---

537 Raymond ARON, *Las etapas del pensamiento sociológico. 1.*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1992, p. 270, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 18.

538 Jacques COENEN-HUTHER, ob.cit., p. 102, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. P. 18.

539 Juan Manuel ROS, *Los dilemas de la democracia liberal. Sociedad civil y democracia en Tocqueville*, Crítica, Barcelona, 2001, p. 103, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. P. 16.

540 Alexis DE TOCQUEVILLE, *La Democracia…,* ob. cit., ps. 209 y 210, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. p. 19.

541 José María SAUCA CANO, ob. cit., ps. 567 y 568, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. p. 19.

542 Marvin ZETTERBAUM, art. cit., ps. 727 a 729. cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. p. 19.

543 Alexis DE TOCQUEVILLE, *La Democracia…,* ob. cit., p. 86, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. p. 19.

544 ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit. comenta que "Al respecto, una autora contemporánea entiende que "como lúcido analista de la era democrática, [Tocqueville] sabe que la vinculación política moderna se apoya en la estructura motivacional de un hombre privatizado"; y concluye "su análisis de las comunas americanas ejemplifica el complejo tránsito de la virtud al interés". (Cfr. Helena Béjar, ob. cit., p. 119).

servirá de mantenimiento de las instituciones políticas de los americanos[545]. En otras palabras, ve necesaria una pluralidad de centros de decisión o distribución de los poderes públicos en el tejido social[546], al tiempo que transmite "al pueblo el gusto por la libertad y el arte de ser libres"[547]. Así, para garantizar la libertad (como ausencia de arbitrariedad) es necesario que el poder se oponga al poder[548].

N) Apunta a la libertad y a la participación cívica como fundamental para la realización de la democracia:

a) La libertad y la participación: La participación de los individuos en los asuntos públicos –ya sea en las instituciones municipales, ya sea en la asociaciones voluntarias–, enseña a los individuos a no confundir la autonomía intelectual con la autosuficiencia individualista y, al mismo tiempo, les hace salir de sí mismos para actuar en común como ciudadanos. Así pues dice: "En las sociedades democráticas sólo la libertad política puede combatir eficazmente los vicios que le son propios, y detenerlas por la pendiente por la que se deslizan. Sólo ella puede, en efecto, sacar a los ciudadanos del aislamiento en que les hace vivir la misma independencia de su condición, para constreñirlos a aproximarse unos a otros. Es lo único que los enardece y los reúne cada día, impulsados por la necesidad de entenderse y de complacerse mutuamente en la práctica los asuntos comunes. (…) Afirmo que para combatir los males que puede producir la igualdad no hay más que un remedio eficaz: la libertad política"[549].

b) El peligro de la apatía cívica como generadora del despotismo y la anarquía: Así reiteramos lo expuesto en otro libro: "No puede decirse de manera rotunda y general que el mayor peligro de nuestros días sea el libertinaje o la tiranía, la anarquía o el

---

[545] "Tres aportes fundamentales de *El federalista* a la teoría constitucional moderna" (*Fundamental contributions of the federalist to modern constitutional theory),* por José Francisco GARCÍA GARCÍA, Revista de Derecho, Vol. XX - N° 1 - Julio 2007, Páginas 39-59, en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502007000100002.

[546] ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 20, quien cita a Helena Béjar, ob. cit., p. 128.

[547] ABÁSOLO, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 20, quien cita a José María Sauca Cano, *La ciencia de la asociación DE TOCQUEVILLE. Presupuestos metodológicos para una teoría liberal de la vertebración social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, p. 567.

[548] ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 20, quien cita a Raymond Aron, *Las etapas del pensamiento sociológico*, ob. cit., p. 262.

[549] DE TOCQUEVILLE, Alexis, El Antiguo Régimen y la revolución, t. I., p. 51; La Democracia en América, t. II, p. 145, Ver Ros, Juan Manuel, "El concepto de democracia en Alexis DE TOCQUEVILLE (Una lectura filosófico-política de la Democracia en América)", p. 125, en https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10451/ros.pdf?sequence=1&isAllowed=y

despotismo. Lo uno es tan temible como lo otro, y fácilmente pueden surgir de una misma y única causa: la apatía generalizada, fruto del individualismo. Es esa apatía la que hace que cuando el poder ejecutivo reúne algunas fuerzas, se halle en estado de oprimir; y que si al día siguiente un partido político consigue poner en pie un puñado de hombres, también sea capaz de ello. No pudiendo ni el uno ni el otro fundar nada durable, lo mismo que les hace triunfar con esa facilidad, les impide que este triunfo se prolongue por mucho tiempo. Se elevan porque nada les ofrece resistencia, y caen porque nada los sostiene. Así pues, lo que importa combatir no es tanto la anarquía o el despotismo como la apatía que puede originar casi indistintamente lo uno o lo otro"[550].

O) Manifiesta una posición clara a favor de la autonomía municipal (influenciado por Jefferson[551]):

a) Parte de la distinción de intereses generales y particulares o especiales a cada parte del territorio, y que los órganos locales son los encargados de la gestión de éstos y por funcionarios elegidos por los habitantes de dichas circunscripciones[552]. b) En la gestión de estos intereses gozan de los medios y del haz de competencias indispensables para su realización, sin lo cual la autonomía sería irrisoria, así como también supone ésta el derecho de dirigir la vida local según los principios que estimen más convenientes y la ausencia de toda tutela e intervención por parte del poder y funcionarios centrales, lógico corolario de un efectivo *self govemment*[553]. "Para todo lo que se refiere a ellas mismas, las Comunas son cuerpos independientes; y entre los habitantes de Nueva Inglaterra no se encuentra ninguno que reconozca al gobierno del Estado el derecho de intervenir en la dirección de los intereses puramente comunales"[554]. c) Sobre dónde

---

[550] Ver *Democracia en América*, A. DE TOCQUEVILLE, p. 290, citado por TENAGLIA, Iván D., *Autonomía Municipal*, Scotti, La Plata, 2010, p. 55.

[551] Helena BÉJAR, "lector de los Padres Fundadores norteamericanos, TOCQUEVILLE sigue literalmente a Jefferson cuando observa que la *commune*, el *township* jeffersoniano, el condado y el estado son las tres unidades en orden de complejidad creciente de la actividad política." (Béjar, 2000, p. 121) Thomas Jefferson había escrito -en una nota para Samuel Kercheval, el 12 de julio de 1816, texto conocido como *Reforma de la Constitución de Virginia- sobre* la importancia de los municipios, asignándoles el papel de principio vital de los gobiernos. Los papeles Federalistas hicieron también eco de esta idea convirtiéndolos en partes constituyentes de la soberanía nacional, con representación en el Senado (en "Alexis DE TOCQUEVILLE y la tradición liberal", por Constanza MAZZINA, en Civilizar vol.8 no.15 Bogotá July/Dec. 2008, en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532008000200010).

[552] "La autonomía local y las asociaciones …", por Juan Javier TRIAS VEJARANO, ob. y aut. cit., ps. 167-168.

[553] Idem.

[554] DE TOCQUEVILLE, *Democracia en América*, T. I, p. 64.

comienzan y dónde terminan los intereses especiales y particulares del territorio local, "TOCQUEVILLE no se pronuncia claramente ni se podría pronunciar; ahora bien, él se hubiese alzado contra toda injerencia y tutela del Estado en el círculo propiamente local y contra el intervencionismo creciente que ahoga a ésta"[555]. d) El principio que informa la vida local en Estados Unidos es: "que cada uno es el mejor juez de lo que le concierne a él solo y el que está en mejor disposición de proveer a sus necesidades particulares"[556]; de ahí que la vida local sea de la competencia de las propias entidades que, mediante funcionarios electivos y sin intervención del Estado, gozan de autonomía en su acción; en todo caso, el Estado establece los principios, pero no los aplica y ejecuta; encomendando, aun en el ámbito de su competencia, a menudo, la ejecución a los órganos locales, subordinados mediante el control judicial, pero sin trazas de jerarquía administrativa"[557]

1.7.2. Conclusiones de Ezequiel ABÁSOLO sobre la influencia de Clérel en los pensadores argentinos de mediados del siglo XIX.

Si bien los intelectuales de la época en nuestro país –sobre todo los pertenecientes a la denominada generación de 1837– mostraron su beneplácito sobre las enseñanzas del autor francés, la doctrina clásica municipalista durante el siglo XX no ha rendido el culto necesario y merecido a su obra y pensamiento, quizá influenciada muy fuertemente por Juan Bautista ALBERDI, quien no lo hizo de igual forma que otros.

Ezequiel Abásalo es uno de los pocos autores argentinos que rescata el valor de los aportes del autor francés, pero valiéndose de un método sistemático sobre sus ideas –lo que marca la diferencia del resto– y superando la hasta entonces conocida e incompleta forma de citas colaterales o complementarias, con frases grandilocuentes, pintorescas y luminosas por cierto –pero insuficientes para un estudio completo– del parisino. Compartimos algunas de las conclusiones a las que arriba, a saber:

a) El entusiasmo "municipalista" argentino de mediados del siglo XIX tuvo intensos y muy concretos puntos de contacto con el pensamiento del francés, aunque fue un traspaso de ideas con alteraciones. ECHEVERRÍA se nutrió del autor francés pero tuvo

[555] "La autonomía local y las asociaciones …", por Juan Javier TRIAS VEJARANO, ob. y aut. cit., p. 168.
[556] Idem.
[557] "La autonomía local y las asociaciones …", por Juan Javier TRIAS VEJARANO, ob. y aut. cit.,p. 169.

"perspectiva propia" en el tema[558], por lo que se habla que en el Plata hubo una "refracción" de las ideas Tocquevilleanas[559].

b) En el autor parisino lo que la sociedad norteamericana ofrece no es un modelo aplicable *urbi et orbi*, sino una serie de lecciones acerca de cómo una sociedad democrática puede conservar la libertad[560].

América aparece como el "marco" para dialogar con la democracia misma motivado por la angustia que le genera las tendencias igualitarias –cuál es su objeto de estudio–, pues avizora lo que luego se llamaría "la paradoja DE TOCQUEVILLE" cuanto más progreso alcanzado en la sociedad, más igualdad y a su vez menos libertad individual.

c) Vislumbra ABÁSOLO una concepción heterodoxa en la lectura que han hecho los argentinos (de mediados del siglo XIX) del pensador francés y nombra a ALBERDI como un probable interesado en el objeto de estudio "aparente", es decir la realidad norteamericana, no el "verdadero" mencionado arriba. Afirma que aquellos no "registraron" conscientemente la tradición política desde la cual su autor la había concebido". Crítica que hago extensiva a la doctrina municipalista del siglo XX, quizá muy imbuida de la obra de ALBERDI.

d) En la Argentina de mediados del XIX la *Democracia* Tocquevilleana se entiende huérfana de la nutricia matriz francesa, a lo que ABÁSOLO llama "mutilación intelectual", y se la acompaña con unas parcializaciones y curiosas "adaptaciones" al medio que a veces la tornan difícilmente reconocible con respecto del original. Así, para ECHEVERRÍA la noción de "municipio-escuela de democracia" se agiganta respecto del original, abriendo el camino de una fecunda literatura sobre el tema que culminará con SARMIENTO.

e) En esa transgresión de pensamientos que incurre ECHEVERRÍA –más allá de las ideas tocquevilleanas, aunque ha sido receptor de conceptos y hasta de sus mismas frases como la de "desparramar el poder en las comunas"–, propone como virtudes de

---

[558] ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 21 cita a Tulio Halperín Donghi, *ECHEVERRÍA en su generación*, Buenos Aires, Sudamericana, 1951, p. 28.

[559] ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 21, cita a Daisy Rípodas Ardanaz, quien caracteriza y aplica este concepto, en *Refracción de ideas en Hispanoamérica colonial*, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas, 1982.

[560] ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 22, cita a Raymond Aron, *Las etapas del pensamiento sociológico*, ob. cit., p. 267.

las comunas (y tal como lo expresamos al tratar el pensamiento de ECHEVERRÍA, en el subtítulo "La intención de asociar a los indios a los municipios"), llevar la civilización –no sólo política- a los indóciles "elementos selváticos" de las campañas pastoras, la de terminar con el predominio de los caudillos, y la de redimir el refractario localismo post-revolucionario por la vía de su conversión en ilustrada herramienta del progreso social.

f) Concluye diciendo ABÁSOLO que, para mediados del siglo XIX los que reinarán en el Plata serán los clones DE TOCQUEVILLE, más o menos parecidos pero nunca iguales al modelo.

Sección 2. Los continuadores de la doctrina autonomista

Ubicamos como continuadores a aquellos si bien nacieron en el siglo XIX, colmaron sus obras al filo de la llegada del nuevo siglo o en su transcurso.

En esta senda, Leandro Nicéforo ALEM, Joaquín V. GONZÁLEZ y Lisandro DE LA TORRE son exponentes destacables de la continuación de las ideas que nutren de fuerza la savia autonomista municipal.

Si bien no refieren concretamente a la preexistencia del municipio al estado provincial o al nacional, de sus interpretaciones y sentidas expresiones se desprende que lo daban por hecho.

2.1. Leandro N. ALEM[561]

No tenemos, por lo menos a nuestro alcance, muchos datos bibliográficos sobre la opinión de ALEM con respecto al municipio. Tampoco ha sido tratado por los autores clásicos del municipalismo argentino. Sin perjuicio de lo dicho, nos han facilitado la

[561] ALEM, nombre turco cuyo significado es "estandarte". Este radical de ley es famoso por su perseverancia a sus ideales, y autor de la célebre y eterna frase que ha recorrido a modo de latiguillo la cultura política nacional "que se rompa pero que no se doble". Esta también ha sido recogida de sus discursos como Legislador. En síntesis, ALEM ha sido una figura trascendental en la política argentina. Estos datos han sido enseñados por un historiador autodidacta, Alberto, Osvaldo BENÍTEZ —natural de Saladillo y distinguido coterráneo—, quien como justo premio a sus conocimientos y estudios sobre la historia argentina merece ser declarado ciudadano ilustre de nuestro dicho municipio.

obra parlamentaria de ALEM, en relación a su paso por la Legislatura Bonaerense y el Congreso Nacional[562].

ALEM, en un debate acalorado, ha defendido la independencia de la Municipalidad, y diciendo que la condición de miembros (de la anterior) son incompatibles con los de la Legislatura. Además consagra a la categoría de "poder público" a la Municipalidad, y no como una Comisión puramente administrativa dependiente del Poder Ejecutivo. Transcribimos textualmente lo dicho por el tribuno ―hijo del mazorquero ejecutado luego de su colaboración con el sitio de Hilario Lagos, vencido por las fuerzas de URQUIZA―, quien dice: "Como he dicho y lo sostengo, y nadie lo puede negar, lo Municipalidad no es una Comisión puramente administrativa dependiente del Poder Ejecutivo. Es un poder que tiene condiciones de poder público"[563].

Y aunque el nudo central de la cuestión debatida pasaba por otro lado, rescatemos lo que entendemos una concepción de autonomía municipal en el aspecto económico-financiero-tributario, al decir el legislador: "(E)s preciso que se recuerde que la Comisión Municipal percibe las rentas públicas, muchos impuestos; que hace fa inversión de esas rentas públicas, y que, por consiguiente tiene que dar cuenta de su inversión"[564]. En oportunidad de tratar la situación de anormalidad y real acefalía del poder municipal de la Provincia de Buenos Aires, por diversos hechos tumultuosos acaecidos ―movimiento insurreccional de 1874, discusiones, sanción de la Ley Orgánica Municipal y la del funcionamiento de la Justicia de Paz y, al final, el veto del Poder Ejecutivo de ambas leyes―dijo ALEM que debía intervenir la Legislatura. Marcó su punto de vista en favor de la descentralización del poder y que esos principios se encontraban en la nueva Carta Provincial, refiriéndose a la del año 1874-1879. Señalaba ALEM en el debate:"(D)ígose lo que se quiera: los actuales comisiones municipales, y especialmente de la ciudad, tienen grandes atribuciones, serias funciones que desempeñar; tienen, señor Presidente, en gran parte las verdaderos atribuciones del gobierno de la comunidad y es por ello que el mismo Poder Ejecutivo al dictar su decreto, creyera de conveniencia entregarla como dependencia absoluta del Ejecutivo,

[562] Obra Parlamentaria de Leandro N. ALEM, Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, T. II, La Plata, 1949. 203.

[563] Ídem, Décima segunda sesión ordinaria del 4 de junio de 1879, p. 33.

[564] Ídem, ob. cit., p. 34.

sino buscar su nombramiento en un origen más popular, esto es, con acuerdo de la Cámara de Diputados”[565]. Sacaba la cuenta que la ley orgánica de las municipalidades no llegaría tan rápido, y que las municipalidades no podían quedar acéfalas. De allí la idea de intervención del Parlamento Provincial, mostrándose partidario, en última instancia —como ocurre en nuestros días con el proyecto constitucional de 1994 de la Unión Cívica Radical de morigerar los efectos de un sistema de gobierno presidencialista— de 1a supremacía parlamentaria”[566].

2.2. Joaquín Víctor GONZÁLEZ

Como ya vimos, el proyecto constitucional para la Provincia de La Rioja de 1887, demuestra la originalidad de GONZÁLEZ en las propuestas para esa materia, tanto cuanto que su defensa por la autonomía municipal. Pero vayamos al campo doctrinal, en el que a través de su *Manual de la Constitución Argentina*, muy elogiado en doctrina[567], vuelca el autor sus ideales sobre el municipio argentino. En la tercera parte, Derecho federal de la Constitución, dentro del capítulo XX, Las provincias y sus poderes, dedica un acá pite, el IV, al Régimen Municipal. Analicémoslo.

2.2.1. Efectúa un juicio histórico positivo sobre el Cabildo. Así dice que: “...al ser suprimidas aquellas libres y vigorosas corporaciones, no fueron reemplazadas por las que debían ejercer el poder municipal, inherente a los súbditos del pueblo y a los nuevos principios del gobierno republicano representativo”.

---

[565] Obra Parlamentaria de Leandro N. ALEM, ob. cit. Sesión del 9 de junio de 1879 (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires), Capítulo IV. Atribuciones del gobierno de la comunidad, p. 56.

[566] Ídem. p. 57, y completaba el concepto el tribuno, diciendo: “Y esta tendencia a la supremacía, ante todo, al asentimiento democrático que inspiraba al instituyente y al recuerdo de tantos abusos que nuestros gobernantes extraviados, envueltos en la vorágine de las pasiones políticas, han cometido para llevar a cabo sus propósitos. No habría que temer nunca —decía en el debate—, esta supremacía parlamentaria ... porque ni habría conveniencia ni habría posibilidad de la tiranía o del despotismo parlamentario”.

[567] González, Joaquín Víctor, *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cía. S. A. Editores. Bs. As., ps. 684 y ss. BERNARD, Tomás Diego, ob. cit., p. 2) quien lo califica como “insuperado esquema del derecho constitucional patrio”.

2.2.2. Interpreta el artículo 5º de la Constitución Nacional. Y dice al respecto una cosa que no hemos encontrado en otros autores, y es que los constituyentes —para GONZÁLEZ— prefiguraron de buena fe como una obligación de las provincias el establecimiento del régimen municipal, y dejaron librada a los constituyentes provinciales la realización de una *actio finium regundorum* (acción de deslinde) para conformado de acuerdo con sus antecedentes sociales armonizantes con los derechos de soberanía política.

Es una institución para ser descripta por los constituyentes de provincia pues, por su naturaleza histórica y jurídica, es una institución propia y exclusivamente local. Con esas afirmaciones, se responden las omisiones y contradicciones de los autores y precursores, que tampoco avanzaron en las provincias con la esperada letra constitucional que se merecía esta histórica institución.

2.2.3. Como condición esencial a la organización política de las Provincias. Así ha rescatado las libertades municipales, la Constitución de la Nación modelo (Estados Unidos de Norteamérica), reconociendo la fuerza de las naciones libres en las asambleas locales. Parafrasea a TOCQUEVILLE, diciendo que "una nación puede fundar un sistema de gobierno libre; pero sin el espíritu de las instituciones municipales, no puede poseer espíritu de libertad".

2.2.4. Trae citas de SARMIENTO y Avellaneda y sobre la interpretación del artículo 5 de la Constitución Nacional. "La Constitución ha expresado, pues, su propósito de educar al pueblo por medio de la práctica de las libertades municipales para el ejercicio de los derechos"[568].

"Si la educación da al hombre el conocimiento de sus derechos, si la justicia los garante, el Municipio les presenta el primer teatro en que debe ejercitarlos. Allí principia la existencia del ciudadano, vinculándose a esa comunidad de sentimientos, de ideas y de intereses que forman la patria; y bajo su sombra dos veces bendita, se funda, sobre todo la autonomía local, fuerza viva de los pueblos libres. El Municipio es, por lo

[568] SARMIENTO. Domingo F., *Comentarios de la Constitución*, p. 180.

tanto, la escuela en que se enseña el patriotismo, infundiendo la dedicación al bien común, la vida práctica de los negocios, habituando o conducirlos...”[569].

2.2.5. Adscribe al criterio de Municipio como parte de la soberanía popular. Allí cita dos fallos de la Corte de Justicia, y enseña que los municipios, bajo el derecho constitucional y común, tienen una doble personalidad pública, como “gobiernos” o “poderes” dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades. Agreguemos que en derecho constitucional, esta división de la soberanía, aunque para los estados miembros y el Estado federal, es originada por el pensamiento desarrollado en *El federalista*, de Hamilton, Madison y Jay, y luego fue sostenida por TOCQUEVILLE. Algunos fallos de la antigua jurisprudencia argentina de la Corte Suprema han admitido esta doctrina[570].

2.2.6. La república en miniatura DE TOCQUEVILLE. Reitera la ya meneada y nunca mal recordada frase que el municipio es el estado, la república en miniatura. Así también lo entiende BERNARD, cuando dice: “En su conjunto, tienden a realizar dentro de los límites establecidos (*ratione loci*), la vida superior del Estado, o sea donde debe proyectarse, en tamaño reducido (a la localidad). la república representativa municipal y, como un aprendizaje del sistema federal”[571].

2.2.7. Ratifica la autonomía funcional del municipio de su Proyecto Constitucional. Certifica el riojano la autonomía financiera y distingue dos formas de municipios, respecto de su posición con el Estado o Provincia. Así, los hay que son solo una rama administrativa y política del Gobierno; y los que tienen existencia separada y distinta de este. Y remata remarcando su pensamiento que desde todas sus especies y con todas sus imperfecciones, las Municipalidades constituyen “gobiernos”, o “poderes”, circunscriptos a territorios que se les ha señalado.

---

[569] AVELLANEDA, Nicolás, Memoria del Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1867, p. 47.

[570] Ver LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia….,* ob. cit. t. II, ps. 33 y ss.

[571] GONZÁLEZ, Joaquín Víctor, *Manual de la Constitución Argentina*, ob. cit., p. 687. BERNARD, Tomás Diego, *Régimen Municipal Argentino*, ob. cit., ps. 29 y ss.

2.3. Lisandro DE LA TORRE

Este autor santafesino ha aportado importantes contribuciones al derecho municipal argentino, desde su graduación como doctor, a cuya tesis producida en el año 1888 intituló *Régimen Municipal*. También avanzó en el ámbito legislativo, proponiendo, como diputado nacional, un proyecto de ley reglamentario del artículo 5 de la Constitución Nacional, ocurrido en el año 1912. Estudiamos ahora su tesis y luego desarrollamos los demás aspectos de su factura jurídica en los que se sigue, en sus concepciones, la doctrina federalista de Alexis DE TOCQUEVILLE y de su discípulo Eduardo LABOULAYE.

2.3.1. Se enrola en la escuela del derecho natural: "Resulta así que la comuna no produce solo aquellos beneficios que inmediatamente se derivan de la realización de su objeto. Institución esencialmente natural y libre, tiene influencia en todas las manifestaciones de la actividad política de una nación". Así concibe al municipio con funcionalidad política no meramente administrativa.

2.3.2. El municipio es un poder del Estado. "La desorganización de las comunas debilita en la nación el amor por la cosa pública. Viendo al agente del Estado dirigir sin ellos —se refiere a los vecinos, a la ciudadanía— los pequeños intereses de cada localidad, los particulares se convencen naturalmente que no les corresponde velar por los grandes intereses de la patria".

2.3.3. Naturaleza del régimen municipal: libre y soberano en su esfera de accionar. Adhiere a esta concepción, que está de acuerdo con la naturaleza actual e histórica de la institución.

2.3.4. Se ocupa de la autonomía municipal y de las comunas rurales.

2.3.5. Fija el voto calificado a los contribuyentes. “El fundamento es asaz endeble y contradictorio”, dice BERNARD[572]. Argumenta DE LA TORRE, al negarles el derecho de voto a quienes no sean contribuyentes, “...cuántos peligros si un equivocado espíritu de libertad extiende el voto municipal a todos los que abarca el sufragio universal. El que no va a abonar el impuesto no se fija en su monto, y puede impunemente gravar las fortunas ajenas, y como estos son los empleados y clases obreras deseosas de grandes empresas, que mejoren aunque sea momentáneamente su situación con el aumento de la demanda de trabajo, se entra al camino de los grandes gastos que aumentan las cargas de los que no han exigido y comprometen el porvenir con las deudas excesivas”.

2.3.6. Pondera la raigambre española del Cabildo. “Este régimen fue su honra”, pero advierte que ahora solo puede estudiarse como monumento histórico, porque bien su influencia es innegable en los tiempos anteriores e inmediatos posteriores a nuestra emancipación, hoy ya ni rastros quedan de su existencia, o de su espíritu. “Han desaparecido totalmente envueltos en el torbellino de nuestras luchas y reformas políticas, unas y otras inconscientes y perniciosas casi siempre...”[573].

2.3.7. Proyecto de Ley para la Provincia de Santa Fe. Allí se nota la tendencia descentralizadora y el deseo de acercar el poder al pueblo y a la administración, para que compartan las tareas del gobierno. Advierte que el proyecto tiene sus limitaciones. para hacerlo posible, y pronostica un avance del pueblo —que no evoluciona en un día— para sacarlo del estado actual de situación y conducirlo al terreno del *self government*. Efectúa una categorización de los municipios según su densidad demográfica. Así enumera tres clases de municipios: la primera con las ciudades de población mayor de 50.000 habitantes; la segunda con pueblo de 2.000a50.000, y la tercera con los centros de campaña de población de 300 a 2.000 habitantes. También prevé la constitución de Comisiones Municipales para los distritos o centros poblados de 100 a 300 habitantes, o sin centro de población, cuando su densidad llegue a cinco habitantes por kilómetro cuadrado.

---

[572] BERNARD, Tomás Diego, ob. cit. ps. 50 y ss.

[573] Ídem, *Régimen Municipal...*, ob. cit., ps. 52-53.

2.3.8. Proyecto de Ley reglamentario del artículo 5 de la Constitución Nacional (1912). Al proponer este proyecto interpretó el alcance del artículo 5 de la Constitución Nacional. Creyó —con acierto— DE LA TORRE que la organización de las comunas era de vital importancia para la Nación: una Nación no podía subsistir sin tener municipios. De allí la idea que para el caso en que las Provincias, a quienes iban dirigidas las disposiciones del art. 5, como una obligación de inexcusable cumplimiento, no organizaren los gobiernos municipales, o bien los suprimieren, tenía el Congreso la oportunidad y el deber de organizarlo.

Entendemos que DE LA TORRE tomaba la misión del Congreso como obligación subsidiaria, y en defecto del ejercicio de las facultades provinciales para hacerlo. Y agregaba el santafesino que "(P)or mucha amplitud que se le dé a la interpretación de los artículos 5 y 106 de la Constitución Nacional, esa amplitud no puede llegar hasta la destrucción del régimen municipal, y si pudiera hacerlo, corno en Santa Fe, suprimirlo para el 72 por ciento de la población —o para el 80 o 90 por ciento sería la misma cosa—, nada quedaría en pie de las libertades locales, tan deliberadamente incluidas en los propósitos esenciales de la organización nacional"[574].

HERNÁNDEZ no opina como DE LA TORRE, al decir que amén de compartir con este lo enunciado en su frase: "Lo que más necesitan las provincias, la descentralización política y administrativa y garantías electorales que no dependan de las virtudes de los gobernantes"; piensa que, "este proyecto vulneraba las facultades de las provincias, ya que en virtud de los arts. 5º, 104 y 105 el establecimiento de las bases del régimen municipales compete a ellas"[575].

No se puede soslayar el antecedente de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, sobre la facultad constitucional del Congreso Nacional de revisar las constituciones provinciales que se sancionasen a las que podía reprobar cuando incumplan las bases impuestas por la Constitución federal en el ahora artículo 5º. Dicho párrafo acuñado por ALBERDI tiene su fuente en la pluma del Profesor de la Universidad

[574] *Lisandro de la Torre y el Régimen Municipal*, Cuadernos de cátedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires, 1956, ps. 46, 47, 54 y 55. Ver en ROSATTI, Horacio D., *Tratado de Derecho Municipal*, T. 1, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1987, ps. 83 y ss.

[575] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho Municipal*, ob. cit., p. 122.

de París PELLEGRINO ROSSI quien proyectó una Constitución para la Confederación Suiza de la época[576].

Si tomamos lo dicho por DE LA TORRE, en el sentido expuesto arriba, comparto plenamente el espíritu y cada uno de sus considerandos, desde que la provincia nunca puede ni degradar, ni suprimir, ni dejar sin organicidad —esto es, descripción legal mediante— a sus municipios. Y máxime si entendemos que el artículo 5 de la C.N. se refiere a la obligación de garantizar la autonomía municipal, y que recae en cabeza de las provincias. Actuar de aquella forma, por parte de las provincias llevaría a cometer un ejercicio abusivo de sus derechos o facultades, constituyendo una injusticia a todas luces contraria a los principios generales históricos y jurídicos, existenciales que anidan en el propio texto magno y que devienen de nuestra génesis patriótica. Como ocurre en el derecho privado, esto sería lisa y llanamente un abuso de derecho, y *summun ius, summa iniuria*, como sentenciaban los romanos. De allí que DE LA TORRE aclara —por vía del texto que trae ROSATTI— "...que cuando la Constitución Nacional establece tan claramente el derecho de los pueblos argentinos a gozar de las prerrogativas del régimen municipal, si una o varias provincias lo suprimen, en todo o en parte, no puede ponerse en duda, no diré el derecho del Congreso para reglamentar y precisare! sentido y el alcance de la cláusula desconocida, sino la oportunidad y el deber de hacerlo"[577]. Y para nosotros, no cabe duda de que se refiere a una operatividad subsidiaria del Congreso. También debemos compartir con HERNÁNDEZ que por imperio de normativas constitucionales —ya citadas— el establecimiento de las bases del régimen municipal les compete a ellas. Y agreguemos siempre que *rebus sic stantibus* (las cosas así sigan siendo en un estado normal de cosas), pues puede sobrevenir un caso imprevisto o no deseado como lo es la supresión que apuntaba el autor santafesino. Amén de tratarse de una obligación federal a cumplir por cada provincia. Concluyendo, el régimen municipal es de "propiedad del legislador provincial" en cuanto a su reglamentación, pero no puede ni degradarlo, ni suprimirlo. En este caso operaba la ley del Poder Legislativo Nacional que propiciaba DE LA TORRE.

---

[576] Resaltado por los Profesores Alberto Antonio SPOTA, y citado por Omar Antonio DALMAZZO, *Manual de la Constitución nacional argentina*, Instituto Browniano. Actualmente es también citado por el maestro Néstor O. LOSA en sus conferencias.

[577] ROSATTI, Horacio D., *Tratado...*, ob. cit., p. 84.

A juzgar por las carencias de actuales donde hace más de veinticinco años que desde la Provincia de Buenos Aires se incumplen postulados constitucionales nacionales (en especial el art. 123 C.N.), la percepción previsora implacable de Lisando DE LA TORRE se cumplió con creces.

A) Derecho de autodeterminación del gobierno de los pueblos. Así lo estatuía el artículo 2 de la ley: "Las ciudades, villas en general, todas las localidades con más de doscientos habitantes, tendrán derecho a la constitución de autoridades comunales, para desempeñar las funciones de policía de seguridad, justicia de paz, vialidad, higiene, asistencia social, ornato y registro civil de las personas".

B) Fijación de la autonomía municipal. Así lo disponía en el artículo 5: "Las comunas serán autónomas en el desempeño de sus funciones propias; podrán establecer impuestos sobre las materias que les atribuyan las leyes, administrar sus bienes, celebrar contratos y hacer sus presupuestos".

C) Contralor provincial en materia de seguridad. "Los gobiernos provinciales conservarán sobre las policías locales las facultades de contralor, necesarias para asegurar su funcionamiento regular, a condición de no proceder, en ningún caso, al nombramiento de los encargados o agentes" (art. 3°).

D) Carácter e lectivo de las autoridades municipales. Así dice ZUCCHERINO, que esta disposición es reputable como verdaderamente basal en la estructuración de un pleno gobierno municipal. Convengamos que se trataba de la determinación de la autonomía política del municipio.

2.3.9. Conclusión. Autores de la talla de BERNARD, HERNÁNDEZ, ZUCCHERINO y ROSATTI son coincidentes a la hora de apreciar el trabajo y la contribución a la doctrina municipalista que efectuara Lisandro DE LA TORRE. Puede considerarse que en sus trabajos, discursos y proyectos legislativos, radican los antecedentes que llevaron a la postulación de los municipios de cartas, que culminan con el valioso logro municipalista de la consagración al escalón de la autonomía municipal institucional: encontrando en el año 1921 en la Constitución de la Provincia de Santa Fe su primer precedente argentino y uno de los más insignes de América.

2.4. Doctrina peronista[578].

En un punto dedicado a la organización del Estado (5º), define sobre "El Municipio como institución política primigenia, su carácter tutelar y amparador de la vida civil".

2.4.1. El pensamiento de Juan Domingo PERÓN.

No es muy usual citar a Juan Domingo PERÓN en un libro de Derecho, aunque su ubicación metodológica en este acápite obedece a una demora en ubicar la fuente, no ubicable fácilmente debido a las idas y venidas de nuestra historia con nuestros próceres y las consabidas proscripciones de la historia argentina.

En palabras llanas, PERÓN privilegió la comunidad organizada desde un punto de vista orgánico, no mecanicista siguiendo ideas de HEGEL y antagonizando, por ello, con otras posiciones sobre cómo se organizan las comunidades como la marxista.

Respecto del municipio PERÓN escribió en la Introducción a su doctrina sobre la importancia del Municipio en nuestro país.

A)Definición: el Municipio es una comunidad de vida con un gobierno propio, cuyos problemas han de enfocarse, plantearse y resolverse teniendo en cuenta la naturaleza de la propia comunidad, sus necesidades y sus fines, su situación y sus recursos.

B) Caracterizaciones, razones históricas, psicológicas y socio-políticas: Los municipios, por su calidad de entidades primigenias de la vida política de la Nación, recogen las más leves vibraciones del sentimiento popular y son el fiel trasunto de las reacciones espirituales del ciudadano, del núcleo familiar y del sector profesional.

El individuo aislado e inerme ha de encontrar en el Municipio la primera institución política que actúe como órgano tutelar y amparador de la vida civil. Y esto por razones históricas, psicológicas y políticas.

a) Históricamente, por haber constituido en la antigüedad, la primera tentativa de formación federalista capaz de bastarse con su sola presencia y sucesivo perfeccionamiento, para llenar páginas plenas de cultura, de civilización y de magnífico brillo que desde la Hélade llega hasta nuestros días.

[578] Doctrina Peronista, Filosófica, Política, Social, 1947.

b) Psicológicamente, por ser expresión de la tendencia del espíritu humano de aferrarse con sus afectos a los objetos próximos que nacen en el hogar, y trascienden sus puertas, hasta completarse con los que forman el villorrio, el pueblo, la ciudad y todo lo que cotidianamente familiariza su sensibilidad, llenando día por día sus horas de trabajo, de descanso, de lucha y de amor.

c) Socialmente, porque nace en la vida del grupo menor de familias una comunidad de necesidades, de anhelos y sufrimientos. Es allí donde se gestan las ideas de la cooperación y de la solidaridad benefactora; es el primer contacto que al ponerse ante la civilización, tiene el hombre saliendo de la choza primitiva y de su habitación familiar, para entrar en la vida política y social, que dan contenido y realidad a sus valores. ¡

C) Concibe al municipio anterior al Estado: Es así que el municipio, original forma del Estado, anterior al Estado mismo y a toda otra formación colectiva, está en contacto directo con las necesidades del pueblo y es el organismo que refleja con mayor exactitud sus inquietudes y sus incesantes anhelos de progreso y en el que repercuten, en último término, beneficiosa o adversamente, los actos de gobierno de un país, elevando o deprimiendo el nivel moral, político, económico o social de los individuos.

D) Problemas, poderes municipales y necesidad de codificación jurídica: Mucho hemos reflexionado sobre los problemas permanentes de nuestros Municipios, y lo transitorios que pueden presentarse en la posguerra. Muchas han de ser las medidas de carácter pasajero que puedan ser tomadas para superar los inconvenientes del pasaje de la guerra a la paz. Otras habrá que incorporar al acervo legislativo de las épocas normales. Lo que no podemos prever, ni siquiera imaginar, es si la evolución legislativa, que en lo porvenir experimente el Derecho Municipal, llegará a dar forma jurídica completamente definida a todas las cuestiones que la excepcional situación del mundo nos ha señalado como de inaplazable estudio en los momentos actuales.

No sería prudente predecir esta trascendental trasformación, ni podemos entrever si las funciones de los organismos municipales del futuro serán más amplias o más restringidas que las que el vigente Derecho encomienda a los actuales. Pero, sin entrar en el análisis del mayor o menor alcance sustancial del Derecho de fondo que rija los organismos comunales, juzgamos conveniente que los técnicos, eruditos y especialistas en asuntos municipales estudien si ha llegado la oportunidad de emprender la codificación de nuestro Derecho Municipal. Éste sería el primer escalón de una obra de

mayor envergadura, cuya necesidad es, sin duda alguna, tanto o más sentida: la codificación del Derecho Administrativo Argentino. Así se terminaría con la anarquía en que se debate el ciudadano frente a los problemas que le crean sus relaciones con las diversas jerarquías de la Administración Pública.

E) Avizoró la categorización de municipios: Se comprenderá, pues, que concibiendo el municipio como una comunidad de vida, no participemos de la concepción abstracta de unos municipios sujetos a un modelo único, al que deban ajustarse desde el principio rural de pocos vecinos hasta el de la gran metrópoli porteña. Las necesidades rudimentarias de una comunidad rural entrañan problemas notablemente distintos de los que agitan la vida material y espiritual de una gran ciudad como Buenos Aires.

F)El problema del municipio de la Capital federal: El problema del régimen municipal, aplicable a la Ciudad de Buenos Aires es uno de los que más preocupación han producido al Poder Ejecutivo y es propósito del mismo encararlo seriamente, para ver si es posible llegar a una solución duradera dentro de la órbita de los preceptos constitucionales.

Sección 3. Estado actual del arte

A continuación examinamos las tesis que niegan la existencia anterior del municipio a la provincia, o al Estado o a ambos.

3.1. Escuelas iusfilosóficas en general[579]

Carlos Santiago NINO, autor de varios libros de referencia jurídica para abogados y estudiantes, divide dos grandes corrientes de pensamiento, a saber: por un lado, "tesis atribuidas al iuspositivismo", y por otro, "tesis atribuidas al iusnaturalismo". Para las primeras enumera a las siguientes: a) escepticismo ético[580], b) positivismo ideológico[581],

[579] NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, *Análisis filosófico, jurídico, politológico de la práctica constitucional*, Astrea, 3ª. Reimpresión, Buenos Aires, 2005, ps. 36 y ss.

[580] No hay procedimientos racionales e intersubjetivos para determinar la validez universal de principios morales o de justicia (o de derecho natural, en cierto modo) que permitan evaluar a los distintos sistemas jurídicos positivos; los juicios de esta índole son subjetivos y relativos: expresan emociones o exigencias o describen convenciones vigentes.

c) formalismo jurídico[582], d) positivismo conceptual[583]. Para las segundas establece: a) iusnaturalismo mínimo[584], b) iusnaturalismo intermedio[585], c) iusnaturalismo pleno[586], d) iusnaturalismo máximo[587].

3.1.1. Estado actual del arte en materia de las corrientes o escuelas iusfilosóficas en materia de derecho local

La primera advertencia que se nos viene a la mente es que las presentes escuelas del derecho nos aportan enseñanzas de índole universal mientras que en este trabajo se trata de buscar o resolver el interrogante si el municipio o la comunidad local, o ambos son anteriores, simultáneos o posterior al Estado provincial o nacional o a ambos.

Repasando el estado actual del arte en esta parcela de la disciplina, Fernando Albi distingue entre las siguientes escuelas: a) histórica-anglogermánica; b) legal o francés; c) jusnaturalista; d) de la capacidad económica[588].

---

[581] Todo derecho positivo por el solo hecho de tener vigencia y contar con el monopolio de la fuerza estatal debe ser observado y permite justificar acciones y decisiones, cualquiera sea el valor moral de sus normas de acuerdo con ciertos supuestos principios ideales.

[582] El derecho positivo está compuesto por normas generales deliberadamente dictadas por los órganos que controlan el aparato estatal, las que por carecer de lagunas, contradicciones, vaguedad o ambigüedad, permiten —una vez interpretadas en su sentido auténtico— resolver cualquier caso posible pudiendo ser aplicadas por los jueces sin necesidad de recurrir a juicios valorativos.

[583] El derecho positivo puede ser identificado sobre la base de ciertas propiedades fácticas, como es el hecho de que sus normas son de hecho reconocidas por los órganos que tienen acceso a la coacción estatal, sin que sea necesario para esa identificación formular juicios de valor.

[584] Para la identificación del derecho positivo de una sociedad es necesario determinar si sus normas satisfacen exigencias morales y de justicia (o normas de derecho natural en un sentido que solo denota tales exigencias).

[585] La tesis *a* más la tesis de que hay procedimientos intersubjetivos y racionales para determinar la validez de los principios morales y de justicia que el derecho positivo debe satisfacer para ser tal.

[586] La tesis *a* y *b* más la tesis de que la forma de determinar la validez de los principios de justicia o de moralidad es en función de cierta visión teleológica de la naturaleza humana y de una concepción de la sociedad que permite realizar los fines intrínsecos a tal naturaleza (estos principios. constituyen un derecho natural en un sentido más pleno).

[587] La tesis *a*, *b* y *c*, más la tesis de que los fines que definen la naturaleza humana, y que la organización social debe satisfacer, consisten en una trascendencia dada por el contacto con ser sobrenatural que ha plasmado esa naturaleza y ha dictado, directa o indirectamente, los principios de justicia y moralidad concordantes con ella (los que constituyen el derecho natural en un sentido todavía más comprensivo).

Mientras que el autor cubano Adriano G. Carmona Romay trata las siguientes: a) sociológicas (jusnaturalista, social-católica, economicismo municipalista y corporativismo) y legalistas (individualista-liberal, individualista-intervencionista, administrativa)[589].

Por su lado, Antonio Leal Osorio estudia las escuelas sociológicas con sus diferentes variantes a saber: a) iusnaturalismo, b) social-católica, c) economicismo municipalista,y d) institucionalista[590].

Los tres autores son citados por Antonio María HERNÁNDEZ (h) en su obra *Derecho Municipal*[591], quien opina que sobre las escuelas sobre la naturaleza del municipio, la efectuada por Leal Osorio, sobre la base de la formulada por Carmona Romay es la más completa y correcta de las analizadas.Y concluye, en coincidencia parcial con Hans KELSEN[592], que "el municipio no pudo ser anterior al Estado, porque el municipio, para ser tal, siempre debe estar inserto en el orden estatal"[593].

Por su parte, otro autor entiende que para concebir la naturaleza del municipio hay que recurrir a entrelazar todas las corrientes o escuelas de estudio sobre su origen. Así se podrá colegir que no se puede entender dicho origen del municipio como una organización natural, pero tampoco como una creación de la ley[594].

---

588 *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955.

589 "Ofensa y defensa de la escuelas sociológica del Municipio", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, Maracaibo, N° 4, enero-abril de 1962, ps. 47-59.

590 *Dialéctica del municipio. Nomogenia municipal*, tesis de doctorado, Maracaibo, Universidad del Zulia, 1962; *Revista de la Facultad de Derecho, Venezuela*, N° 9, septiembre-diciembre de 1963, ps. 103-172.

591 Ob. cit, Depalma, Buenos Aires, 1984, ps. 137-170.

592 "El municipio no pudo haber sido anterior al Estado porque se habría convertido en Estado, pues si la comunidad parcial hoy conocida como municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir el municipio habría sido Estado". Ver KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 375.

593 HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, ob. cit., p. 166.

594 TORRES ESTRADA, Pedro, *Autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección, Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10701, p. 14 y ss. El citado autor dice: "…los municipios son uniones naturales de personas que responden a ese instinto natural de socialización, son comunidades perfectas porque responde al llamado a conformarse y constituirse como sociedad. Producto de estos elementos el estado reconoce y debe tutelar tales características asegurándoles en la legislación

En otras palabras, no puede haber municipio sin ley, pero también no puede haber ley sin municipio (y si existe esa posibilidad es para que se constituya con sus elementos esenciales enseguida), y que la sola existencia natural de un grupo de personas no es suficiente para considerarlo municipio. La formalidad legal es determinante para que el municipio comience a existir en la concepción del Estado moderno[595].

En esta senda, el municipio es la unión natural de personas que responden a ese instinto natural de socialización, es decir comunidades perfectas porque responden al llamado a conformarse y constituirse como sociedad. Ello, luego, va a ser reconocido por el Estado asegurándoles el goce de su autonomía política, económica tributaria, administrativa, y para algunos casos, institucional.

Dichas posturas se podrán sintetizar en dos grandes grupos: Legalistas y iusnaturalistas.

Las legalistas son una especie de las posiciones iuspositivistas es la que pasamos a estudiar a continuación.

Esta tesis pasa por la negación de la construcción histórica o tradicionalista de las ciudades o comunidades locales. En realidad, entiendo que para defender esta postura se parte del abolicionismo o aniquilamiento de los nombres o estructuras históricas, haciendo tabla rasa de todo lo pasado.

En otras palabras, el municipio no reposa aquí sobre una base social y jurídica de carácter tradicional sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el legislador[596].

Otro enfoque considera a esta tesis como que reconoce al municipio su origen natural, aunque para su efectiva existencia requiera una ley que así lo disponga (creación legal) sin otras atribuciones que las que el Estado le concede[597].

---

los atributos elementales del municipios como la autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera".

[595] El municipio histórico muchas veces fue confundido con el propio Estado, en realidad era una ciudad poderosa que anexaba a otras ciudades que operaban a modo de satélites, obviamente dependientes sobre todo en lo militar, político y económico. En la actualidad es inconcebible que un "municipio" exista sin reconocimiento legal.

[596] ALBI, Fernando, ob. cit., p. 23.

[597] LOSA, Néstor Osvaldo, *Justicia municipal y Autonomía comunal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1991, p. 27.

En la senda iusnaturalista no se puede obviar la idea —que podemos compartir sin mayores sobresaltos— del estado natural (o "de naturaleza") anterior a la sociedad constituida[598] o lo que convencionalmente denominamos comunidad natural.

Si bien el enfoque de la doctrina es sobre la "naturaleza del municipio", creo más útil y conveniente verlo desde el punto de mira de la comunidad local o la ciudad, la que luego en un Estado obviamente se constituye en municipio.

Una de las definiciones más expresivas de esta posición doctrinaria es que "el municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos"[599].

Esta posición fue defendida por otros muchos autores de talante internacional como nacional. Para los primeros mencionados citemos Zachariae, Bluntschli, Kuntze, Taparelli, Ahrens, De Gioannis y DE TOCQUEVILLE[600]. Para los siguientes, SARMIENTO, MITRE, ALBERDI, ECHEVERRÍA, ESTRADA, Lisandro DE LA TORRE, entre otros.

En realidad esta postura debe complementarse con la idea de que el carácter natural no es de la comunidad local, sino más que nada en la relación entre seres humanos que existe y coexisten, viven y conviven en una misma porción terrenal derivada del instinto natural de asociarse, de trabajar juntos, para defenderse y supervivir. Nada hay ligado al hombre, en su vida de relación que no sea de su producto de razón y creación cultural.

---

[598] Ver BENTHAM, Jeremy, cit. por *Curso de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho*, AHRENS, H., Traducido y aumentado por Ruperto Navarro Zamorano, Boix Editorial, Madrid, 1848, p. 156.

[599] Azcárate, citado por Albi, ob. cit., ps. 24/25, ver en HERNÁNDEZ, Antonio M., ob. cit. p. 140.

[600] HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 140. El último autor citado, en una de sus célebres reflexiones, predijo: "La comuna es la única asociación que existe también en la naturaleza y que, dondequiera que se encuentren hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera sean sus usos y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios''.

El estado actual del arte sobre este tema indica que la postura iusnaturalista está salida de moda o desbordada[601], aunque sus argumentos no han sido rebatidos suficientemente por sus detractores.

Algún autor ensaya la crítica a la tesis sociológica y dentro de ellas a la iusnaturalista al decir que, "si se aceptara que el municipio es una organización social natural y anterior al Estado y que sus elementos son la población, el territorio, el poder soberano, el orden jurídico y la finalidad común; no se tendrían elementos para definir al Estado de manera distinta al municipio; por lo tanto se tendría que aceptar que todos los estados fueron antes municipios; que los municipios actuales son en realidad estados pequeños en crecimiento o desarrollo; y que los municipios conforman a los estados a los cuales pertenecen, por lo que estos no son sino la fusión y organización de un conjunto de municipios"[602].

Ahora bien, respecto de nuestra investigación cuadra mencionar las posiciones que afirman o niegan la existencia del municipio (comunidad local y ciudad) anterior a la provincia, al Estado o a ambos, a la vez.

3.2. Posturas antagónicas respecto de la anterioridad o no del municipio (ciudad o comunidad local) al estado provincial o al estado nacional o a ambos

3.2.1. Tesis negacionistas

La gran mayoría de autores que sostienen su no preexistencia al Estado son positivistas como KELSEN, HAURIOU y ALBI, entre otros, los que sostienen *contrario sensu*, que el municipio es una organización jurídica y política creada por el Estado. "Ellos afirman que el Estado organiza de distintas maneras a la población; y una de esas formas de organización interior es el municipio, a través del cual el Estado desconcentra o descentraliza algunas de sus funciones. En ese orden de ideas, Albi expone que sin el

[601] ALBI, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, ps. 24/25, citado por HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 140. Ver también en Cisneros HERNÁNDEZ, Jesús Ricardo y Medina Elizondo, Manuel, *El municipio es una creación del Estado y el ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario*, Cohuila, 2013, ps. 8-9.

[602] Cisneros HERNÁNDEZ, Jesús Ricardo y MEDINA ELIZONDO, Manuel, *El municipio es una creación del Estado y el ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario*, ob. cit.

Estado no puede existir el municipio; dice que está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba al municipio anterior al Estado"[603].

En esta senda, se contempla al municipio como producto estatal, desde dos ángulos: uno como una descentralización política; y, el otro, como una descentralización administrativa por región. La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas por ellos mismos; así como facultades legislativas y competencia propias.

En resumen, de conformidad con el contexto anterior, el municipio no es una organización natural ni anterior al Estado; por lo tanto no se le debe confundir con ninguna otra forma de congregación humana. El municipio, como lo conocemos, tiene su acta de nacimiento en Roma y a partir de ella es posible distinguir y clasificar el origen del municipio actual.

Dentro de los que defienden esta postura están también los que entienden que el municipio tiene "potestad tributaria derivada o delegada"[604], es decir que al ser creado por el Estado no pueden gozar de carácter tributario originario de sus poderes, con lo que se puede colegir que en cualquier momento se les podrá arrancar tales facultades en nombre del "mejor gobierno". Así se fundan en el "encadenamiento de los artículos 121, que reconoce a las provincias (no a los municipios) aquellos poderes no delegados por la Constitución al gobierno federal; artículos 4º, 9º, 75, incisos 1º y 2º y concordantes de los que surge el deslinde tributario gobierno nacional-provincias, y artículos 122, 123 y concordantes, en virtud de los cuales la organización político-institucional-administrativa de las provincias (dentro de cuya agenda figuraría el "régimen municipal" en sus aspectos tributarios) es un asunto "interno" de las mismas.

---

[603] Cisneros HERNÁNDEZ, Jesús Ricardo y Medina Elizondo, Manuel, "El municipio es una creación del Estado y El ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario", Torreón, Coahuila, México, mayo de 2013, p. 8.

[604] ROSATTI, Horacio Daniel, *Tratado…*, ob. cit., t. II, ps. 49 y ss., cita a: Villegas, t. I, ps. 206 y ss.; De Juano, t. III, ps. 297 y ss., GARCÍA BELSUNCE, Horacio, "La distribución de los poderes impositivos", en *J.A.*, 1957-I-97, sec. doct.; Jarach, Dino, p. 23; GARCÍA Vizcaíno, Catalina, ps. 84 y 235. Participa de este último criterio, aunque relativizando los términos de la disputa: BULLIT GOÑI, "Autonomía o autarquía de los municipios (Sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema Nacional)" en *LL* 1989-C-1060 y ss.

3.2.2. Tesis afirmacionistas

Dentro de sus defensores, existen al menos, tres subtipos definidos por la doctrina dentro los doctrinarios que propugnan la existencia del municipio anterior al Estado, a la provincia, o ambos a la vez.

A) Posición generalista: La primera que lo hace con un desarrollo de la descripción histórica de forma contundente y exhaustiva sobre la naturaleza del municipio cuya conclusión de preexistencia debería caer por su propio peso, sin embargo no se concluye de la forma esperada, al menos por la posición que defendemos. En nuestra doctrina nacional la posición de SARMIENTO apelando a la legitimidad de origen de la institución municipal es la más convincente.

B) Intermedia o indiferente: La segunda que trata de modo tangencial, es decir no de modo directo, la cuestión, sin menospreciar su contribución a la ciencia del Derecho Municipal, cuyo exponente es Horacio Daniel ROSATTI.

La denominamos indiferente porque dentro de sus autores, prefieren quitarle valor práctico aunque, pensamos que tratarla de este modo es entrar en una franca contradicción con sus propuestas. Porque no se puede afirmar ello por un lado, y por otro, decir que el estudio y descripción histórica del municipio se reconoce que suele ser un método recomendable para entender el presente de la institución[605].

Sin perjuicio de lo dicho, en aproximación al tema de interés en este trabajo, ROSATTI analiza la base territorial municipal y más precisamente el subpunto naturaleza del municipio, a lo que suma otros dos: "proyección de las propuestas precedentes sobre la base territorial del municipio" y la opinión del autor citado.

En cuanto al primeramente mencionado, discurre sobre el planteo de interrogantes ("¿Es solo una categoría jurídica creada por el gobernante en función de su idea apriorística de la eficiencia en la gestión de la cosa pública, o es una realidad socio política autosuficiente que se erige con nitidez en medio de las realidades existentes? O de otro modo, ¿es el municipio una categoría jurídica por presencia o por consecuencia? ¿Se impone o es impuesto?, ¿Existe porque no puede no-existir o porque, pudiendo no-existir, es conveniente que exista?, ¿Su origen es la necesidad o la subsidiariedad?") para luego adentrarse en su tratamiento específico.

[605] Ídem, T. I, p. 10.

También, al encargarse de estudiar la potestad impositiva de los municipios, se encuentran aquellos autores que adscriben, por afinidad y lógica consecuencia a la postura del origen anterior del municipio a ambos estados. Así se acentúa la interpretación del artículo 5º constitucional nacional, respecto de "asegurar" el régimen municipal, "ya que solo puede asegurarse aquello que preexiste y que se quiere hacer pervivir por medio de recursos suficientes, entre los que se encuentran los impositivos"[606].

C) Posición afirmacionista propiamente dicha: La que aborda concretamente la pregunta o hipótesis de si el municipio es anterior a la provincia o al Estado o a ambos a la vez y que considera esencial al efecto de reconocerle potestades históricas en defensa de su garantía institucional en el amplio espectro funcional que goza.

Esta tercera posición, que bien puede considerarse como una especie de la primera y que trata concretamente de si la comunidad local, la ciudad, el municipio es anterior a los Estados provincial o nacional, o ambos a la vez, es la posición que anhelamos representar y probar en el presente.

La ciudad y su autoridad representativa preexiste a la formación del estado como lo hemos estudiado a lo largo de la historia colonial argentina.

En el plano político PERÓN dijo:"Es así que el municipio, original forma del Estado, anterior al Estado mismo y a toda otra formación colectiva, está en contacto directo con las necesidades del pueblo y es el organismo que refleja con mayor exactitud sus inquietudes y sus incesantes anhelos de progreso y en el que repercuten, en último término, beneficiosa o adversamente, los actos de gobierno de un país, elevando o deprimiendo el nivel moral, político, económico o social de los individuos.

---

[606] ROSATTI, Horacio D., *Tratado….,* ob. cit., p. 48. El autor a su vez cita a BAULINA, Ángel B., *El gobierno Municipal*, Assandri, Córdoba, 1941, p. 107; ZARZA MENSAQUE, Alberto, *Recursos financieros municipales*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1983, ps. 72 y ss.; GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho financiero*, Depalma, Buenos Aires, 1976, t. I, p. 277; RODRÍGUEZ, María José, *La inherencia de la potestad tributaria municipal* y MARANI, Norberto R., *Procedimiento tributario municipal de la Provincia de Entre Ríos*, ambos en revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Nº 2004-2, s. 115 y 187, respectivamente.

Mucho hemos reflexionado sobre los problemas permanentes de nuestros Municipios, y lo transitorios que pueden presentarse en la posguerra"[607].

Empero, creo que la idea de su anterioridad como institución, inclusive sirviendo como base y ejemplo para las demás instituciones que se fueron creando en escalones provincial y nacional luego, es la base de su reconocimiento como un ente político autónomo. Luego, habrá que discurrir, sobre si tal hito y existencia sirve para defenderse a modo de garantía institucional, del Estado federal o la misma provincia sobre usurpación o intromisiones en cuestiones tributarias y financieras estrictamente locales por naturaleza, entre otras.

Una crítica sobre el poder de simplificación tanto de parte de la doctrina como en cierta jurisprudencia es entender que porque se resuelve casi siempre a favor de los poderes centrales (es decir a gusto y placer de la provincia o de la nación en contra de los municipios), ello conlleva automáticamente concluir que el municipio no ha sido anterior al Estado y siempre será delegado o reconocido por una ley de un estrato estatal superior.

Es decir, se busca primero el resultado del caso (porque siempre se resuelve a favor de la provincia y de la nación que ostentan todo el poder político institucional) y luego se infiere con una interversión de la causa (por ello, el municipio nunca pudo haber sido anterior a la provincia, o al Estado o a ambos).

En otras palabras, lo que debería decirsee interpretarse en un caso judicial,es que "sin perjuicio que el municipio es una institución tradicional y preexistente en nuestra Patria", la realidad, la razonabilidad del caso, exigen resolver el caso de tal forma.

Aquello no es más ni menos que cortar el hilo por lo más delgado y que el pez grande se coma al más pequeño, muy común hoy día con el apego a ritos y exigencias de un capitalismo salvaje que se aleja cada vez más del norte de toda democracia constitucional personalista: la dignidad del hombre como supremo valor terrenal. Y aquí, la institución más inmediata y próxima del ser humano, la comunidad local, corre la misma suerte de desprotección que aquél.

---

[607] Doctrina Peronista Filosófica, Política, Social 1947, PERÓN Juan Domingo, Introducción A) Análisis y crítica de las condiciones generales imperantes. http://www.peronistakirchnerista.com/doc/1.3.a.doctrinafilosofica1947.pdf.

En el plano práctico se comparte el fundamento de LOSA, quien refiere al ejemplo del territorio nacional de Tierra del Fuego, el que siempre estuvo conformado por dos municipios (Río Grande y Ushuaia),los que fueron anteriores tanto a la declaración legal de territorio nacional(Decreto Ley 2191/57), como a la propia provincialización (Ley 23775 de 1990)[608],por lo que se infiere que los municipios preexistieron y actuaron normalmente en un mismo territorio sin que fuera necesaria la existencia de un grado institucional superior, cual sería un estado provincial.

3.3. Crítica a las tesis afirmacionistas

Algunos autores critican la postura afirmacionista porque dicen:"los jusnaturalistas mezclan argumentos sociológicos y jurídicos para definir su naturaleza"[609].

a) Con base en los argumentos sociológicos afirman que el municipio es una organización natural y anterior al Estado; que es parte de la evolución de los pueblos, cuyo motor es la inclinación del hombre a la vida sedentaria y en comunidad, a la división del trabajo y a la existencia de la autoridad. Ellos opinan que en tanto el municipio es una organización espontánea y natural, el Estado es una creación artificial.

b)Los jusnaturalistas, sin embargo, desarrollan la explicación del origen natural del municipio, así como su pretendida existencia anterior al Estado, utilizando los elementos constitutivos del Estado; de esa manera definen al municipio como una población asentada en un territorio determinado, organizada por un poder del cual dimana un orden jurídico, e identificada con una finalidad común.

c)Sin embargo, el razonamiento sociológico fundado en que el origen del municipio es la inclinación del hombre a la vida sedentaria y en comunidad, a la división del trabajo y a la existencia de la autoridad, lo mismo sirve para explicar y definir al municipio que al Estado y no contiene la diferencia específica entre esas dos organizaciones.

---

[608] Conferencia del doctor LOSA, Néstor Osvaldo en Ushuaia, documento inédito. La Constitución provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fue sancionada 17/5/1991.

[609] Cisneros HERNÁNDEZ, Jesús Ricardo y Medina Elizondo, Manuel, "El municipio es una creación del Estado y El ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario", Torreón, Coahuila, México, mayo de 2013, p. 8.

d) La confusión es mayor cuando los jusnaturalistas afirman que los mismos elementos materiales que son la población y el territorio; los normativos constituidos por el poder soberano y el orden jurídico; y los de causalidad o finalismo que organizan a las comunidades con miras a un fin determinado,conforman tanto al municipio como al Estado, puesno se pueden explicar dos fenómenos distintos con los mismos conceptos y proposiciones.Efectivamente, si se aceptara que el municipio es una organización social natural y anterior al Estado y que sus elementos son la población, el territorio, el poder soberano, el orden jurídico y la finalidad común; no se tendrían elementos para definir al Estado de manera distinta al municipio; por lo tanto se tendría que aceptar que todos los estados fueron antes municipios; que los municipios actuales son en realidad estados pequeños en crecimiento o desarrollo; y que los municipios conforman a los estados a los cuales pertenecen, por lo que estos no son sino la fusión y organización de un conjunto de municipios.

3.4.Defensa de la tesis afirmacionista

Respondemos que la diferencia entre municipio y Estado está en el grado, la cantidad, el volumen y también en la mayor jerarquía del Estado respecto de los municipios o las provincias. ¿Qué tendrá de contradictorio tener los mismos elementos constitutivos que el Estado o la provincia si la jerarquía, poder y hasta jurisdicción y competencias son distintas?

Es decir, en otras palabras y utilizando a la bilogía humana, las células del cuerpo humano son todas células, quizá con una estructura biológica muy similar, sin embargo cada una cumple una función distinta; sin embargo son todas células. Igualmente pasa con los municipios entre sí, no porque uno sea majestuoso o populoso (por ser capital del Estado o de Provincia o superpoblado) y otro muy minúsculo (de escaso poblado o infraestructura urbana) es susceptible de pérdida de su condición y naturaleza. Ya desde la física Dalton decía que los átomos son todos iguales en estructura pero no todos tienen el mismo peso específico.

En nuestro país, los municipios anteriores al Estado nunca fueron Estados propiamente dichos, se trató de comunidades locales, ciudades, a veces con autoridades locales como los cabildos, otras con alcaldes de la hermandad, las que sobre todo desde 1810 a 1853, ostentaron naturaleza de cierta independencia por carecer de una cabeza

institucional formalizada o constituida jurídicamente y por aquello también de que lo real superaba a lo jurídico.

La distancia del poder central "en formación" con sus comunidades locales hizo que muchas veces el facto de los jefes militares o caudillos (luego los mismos jueces paz)de los fortines en cada pago o guardia, hizo que se manejaran con el lema ya heredado de los españoles, "la ley se acata pero no se cumple"[610].

Por otro lado, su estatus jurídico de pago o partido preexistía a la noción de Estado organizado jurídicamente. Fueron esos partidos municipales los que prestaron, en su acarreo y contribución histórica, recursos humanos (población), territorio (tenían asignados por real ordenanza de 1766), y sus autoridades políticas y militares (Alcaldes de hermandad, jefes militares, luego jueces de paz), primero para formar a la provincia, constituida como unión de todas esas poblaciones contiguas en un territorio más o menos determinado históricamente, y más luego a la Nación toda, con la unión y acuerdo de estas últimas.

Se recuerda al cabildo institución paterna o materna de las demás en palabras del propio ALBERDI al referirse al "parricidio" acometido por Martín Rodríguez por idea de RIVADAVIA en 1821 al suprimir los cabildos de Luján y de Buenos Aires. Si como sostienen algunos[611], el desenvolvimiento natural del "comunalismo" colonial es la causa del federalismo argentino, ello encontró su causa en la preexistencia comunal, local, municipal.

Las catorce provincias unidas del Río de la Plata son las catorce ciudades cabildos, como mínimo de la parte del virreinato de Buenos Aires que desde el principio de la revolución asumieron la representación del pueblo y fueron admitidas en las asambleas nacionales en su capacidad colectiva.

---

[610] Situación similar soportaron los cabildos coloniales, los que tuvieron que afrontar todos los problemas, desde el meramente municipal, ya sea el trazado de calles o veredas o el establecimiento de las caballerizas, hasta la solución de la paz o la guerra en la lucha contra los piratas o el indio. Tendrá que improvisar su vida, enfrentarse contra el hambre, la seca, la langosta y las pestes; tendrá que fortalecer sus instituciones, darse sus gobernantes y velar por todos para sobrevivir. Y en medio del desierto, aislado por leguas de la más remota población, conformará su estilo de vida (LÓPEZ Rosas, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, 5ª ed. actualizada y ampliada, 2ª. Reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 20).

[611] RAMOS MEJÍA, Francisco, *Federalismo Argentino*, ob. cit.

Todas las provincias son posteriores a las ciudades cabildos: Córdoba, Santa Fe (1815), Cuyo (1813), San Luis (1820), Entre Ríos (1813), Corrientes (1814), Salta (1814), Catamarca (1821), Santiago del Estero (1820), La Rioja (1826). En otras palabras, las provincias no tienen influencia como tales sino como ciudades y cabildos. En torno a ellas se agrupan los gauchos de las campañas y los habitantes de otras aldeas o pueblos.

Nos sumamos a aquellos autores que toman como un grave error sostener —por pura rutina y sin lógica alguna— a las provincias como anteriores y superiores en jerarquía a las ciudades en todo nuestro proceso revolucionario. La muestra cabal es que la "primera junta" solicita diputados para su integración en Junta Grande, y se los pide a los cabildos que ostentan una personalidad institucional similar a la de Buenos Aires.

Es la comuna la primaria con su cabildo el núcleo político y social de toda la revolución americana, la nuestra inclusive. Así, en "América española el municipio ha sido también la base de nuestra organización actual". "Cuando los sucesos se desarrollaron y el desorden comenzó a destruir todo lo que arrebatamos a España; cuando las intendencias se desorganizaron y se dividieron, fueron los cabildos los que produjeron movimientos urbanos, reclamando sus derechos autonómicos". "Allí donde había una ciudad había una pretensión de independencia y de autonomía y esa exigencia apoyada en la fuerza no tenía otros orígenes que la idea municipal encarnada en las multitudes"[612].

Como se dijo, y se repite, la revolución de mayo tuvo carácter comunalista, fue de comuna y de ciudad en su primer golpe.

En algún momento de la historia de la creación del Estado, provincial y nacional, sea porque no se consultó a los pueblos municipales (y autoridades), sea porque se operó el derecho como un sistema imperativo, basado en amenazas, sea porque directamente se usurpó de sus poderes y soberanía popular, injusta e ilegítimamente se apropió el Estado nuevo de sus respectivos poderes[613].Creo que ese es el aporte central

[612] VARELA, Luis V., discurso citado por LAZARTE, Juan, *Federalismo…*, ob. cit., p. 135.

[613] "¿Quién legalizó el avance político y económico del Estado sobre los pueblos y comunas del interior sino el Congreso Nacional? El Congreso antes de ser provinciano fue del Estado y las cámaras representaron unas veces a los partidos políticos, otras a los intereses de clase y las menos al pueblo de la Nación, democrático y lírico sin organización". LAZARTE, Juan, *Federalismo y descentralización en la cultura argentina*, Cátedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires, 1957, ps. 50 y ss.

de los municipios a los estados, provincial y nacional, perder parte de sus poderes en nombre de la creación del Estado y la Unión de los pueblos, para formar uno más grande entre todos.

En otras palabras, de la mano del racionalismo centralizado del poder del más fuerte se usurpan poderes de los pueblos, que es lo mismo que no respetar al individuo con su dignidad. Los unitarios quisieron en nuestro país una organización centralista del país, una sola nación, sin provincias, un solo presidente al estilo europeo de entonces. Mientras tanto los federales anhelamos la unión del país, a la americana más que nada. Los unitarios, unificaban por leyes, por constituciones desde el centro a la periferia, mientras que los federales como Gorriti nunca quisieron constituciones centralistas como la de 1826, y siempre anduvieron con pactos y acuerdos de unión preexistentes. Esa, para muchos "hubiera sido la gran fórmula federal, la verdadera aspiración de los pueblos y provincias, pactos y uniones de ciudades y grupos de comunas"[614].

3.4.1. Respuesta a algunas de las preguntas que surgen del debate

Es obvio que la realidad nos plantea cuestiones concretas o prácticas, empero reafirmamos que defender la preexistencia del municipio nos conduce al sinceramiento histórico de la verdadera estructura de la federación, y por ende, la reivindicación de los pueblos locales sujetos activos del ejercicio de la soberanía popular.

No por no reconocer aquel esfuerzo y existencia pre-constitucional de las comunidades locales se va a llegar a hacer justicia con cada caso. Es más, por el contrario haciendo justicia con las instituciones más apegadas y contiguas e inmediatas a los pueblos es que se podrá llegar más fácil a lograr sus respectivas expectativas y mejoramiento de sus calidades de vida.

Creemos también atender y dar respuesta a los interrogantes que se plantea ROSATTI sobre lo siguiente: ¿qué es una ciudad?, ¿qué fuimos entre 1810 y 1853?, ¿una confederación de ciudades?, ¿una república independiente unitaria? Y así siguiendo[615].

Sobre qué fue primero, si la ciudad, el municipio o la Provincia, destacamos los siguientes caracteres: a) El proceso social del federalismo argentino es anterior a la

[614] Ídem, p. 149.

[615] ROSATTI, Horacio Daniel, *Tratado de…,* ob. cit., t. II, p. 49.

historia republicana; b) Antes del proceso emancipador, y sin perjuicio del facto propio de las libertades locales o autonomía local (municipal), las ciudades y sus pueblos se encuentran oprimidos por la centralización, autoritarismo y forma unitaria de gobernar por parte de la Corona y sus funcionarios; c) La revolución de Mayo fue un movimiento local de la ciudad de Buenos Aires que utilizó la institución de gobierno municipal, el Cabildo, como iniciación para restaurar o destruir los poderes imperiales; d) La Junta de Mayo invita a los cabildos de las ciudades y pueblos, aunque algunos autores opinan que solo a las ciudades, para que sean representados por sus diputados[616]; e) La revolución, además de movimiento local, es de Cabildo "abierto" de reunión del vecindario y de representantes de los pueblos libres, una vez desaparecido el poder real; f) Las provincias por su lado, eran denominaciones y territorios, que adolecían de vaguedad e imprecisión respectivamente[617]; g) Desde lo político administrativo "provincia", además de una voz amplia por su generalidad, fue durante mucho tiempo de la colonia una porción de territorio gobernada en nombre del rey por un funcionario (gobernador) que carecía de límites precisos y en dicha vasta extensión no siempre la autoridad ejercía el poder de forma eficaz[618]; h) Las provincias significaban los pueblos, las villas, los curatos y no entran a tener importancia política hasta después de la Revolución de Mayo; i) "El tránsito de la ciudad, del municipio, a la provincia se produjo casi sin conflicto; puede decirse que esta surgió por la extensión del radio de influencia territorial de aquella"[619].

En otras palabras, se habla de movimiento urbano, no son provincias que se forman, son ciudades que se emancipan de otras y arrastran consigo en ese movimiento un pedazo de tierra más o menos extenso. El origen de las provincias argentinas es puramente comunal.

---

[616] VARELA, Luis V., Cámara de Diputados, Provincia de Buenos Aires, 11/8/1897. Citado por Lazarte, Juan, *Federalismo…*, ob. cit., p. 131.

[617] "…nadie sabía dónde empezaba una provincia y dónde terminaba otra, fuera de alguna jurisdicción anotada a base de un pequeño poblado, la gobernación era la ciudad o asiento del poder" (Lazarte, Juan, *Federalismo…*, ob. cit., p. 132).

[618] RAMOS MEJÍA, Francisco, *El federalismo argentino*, p. 213, cit. por Lazarte Juan, *Federalismo…,* ob. cit., p. 133.

[619] ROSATTI, Horacio Daniel, *La construcción del Estado argentino, Ensayos sobre la historia argentina*, t. I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, p. 141.

"Tantas ciudades, tantas provincias. Ese fenómeno se observa con igual claridad en la Historia de España; la ciudad es el todo y su territorio un apéndice, y es debido a la importancia que tomaron los Cabildos haciendo a las ciudades centro de atracción preponderante"[620]. "Cada ciudad se convertía así en cabeza de distrito: la ciudad fortaleza; la ciudad-cuartel de los primeros tiempos crece, aumenta, cultiva los campos vecinos y adquiere ese espíritu localista que traduce el afán autonómico municipal. Hay treces ciudades que se convierten en otras tantas provincias (solo se exceptúa Entre Ríos que tenía cinco villas y ninguna ciudad). He aquí el origen de las provincias"[621].

Hay autores que directamente titulan alguno de sus trabajos,lo que coadyuva a la confirmación de nuestra hipótesis: "Del municipio indiano a la Provincia Argentina"[622].

Por lo pronto, hemos hecho el esfuerzo por dejar sentado empíricamente, en nuestro país, que la comunidad local precedió a la ciudad, aquellas al municipio, el municipio a la provincia y, todos ellos juntos a la Nación.

Las otras preguntas exceden el tratamiento en este trabajo. Lo que sí se reitera es que el municipio en nuestro país fue anterior a la Provincia, y al Estado federal.

Sección 3. Conclusiones

ALBERDI, el gran tucumano, es la pluma más popular y trascendente de la historia constitucional argentina.

Es por eso que exalta la necesidad de separar lo político de lo administrativo, fortaleciendo el poder municipal (lo propuso como cuarto poder además de la tríada:

---

[620] RAMOS MEJÍA, Francisco, *El federalismo Argentino* (Fragmentos de la Historia Argentina), Lajouane, Buenos Aires, 1889, p. 284.

[621] ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Federalismo Argentino*, ob. cit., "Las ciudades que ocupaban el territorio de lo que hoy se llama República Argentina, ampliando paulatinamente su radio de acción, extendiéndose en las campañas gracias al aumento de la población y a la natural influencia ciudadana, formaron verdaderos núcleos autónomos, en los cuales el conglomerado urbano dominaba de tal forma que su nombre se extendió a la zona rural de su dependencia", citado por CRAVACUORE, Daniel, Conferencia brindada en Gualeguaychú (Entre Ríos), "Aquel federalismo de base municipal", en https://www.eldiaonline.com/, rec. 10/3/2020.

[622] ROSA, José María, *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación social y política de las provincias Argentinas*, www.labaldrich.com.ar, 3/2020.

legislativo, ejecutivo y judicial) y restablecido con necesarias renovaciones la institución de los cabildos.

Propició el restablecimiento de los cabildos electivos popularmente con amplias funciones y ensayó varias propuestas dentro de las cuales se destaca lo referente a la anticorrupción y más eficacia en la función municipal. Con relación a la motivación o excitación que deberían tener los cabildantes para cumplir con su deber "el pago de un sueldo por sus servicios, y la imposición de una multa por sus omisiones. Y el medio de que la multa no quede ilusoria es dar la mitad de su producto al que denuncia la omisión.

Famosa es su alocución "la patria chica, del partido, del municipio será el punto de arranque de la gran patria Argentina…, el resto es de la educación".

Esteban ECHEVERRÍA hace lo propio con ideas profundas y novedosas, y ha sido uno de los más fervorosos defensores de la autonomía municipal, debido a que su idea de una descentralización amplia y absoluta era compatible con la de la conformación de una confederación de municipios.

Producto de un aquilatado espíritu naturalista e integracionista con el indio que habitaba nuestras pampas, y con el que aún se combatía, proclamó la intención de asociar a los indios a los municipios: "(Q)uiero que a ese núcleo primitivo de asociación municipal, a esa pequeña patria, se incorporen todas esas individualidades nómades que vagan por nuestros campos, que dejen la lanza, abran allí su corazón a los efectos simpáticos y sociales y se despojen poco a poco de su selvática rudeza".

Además señalaba necesidades como "esparramar el poder en el pueblo", "pueblos sin caudillos", "el sistema municipal como garantía de federación", "la descentralización del poder político como respuesta a los males de la época", "el municipio como escuela", "la formación de pequeñas patrias municipales".

MITRE, considerado un seguidor de la ideas de Alexis DE TOCQUEVILLE, tuvo una opinión distinta respecto de la supresión de los cabildos, al señalar que la "ley no hizo sino consagrar un hecho y el error no estuvo en destruir los Cabildos que habían llegado a ser elementos de desorden, sino en no reemplazarlos con verdaderas municipalidades".

También, en su abanico discursivo: precisó el concepto de autonomía municipal, como el "sistema del propio gobierno aplicado a la localidad", consideró al municipio

como cuarto poder del Estado, reconociendo la vida política propia de las instituciones municipales, determinó a la elección popular de los municipales como "nervio" y "peculiaridad" del poder municipal, completando "sin cuyo requisito deja de ser poder", previó los males de la centralización, introdujo una novedad en el tema de la competencia territorial sobre la que actuaría tanto la administración central como la municipal (que la administración debía ser Central, Departamental, y Municipal), que no habrían instituciones municipales sin sus recursos, bases económicas y financieras (los facultaba para el cobro de diversos impuestos y una coparticipación porcentual en las contribuciones directas, los que recaudaría), criticó el artículo 170 de la Constitución de Buenos Aires (Estado) de 1854 (y, con el mismo criterio, el art. 5º de la Constitución de la Confederación), porque "adolecía de la deficiencia de no sentar algunos principios generales del régimen municipal, que quedaba así librado a la discrecionalidad del gobierno".

SARMIENTO se destaca por la contundencia de su mensaje respecto del municipio, el que goza de total actualidad.

Entendió fielmente la institución desde sus comienzos hasta el momento en que vivía: La Municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales ("el poder municipal es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el feudalismo, hasta producir las libertades modernas"), el municipio es de existencia natural, no lo traza el legislador, existe antes que él o se forma a su vista, es la base de todas las libertades, la organización municipal supone una reunión de familias, la autonomía municipal como derecho innato de los vecinos (gobernarse y administrarse a sí mismos es un derecho innato, el que tienen los vecinos de cada villa, ciudad o pueblo), la municipalidad es una organización formada a la luz de intereses y necesidades comunes, sirvió como herramienta del federalismo y base del sistema representativo, las fuentes vivas de la municipalidad han servido a los fines de la organización federal, sin chocarse con el sistema representativo y sirviéndolas de base por el contrario.

En su disputa de construcción de la república y de reconocimiento del municipio como legítimo, y la necesidad de distribución del poder hacia "el despoblado", es más claro y convincente —a nuestro juicio— que ALBERDI quien parte de la idea de la ilegitimidad de origen de la ciudad por su anarquía y desorden.

José Manuel ESTRADA expresa su pensamiento sobre el municipio de la siguiente forma: el Municipio es una forma elemental y distinta de soberanía ("El municipio no es un poder de gobierno provincial. Municipio, Provincia y Nación son tres categorías políticas o tres entidades autonómicas con gobierno propio"), plantea la base de la república municipal, funda la existencia de la libertad cuando se organiza bajo el imperio de la ley, la independencia comunal y la igualdad de todas las personas, individuos o colectivos visibles o jurídicas, deplora la supresión de los Cabildos, describió y advirtió la división de la Provincia de Buenos Aires en dos sociedades específicamente diversas (la ciudad y la campaña), exclamó que el principio vital del municipio está en el barrio, adjudica el fracaso del régimen municipal de Buenos Aires luego de 1852, en gran parte, a la injerencia del poder general sobre el local y, fundamentalmente a la monstruosa concentración administrativa que aún conserva.

Es muy útil a la doctrina municipalista la visión de Alexis DE TOCQUEVILLE (quien hizo girar su obra en el análisis exhaustivo de la libertad, la participación y la democracia comunal) el que, según Ezequiel ABÁSOLO reconoce en Esteban ECHEVERRÍA a su fiel seguidor en el Río de La Plata, no así a ALBERDI.

El entusiasmo "municipalista" argentino de mediados del siglo XIX tuvo intensos y muy concretos puntos de contacto con el pensamiento del autor francés, aunque fue un traspaso de ideas con alteraciones; ECHEVERRÍA se nutrió del autor francés pero tuvo "perspectiva propia" en el tema, por lo que se habla que en el Plata hubo una "refracción" de las ideas TOCQUEVILLEanas.

El feliz aporte del autor contemporáneo mencionado (en su obra "Elementos TOCQUEVILLEanos…") nos obliga a realizar una autocrítica sobre la carencia de su seguimiento de aquellas ideas federalistas, participativas y de independencia comunal del francés en la época organizacional de la república, y la imprescindible necesidad de hacerlo ahora.

De los denominados continuadores se destacan ALEM, Joaquín V. GONZÁLEZ, DE LA TORRE y Juan Domingo PERÓN, todos marcados con sesgo político.

Es gratamente llamativa la apreciación de PERÓN sobre el municipio, destacando su raíz basilar y preexistente al Estado.

Las posiciones de los autores sobre el tema bajo tratamiento puede ser expuesta de forma directa o indirecta, ya que, más que discurrir sobre si el municipio o la comunidad local (o ambos) es anterior al Estado nacional o al estado provincial, o a ambos, se ocuparon de desentrañar la naturaleza jurídica del municipio, es decir si era autónomo o autárquico.

Desde nuestra posición, entendemos que tratar, estudiare investigar sobre qué fue primero es de vital importancia para proyectar el estatus y el funcionamiento del municipio en el Estado.

Analizamos las opiniones en dos grandes grupos, de un lado los que entienden que el municipio es anterior a las estructuras estatales, los que denominamos afirmacionistas, y los que, en sentido contrario, dicen que el municipio es posterior a ellos.

Generalmente en este estudio se entrecruzan pensamientos iusfilosóficos de los que es muy difícil desembarazarse, por lo que la discusión en su núcleo, salvo algunas variantes, se reduce a dos doctrinas, por un lado los iusnaturalistas y, por otro, los iuspositivistas.

Un subpunto que abordamos que hipotéticamente genera dudas contra la tesis afirmacionista es la situación de la provincia, con su estructura política-jurídica, si fue anterior o no al municipio, lo que queda demostrado que, primero fueron los cabildos-ciudades (ciudades más importantes cabeceras o capitales de otras menores), que luego extendieron sus fronteras y se llamaron provincias.

El proceso social del federalismo argentino es anterior a la historia republicana, antes del proceso emancipador, y sin perjuicio del facto propio de las libertades locales o autonomía local (municipal), las ciudades y sus pueblos se encuentran oprimidos por la centralización, autoritarismo y forma unitaria de gobernar por parte de la Corona y sus funcionarios.

La Revolución de Mayo fue un movimiento local de la ciudad de Buenos Aires que utilizó la institución de gobierno municipal, el Cabildo, como iniciación para restaurar o destruir los poderes imperiales, quedando demostrado a través de la convocatoria de la Junta de mayo a todos los cabildos de las ciudades y pueblos, para que sean representados por sus diputados.

La revolución es orquestada y protagonizada por el pueblo en Cabildo abierto de la ciudad, mientras que las provincias, eran denominaciones y territorios, que adolecían de vaguedad e imprecisión, respectivamente.

Desde lo político administrativo "provincia", además de una voz amplia por su generalidad, durante mucho tiempo de la colonia era una porción de territorio gobernada en nombre del rey por un funcionario (gobernador) que carecía de límites precisos y en dicha vasta extensión no siempre la autoridad ejercía el poder de forma eficaz.

Las provincias significaban los pueblos, las villas, los curatos y no entran a tener importancia política hasta después de la Revolución de Mayo.

El tránsito de la ciudad, del municipio, a la provincia se produjo casi sin conflicto; puede decirse que esta surgió por la extensión del radio de influencia territorial de aquella.

Un autor reconocido como José María ROSA, a modo de confirmación de una hipótesis, titula uno de sus libros "Del municipio indiano a la Provincia Argentina".

CAPÍTULO VII

CONTEMPLACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE EL MUNICIPIO Y EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

Sección 1. Interpretación de lo contemplado en la Constitución Nacional sobre la naturaleza del municipio

1.1. En la Constitución Nacional

En la Constitución Nacional no existen más disposiciones sobre el municipio que no sean las de los artículos 5º, 123 y 75 inciso 30.Excluimos de este análisis a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que posee un status jurídico y político distinto sujeto a prescripciones constitucionales[623].Volviendo a los municipios de las provincias, se prevé como obligación a ser cumplida por cada provincia la de asegurar el régimen municipal. Esta disposición fue incluida y transcripta de puño y letra por Juan del Campillo, convencional constituyente por la provincia de Córdoba[624].

Mediante la reforma constitucional de 1994 y luego del proceso reformista provinciano con la vuelta a la normalidad democrática, se introdujo la obligación de las provincias de instaurar la autonomía municipal como objetivo máximo de organización municipal. Ello debía acontecer en los aspectos institucional, político, administrativo y económico-financiero, pero cada provincia fijaba el contenido y alcance.

Mucha tinta celeste y blanca, y también extranjera, ha corrido tratando de determinar, por un lado lo que expusieron o entendieron los constituyentes, y conjuntamente la naturaleza jurídica del tercer astro del Estado. Para este último caso, si goza de autarquía o de autonomía. La discusión en la doctrina nacional del derecho público no fue minúscula, y tuvo de uno y otro lado, brillantes exponentes.

---

[623] La Constitución Nacional de 1994 en el artículo 129, fija un status jurídico político autónomo: "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno, será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

[624] HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal*,ob. cit., p. 106.

Fundamentalmente tuvieron su asidero en la llamada Escuela del Litoral, Alcides GRECA, Rafael BIELSA y la posición fue rescatada por Miguel S. MARIENHOFF; y, por el otro lado, la Escuela Municipalista de La Plata, Adolfo KORN VILLAFAÑE —su creador— y Tomás Diego BERNARD.

Decían los primeros, sintetizando sus ideas, que los municipios eran delegaciones administrativas de los poderes provinciales, ubicando esta interpretación en lo que se entiende por autarquía. Y autarquía "...significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta". DROMI define a los entes autárquicos como personas jurídicas públicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o en gestión de servicios públicos"[625].

Autonomía propiamente dicha significa "darse su propia ley", autogobernarse, regirse a sí mismo. Abundemos en opiniones. "La autonomía afecta tanto la facultad del gobierno propio cuanto la de dictarse sus propias normas"[626]. En el estricto sentido del término, los municipios no gozan de esa autonomía, porque en su existencia está ínsita la idea de la subordinación a un ente superior, que en distintos supuestos—caracterizados por cada texto constitucional estatal— lo habilita a intervenir. Se trata de una cualidad de las corporaciones de derecho público, y la ejercen las provincias argentinas, los estados del Brasil, estados miembros de los Estados Unidos de América, cantones suizos, Lander de ALEMania, etc.[627]. El municipio subordinado al Estado procura obtener y mantener su autonomía frente al Estado.

Este término de autonomía —para el caso de los municipios— no puede entenderse en su acepción más estricta, como la atribución de darse sus propias normas y su propia organización (aunque ello pueda ocurrir), sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores. Estas facultades son fundamentalmente la elección de autoridades, la administración de sus intereses y la autosuficiencia financiera[628], ideas que se *aggiornan* con la tesis de ROSATTI que hace depender la autonomía municipal de los

---

[625] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 281 y 282.

[626] OSSORIO Y FLORIT, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales,* Ediciones Zeta, t. I, p. 73.

[627] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 279.

[628] *Enciclopedia Jurídica Omeba,* p. 964.

siguientes elementos constitutivos a modo de condiciones, cuales son: autonormatividad constituyente, autocefalia, autosuficiencia económica o *autarcía*, materia competencial propia y autodeterminación política.

Los municipios argentinos ejercen una autonomía calificada de "municipal", en el sentido que le da la IX Conferencia de Abogados de Córdoba del año 1979, como veremos.

Los municipalistas de La Plata defendieron la autonomía municipal y, la mayor parte de la doctrina, ha entendido que la expresión constitucional "régimen municipal" debe interpretarse como autonomía municipal.

Distinguiendo entre uno y otro ente, los dos son productos del proceso de descentralización del estado, la autonomía obedece a un criterio de descentralización de carácter político, y la autarquía es consecuencia de la descentralización administrativa. Aunque no sin razón Adriano G. Carmona Romay[629] concibe a la autarquía como "autosuficiencia económica". Compartimos el criterio antedicho, desde que la autarquía —bastarse a sí mismo— es el presupuesto fáctico de la autonomía —regirse a sí mismo—.

Al respecto cita Carlos MOUCHET[630] que "La IX Conferencia Nacional de Abogados (San Francisco, Córdoba, 1979) aprobó un despacho en este sentido, con los siguientes fundamentos: 1. Por el origen natural de la institución municipal, basada en las necesarias relaciones de vecindad que el Estado solo debe reconocer. 2. El Municipio, institución política primaria de la democracia representativa, que tiene como cualidad la autonomía. Autonomía que debe ser calificada, para ser distinguida de la del tipo provincial. Esta calificación es la de autonomía municipal. 3. El 'régimen municipal' es el 'gobierno municipal' base institucional como *sustractum* político. 4. El origen constitucional del Municipio en el propio artículo 5º de la Constitución Nacional. 5. El origen electivo de las autoridades locales. 6. La competencia legislativa del mismo. 7. La redacción del artículo 33 del Código Civil, que lo caracteriza como persona pública y estatal, y lo distingue de las personas jurídicas autárquicas. 8. La

[629] Citado por MOUCHET, Carlos, *La Legalidad en el municipio,* Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965, p. 23.

[630] *Pasado y restauración del Régimen Municipal*, Buenos Aires, Perrot, 1957, y *Tendencias actuales de las Instituciones Municipales en América*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1961.

distinción conceptual existente entre el gobierno local y una persona autárquica por razón del origen, competencia y fines. 9. Por la autosuficiencia financiera[631].

También se arriba a esta conclusión luego de una evolución jurisprudencial de la Corte, hasta llegar al caso "Rivademar" en el que se plasma la diferencia entre entidades autónomas y autárquicas.

La doctrina y la jurisprudencia se han basado reiteradamente en diversos escritos de ilustres escritores de la materia derecho público como ALBERDI, ECHEVERRÍA, ESTRADA, SARMIENTO, Lisandro DE LA TORRE, Luis V. VARELA, BIDART CAMPOS, entre muchos otros.

ALBERDI[632], en su obra *Elementos de Derecho Público Provincial* y en su *Anteproyecto de Constitución Provincial para Mendoza* (año 1860), temas y autor que ya estudiamos, especificaba la importancia de los municipios elevándolos a la categoría de poderes administrativos y económicos del estado, conjuntamente con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque comparado, como veremos *infra* con el juicio que hace de ello DANA MONTAÑO, es brillante lo esbozado por ECHEVERRÍA.

También tuvo una gran importancia, como fuente para la interpretación, el Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina, del que se rescata al sistema municipal como palanca del progreso material y de la buena policía, de las ciudades, y que se esperaba que se extienda a toda la República y que sea consignado en las Cartas Provinciales. Y ello, en oportunidad del dictado de la Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires de 1853[633].

---

[631] Ver DROMI, José Roberto, *Federalismo y Municipio*, 2ª Ed., Ciudad Argentina, Buenos Aires 1983, p. 48. MOUCHET, Carlos, *Pasado y restauración del Régimen Municipal*, Buenos Aires, Perrot, 1957; *Tendencias actuales de las Instituciones Municipales en América*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1961.

[632] ALBERDI, Juan Bautista, *Elementos de Derecho Público Provincial*, ob. cit.

[633] Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina, en SAMPAY, Arturo, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, ps. 357-358. De igual modo esta idea es compartida por LINARES QUINTANA citado por ZUCCHERINO, ob. cit., p. 131, quien dice además sobre lo importante del decreto de Urquiza del 2 de septiembre de 1852, el cual restableció la Municipalidad de Buenos Aires bajo una idea moderna que reconoció al municipio como una sociedad natural; siendo definitoria la ley de establecimiento de la Municipalidad de Buenos Aires (6 de mayo de 1853), puesto que organizó al gobierno "como una república representativa municipal".

Haciendo una síntesis de la interpretación que podemos denominar histórica, ha habido una comunidad de ideas en definir al municipio como célula básica, el pedestal granítico sobre el que se debería erigir el edificio de la Nación, conviviendo democráticamente, pero se ha malogrado ese cúmulo contundente al no acertar en la legislación sobre el mismo. Fundamentalmente en el ámbito provincial.

Salvador DANA MONTAÑO, citado por otros autores nos ilustra con la posición de Esteban ECHEVERRÍA —que estudiamos *infra*—, quien se expresaba en su *Ojeada Retrospectiva*. "Queríamos que la vida social y civilizada saliese de las ciudades capitales, se desparramase por todo el país tomase asiento en los lugares y villas, en los distritos y departamentos; descentralizar el poder... para entregárselo a su legítimo dueño, el pueblo (...) Nosotros queríamos que el pueblo pensase y obrase por sí, que se acostumbrase poco a poco a vivir colectivamente, a tomar parte de los intereses de su localidad, comunes a todos, que palpase allí las ventajas del orden, de la paz, del trabajo común; encaminarlo a un fin común. Queríamos formarle en el partido, una patria en pequeño, etc. (...) Concebíamos por esto en la futura organización, la necesidad de descentralizarlo todo; y constituir con ese fin, en cada partido, un centro de atención administrativa y gubernativa que eslabonándose a los demás, imprimiese vida potente y uniforme a la asociación nacional, gobernada por un poder central".

Continúa diciendo DANA MONTAÑO: "Ni la independencia que ALBERDI preconizaba para el Cabildo restaurado, en una nueva municipalidad a crear, ni la mezquina descentralización administrativa que atribuía a los mismos, en sus Elementos y en sus anteproyectos para la provincia de Mendoza, pueden confundirse con la descentralización administrativa y gubernamental (léase política) concebida por ECHEVERRÍA, no solamente para los municipios departamentales, sino para todos los distritos municipales".

Y más adelante dice: "No podríamos decir que el apartamento de la doctrina de ECHEVERRÍA fuera deliberado y que los autores de la Constitución de Santa Fe no quisieron la organización autonómica del municipio. Sin duda actuaron bajo la influencia de la prédica alberdiana, más próxima por ende, más viva de la de aquel. Yo diría más bien, que los autores de la Constitución nacional no acertaron con los medios necesarios y convenientes para estructurar una institución municipal a los fines que debía llenar". Por eso el precepto contenido en el artículo 5º, por insuficiente, dio lugar a una organización municipal inadecuada, cuyos frutos están de manifiesto. La garantía

de la electividad de los miembros de las municipalidades, cuando se establece, es incapaz de dar a estas la anhelada independencia funcional, sin correlativas garantías políticas y financieras. Se frustró así la tentativa de hacer del municipio la escuela primaria de nuestra incipiente democracia"[634].

En la doctrina constitucional, BIDART CAMPOS dice que nace como poder político autónomo por inmediata operatividad de la constitución federal[635]. Asimismo cita al artículo 33 del Código Civil, cuyo contenido define a los municipios como personas jurídicas de existencia necesaria. "El municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias..."[636]. El sustrato municipal radica en la constitución federal, que hace de la comuna una sociedad política intermedia en la gradación jerárquica de poderes: municipio, provincia, estado federal. Esto significa que el primero entra a integrar el último a través de la segunda"[637].

Aunque el espíritu de los constituyentes de 1853 era considerar al sistema municipal "palanca del progreso material...", lo limitaban a funciones de prestador de servicios públicos y de policía local; negándole potencialidad como gobierno político. La idea aparecía algo contradictoria, pero con el tiempo y la evolución de las demandas sociales, no tanto por la letra de la Constitución, se fue generando la concepción de entidad republicana descentralizada y de naturaleza similar a la del estado.

Con lo que queda dicho y probado que tanto los precursores o padres de la Constitución, su espíritu —aunque contradictorio— como la doctrina de los municipalistas, forjaron una interpretación pretoriana esperada. Hoy podemos decir, aunque con algunas reservas que exceden el estudio en este volumen —en cuanto al texto que entendíamos debía plasmarse constitucionalmente— que la *vexata quaestio* del derecho argentino ha culminado. El artículo 123 de la Constitución federal (Reforma sancionada en 1994) estatuye: "Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

---

[634] Ver VANOSSI, Jorge R. y otros, *El Municipio*, Edit. Ciudad Argentina, Mendoza 1984, p. 67-68, capítulo II, Perspectiva Histórica del Municipio Argentino, por Antonio M. HERNÁNDEZ.

[635] BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, t. I, Ed. Ediar, p. 544.

[636] Ídem.

[637] Ídem.

A su turno, María Gabriela ÁBALOS[638] ensaya un interesante catálogo de opiniones de autores sobre el alcance del artículo 123 constitucional federal.

Así enumera las siguientes, cuyo amplio espectro va desde los que aplauden la reforma hasta los que se pronuncian desfavorablemente.

Entre los que se manifiestan en contra están Miguel PADILLA y CASTORINA DE TARQUINI.

Entre estos últimos, Miguel Padilla, por ejemplo, entiende que lo establecido en el artículo 123 obligando a las provincias a adoptar un determinado régimen municipal, sería inconstitucional, pues sostiene que esa decisión es de exclusivo resorte provincial.

Badeni relativiza el texto jurídico y lo somete a la cuestión práctica de su verdadero cumplimiento.

Sin embargo, autores como ROSATTI y SABSAY festejan la consagración constitucional como una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios deben gozar del mismo estatus jurídico. Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro de los ámbitos de autonomía señalados.

Por su lado, LOSA dice que si bien el término autonomía no requiere mayores aclaraciones, lo cierto es que el constituyente no deseó encontrarse con sorpresas ulteriores y prefirió enumerar los ámbitos precisos donde no existiera posibilidad de discusión: institucional, política, administrativa, económica y financiera. De esta forma, afirma que arribar legislativamente a comunas autónomas en el orden nacional constitucional es un paso positivo y acorde con los tiempos que nos toca vivir de mayores competencias y controles locales.

También EKMEKDJIÁN entiende que esta especificación que trae el artículo 123 es útil y conveniente, y "hasta necesaria —agrega— para desbaratar, de ahora en adelante, los sesgos doctrinarios que todavía después de la sentencia de la Corte

[638] "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994", en Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de derecho Constitucional, N° 8 – enero-junio de 2003, consultado el 29/2/2020.

Suprema en el caso 'Rivademar'—de 1989— se han mostrado reacios a aceptar la autonomía de los municipios".

Por nuestro lado, pensamos que dentro del esquema de descentralización política que emana de nuestro sistema federal, el municipio aparece como un verdadero gobierno que integra el trípode con el gobierno nacional y las provincias, cada uno en su esfera de competencia y con sus autoridades propias. Indudablemente, esto se ve reforzado con la reforma introducida en 1994 en el artículo 123, ya que esta cláusula busca la inserción del municipio argentino en la vida política del país.

En relación con las condiciones impuestas por el artículo 5º a las provincias para que el gobierno federal le garantice a cada una el goce y ejercicio de sus instituciones, entendemos siguiendo a NATALE, que han sido ampliadas con la reforma, porque la autonomía municipal aparece ahora integrando el grupo de estas. De forma tal que las provincias no podrán ignorar el mandato constitucional en este sentido, ni limitarlo al extremo de desnaturalizarlo.

Sin embargo, coincidimos con los autores citados que opinan que será de competencia provincial encuadrar a sus respectivos municipios dentro de los ámbitos de autonomía indicados. Así nos encontraremos con municipios que podrán tener un estatus de autonomía plena y habrá otros que tendrán en cambio, una autonomía semiplena o relativa.

Cabe resaltar por último que la inclusión constitucional de la autonomía municipal con los alcances señalados, es un paso positivo, según nuestra opinión, que implica una respuesta acorde con las tendencias doctrinarias, jurisprudenciales y del moderno constitucionalismo provincial que han calado más hondo en la verdadera naturaleza institucional del municipio.

En la actualidad, la doctrina se encolumna detrás de la autonomía municipal siendo escasos los especialistas que continúan opinando en contra. En la Provincia de Buenos Aires, es incesante la prédica autonomista de Néstor Osvaldo LOSA, Ricardo Pablo RECA, Ricardo Miguel ZUCCHERINO, Daniel J. FILLOY, Carlos D´AGOSTINO, Orlando D. PULVIRENTI, objetivo al que adherimos proponiendo una reforma constitucional que consagre definitivamente la autonomía municipal[639].

[639] Nuestro libro *Autonomía Municipal*. *Sobre esta piedra edificaremos el Estado*, Scotti, La Plata, 2010.

1.2. En las Constituciones Provinciales

Demos una breve noticia histórica. El municipio apareció a la luz de la unidad nacional, cuando ejerciéndose el poder constituyente originario se fundó el plexo jurídico de base, como un ente que ya existía. Había experiencias de organización política municipal, había municipios preconstitucionales. Los post-constitucionales fueron creación descriptiva y normativa de las legislaturas, previendo el futuro institucional de las provincias, pero, sin hesitación, los pre-constitucionales exigieron y limitaron a los legisladores provincianos a estatuir a su propia imagen a los demás municipios. Entiéndase que los legisladores (provinciales) no hicieron más que fotografiar una realidad en la cual, los municipios eran un modelo de organización política-jurídica subyacente. A medida que se iba poblando el territorio de cada estado miembro, cada núcleo poblacional constituía una ciudad, una comunidad, que luego sería reconocida como municipio mediante sanción de una ley provincial. Entonces, nótese como se diferencian, el carácter constituyente de base natural y sociológica, política y también jurídica "primaria", de la condición de eficacia de naturaleza jurídica positiva, en la formación del municipio argentino.

De aquel pilar granítico, artículo 5º de la Carta Magna, las provincias habrían de crear en sus textos constitucionales locales tres tipos de municipios. Los municipios de autarquía, y los municipios de autonomía (municipal) semiplena[640] y de autonomía (municipal) plena[641].

La primera interpretación y contemplación prevaleció en cada provincia, en sus textos originarios, pero, con el tiempo y, fundamentalmente desde el hito histórico de Santa Fe de 1921, y con el nacimiento de las provincias más nuevas a partir de 1957[642], surge la consagración jurídico-constituyente de la autonomía municipal.

---

[640] Entendida la autonomía municipal semiplena para los municipios que ejercen una autonomía política, administrativa, económica, financiera y tributaria, pero que no se dan sus cartas orgánicas. Es decir sin la autonomía institucional.

[641] La autonomía plena es la que gozan los municipios, generalmente de ciudades de primera categoría contando en su potencial la facultad de darse sus propias constituciones municipales; es decir con autonomía institucional.

[642] BERNARD, Tomás Diego, *Régimen Municipal Argentino*, ob. cit., ps. 3 y ss.

El autor de La Plata, BERNARD, enseña tres etapas claras en el "vía crucis" del municipio argentino. Primera etapa "de los Cabildos" (desde la conquista —siglo XVI— hasta la supresión de los Cabildos —1821—). Segunda, que arranca con la Constitución Nacional(1º de mayo de 1853), y al ponerse en vigencia el art. 5º, y Tercera llamada de "resurrección" que se inicia con el breve fulgor de la Constitución santafesina (de 1921), que crea los municipios de convención, consolidado temporáneamente, a partir de 1957, cuando algunas provincias argentinas al reformar sus textos constitucionales, como también varias nuevas provincias (ex territorios nacionales), aceptan los municipios de convención con *self goverment* y *self depend*[643].

Habremos de sumar a estas etapas el nuevo proceso reformista constitucional provinciano, que ha ocurrido y ocurre hasta hoy desde la vuelta a la normalidad democrática y al estado de derecho. Contemos a partir del mes de diciembre de 1983, fecha de asunción del Gobierno Constitucional. Y merced a un merecido reacomodamiento a las reales circunstancias de la época actual, la totalidad de las reformas declaran con énfasis la autonomía municipal y a los municipios de convención para las ciudades de primera categoría.

Hay excepciones indeseables que luego veremos. Pero, vayamos a lo positivo. Consagran la autonomía municipal los siguientes textos constitucionales de: Catamarca (del 3 de setiembre de 1988), Córdoba (del 26 de abril de 1987), Chaco (del 7 de diciembre de 1957), Chubut (del 26 de noviembre de 1957), Formosa (del 29 de noviembre de 1957), Jujuy (de octubre de 1986), La Pampa (de 1960), La Rioja (del 14 de agosto de 1986), Misiones (del 21 de abril de 1958), Neuquén (de 1957), Río Negro (del 3 de junio de 1988), Salta (del 14 de junio de 1986), San Juan (del 23 de abril de 1987), Tucumán (22 de enero de 1991), Santa Cruz (del 28 de noviembre de 1957), Santiago del Estero (del 1 de abril de 1986) y Tierra del Fuego (del 17 de mayo de 1991).

Con motivo de la consagración de la autonomía municipal institucional, en la actualidad existen más de doscientas cartas orgánicas municipales por sendas

[643] Ídem, ps. 1 y ss.

comunidades locales y, Corrientes es la provincia en la que más se ha practicado el poder constituyente de tercer grado[644].

Las provincias que en sus constituciones no contemplan la autonomía municipal, son las de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, y en muchas que la contemplan en la práctica no la realizan efectivamente.

Otro autor constitucionalista, Néstor Pedro SAGÜÉS, efectúa un balance sobre el régimen municipal de la Constitución, esbozando la existencia de tres modelos de municipios que "han circulado en el derecho público argentino con distinta suerte". Ellos son el "municipio cabildo" alberdiano, con un éxito normativo inicial (dada su recepción en muchas constituciones locales inmediatamente posteriores a la organización nacional) no prosperó en nuestra experiencia jurídica". "El 'municipio estado', auspiciado por una abundante doctrina municipalista, y refrendado por un puñado de constituciones provinciales, sigue todavía sin concretar un desarrollo pleno y divulgado". "El 'municipio arrinconado' que es el que está en la realidad"[645].Y sigue diciendo el autor que "triunfó una versión mezquina de la expresión 'régimen municipal' que postula la Constitución Nacional, arribándose a una situación de desmunicipalización, semejante a la producida, con la desfederalización, enel ámbito de las relaciones Nación-Provincias"[646].

Esta opinión del autor compartible por muchos, es la que se ha plasmado en la realidad, "un municipio a medio hacer", una obra no culminada, como si hubiera quedado el andamiaje de un proyecto inconcluso. Proyecto de los constituyentes de 1853, fundamentalmente imbuidos de las ideas de ALBERDI, y que los continuadores prácticos, los protagonistas de la actividad política, los gobernantes no supieron entender sobre las bondades del municipio.

Pero como siempre lo importante será el contenido, la realidad, los actores de las comunidades municipales, lo trascendente está en la vocación municipalista que deben tener los pueblos; ellos son los responsables de un avance del municipio como dueños

---

[644] FIDYKA, Leopoldo, "Las Cartas Municipales en la república Argentina. Relevancia, componentes y desafíos", Revista Argentina de Derecho Municipal, dirigida por Iván Darío TENAGLIA, Número 5, Mayo 2020, IJ-CMXVI-584.

[645] SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El Régimen Municipal de la Constitución (a propósito del cabildo alberdiano),* La Ley, Revista Jurídica, p. 1002.

[646] Ídem.

indeterminados de la soberanía que creemos que tienen, individualmente derramada en cada municipio a modo de partes que integran un todo sistemático.

Más aún, en la Provincia de Buenos Aires, aquella mezquindad, el recorte deliberado de reconocimiento y funciones a la hora de constituir un diseño de sociedad y de poder —una arquitectura jurídica capaz de describir completamente al tercer astro político institucional— son aumentados.

1.3. Situación en el derecho constitucional bonaerense

Por su parte la Provincia de Buenos Aires, en el texto que estudiaremos más adelante, intentó reformar su constitución e instaurar la autonomía municipal; y el plebiscito del 5 de agosto de 1990 desaprobó con un no mayoritario la ley de Reforma Constitucional 10.589.

Luego en 1994, oportunidad en que se reformó el texto constitucional provincial, la ley que declaró la necesidad de la reforma fijó como uno de los puntos susceptibles de modificación, el Capítulo VI, Régimen Municipal. Pero, nada en materia municipal se modificó, quedando vigente e intacto en este acápite el texto que viene desde la Constitución de 1934. Aclaremos que la derogada reforma de constitución de 1949 —a nivel bonaerense— tampoco preveía la autonomía municipal.

La realidad bonaerense refleja tanto en el texto jurídico constitucional como en la práctica, que existe un municipio con naturaleza jurídica autárquica, con algunas descentralizaciones tributarias y financieras de la Provincia que fijan una tendencia favorable. Sobre todo desde la asunción del Gobierno a partir de diciembre de 1987, el que inició un plan de efectiva descentralización política, aumentando la esfera de competencias municipales, específicamente en las materias que mencionamos *supra*. Algunos impuestos provinciales, como el inmobiliario urbano y rural y el de ingresos brutos son percibidos por las municipalidades y girados luego al Tesoro Provincial, reservándose —cada municipalidad— lo que corresponde por alícuota de la Ley de Coparticipación provincial. En algunos municipios se han mejorado los índices recaudatorios como consecuencia de la inmediatez y mejor control por parte del Gobierno Municipal sobre los contribuyentes.

Se impone en los tiempos que corren, una necesidad de actuación municipal a modo de ensayo, de preparación técnica administrativa-funcional—en general—como

también el consecuente cambio de mentalidades de los ciudadanos, sobre competencias que, constitucionalmente no tiene delegadas, pero que son —atendiendo a razones de mayor eficacia e inmediatez en la solución de necesidades colectivas— otorgables por la Provincia.

Se produjo un leve cambio, de a poco, en el reparto de competencias de los tres órganos políticos (municipio, provincia y Estado federal), prefiriéndose en las decisiones políticas del Gobierno provincial bonaerense (período de 1991-1999), la *legitimidad* y la *justicia concreta* a la legalidad y a la vigencia. De todos modos siempre está latente la idea de la adecuación de las normas constitucionales a la realidad; Buenos Aires, necesita una reforma constitucional que instaure un nuevo sistema municipal. Esta es una cuestión a resolver por los protagonistas del sistema político. De la rica cantera de la teoría y ciencia constitucional se nutren las decisiones políticas fundamentales, "no sin razón desde que la ciencia merece su nombre, la humanidad ha hecho de la Constitución del Estado uno de los objetivos predilectos de su meditación"[647].

En la sociedad bonaerense, estamos esperando que ello ocurra, aunque en 2020 dos municipios tomaron el toro por las astas y emprendieron un camino más práctico para reclamar el cumplimiento por la Provincia de lo normado en la Constitución Nacional. Se trata de convocatorias a convenciones constituyentes municipales para la sanción de las cartas municipales respectivas y de acción judicial de declaración de certeza e inconstitucionalidad del régimen municipal constitucional bonaerense[648].

1.4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Realizamos una breve advertencia sobre este tema. Vamos a analizar la naturaleza jurídica del municipio argentino, de acuerdo con lo que sobre esta temática ha juzgado —en el curso de nuestra historia constitucional— la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este es un tema recurrente e imprescindible para el Derecho

[647] Ver *Constitución de la Provincia de La Rioja*, Proemio de Carlos D. Tulián, Depalma, Buenos Aires, 1986.

[648] En el primer caso, así lo han realizado las municipalidades de RIVADAVIA y CASTELLI, mientras que, en el último caso, lo ha realizado el municipio de CASTELLI.

Municipal. Simultáneamente abonamos el tratamiento de los fallos judiciales con la doctrina —que creemos más calificada— de distinguidos estudiosos argentinos.

1.4.1. Etapa de aceptación de la autonomía de las municipalidades

En el análisis en que ha tocado a la Corte exponer y disponer sobre el municipio argentino, se ha referido exclusivamente a los municipios de Provincia, es decir a la interpretación de la disposición del artículo 5º de la Constitución federal. Quedaba fuera de este análisis la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con su status jurídico y su normativa constitucional particular aplicable, en los arts. 67 inc. 27 y 86 inc. 3º, de la constitución (1853-60). Pero, adelantemos, que en oportunidad de resolver algunos casos para la Municipalidad de Buenos Aires, también lo hizo extensivo al art. 5º como veremos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sus comienzos se expidió a favor de la naturaleza jurídica autónoma del municipio[649].

Así en 1870 "en ocasión de decidir acerca de su competencia para conocer de una demanda de un particular contra la provincia de Santa Fe, afirmó enfáticamente la independencia de las provincias, frente a los poderes de la Nación, para decidir lo que hace al régimen de sus propias instituciones, materia dentro de la que se incluye el derecho municipal, el que entendió de competencia exclusiva del ordenamiento local" (Fallos,9-277)[650].

Declaró que la obligación impuesta a las provincias por el art. 5 de la Constitución, era fiel reflejo de la tradición hispano criolla, de donde surgía, impuesta en la realidad institucional de nuestro país, la existencia de un derecho municipal autónomo, que rige con independencia del legislador y solamente sujeto a la competencia exclusiva del "municipio" (Fallos 171, p. 279)[651].

---

[649] Fallos, t. 9, p. 279.

[650] Ver *Dictamen de la Procuradora Fiscal de la Procuración Fiscal de la Nación*, Dra. Graciela REIRIZ, en la causa "Rivademar, Angela D. B. MARTÍNEZ Galván de, c. Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción", *Municipalismo y Democracia*, Fundación Jorge Roulet, Centro de Participación Política, Buenos Aires 1989, ps. 132-133.

[651] BERNARD, Tomás D., *Régimen...*, ob. cit., p. 32-33; HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho...*, ob. cit. ps. 306-307.

En otros fallos posteriores expresó "que eran gobiernos o poderes dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades" (Fallos t. 5, p. 284 y t. 13, p. 117)[652].

1.4.2. Etapa predominantemente autarquista

El cambio de criterio sobrevino con el sonado caso "Ferrocarril del Sud contra Municipalidad de La Plata", del 1º de junio de 1911. Allí se afirma la posición autarquista cuando dice que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites previstos como entidades de régimen provincial y sujeta a su propia legislación (Constitución Nacional, art. 5), para lo cual ejercen también facultades impositivas y co-extensivas en la parte del poder que para ese objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía"[653].En 1916, se volvió a la doctrina acuñada en Fallos 114, reafirmando implícitamente el carácter autárquico del municipio (Fallos 123,313).En Fallos 154-25, se reafirma el carácter de delegación de poderes por la Provincia, pero se los considera organismos de gobiernos y se los define como entidades esenciales. En Fallos 156-123, aunque se refiere a las facultades de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el tribunal se explaya sobre el artículo 5 de la Constitución, considerado que el régimen municipal es un requisito de la autonomía provincial. Es el caso Cartagenova, en el año 1930, año en que sigue firme la idea de naturaleza autárquica del municipio. Tampoco varía esta concepción, en su idea básica en Fallos 192-17. HERNÁNDEZ nos aporta el Fallo 194-111, diciendo la Corte que "las municipalidades no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal"[654].

El cambio, dice la Dra. María Graciela REIRIZ, a quien seguimos en este estudio, se produce en 1994.

En "Fallos" 199-423, "destacó que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen los principios, derechos y garantías establecidas en la

[652] Fallos, t. 113, p. 282 y t. 123, p. 313.

[653] Ver BERNARD, Tomás D., *Régimen…,* ob. cit., p. 32.

[654] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 307.

Carta Fundamental de la República. Así mismo desentrañando el alcance de la expresión 'régimen municipal' contenida en el art. 5º, sostuvo que se traduce en el establecimiento del municipio como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias pero en manera alguna importa la prefijación del sistema económico-financiero al cual deba ajustarse la organización comunal. Atribución esta última que entra en la órbita de las facultades propias locales, conforme a los arts.104,105y 106 de la Constitución (1853-60)"[655].

Se reafirma esta jurisprudencia en Fallos 249-99 (año 1961) y en Fallos 259-166 [656].

Según MONTBRUM, el cambio se va denotando en la causa "Centro de residentes de la Provincia de Santa Fe c/ Municipalidad de Neuquén", resuelto en 1985, "y en el marco de una constitución provincial receptora de la autonomía, la Corte resolvió la inconstitucionalidad de una ley provincial que establecía la intervención del fiscal de Estado en los juicios en que un municipio sea parte, por considerar que esto es un doble gobierno o superposición de autoridad en materia propia y excluyente de decisión del municipio". En otro considerando señaló la Corte "la existencia de los municipios como entes de gobierno primario aparece impuesta por la Constitución federal como condición esencial de la organización política de las provincias con posibilidad de que estas adopten diferentes organismos para cumplirla, habiendo la Provincia del Neuquén optado por establecer un sistema municipal de netos caracteres de autonomía y hallándose atribuidos por la Constitución local todos los poderes que son necesarios a cada municipalidad para resolver por sí los asuntos de orden comunal y de carácter eminentemente popular"[657].

El último fallo "autarquista"—que analiza REIRIZ en su tercer considerando del leading case "Rivademar"—, es el recaído en autos "Ambros Parmegiani, S.A. y Genaro Fernández, S.A. Empresas Asociadas", sentenciando la Corte que las Municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos (Sent. del 1º de abril de 1986).

---

[655] REIRIZ, Graciela, *Dictamen…,* ob. cit., p. 134.

[656] Ídem, p. 135.

[657] MONTBRUM, Alberto, *La naturaleza política del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía*, Revista Jurídica *El Derecho*, t. 149, p. 762 y ss.

1.4.3. El reconocimiento de la autonomía municipal

La interpretación y dictamen de Graciela REIRIZ (Procuradora Fiscal de la Procuración General de la Nación) y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de, c/ Municipalidad de Rosario sobre recurso contencioso administrativo" (marzo, 21 de 1989) [658] cambió la posición antañona de la Corte sobre la naturaleza jurídica del municipio. Analicemos sus considerandos.

En realidad se trató de una definición autonómica del municipio por exclusión, ya que lo que argumenta el dictamen es la naturaleza "no autárquica" del municipio, de lo que se debe colegir su naturaleza "autónoma".

A) Que la Corte se había pronunciado claramente en favor de la autarquía de las municipalidades (fallos 114-282) y como "delegaciones de los mismos poderes provinciales" (123-313, 308-403, entre otros) como ya hemos estudiado.

B) Que la situación en el derecho público provincial de la época, aconseja —en virtud de las constituciones provinciales que han establecido expresamente en sus sus textos la "autonomía municipal"—interpretar de modo no uniforme para toda la República la doctrina autarquista, por lo que propicia su revisión. Y en este sentido, que existen categorías de municipios, según gocen o no del poder constituyente de dictar sus cartas orgánicas, es decir teniendo autonomía plena o semiplena. Es decir, que autonomía no es igual a dictado de carta orgánica.

C) Que prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales, mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios. Y allí detalla esos caracteres que siguen.

a) El origen constitucional de los municipios, frente al meramente legal de las entidades autárquicas.

b) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en las entidades autárquicas.

[658] *Dictamen de la Procuradora General de la Nación y Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, ob. cit., ps. 139 y ss.

c) En cuanto a la supresión o desaparición de los municipios, cosa imposible si tenemos en cuenta que la constitución asegura su existencia, ocurriendo lo contrario en los entes autárquicos.

d) El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de entidades autárquicas.

e) El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, Código Civil y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos.

f) El alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas.

g) 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.

h) La elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

i) La reafirmación del criterio que se trata de organismos de gobierno de carácter esencial.

j) El reconocimiento que tienen un ámbito propio para administrar.

D) Que se continúa con el criterio que los "constituyentes entendieron atribuir carácter de modelo para las provincias, a las Municipalidades de Buenos Aires; y que esta no es una mera repartición administrativa".

E) Que si se entiende que son órganos de gobierno —aun cuando no se trate del gobierno político, que es del resorte de las autoridades provinciales, sino del gobierno municipal— resulta inconcebible que ese gobierno, bien se ejerza en un ámbito limitado territorial y funcionalmente, esté desprovisto del poder de designar y remover a sus empleados.

La Corte ratificó el criterio autonomista al sentenciar en causa "Promenade, S.R.L. c/ Municipalidad de San Isidro sobre Recurso Extraordinario" (agosto, 24 de 1989).

Aquí, desarrolló el tema de la naturaleza de las ordenanzas municipales, estableciendo el carácter de actos legislativos de sustancia normativa[659]. Agregando "que las ordenanzas emanan de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular; es como la ley una expresión 'soberana' de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada, diferenciándolo además del reglamento". Los legisladores provinciales de Buenos Aires, han reconocido lo que ya adelantábamos en nuestro libro *Ley Orgánica de las Municipalidades,* sobre la naturaleza de las ordenanzas en cuanto leyes en sentido formal y material, al agregar el carácter material de las ordenanzas en el artículo 77 del Decreto Ley 6769/58. Recordemos que solo se reconocía la naturaleza legal material.

1.5. Abandono virtual del caso Rivademar

Ocurrió en el fallo del alto Tribunal en el mes de junio de 1991.

Allí estableció un criterio que, aunque no lo mencionó, se apartó de los principios trazados en el caso Rivademar. Se trata del caso "Municipalidad de la Ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa fe sobre inconstitucionalidad"[660]en el que resultó rechazada una demanda de la Municipalidad de Rosario que controvertía la validez de disposiciones legales provinciales que afectaban la libre disponibilidad de recursos municipales. "...(L)a interferencia del poder provincial en el ámbito municipal, es planteada por la actora como una amenaza de futuros avances que podrían desarticular su autonomía gubernamental; sin invocar ni mucho menos demostrar, que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituye un impedimento para subsistir como unidad política autónoma".

La minoría de la Corte (FAYT, BELLUSCIO, PETRACCHI), receptando y aplicando los criterios autonómicos de los municipios in re "Rivademar", sostuvo la validez de la pretensión de la actora, interpretando que "las normas legales cuestionadas importaban la asunción por parte de la autoridad provincial de funciones que hacen a la

[659] MONTBRUM, Alberto, *La naturaleza política…,* ob. cit., *El Derecho*, t. 149, p. 763.

[660] Ídem, p. 764.

administración directa de los intereses municipales cuales son las atinentes a la elaboración del presupuesto y destino de sus recursos".

1.6. Un fallo sobre Universidades nacionales

Si nos atenemos a lo expuesto en uno de sus considerandos por la mayoría de la Corte, en la causa "Universidad de Buenos Aires c/ Gobierno nacional sobre inconstitucionalidad de decreto" (junio de 1991), podemos compartir ―con el autor citado― aunque por asociación y relación lógica, que se trata de una "amenaza"[661]para la autonomía municipal. Al menos en lo que entiende la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se establece la "autarquía" de las universidades nacionales y la sujeción al Poder Ejecutivo Nacional del control de legitimidad de sus actos.

La mayoría del Alto Tribunal expresó: "...a diferencia de las Provincias que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas (arts. 5 y 116, Constitución Nacional), las universidades nacionales solo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por sí mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con normas que les son impuestas (artículo 67, inciso 16, Constitución Nacional) (Fallos, 299-185), de modo que la expresión "autonomía universitaria"―expresión no receptada en el régimen legal vigente― debe ser entendida no en sentido técnico sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento".

Compartimos el criterio del autor citado pero, por inducción puede inferirse o querer inferirse una reversión de lo dicho en el caso "Rivademar". A todo evento, la cuestión no trataba directamente la materia municipal, simplemente la colisión interpretativa con *in re* Rivademar sobreviene por una frase del considerando de la mayoría, cuando dice "que las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas...".Habíamos sentado en el fallo citado que la autonomía municipal era independiente de la posibilidad de dictarse sus propias cartas orgánicas.

[661] Ídem, p. 768.

Por ello es admisible colegir esta regresión jurisprudencial para un caso que habla de la naturaleza jurídica de una entidad (universidad), y en una frase del fallo debió salvar —a nuestro humilde entender— la situación jurídica ontológica de los municipios.

1.7. Crítica de la doctrina sobre la posición jurisprudencial autárquica de la Corte

1.7.1. Antes del fallo Rivademar

La opinión de EKMEKDJIÁN es que "la Corte Suprema se ha encargado de difundir una jurisprudencia reñida con la técnica comunal de la libertad"[662].

VANOSSI enseña que debemos tener en cuenta que ese lejano pronunciamiento judicial solo tuvo valor para el caso concreto bajo juzgamiento. Agrega que no podemos exagerar el alcance del precedente, en punto tan controvertido, asignándole un sentido de suma restricción cuando por otra parte podemos recordar que la misma Corte Suprema en sus comienzos asignó a las provincias el carácter de entes soberanos (Fallos 7-387), modificando luego ese criterio erróneo para llegar a la tesis correcta de la "autonomía". Así como en este caso la rectificación fue "en menos" en caso de los municipios, podría imaginarse un cambio "en más".

Afirmando esta insinuación ha recordado Julio OYHANARTE que la Corte Suprema de Justicia dijo en el caso "Sánchez, José B. y otros c/ Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires" (Fallos 210-1.153) que "...la misión propia de las municipalidades en el orden de las instituciones políticas es fundamental..."[663].

ROSATTI opina que la Corte se ha manejado casi exclusivamente en el campo normativo-positivista, siendo magro su aporte para dilucidar la problemática. La jurisprudencia, tal vez por la naturaleza misma de la función judicial, ha tratado de resolver un pleito antes que hacer una doctrina[664].

---

[662] EKMEKDJIÁN, *Derecho Constitucional*, t. I, ob. cit., p. 543. En HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit. p. 307.

[663] ROSATTI, Horacio D., *Tratado de derecho municipal*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1987, t. I, p. 80 y, VANOSSI, Jorge R., *Tratado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Eudeba, Buenos Aires, 1982, p. 223.

[664] ROSATTI, Horacio, *Tratado…,* ob. cit., ps. 80 y ss.

1.7.2. Después del fallo Rivademar

Compartimos con LOSA la culminación del debate sobre la naturaleza jurídica del municipio con el mencionado caso Rivademar sin dejar de reconocer la misma composición de la Corte había relativizado la institución municipal al expedirse en los casos "Derna", "Lococo S.A", "Luque" y "Di Salvo"[665].

Montbrun opina que resultó comprensible la concepción de la Corte hacia la autonomía en la causa "Rivademar" como consecuencia de una concepción aperturista y democrática del poder, y aparecen como amenazantes ciertas concepciones en los fallos posteriores que no ratificaron la doctrina.

Pero, la cuestión que antes se circunscribía a lo que no era fuente formal del derecho como lo es la jurisprudencia, hoy está supeditada a la aplicación y cumplimiento del nuevo texto constitucional del año 1994.

Y aquí sí no podrá evadirse el juez de cada caso, pues la constitución sí es fuente formal del derecho, desde que es la *ley suprema* (art. 31 de la C.N.).

1.8. Actualidad jurisprudencial

De los últimos fallos de la Corte nacional que revigorizan la idea autonómica municipal, inclusive reconociendo en su reclamo su talante de garantía institucional, los casos "Ponce, Intendente Municipal de San Luis c/ Provincia de San Luis" (2005, Fallos 328:175), "Intendente Municipal de La Rioja Capital c/ provincia de La Rioja"(2004, Fallos 337:1263) y "Municipalidad de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero" (2018, 519/2016/RH1).

En la Provincia de Buenos Aires, sin dudas el fallo más importante después de la Reforma Constitucional de 1994 es el caso "San Isidro" (2014, Causa I. 2021), al reconocerle autonomía administrativa para sancionar las municipalidades su propio estatuto laboral aunque reconociendo algunas pautas provinciales (voto del doctor Soria). El voto en minoría del doctor NEGRI fue más lapidario contra la Provincia al declarar inconstitucional todo el cuerpo legal, Ley 11.757 (Estatuto del empleo público municipal).

[665] Losa, Néstor O., ob. cit., p. 96.

En el caso “Laurini” (2003, P79174, voto del doctor Soria), por su lado, se le otorga jerarquía constitucional a la inmunidad deliberativa establecida por la Ley Orgánica de las Municipalidades, aunque la Constitución provincial no lo establezca. Y el conjuez agrega que “la inmunidad de opinión de los ediles tiene por objeto proteger la función específica del cuerpo legislativo, como una garantía de la autonomía política de las comunas”.

Sección 2. Conclusiones

El municipio apareció a la luz de la unidad nacional, al consagrarse el poder constituyente originario en la Constitución de la Unión Nacional, como un ente ya existente.

En las experiencias de organización provincial, había municipios preconstitucionales.

Los municipios posteriores a las constituciones, sobre todo a la nacional, fueron creación descriptiva y normativa de las legislaturas, previendo un futuro institucional de las provincias, que contaba con dichas bases organizativas, pero, los pre-constitucionales exigieron y limitaron a los legisladores provincianos a estatuir a su propia imagen a los demás municipios. En otras palabras, los legisladores (provinciales) no hicieron más que fotografiar una realidad en la que, los municipios eran un modelo de organización política-jurídica subyacente.

A medida que se iba poblando el territorio de cada estado miembro, cada núcleo poblacional constituía una ciudad, una comunidad, que luego sería reconocida (ex post facto) como municipio mediante sanción de una ley provincial.

Se diferencian, en la ontología municipal, el carácter constituyente de base natural y sociológica, política y también jurídica “primaria”, de la condición de eficacia de naturaleza jurídica positiva, obra del Estado provincial.

El texto magno del artículo 5º, reconoció esa existencia previa y les exigió a las provincias asegurar los gobiernos locales, resultando en principio, un ensayo de tres tipos de regímenes municipales: los municipios con autarquía, y los municipios de autonomía municipal semiplena (autonomía en lo administrativo, político, económico-

tributario-financiero) y de autonomía municipal plena (además de las anteriores, con autonomía institucional).

El municipio como entidad trascendente, tradicional y hasta de existencia necesaria y anterior al Estado no ha sido siempre bien reconocido como tal por la doctrina judicial de la Corte Nacional.

Se colige que en el accionar judicial supremo, existe una especie de vaivén oscilante entre la posición autárquica y la autonómica y, más bien se ha tratado de resolver el caso concreto que se plantea más que modelar un paradigma de su rol en el Estado argentino.

La excepción a la regla es el reconocido dictamen de la doctora REIRIZ —como Procuradora General— en el caso "Rivademar" en el que despliega un nivel argumentativo acorde con la idea de reivindicación histórica de una institución de existencia necesaria, aunque considera que la Provincia no está obligada a reconocerle autonomía.

Por su lado, en materia económica, tributaria y financiera, se le ha reconocido al municipio su propio campo de actuación reconociéndole su autonomía en ese aspecto, aunque en materia del derecho público sinalagmático, como ser el pacto fiscal, se lo disminuye a su papel dependiente de la Provincia, cuando en realidad debe considerarse como el tercer astro federativo.

La importancia histórica del municipio en nuestra génesis como Estado, su preexistencia institucional a toda organización debe ser tenida en debida cuenta a la hora de decidir sobre sus competencias originarias o derivadas en la constelación normativa estatal.

Los casos resueltos por la Corte Nacional sobre la naturaleza del municipio son coadyuvantes para el reconocimiento de su carácter preexistente al Estado, por ejemplo, "Intendente de Ciudad Capital de La Rioja c/ Provincia de La Rioja (sobre ley de coparticipación provincial)", los casos "Ponce c/ Pcia. de San Luis".

En el plano de la Corte provincial, el avance de la autonomía municipal se ve reflejado en sendos casos "Municipalidad de San Isidro" y "Laurini".

TERCERA PARTE: MARCO HISTÓRICO

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD LOCAL DESDE SU NACIMIENTO

Sección 1. Breve noticia histórica de su origen universal

A modo de advertencia, nos ceñimos al tratamiento de la comunidad política reconocida jurídicamente —al que denominamos desde el inicio "municipio"— por un orden jerárquico superior (política y jurídicamente), es decir un estado miembro o provincia y por el estado federal, ya que, los asentamientos y poblaciones humanas han surgido mucho antes que los municipios.

1.1. Origen del Municipio: preponderancia romana

Como ocurre con otros muchos temas jurídicos, no hay coincidencia absoluta entre los autores sobre la época de nacimiento del municipio. En el debate son mayoría los que opinan en favor de su descendencia románica, posición que forzosamente compartimos por la contundencia de las fuentes y autores consultados que le dan real asidero. Sin embargo, existen algunas otras tesis que sustentan diversos orígenes. Así se encuentran: a) Tesis del origen egipcio[666], b) Tesis del origen griego[667], c) Tesis del origen fenicio[668], d) Tesis del origen cristiano[669].

---

[666] Es la posición del Salvador Antonio Leal Osorio quien sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma" (V. HERNÁNDEZ. Antonio M. (h), *Derecho Municipal*, Vol. l. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 85: ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. *Teoría General y Práctica Estructural Desarrollada*, Depalma, 1986).

[667] Sostenida por MUNRO y CARMONA ROMAY. El *Demos* era el municipio y la *polis* griega el estado-ciudad. Los demos fueron creación política de Clístenes (V. HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 85); ZUCCHERINO, *Teoría…,* ob. cit., p. 15.

[668] Esta novedosa posición doctrinaria es sustentada por el jurista argentino Francisco RAMOS MEJÍA, quien fundamentaba el origen municipal desde la época de los fenicios, "al introducir en la península ibérica un gobierno basado en cuerpos colectivos". Decía que "los griegos. variando el tipo de organización política dada a España, desde la tribu hasta la ciudad. acogieron la institución municipal". "A su turno, el pueblo romano, nuevo dominador de lo hispano, pese a la unidad de legislación y costumbres impuestos, no derribó el reducto municipal" (en ZUCCHERINO, *Teoría…,* ob. cit.).

Sin dudas, la tesis sobre el origen románico cuenta con mayor cantidad de autores entre los que se encuentran Rafael BIELSA, Adolfo POSADA, Salvador Bauzá, Ricardo ZUCCHERINO, Antonio M. HERNÁNDEZ, entre otros. Nos ocuparnos seguidamente del municipio romano, semilla institucional y antecedente histórico remoto del cual desciende la estructura municipal, con sus pueblos respectivos, que hoy gozarnos corno gobierno del primer escalón del Estado federal argentino.

1.2. El Municipio Romano

Hay autores que sostienen que la Europa civil se encontraba dividida, antes de Roma, en municipalidades. Ello, pues no se había constituido ningún imperio que las sometiera a la unidad de una administración central con una legislación uniforme para todas. "La misma Roma fue un municipio, que primero prevaleció sobre los demás en Italia, luego sobre todos los de Europa, y redujo a todos aquellos gobiernos parciales a la administración civil".

1.2.1. Etapas o facetas

Se pueden establecer tres etapas, que más bien son facetas claramente definidas y esbozadas por FUSTEL DE COULANGES[670], en cuanto al proceder de Roma con los pueblos y las ciudades conquistadas, y su régimen municipal. Una primera en la que la ciudad era autónoma, independiente, con sus magistrados y sus dioses; la segunda, caracterizada por la conquista romana, cuyo rasgo fundamental es la "destrucción" del régimen municipal, y la tercera, que se da a partir de la instauración del régimen municipal en todas las provincias romanas, y luego del llamado *ius italicum*, Roma se esforzó por instaurar el régimen municipal en las provincias de Occidente (Galia y España) y Grecia.

1.2.2. La anexión de los pueblos y ciudades

---

[669] Es la tesis de ESTRADA, José Manuel, *La política liberal bajo la tiranía de Rosas*, Estrada, Bs. As., 1955, p. 258. Así dice el autor que Orígenes y Tertuliano, y antes que ellos San Lucas, describen la organización de las iglesias particulares entre los cristianos. Eran municipios.

[670] FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La Ciudad Antigua*, Editora Selene, Buenos Aires, 1985, ps. 522 y ss.

Otra vez Roma y sus instituciones son quienes aportan a la civilización una organización política y jurídica más. Es el caso de la estructura municipal. Digamos a modo de ubicación histórica que Roma, "ciudad de Rómulo y Remo", se fue extendiendo, hasta el Lacio primero, luego a toda la península itálica, y más tarde a Grecia, la Península Ibérica y las Galias, hasta llegar al dominio de todo el mundo conocido[671]. Con las conquistas se van anexando a Roma otros pueblos que eran hasta esa época independientes. Roma nunca se preocupó más que por las cargas que tendrían y sumarlos a alguna actividad militar; en síntesis, que creciera el número de habitantes dominados. Estas ciudades así agregadas a los romanos, dan origen a los municipios. Aunque pierden su soberanía, pero los romanos respetan su propio ordenamiento jurídico y consecuentemente en lo político-administrativo[672]. Esto es concordante con la cita que nos trae ZUCCHERINO de BAUZÁ, diciendo que "era Roma gobernando otras ciudades y era Roma respetando las autonomías de las ciudades que iba conquistando". Y agregamos, "faltas del derecho privado: el hombre de provincia no era ni padre, ni marido, ni tenía propiedad, ni podía ser heredero, por estar fuera de los límites del *ager romanus*, y más tarde del *ager italicus*. Es decir que los pueblos ingresaban en el imperio de Roma, perdiendo su religión municipal, su gobierno, su derecho privado. Las instituciones municipales sucumbían, pues lo mismo en los pueblos que se llamaban aliados, que en los sometidos; solo había la diferencia de que los primeros conservaban las formas exteriores. Aunque hubo excepciones honrosas de buen trato y respeto por lo religioso[673].

En una palabra, la ciudad, tal como la antigüedad la había concebido, ya no se veía en ninguna parte, si no era dentro de los muros romanos. Más adelante —dice FUSTEL DE COULANGES—, Roma fomentó en todas partes el régimen municipal..."[674].

---

[671] HERNÁNDEZ, Antonio M. *Derecho…*, ob. cit., p. 85.

[672] Bauzá, Salvador Eduardo, "Autonomía Municipal" (tesis doctoral) cit. por ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría y Práctica…,* ob. cit., p. 52.

[673] Comenta SAN AGUSTÍN (*La Ciudad de Dios*, Lib I, Cap. VI, http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad_1.html, recup. 9/3/2020) los casos de Marco Marcelo al entrar en Siracusa que no cautivó ni mató a los que se refugiaron en los templos de los Dioses, y de Quinto Fabio Máximo, que destruyó la ciudad de Tarento, es celebrado porque no permitió se saqueasen ni maltratasen las estatuas de los dioses.

[674] FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La Ciudad Antigua*, ob. cit., p. 519

1.2.3. La relación de Roma con los pueblos sometidos. Distintos grados

Así, aparecen estas ciudades sometidas con ciertas obligaciones para prestar y también con ciertos derechos. Según PONSSA DE LA VEGA DE MIGUENS, "los municipios son de dos clases: óptimo iure y *sine suffragio*. Los primeros tienen autonomía y conservan sus órganos de gobierno; sus habitantes gozan del voto .v de los derechos públicos y privados propios de los ciudadanos romanos. Los pobladores de los municipios *sine suffragio* carecen del derecho del voto y están obligados a la prestación del servicio militar y al pago de tributos"[675]. DI PIETRO y LAPIEZA ELLI se refieren a la misma clasificación significando que se trata de municipios y colonias que mantienen una cierta independencia administrativa que les da carácter de entes paraestatales con respecto a la res pública[676]. Por la conquista se formaban los municipios (*municipia civium romanorum* o *res publica*), como grupos locales menores y análogamente al *populus romanus*[677].

En palabras de Numa Dionisio FUSTEL DE COULANGES[678], "cuando un pueblo quedaba sometido, no ingresaba en el Estado romano, *in civitate*, sino en la dominación romana, in imperio. No se incorporaban a Roma como hoy se incorporan las provincias a la capital; entre los pueblos y ella, Roma solo conocía dos especies de lazos: la sumisión (*dedititii*) o la alianza (*foederatii o socii*). De un lado estaban los súbditos, *dedititii*; eran estos los que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. No solo habían renunciado a su gobierno municipal, pero también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y su derecho privado". Y continúa el autor citado diciendo: "A partir de este momento, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político; nada tenían de sociedad regular. Su urbe (*ville*) podía subsistir ingente, pero su ciudad (*citè*) había sucumbido. Si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de instituciones, leyes ni magistrados. La autoridad arbitraria de un *praefectus*

---

[675] PONSA DE LA VEGA DE MIGUENS, Nina, *Manual de Derecho Romano*, Parte General, Eudeba, Bs. As., 1981.

[676] DI PIETRO, Alfredo y LAPIEZA ELLI, Ángel E., *Manual de Derecho Romano*, Depalma, Buenos Aires, 1983, p. 4445.

[677] PEÑA GUZMÁN, Luis Alberto y ARGUELLO, Luis Rodolfo, *Derecho Romano*, TEA, Buenos Aires, 1962, p. 430.

[678] FUSTEL DE COULANGES, Numa D., *La Ciudad…,* ob. cit. p. 517.

enviado por Roma, mantenía entre ellos el orden material”[679]. Del otro lado estaban los aliados, que conservaban su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades. Seguían conservando en cada urbe una constitución propia, magistraturas, senado, pritaneo, leyes, jueces. La ciudad se reputaba independiente y no parecía tener otras relaciones institucionales con Roma que las de una aliada con su aliada. Sin embargo —como dice Cicerón—, en los términos del tratado suscripto en el momento de la conquista, Roma había inserto esta fórmula: ‘*majestatem populi romani comiter conservato*’. Dependían de Roma, rindiendo cuentas sus magistrados, pagaban impuestos y cumplían las órdenes del gobernador de la provincia”[680]. El mismo autor ensaya una categorización de ciudades y pueblos que se podían acercar a Roma hasta identificarse con ella, distinguiendo también los diferentes derechos de sus habitantes. “Se distinguían: los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos sin participar de los derechos políticos; las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si esas tierras hubiesen estado en Italia; las ciudades de derecho latino, esto es, aquellas cuyos habitantes, según el uso antaño establecido en el Lacio, podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal”[681].

1.2.4. Caracteres del Municipio Romano

El comercio y la gran cantidad de ciudades conquistadas, hacen necesario el otorgamiento de otros derechos a los habitantes de esas ciudades, por lo que el municipio romano, debe caracterizarse por la calidad de ciudadanos reconocida de sus habitantes y por la autonomía administrativa local.

Además de lo ya expuesto, Adolfo POSADA señala los siguientes caracteres del municipio romano: a) un territorio determinado; b) un pueblo que se manifiesta en su Asamblea General; c) una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas; y d) el culto de los dioses[682].

---

[679] Ídem, p. 518.

[680] Ídem.

[681] FUSTEL DE COULANGES, Numa D., *La Ciudad…,* ob. cit., p. 529.

[682] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit. p. 87, y en el mismo sentido ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…,* ob. cit. p. 53.

En suma, el aspecto fundamental de los municipios era el de su autonomía política, o bien el derecho de elegir sus propios magistrados. Otro elemento característico de estas era el de su independencia y la prohibición de asemejarse a las ciudades vecinas. Rasgo este reiterado en la ciudad antigua: cada pueblo tenía sus dioses, y cuando luchaban entre sí, los dioses también lo hacían entre ellos[683]. Esto ocurría en las antípodas de lo que es actualmente, donde el fenómeno es la tendencia a la integración de los pueblos en diversos emprendimientos regionales.

1.2.5. Regulación legal

La instalación de los municipios en el Imperio estaba regida por la *Lex Julia Municipalis* de Julio César (44 a.C.), fijando un mismo cuadro estructural de gobierno "calcada de la Roma: dos magistrados jurisdiccionales (*duo viri iure dicundo*), dos ediles, un senado vecinal de cien decuriones y una asamblea de diez curias[684]. Según HERNÁNDEZ, el Senado constituía un virtual "Consejo Comunal" y algunos municipios teníancuestores y tribunos[685].

Para otros autores[686], estaban los comicios o asambleas del pueblo, participaban los ciudadanos del pueblo (*cives*), que elegían magistrados locales y votaba las leyes.

---

[683] Y dice FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, ob. cit., ps. 71 y 731; cit. a su vez por Nina Ponsa de la Vega de Miguens, *Manual de Derecho Romano*, ob. cit.: "Siempre existía una profunda diferencia entre dos ciudades, por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucha distancia que la que separa hoy a dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados: Los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones". El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y oraciones del que no fuese su conciudadano (...) "Cada ciudad por exigencias de su misma religión, tenía que ser independiente. Era necesario que cada una poseyera su código particular, pues cada una tenía su religión y de esta emanaba la ley. Cada una debía tener su justicia soberana, y no podía hacer justicia superior a la de su ciudad. Cada una tenía sus fiestas religiosas y su calendario; los meses y los años no podían ser los mismos entre dos ciudades, pues la serie de los actos religiosos era diferente. Cada una tenía su moneda particular, que, en el origen, solía marcarse con su emblema religioso. Cada una tenía sus pesas y medidas. No se admitía que pudiera existir algo en común entre dos ciudades".

[684] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 88.

[685] Ídem.

[686] Ver en http://catarina.udlap. mx/, recup. 12/3/2020.

Este esquema legal fue complementado por la Constitución dictada en el 217 por el emperador Antonino Caracalla, por medio de la cual se afirmaban las autonomías locales[687].

El régimen municipal romano, en la época de mayor esplendor, tenía un carácter esencialmente urbano: la organización municipal era un privilegio de ciudad, la campaña carecía de él. Los cargos municipales eran electivos y temporales, siendo los principales funcionarios: a) Los Duunviros, que constituían el órgano ejecutivo colegiado. b) Los Ediles, que tenían a su cargo las funciones de política general. c) El *Curator* era el encargado de velar por los intereses fiscales. d) El *Defensor Civitatis* era quien controlaba la inversión de la renta y defendía a los habitantes de las exacciones o abusos que quisieran cometer quienes recaudaban los impuestos. La mencionada organización se consolidó bajo el Imperio, llegando la Institución Municipal, a su mejor esplendor en la primera época, pero a fines de este, el centralismo de Constantino absorbió paulatinamente gran parte de las atribuciones del municipio[688].

1.2.6. Personalidad jurídica

Eran meras entidades privadas revestidas del carácter de personas jurídicas, esto es, sujetos de derecho[689]. "Es así que los municipios se caracterizaron por tener bienes propios independientes del de sus miembros, y por gozar de una capacidad patrimonial que les permitía actuar más o menos libremente en las relacionesjurídicas de derecho privado a la vez que, como meras personas privadas, podían comparecer en juicio como

---

[687] ZUCCHERINO, *Teoría…,* ob. cit., p. 53. Sobre el tema apunta FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La Ciudad…*, ob. cit., ps. 531-532, lo siguiente: "cuando ocho o diez generaciones hubieron suspirado por el derecho de la ciudad romana obteniéndolo los que suponían algo, entonces apareció un decreto imperial otorgándolo a todos los hombres libres sin distinción. No puede decirse con certeza el año y el principal de este decreto, lo que resulta extraño, dice el autor citado. "Lo conocemos solo por dos textos vagos de los jurisconsultos y una breve indicación de Dion Casio" (…) Caracalla dio a todos los habitantes del imperio el derecho de la sociedad romana, para generalizar el impuesto del vigésimo sobre la emancipación y las sucesiones que los *pregrini* no pagaban. La distinción entre peregrinos, latinos y ciudadanos, no desapreció completamente; aún se la encuentra en Ulpiano y en Código".

[688] DI FALCO, Dardo Rubén, Algunas consideraciones sobre el municipio, en http://sedici.unlp. edu.ar/, recup. 10/3/2020.

[689] PEÑA GUZMÁN y ARGUELLO, *Derecho Romano,* ob. cit., ps. 430-431.

actor o demandado”[690]. Savigny expone que el “Estado mismo y aquellas comunidades políticas que colocadas bajo el dominio romano se desempeñaron como entes de derecho privado”[691]. Refiriéndose, en este último caso a los *municipia.* En suma, los municipios que desde “la época imperial revisten el carácter de personasjurídicas, a tal punto que puede sostenerse que la noción de la personalidad jurídica es configurada en Roma recién con la constitución de tales entes”.

1.3. Nuestra opinión

Por supuesto que nuestra posición no puede ser otra que la que hemos consignado por parte de los autores especialistas en la materia, fundamentalmente los que se dedican a estudiar el Derecho Romano. Parecieran existir algunas contradicciones en los conceptos de FUSTEL DE COULANGES, pero esto obedece a que —entendemos— el autor circunscribe al municipio romano en tres facetas que ya hemos expuesto, sin poder determinar los años en que transcurren las mismas, por cuanto no serían etapas.

En síntesis, las ciudades eran autónomas, llegó la “expansión romana” y las conquistó, las anexó al Imperio y las sometió a su propia organización institucional. La diferencia estaba en ciertos derechos de índole privada que podían o no ejercer sus habitantes. Fundamentalmente las diferencias eran por gradaciones, y tenían distintos derechos aplicables. En todos había un régimen municipal, pero los que conservaban sus derechos políticos y soberanía eran los aliados. Tanto las colonias como los municipios, de dentro y fuera de Italia, se uniformaron con la Constitución de Caracalla.

1.4. Conclusiones sobre el origen

Debemos encontrar el origen de los municipios en aquella suerte de sojuzgamiento político-militar que soportaban las ciudades del Imperio. Y en esta relación de subordinación militar, cumpliendo las obligaciones tributarias, y ejerciendo su organización interior, por parte de las ciudades. En el concepto de FUSTEL DE

690 Ídem.

691 Ídem.

COULANGES, en lo exterior, en las formas, como si se tratara solamente de una "cáscara de huevo".

En realidad habían perdido su espíritu independiente y su organización se limitaba a lo material. No obstante ello, mantenían sus instituciones porque a Roma no le interesaba mucho darle sus leyes. Pero, lo cierto es que existió con los aliados o socios —fundamentalmente—, una relación que constaba en la contribución obligatoria por parte de estas ciudades para con Roma, a cuyos tributos se los designaba como *munera*, derivando de allí el nombre de "munícipes" a los habitantes de esas ciudades, y de *municipia* a ellas mismas.

Sección 2. La ciudad, comunidad local y el municipio en el Medioevo

2.1. Caracterización general de la ciudad medieval

La Edad Media va desde el siglo V hasta la mitad del XV. La Alta (siglo V al XI) y la Baja Edad Media (siglo XI al XV)[692].

En este ciclo el *homus politicus* de la edad antigua es reemplazado por el *homo economicus*, dice Max WEBER[693].

La vida personal, económica y social se hallaba dominada por reglas y obligaciones a las que prácticamente no escapaba esfera alguna de actividad. No se había desarrollado todavía la conciencia del propio yo individual, del yo ajeno y del mundo como entidades separadas[694]. Así, Erich Fromm apunta que lo que caracteriza a la sociedad medieval, en contraste con la moderna es la falta de libertad individual[695].

---

[692] Sucede cronológicamente a la Alta Edad Media y es el periodo que abarca desde los inicios del siglo XI hasta el Renacimiento, ya en el siglo XV, aunque para algunos autores, solo este período sería medieval, mientras que el correspondiente a la Alta Edad Media sería en realidad Antigüedad Tardía. Período de máxima expresión del feudalismo y de máximo poder de la Iglesia Católica.

[693] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 50 y ss.

[694] "Antecedentes y evolución del constitucionalismo. constitucionalismo liberal y constitucionalismo social", por Martín E. PAOLANTONIO, http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47, recup. 20/10/2019.

[695] *El miedo a la libertad*, Paidós, Buenos Aires, 1984, citado por Martín E. PAOLANTONIO, ob. cit., p. 196.

Es una época de neto predominio cristiano, la preocupación acerca de lo que debe ser desplaza casi totalmente a la preocupación acerca de lo que es. En el ámbito de las doctrinas del derecho constitucional, digamos que es la época en que nace el concepto de Estado. Max WEBER señala los siguientes rasgos de las ciudades medievales: 1) Autonomía Política y, en parte, una política exterior, de suerte que el régimen de la ciudad dispone de un poder militar propio, celebra alianzas, hace grandes guerras, somete la comarca y, en algunos casos a otras ciudades, y adquiere colonias ultramarinas. 2) Establecimiento autónomo del derecho por la ciudad, y dentro de ella, a su vez, por los gremios y *guildas*. 3) Autocefalía, o sea autoridades judiciales y administrativas exclusivamente propias. 4) Poder Impositivo sobre los ciudadanos y exención de pagar impuestos y rentas para fuera. 5) Derecho de mercado, policía autónoma del comercio y de la industria y poderes monopólicos de coto[696].

Pero hagamos un breve comentario y a su vez consultemos otras historias, como por ejemplo la de ALEMania Medieval. Allí también, se reconoce como base jurídica a la autonomía de la ciudad. El gobierno es ejercido por las capas dominantes, y surge un órgano de gobierno moderno como es el Consejo. Este tenía distintos ramos de administración, ejercidos por los Consejeros. Al edificio público (o centro urbano) en que atendían los asuntos administrativos se lo denominaba Ayuntamiento. Anteriormente correspondió a la casa de los paños (el mercado de los paños). Volviendo a su importancia, y aunque no se había logrado prever un presupuesto de gastos, la ciudad medieval inicia su autonomía en momentos en que el señor de la ciudad entrega a la ciudad misma la misión de cobrar impuestos regulares directos. Se pagaba una suma total concertada al señor de la ciudad, o al Imperio, si se trataba de una ciudad Imperial; y una vez pagada esta suma, la ciudad podía establecer sobre los ciudadanos los impuestos que quisiera y como quisiera.

Era típico el impuesto directo a la renta. La evasión impositiva ya data de esa época, o quizás, de tiempo ha; pero citemos lo declarado por un Funcionario de Hacienda de Costanza: "Ítem Fulano debe pagar y rara vez paga. Cuando voy a su casa usa de todos los subterfugios posibles". También se fijaban impuestos indirectos, v.gr., al consumo[697]. Autores extranjeros[698] han rescatado la pujanza de los pueblos de las

---

[696] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…*, ob. cit., ps. 50 y ss.

[697] *Historia universal. La época del gótico y el renacimiento*, Espasa-Calpe, t. IV, Madrid, 1968, ps. 369 y ss.

ciudades ALEManas, entre ellos Maquiavelo, quien consideraba que el núcleo propio de la fuerza ALEMana residía en las ciudades. En ALEMania encontramos la Carta de libertad o fuero de la ciudad de Lubeca, el más antiguo privilegio de esta especie, expedida por el emperador Federico II en el año 1226: "El emperador Federico II declara en ella que Lubeca habrá de ser por todos los tiempos libre ciudad imperial, que está inmediatamente bajo el emperador y es independiente del poder territorial del príncipe o del señor episcopal. Con esto quedaba puesta la base para una ulterior evolución hasta la total independencia.

Las ciudades imperiales tenían en su distrito el libre ejercicio de todos los derechos inherentes a la soberanía principesca: administración, justicia, policía, ejército, etc. Además estaban autorizadas a tomar parte en la Dietas imperiales. En cambio, tenían que prestar el juramento de homenaje, tenían que participar de las expediciones militares y pagar los impuestos imperiales"[699].

Continuamos con lo expuesto por Max WEBER, en la caracterización de las ciudades medievales: 6) De la peculiaridad política y económica de las ciudades medievales se seguía también su actitud con las capas que no pertenecían a la burguesía urbana. En tal sentido, hubo un antagonismo entre las ciudades y los reyes y los señores feudales, que originaron a veces alianzas entre reyes y los señores y ciudades contra aquellos, y otras veces, alianzas de reyes y señores contra las ciudades, que se defendían de la presión fiscal que sobre ellas ejercían. Pero, una presencia trascendente en el medioevo y su ciudad, e infaltable en cualquier acto del hombre, fue la Iglesia[700]. De esta forma se conformaba un complejo sistema social y de poderes equilibrados (reyes, señores feudales, la Iglesia y las ciudades) que se mantienen en la Edad. Pero, grandes

---

[698] Ídem, p. 400.

[699] Ídem, ps. 392 y ss. En cuanto a las Dietas Imperiales durante el Sacro Imperio, eran una de las instituciones más importantes del Imperio, las que en su nueva formulación, se celebraban desde 1495 y que pueden considerarse como una Asamblea de los Estados del Imperio que participaban en las labores gubernativas y legislativas imperiales. Su importancia es enorme, dado que influían decisivamente en la política tanto exterior como interior del Sacro Imperio. Éste es el motivo por el cual la investigación de las Dietas imperiales constituye desde hace tiempo uno de los objetos centrales de toda la investigación de la historia del Imperio (Ver además en *El Sacro Imperio bajo Carlos V* (1519-1556), *The Holy Roman Empire under Charles V* (1519-1556), por Arno STROHMEYER, Universität Bonn, p. 31, en https://ens9004-mza.infd.edu.ar, recuperado el 21/10/2019).

[700] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho*…. ob. cit., p. 50.

cambios filosóficos (antropocentrismo), políticos (el nacimiento del Estado nacional), económicos (el capitalismo) y técnicos (los grandes descubrimientos), fueron marcando el advenimiento de la Edad Moderna.

2.2. La población

En Alemania, existían en esa época 3000 ciudades, de las cuales, la mayor parte no superaba los 1.000 habitantes, que era lo mismo que no tener una economía urbana propia. Había 150 "pequeñas ciudades medievales", de entre 1.000 y 2.000 habitantes. Unas 50 ciudades que eran ciudades "propiamente dichas", más de la mitad tenían hasta 10.000 habitantes, y podían considerarse como ciudades medias; y quedaba finalmente, un grupo de 15 grandes ciudades que pasaban los 10.000 habitantes: Colonia (más de 30.000 hab.), Lubeca (25.000 hab.), Estrasburgo, Núremberg y Danzig y quizá Ulm (20.000 hab. en el siglo XV), entre otras. En Inglaterra, Londres superaba los 30.000 a40.000 habitantes en el siglo XIV. París, en Francia, para la que se suponía un crecimiento poblacional aún mayor al de Londres. En las ciudades flamencas, Brujas es la más populosa, junto a Ypres hacia 1412. En Italia hacia 1340 se calculaba en 100.000 el número de habitantes, con notorio descenso después; Milán, 85.000 habitantes a fines del siglo XV, mientras que Venecia, Palermo y Nápoles contaba con más de 100.000 en el siglo XVI.

2.3. Los "concejos" o "consejos" medievales

La existencia de estos como gobierno de las ciudades fue una constante en casi toda Europa, pero tuvo sus orígenes —más que en ningún otro lugar— en Italia. Y fundamentalmente se iniciaron por la rebelión del pueblo contra la aristocracia territorial. Más que de un adelanto político, se trató de un adelanto social, al parque en lo que crecían —los pobladores— no era en las libertades políticas sino en las civiles. El Consejo era "una asociación compuesta por débiles, aspirando a conquistar los derechos de la humanidad, a sacudir el yugo del feudalismo que se había hecho insoportable, a desprender al hombre del terruño, a hacerle recuperar la libertad de su persona, de su voluntad y de sus bienes". Los consejos en Europa no solo fueron constituidos con el elemento romano, también se mezclaron en este —como a toda la Edad Media— el elemento germánico y cristiano. Hacia el año 1000

—aproximadamente— se extendían inmunidades, que era un derecho de jurisdicción sobre sus tierras o sobre las personas de su dependencia, sin que el conde real se opusiese a ello. Las otorgaba, naturalmente, el rey. La ciudad y los bienes inmunes dependían del Obispo, por lo demás, es decir la campiña era del conde. De allí el nombre de condado que rige hasta nuestros días.

Estos Consejos se constituían fundamentalmente por esas concesiones reales llamadas cartas; aunque no fueran solo el único medio. Para culminar con el dato histórico de lo que ocurría en otros lugares que no fueran España al que ya llegaremos a estudiar, citemos el caso de Laon, ciudad del centro de Francia. Allí, se registra una de las más notables cartas causada por el despotismo del Obispo y el desorden generalizado por los nobles que llevaban vida de bandidos. Esto merece considerar que los habitantes de las ciudades tenían su método para llegar a la franquicia de la tan mentada carta. Hacían entre ellos una conjuración, por la que juraban defenderse mutuamente, y cuando se daba la voz de ¡Municipio! todos habían de acudir armados. Por el año 1106, la vecina ciudad de Noyon, el Obispo había dejado formarse el municipio. En oportunidad de viajar el Obispo a Inglaterra, los que gobernaban en su ausencia —obispos y sacerdotes—, y a cambio del pago de una gruesa suma de dinero, aceptaron la formación de municipio por el pueblo. A su regreso, este Obispo aceptó condicionando el pago de una suma de dinero mayor, cosa que se efectivizó. Pero luego a los tres años, el obispo hizo que el Rey de Francia Luis VI fuese a Laon y anulase el Municipio. Los habitantes ofrecieron 400 libras de plata para conservarlo y el Obispo prometió 700 por suprimirlo. El Rey pregonó la supresión del municipio y partió. Allí comenzaron las rebeliones. Los habitantes, mayoritariamente comerciantes, cerraron sus tiendas, y a la voz de ¡Municipio! ¡Municipio!, como habían jurado se reunieron y decidieron acabar —luego de varios días de cabildeos y negativas del obispo— con la situación. El obispo fue muerto y luego del ataque del rey a Laon el municipio fue abolido. Siguió una larga guerra, hasta que el rey Luis el Gordo concedió la Carta a los vecinos de Laon. Esta, según Thierry, puede considerarse de ejemplo para los demás.

2.4. Poliarquía

Posteriormente, con el renacer de las ciudades —después del siglo X—, se estructura una “poliarquía” que importa la existencia de distintos centros de poder:

feudalismo, Iglesia, reyes, nobleza y las ciudades, proceso que no es igual en todo Occidente.

Así, hubo variado desarrollo y diversas relaciones entre los estamentos de poder. Por eso existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y etapas históricas. Sin embargo. señala tres tipos de municipios en el Occidente europeo: "Rural, donde predomina el elemento económico, con villico o merino a su cabeza con una estructura ligada a la jura impersonal y al poder judicial; privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etc.; y consular (…)

"Había también tipos intermedios como las ciudades de señorío. Por otra parte, la influencia romanista hizo que en el siglo XII se forjara la *Universitas*, cuerpo de habitantes de una población y titularidad propia de ellas"[701].

2.5. Distintas formas de gobierno

Estos municipios conocieron distintas formas de gobiernos, desde las republicanas y democráticas, pasando por las aristocráticas hasta las tiránicas[702].

2.6. Caracteres de las ciudades

[701] REGLÁ CAMPISTOL, Juan, *Historia de la Edad Media*, citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., ob. cit. ps. 89-90, quien dice: "…ya que hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre estamentos de poder. Por eso existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y etapas históricas". Sin embargo, señala tres tipos de municipios en el Occidente europeo: ´Rural´, donde predomina el elemento económico, con un villico o merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al poder judicial; ´privilegiado´, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etc.; y ´consular´, desarrollado en Italia y en el Sur de Francia, con la justicia separada dependiente del rey designado como *communitaten seu commune*, con la curiosa evolución de los ´podesta´ italianos que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes. Había también tipos intermedios, como las ´ciudades de señorío´. Por otra parte, la influencia romanista hizo que en el siglo XII se forjara la ´*universitas*´, cuerpo de habitantes de una población y titularidad propia de ellas".

[702] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit. p. 98. "…y continúa diciendo otro autor que si las franquicias municipales se ensancharon en Italia, al punto de constituir repúblicas gloriosas, al revés en Francia fueron el principal sostén del poder monárquico (con algunas severas excepciones que luego citamos *infra*), y en Inglaterra, sirvieron para que la aristocracia contrapesara la autoridad real. En suma, se adaptaron a todas las formas de gobierno".

En una capa social también existían los pobres[703].Se destacan las homilías en las grandes ciudades donde proliferaba la pobreza; así se comentaban pasajes evangélicos; los Padres de la Iglesia, griegos y latinos fueron un principio de reflexión común. De esta forma se va formando una conciencia social de la miseria y el deber de aliviarla, de tal manera que en la época merovingia fue común que el pobre solicitara el patronato de un poderoso; llama la atención que este tipo de protección se realizara mediante un contrato perpetuo. Por otro lado, y como dato distintivo aparecen los Concilios que tendieron a normar la existencia del pobre, brindándoles ayuda y protección. Por ejemplo, en el año 500, no menos de cuarenta y un concilios o sínodos, de los cuales 18 se celebraron en Francia, se ocuparon de los pobres; por ejemplo, el Concilio de Macon en 585 prohibió a algunos obispos rodearse de perros a fin de no impedir que los pobres se les acercaran en busca de ayuda. Por su parte, el concilio de Aquisgrán se encargó de definir al *pauper* (pobre) carolingio, como "un hombre libre que poseía y transmitía algunos bienes, sometido a cargas y dependencias multiformes", distinguiéndolo del indigente, una persona con un grado mayor de pobreza y, asociado a la criminalidad[704].

---

[703] Guillermina Antonio GARCÍA reseña del libro de Mollat, Michel, *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media, Estudio social*. Trad. Carlota Vallée, México, FCE, 1988, Ver http://www.scielo.org.mx, recup. 22/10/2019.

[704] ANTONIO GARCÍA, Guillermina, ob. cit. A tono con estas inquietudes (a fines del 500) surgen la fraternidad y solidaridad, y la caridad, materializada a través de la limosna, la cual paulatinamente se convirtió en un deber y, como tal, tuvo diferentes manifestaciones. Los obispos otorgaban la limosna, previo registro que se hacía del "pobre" en una lista nominal llamada *matrícula*; tales religiosos tuvieron un papel importante, pues se convirtieron en "padre de los pobres". Mención especial merecen los hospitales medievales en donde se amparó al pobre. En ellos, el pobre fue el "cliente consentido", a quien solían llamar "nuestro señor". Los hospitales tuvieron un gran auge y cambios notorios, entre estos, una normatividad jurídica para su control y regulación; Francia, Países Bajos, Italia, Inglaterra, Portugal Hungría y Polonia contaron con un número considerable de ellos. Además, la intervención de los príncipes abrió nuevos canales de protección, por ejemplo, la corona de Aragón creó una limosnería instituida por Pedro IV el *Ceremonioso*. Como institución, la limosnería se hizo presente en monasterios y hospitales. Simultáneamente, fueron instauradas las figuras jurídicas de un "procurador del miserable" (1343) y un "padre de los huérfanos; el primero, tenía por obligación visitar y atender las cárceles, llevando alimentos y vigilando para que un médico los visitase semanalmente; el segundo, era el encargado de la juventud abandonada, dotaba a las muchachas y procuraba trabajo a los aprendices. Asimismo, sobresale la presencia de un "abogado de los pobres;" al respecto Guillermo Peyrault trazó una moral de la profesión del abogado y definió sus responsabilidades respecto a los pobres. Algunos años más tarde, la Iglesia al canonizar a Ives de Tréguier, lo proponía como modelo a los jueces y

2.7. El nacimiento de los Estados-ciudades

Aunque Italia fue la tierra clásica de los Estados-ciudades europeos, también los hubo en ALEMania y Suiza. Sobre todo en Zúrich, Berna y Lucerna, fueron pronto —hacia 1500— Estados-ciudades con soberanía sobre el territorio circundante.

"Las ciudades-repúblicas de la Italia septentrional afines de la Edad media, se acercaban más a la polis antigua, y por tanto, eran ciudades-Estados, no municipios". También se funda en la relación entre la Ciudad y el Estado, el hecho de que Francia, Inglaterra, España y Escandinavia no pudiesen tener esa evolución hacia la formación de Estados-ciudades. Aunque en esa época —Edad Media— no hubo verdaderos Estados, LÓPEZ, citando a JELLINEK, dice que la introducción de la voz estado en la literatura jurídica se debe al florentino Maquiavelo en su obra *El Príncipe*[705].

HELLER[706] ubica históricamente el nacimiento de la palabra y el fenómeno (del Estado) en las ciudades italianas, en tiempos del Renacimiento. En síntesis, el municipio como órgano político de una ciudad mayor tuvo su relevancia en los orígenes del Estado. Así dice BUNGE que el municipio fue el precursor del Estado moderno; "él ha suprimido las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y a la participación en la vida pública"[707].

Sección 3. La ciudad, la comunidad local o el municipio medieval en España

---

abogados; la iconografía popular lo representa rodeado de sus clientes, la viuda y el huérfano. Por su parte, en Castilla, Alfonso XI (1337) reglamentó los honorarios y obligó a los alcaldes a proporcionar un abogado a los pobres. Existe pues, una protección ya con un carácter plenamente institucional avalado por normas y leyes.

[705] LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1973, p. 221.

[706] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 90.

[707] BUNGE, Octavio, *Historia del Derecho Argentino*, Espasa Calpe, Madrid, p. 30 y ss. cit. por MASSOLO. Héctor C., ob. cit. Y agrega el autor citado: "Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de las personas, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad del fuero, la igualdad de los derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del municipio. El municipio finalmente fue el centro donde se asentó sus reales la vida intelectual, el progreso científico".

Podemos calificar de crítico o conflictivo el ciclo que le toca atravesar a España, y sus instituciones municipales, en esta época que va desde la invasión de los bárbaros al imperio de Occidente y hasta el nacimiento de las ciudades-Estados.

3.1. Decadencia de la institución municipal

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y correlativamente de las instituciones municipales. Otros opinan en doctrina que la decadencia provenía ya desde los romanos y siendo esta gradual y progresiva, y tal como Roma lo había implantado, atravesando también la época hispano-goda. En el siglo V, el régimen municipal recibe un rudo golpe con la aparición de los comités *civitatis* que pasaron a ejercer las funciones de las curias y magistrados civiles. Y ese declive continúa con la *Lex Romana Visigothorum*, durante el siglo VI desaparece virtualmente el órgano municipal cuando comienza el apogeo de la civilización árabe, en el siglo VII. Pero, según apuntan HERNÁNDEZ y ZUCCHERINO[708], solo perdura como bastión inexpugnable de la organización municipal una institución particular de los visigodos: el "*conventus publicus vecinorum*". Asamblea pública de vecinos que conservó la sombra y la organización autónoma de las ciudades, cumpliendo distintas funciones administrativas, de policía y judiciales.

3.2. Continuidad histórica entre el municipio romano y el español de la Edad Media

Las posiciones doctrinarias están divididas, por la afirmativa y por la negativa. En opinión de HINOJOSA[709], se dejó sentada la inexistencia de relaciones entre ambas políticas (municipio medieval español y municipio romano). SÁNCHEZ ALBORNOZ[710] opina que el régimen político a que estuvieron sometidos los mozárabes no era compatible con la perduración de la organización municipal romana. Comparte el criterio de que hubo una transición de decadencia desde los romanos, pasando por la etapa hispano-goda hasta la dominación árabe, el autor MINGUIJÓN[711].

---

[708] ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…*,ob. cit., p. 54; HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…*,ob. cit., p. 91.

[709] Ver *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Voz Cabildo, ps. 461 y ss.

[710] Ídem.

[711] Ídem.

Por su lado HERNÁNDEZ —con cita de POSADA— encolumna tras de sí a SAVIGNY, A. THIERRY y EICHHORN, y por el no a C. HEGEL, ARNOLD Y LAURENT; mientras que REID y AZCÁRATE opinan que es posible el enlace histórico con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y del sur de Francia[712].

HERNÁNDEZ[713] apunta que en cuanto al concejo parece haber recibido influencias tanto del municipio romano como por las instituciones y costumbres germánicas mantenidas por los godos. ZUCCHERINO opina de igual forma[714].

Por su parte, durante toda la Baja Edad Media (siglo XI al XV) existe un continuo contagio de modas y costumbres entre la Península Itálica y la Ibérica motivado tanto por los intercambios comerciales como por los viajes de estudio que emprenden numerosos intelectuales para completar sus estudios universitarios e iniciar responsabilidades de representación política. Las temáticas de la tratadística italiana se trasladan así a la hispánica[715].

La administración local hispana recae en manos de los jurados, denominados así por jurar su cargo al ser designados entre los "*bono homines*" cada año, fruto de la elección del concejo, como representantes de sus intereses en la labor gubernamental[716]. Estos, junto a otros oficiales entre los que destaca el alcalde y el juez local, integran una asamblea vecinal o cabildo que también recibe el nombre de "consejo", "*consell*", "regimiento", "ayuntamiento"…, según el ámbito geográfico. Aunque los orígenes de esta institución se remontan a las cartas municipales del siglo XI, es Alfonso X (1252-1284) quien impulsa en las ciudades determinados instrumentos jurídicos en los que se

---

[712] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 90-91.

[713] Ídem, p. 91.

[714] ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría…,*ob. cit., p. 54.

[715] Sobre las relaciones personales entre los humanistas de ambas penínsulas a finales de la Edad Media Ver A. GÓMEZ MORENO, *España y la Italia de los humanistas. Primeros ecos*, Madrid, 1994. Ver "Fuentes para el estudio de la ciudad medieval (siglos XIII-XV): tratados de gobierno. Definición de un género literario" (*Sources for the study of medieval city 13th to 15th centuries*): *treatises of government*). *Definition of a literary genre* Josué Villa Prieto Università degli Studi di Roma "*Tor Vergata*" josuevillaprieto@gmail.com, p. 357.

[716] Estos jurados poseen apelativos distintos en otros ámbitos geográficos: procuradores, regidores, corregidores, alcaldes, senadores, priores, potestades, cónsules, *praetores, paciarii*… Ver *Regiment de la cosa pública*, ps. 99 y s. El autor de este tratado es el catalán Francesc EIXIMENIS, p. 358.

especifica la asamblea de vecinos como organismo con capacidad suficiente para nombrar oficiales y tomar ciertas decisiones[717].

3.3. Cartas-pueblas o fueros

Eran verdaderos estatutos políticos que reglaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres (de ahí el apotegma: "El aire de la ciudad hace libre", en alemán *Stadtluft macht frei*), la atenuación de los derechos señoriales, las competencias etc., y que importaban soluciones especiales y particulares, según el derecho de cada región. Las cartas pueblas fueron un rasgo característico del municipio medieval.

HERNÁNDEZ cita a HINOJOSA[718], quien dice que el rasgo característico de la organización municipal de la Edad Media es la particularidad y la diversidad. "Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar, y tiene fisonomía propia"[719].

3.4. El concejo leonés y castellano

En España renacen los municipios con la reconquista —siglo XI— como consecuencia de la realidad política, social y económica de Castilla y León, alcanzando su esplendor autonómico y democrático entre los siglos XII y comienzos del XIII. En cuanto a su formación, el concejo se caracterizó por la solidaridad de intereses económicos, el vínculo parroquial, las tradiciones germánicas y la tendencia a la asociación"[720]. Los había "urbanos"—concejos abiertos, en un principio— como propio de los pueblos, y también se formaban asambleas generales integradas por todos los vecinos del territorio comprendido. Los concejos "rurales", integrados por pequeños propietarios libres, con bienes comunes y circunscripción. Pero ello fue solo en un tiempo, ya que luego derivó en el ayuntamiento —concejo cerrado— como generalidad, cuya práctica fue trasladada a las colonias hispanoamericanas. Infra analizamos este fenómeno de modificación institucional y sus causas. A juicio de Octavio BUNGE, en

[717] Ídem.

[718] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., p. 88.

[719] Ídem.

[720] *Diccionario Jurídico Omeba*, Voz "cabildo", p. 461.

León y Castilla, y extendido a todos los demás reinos españoles y en las naciones de la Europa civilizada, el régimen municipal fue la más interesante y fecunda de las instituciones políticas[721].

3.5. Fueros municipales

En el largo tiempo de la ocupación —seis siglos, desde la entrada de los moros a la Península Ibérica hasta la formación del Fuero Real y de las Partidas—, España inició una reconquista en todos los frentes. Amén del plano militar fue acompañando en lo constitucional —si se me permite el término—"con una inmensa multitud de privilegios, ordenanzas, códigos locales, conocidos como fueros municipales que iban ahogando a las leyes godas..."[722]. Fueros municipales —según el *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* de ESCRICHE— son "el cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno y la administración de justicia". Fueron el resultado de un estado de necesidad, España estaba dominada y había que defenderse e independizarse. Los fines que urgían conseguirse eran: repoblar, cultivar, defender distintas ciudades conquistadas por los moros, entre otros. Y los medios para conseguirlos fueron estas cartas pueblas otorgadas a una considerable cantidad de vecinos que gozarían de privilegios y gracias, como leyes y derechos que debían regirlos. Todo ello, para diferenciarlos de otros pueblos que no soportaban el dominio árabe. También ese mismo estado de cosas, motivó el otorgamiento de privilegios a la nobleza militar que comandaba el adelanto de la reconquista (heredamientos, posesiones, tenencias y gobiernos honoríficos y lucrativos; facultad de formar poblaciones, gobernarlos, y ejercer en ellos jurisdicción civil y criminal). Pero los abusos de los caudillos (convertir colonos en esclavos, opresión impositiva, negligencia en la administración de la justicia, ambición desmedida y hasta aspirar a la soberanía), motivaron la creación de los comunes o concejos. Los monarcas españoles entendieron que era más sólido otorgar a los pueblos —a quienes les debían protección— una organización, en la que ellos mismos asentarían su poder soberano. "Concedieron cartas forales en que se contenían constituciones, ordenanzas, y leyes civiles y criminales dirigidas a establecer y asegurar en ellos un gobierno templado, justo, acompañado a la

[721] Citado por MASSOLO, Héctor C., *El Municipio ...,* ob. cit., ps. 30 y ss.

[722] *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Escriche*, ps. 731 y ss. También lo cita HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,* ob. cit., ps. 92 y ss.

constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos, y propio para hermanar las ventajas de la libertad civil con la subordinación debida al soberano"[723].

3.5.1. Legislación e independencia comunal[724]

Sobre la legislación, los fueros no la comprendían toda. Contemplaban disposiciones concernientes a la condición de personas de la villa foral, las exenciones de tributos y servicios, el régimen de gobierno y a ciertos particulares de policía y justicia. Las cuestiones no reguladas por el fuero municipal, eran tratadas por el Fuero Juzgo (con modificaciones), las tradiciones y las costumbres. Estas costumbres, en mucha parte eran de origen visigodo, y adaptadas a la época. También había fueros dados por los señores y obispos, y los privilegios de nobleza. Estos concedidos por los reyes en favor de determinados nobles.

Sobre la independencia comunal, los municipios obraban frecuentemente con "independencia absoluta"[725]. "Así como hemos visto que, a veces, los nobles se lanzaban a hacer la guerra sin permiso del rey, los concejos también solían hacer lo propio, invadiendo los territorios musulmanes por su cuenta. Igualmente luchaban a mano armada unos contra otros, o contra los señores vecinos, y a menudo con mucha razón o motivo sobrado, por las vejaciones que de estos recibían. Para tales guerras y para efectos de policía, como la extinción de bandidos, etc., se unían varios concejos formando una federación o hermandad, como la de Escalona y Segovia, la de Escalona y Ávila, la de Plasencia y Ávila, a fines del siglo XII, entre otras. Para el régimen de ellas se formaban ordenanzas, se nombraban alcaldes, se dictaban y ejecutaban sentencias, sin contar para nada con el rey". "Fernando III reconoció algunas de las hermandades, pero tuvo que prohibir otras que bajo el pretexto de justicia cometían no pocos abusos. A veces, las hermandades se constituían entre concejos y nobles, con fines distintos".

"El mismo espíritu de autarquía revelábase en el orden de la legislación especial del concejo. De ordinario la ley, en que constaban escritos los derechos y privilegios de

---

[723] Ídem.

[724] ALTAMIRA, Rafael, *Historia de España y de la Civilización española*, t. l. ps. 318 y 319, herederos de Juan Gili Editores, 1913: cit. por HERNÁNDEZ, Antonio M. (h), *Derecho…,* ob. cit. ps. 95 y ss.

[725] Ídem, p. 96.

este era el fuero, que se daba al constituirse y se ampliaba o se reformaba en otras ocasiones por la autoridad del rey, expresada particularmente o en los concilios y Cortes". "A veces los municipios obtenían también el derecho de formar por sí las reglas de su régimen anterior, como sucedió al parecer en Salamanca —cuyo llamado fuero se cree sea una colección de ordenanzas hechas por el concejo con autorización del rey— y en otros puntos (Cáceres, Zamora, Madrid) para materias determinadas de la administración (ordenanzas de ganado, etc.). Pero a menudo no se contentaban con esto, sino que, a escondidas del rey y con fraude, solían inventar por sí o ampliar sus fueros". "Las cosas llegaron a mayor extremo en municipios muy apartados del poder central, o en que la tradición de vida independiente se conservaba y aun había sido reconocida por los reyes, como privilegio; puesto que algunos concejos de la costa cantábrica sostuvieron guerras con reyes extranjeros (el de Inglaterra, v.gr.) y ajustaron un tratado de paz como si fuesen completamente soberanos"[726].

Octavio BUNGE dice que el municipio gozaba de relativa autonomía, reconocida por la carta foral, y, aunque parte integrante de la nación rindiendo vasallaje a la corona, constituía una pequeña república, gobernada por magistrados particulares. Y continúa diciendo, que la autonomía municipal se fundamentaba en la independencia económica: pues, "el Concejo debía tener bienes para su subsistencia"[727].

3.5.2. Período de los fueros municipales

El período en que se otorgaron estos fueros data de principios del siglo XI hasta fines del siglo XIII. Y no se dieron exclusivamente en España. También los hubo en Alemania, como vimos. Continuando con la institución en España, dominaba como siempre el Fuero Real y las Siete Partidas, rigiendo con fuerza la legislación foral. "Incluso las leyes de Toro y las recopilaciones posteriores hasta la Novísima, mantuvieron dicha legislación foral". "En cuya virtud puede sentarse que los fueros municipales que cada ciudad, villa o pueblo tuvieron, deben observarse en el día de hoy, con preferencia a las leyes de Partidas, siempre que se pruebe su uso y que no sean

[726] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,*ob. cit., ps. 95 y ss.

[727] Citado por MASSOLO, Héctor C., *El municipio…,*ob. cit., p. 24.

contrarios a las leyes más modernas"[728]. Antes de la publicación de las Siete Partidas, por Alfonso X[729], se dio un caso extremo en la defensa de la jurisprudencia y legislación foral municipal, por parte de la nobleza castellana y de los concejeros. Estos se resistían a recibir la nueva legislación, y tal fue la presión ejercida que el rey se abstuvo de publicar las Siete Partidas, para hacerlo recién en 1348.

Distintas obras y autores mencionan a los fueros municipales más célebres. Ellos son los de: León (concedido por Alonso V en 1020). Nájera(dado por Sancho el Mayor —rey de Navarra— luego confirmado en 1076 por Alonso VI), Sepúlveda, Logroño (concedido en el1095 por don Alfonso VI), Sahagun (otorgado por Alonso VI en 1085), Toledo y su tierra (dado en 1118 por don Alonso VII), San Sebastián de Guipúzcoa (dado en 1150 por don Sancho El Sabio de Navarra), Cuenca(dado por don Alfonso VIII en 1190-1191, considerado como un compendio de derecho civil) y Cáceres (otorgado por don Alfonso IX en 1229). Todos estos fueros, luego de su concesión, eran confirmados por los reyes venideros.

3.5.3. Las repúblicas independientes y la necesidad de la modificación institucional

En el siglo XIV, comienza a modificarse esta brillante etapa de libertades municipales, por distintas razones que veremos seguidamente.

"Si al comienzo, a través de los fueros municipales, el poder de los reyes se vio acrecentado en detrimento de la nobleza, luego produjo sus propias falencias derivadas del despedazamiento del cuerpo político del Estado. Introducía la desunión, la emulación y la envidia entre los pueblos, y que fomentaba indirectamente la impunidad de los delitos. Cada villa, cada alfoz y comunidad era, según expresión del Señor Marina[730], como una pequeña república independiente con diferentes leyes, opuestos intereses y distintas costumbres: los miembros de una municipalidad miraban como

[728] *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Escriche*, ob. cit., voz "fuero municipal", ps. 432 y ss.

[729] Las Siete Partidas (o simplemente Partidas) es un cuerpo normativo redactado en la Corona de Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), con el objetivo de conseguir una cierta uniformidad jurídica del reino.

[730] *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Escriche*, ob. cit., voz "fuero municipal", ps. 432 y ss.

extraños y a las cien veces como enemigos a los de las otras (...) Todo era confusión y desasosiego: en ciudades, villas y lugares, en poblado así como en el desierto, se cometían y fraguaban mil injusticias, violencias, robos, latrocinios y muertes...". La situación para el Estado no era fácil, en esta época, y al desacierto del Gobierno, se sumaban primero las ambiciosas pretensiones de la nobleza, luego el descontrol y los abusos de estas "repúblicas independientes". A tales males, el rey don Fernando y luego su hijo, don Alfonso, iniciaron el proceso de la reorganización monárquica, por lo pronto, apelando a la necesidad de crear un solo cuerpo legislativo que rigiera en todo el reino.

A pesar de las resistencias, como hemos visto, se promulgó en las Cortes de Alcalá de Henares el Código de las Siete Partidas. Paralelamente a la consolidación de la monarquía y su centralismo, los concejos (originados en las cartas pueblas) que fueron el apoyo de la monarquía contra la nobleza feudal, perdieron su autonomía[731]. "El proceso regresivo se advierte en las Cortes de Alcalá de Henares, en 1348; con la aparición de los corregidores, que inspeccionaban lo relativo al gobierno municipal y se generalizó a partir de los reyes Católicos Fernando e Isabel, en 1480".

Antes, ya los monarcas habían designado alcaldes y jueces a pesar de las resistencias de las Cortes y Concejos. Por ese tiempo varias magistraturas populares se convirtieron en cargos de provisión real. En 1485, las Cortes de Madrid solo otorgaron a los municipios el derecho de proponer las ternas en vacantes de regidores, correspondiéndole al rey efectuar lo designación. Aquí se iniciaba lo que en lenguaje de algún autor[732] fue la política reivindicatoria de la plenitud del Estado.

Hacia fines del siglo XIV, por los inconvenientes que planteaba la democracia directa, y la complejidad de los asuntos públicos municipales, a caballo del centralismo de los reyes, se debieron limitar el número de personas del Concejo. Estas eran presididas por la justicia, ejercían el gobierno municipal y deliberaban sobre los intereses del común. Allí, se opera la modificación en las instituciones municipales y,

[731] *Diccionario Jurídico Omeba*, voz "Cabildo", ps. 461 y ss.

[732] OTS CAPDEQUÍ, citado por MASSOLO, Héctor C., *El Municipio Argentino, Naturaleza Jurídica*, Edición del Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo de la Universidad Notarial Argentina. Fundac. del Coleg. de Escribanos de la Pcia. de Buenos Aires, Series Monográficas, Nº 2, La Plata, 1983, p. 24.

surge el origen de los Ayuntamientos o Concejos Cerrados. Esto es compartido por otros autores[733].

3.6. El epílogo de la independencia comunal y la última resistencia de las comunidades

Sin descartar el estado actual de cosas e instituciones que se daban en España signado notablemente por un absolutismo de neto corte centralista y aristocrático, ocurre un hecho para nada despreciable a la luz de la defensa de los intereses públicos propios de las comunas. "Las ciudades castellanas recibieron malla convocatoria a Cortes para marzo de 1520, en Santiago de Compostela, hecha por el rey Carlos I. Todo giraba en torno a la limitación de los poderes de los representantes de las ciudades ―procuradores de los Cabildos en las Cortes―.

Tras la defensa de los intereses de cada ciudad, fueron expulsados los representantes de Salamanca, y votaron en contra de las pretensiones del rey, Córdoba, Madrid, Murcia y el procurador de León". "La preeminencia dada a los borgoñones y flamencos en los cargos del gobierno fue causa de extremado disgusto, y Segovia y Zaragoza iniciaron el grito de ¡Viva el rey y mueran los ministros!"[734]. El alzamiento de los comuneros se produjo en 1520, y tenía dos banderas definidas: el ser anti-extranjero y la defensa de los fueros de las ciudades. Fue presidente del mismo Lasso de la Vega, regidor de Toledo, y su jefe militar Juan de Padilla.

En Villalar, se libró la cruenta batalla donde fueron vencidos los comuneros, habiendo una resistencia en Toledo también sofocada, y con esto se termina de escribir el epílogo de las libertades comunales, signada históricamente por los fueros municipales. Comenzando otra, la del robustecimiento del poder monárquico. Aproximadamente doscientos años más tarde se suceden otros hechos en apariencia similares, en defensa del común de América Española. Son los levantamientos de los Comuneros de Paraguay (1721) y los Comuneros de Itatí en Corrientes (1732), aunque es menester marcar diferencias entre los levantamientos españoles y americanos.

---

[733] Por ejemplo por Adolfo POSADA citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho*… ob. cit., p. 91.

[734] *Diccionario Jurídico Argentino*, T. II, C-CH, ps. 442 y ss.

3.6.1. Diferencias entre los comuneros españoles y americanos

ESTRADA —según Enrique de Gandía— marcó estas diferencias entre unos y otros levantamientos de los comuneros. Dice el autor citado: "(U)nos y otros estuvieron separados en el espacio ven el tiempo. Las causas de los levantamientos comuneros españoles fueron diametralmente opuestas a las de los levantamientos americemos. Nada tuvieron en común; nada los liga en más de doscientos años; nada justifica un paralelo histórico. En España, entiéndase bien, los comuneros fueron verdaderos señores feudales, nobles ansiosos de volver a un feudalismo, traidores contrarios a la grandeza de la nación, puestos de acuerdo, para el triunfó de sus intereses personales, con los enemigos de Francia. En América los comuneros fueron los hombres del pueblo, masas amparadas, en sus protestas por el nombre del rey. En España el movimiento era aristocrático; en América, democrático. Y en la misma América los comuneros del Paraguay en nada se relacionan con los comuneros de Nueva Granada. En esta región el pueblo se levantó por cuestiones económicas: pero eran cuestiones muy diferentes a las de los paraguayos. ESTRADA, repetimos, estudió a los ´comuneros del Paraguay´ sin caer en estos errores..."[735].

3.7. Antecedente del constitucionalismo clásico

Lo histórico es un elemento fundante del derecho, así lo han entendido autores como VON IHERING y LEVAGGI. El primero entiende que "la conexión orgánica del derecho con el modo de ser y el carácter del pueblo se confirma en el transcurso del tiempo, aspecto en el que puede compararse con el lenguaje; lo mismo que para este tampoco hay para el derecho ningún momento de pausa absoluta, ya que el derecho sigue creciendo con el pueblo, se perfecciona con él y finalmente muere, al perder el pueblo su peculiaridad"[736].

Mientras que el segundo se refiere a la historicidad del derecho, la que se percibe con claridad en las instituciones jurídicas pues estas se hallan en permanente

[735] Enrique DE GANDÍA, prólogo a la obra de José Manuel ESTRADA, *La política liberal bajo la tiranía de Rosas*, ob. cit., ps. XIV y XV.

[736] "De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del derecho", opúsculo publicado en 1814, citado por SPERONI, Julio, *Antecedentes del constitucionalismo*, IJ editores, Revista de la Asociación de Magistrados y funcionarios judiciales de la Nación, N° 39/40, enero/junio 2006.

transformación. Alcanzan la plenitud cuando logran equilibrar su normatividad con el ambiente externo —condiciones sociales. Pero como el equilibrio no es estable, cuando hay una alteración en la variación de las condiciones sociales, no seguida de la variación de la normatividad, se produce una incongruencia que genera un desequilibrio[737].

Paolo GROSSI, opina que la sociedad medieval es, de hecho, una sociedad sin "estado", donde debido a la permanencia de este vacío político, el derecho ve sublimada su función, se coloca en el centro de lo social y representa la constitución duradera más allá (y al abrigo) del carácter episódico de la política más elemental[738].

Mario Justo LÓPEZ habla de un "constitucionalismo medieval". En este caso, y precisamente en España, señala que tras los concilios toledanos que se realizaron entre el año 400 y el 701, además de los fueros ya estudiados, se crearon instituciones especiales[739]. Entre otras, se trata del "justicia" de Aragón que controlaba a los reyes. Este se encargaba de proteger los derechos de los súbditos frente a las arbitrariedades del rey. Citemos, a modo de antecedente, el juramento de los súbditos del rey de Aragón: "*Nos que valemos tanto como Vos, y que juntos valemos más que Vos, os facemos Rei, si guardais nuestros fueros y libertades, et si non, non*". También encontramos un antecedente de reconocimiento de la llamada supremacía constitucional, ubicándolos como sistema de garantías de la misma o de "superlegalidad", el que, en nuestro país se encontraba contemplado en el artículo 31 de la Constitución federal ("Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859")[740].

---

[737] LEVAGGI, Abelardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, T. I, Editorial Depalma, Buenos Aires 1998, ps. 3 y ss.

[738] GROSSI, Paolo, "El orden jurídico medieval", cit. por SPERONI, Julio, ob. cit.

[739] LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho…,* ob. cit., p. 373.

[740] Actualmente modificado por la Reforma de 1994 y la aceptación en el Bloque de Constitucionalidad de Tratados Internacionales incluidos en el texto constitucional (art. 75.22), a saber: "La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos

Podemos citar el fuero de Sepúlveda (siglo XII) conferido por el rey don Alfonso y su mujer doña Inés; y un siglo antes, 1020, el que otorgó Alfonso V a la ciudad de León (en su penúltimo artículo) decía: "quien quiera, de nuestra o de extraña estirpe, intentará infringir esta constitución, rota la mano, el pie y la cerviz, arrancado los ojos, desparramados los intestinos, atacado de lepra y con la espada de la anatema, sufra la pena en la eterna condenación del diablo y sus ángeles"[741].

El maestro español Adolfo POSADA destaca y reconoce a los fueros municipales como el antecedente más directo del constitucionalismo al enseñar que "la lucha en pro de las libertades municipales puede estimarse como el antecedente histórico más directo del constitucionalismo; una Constitución es como un fuero que se ha convertido en ley común en todo el Estado"[742].

Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos(el resaltado es nuestro). Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara".

"Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional".

En el primer párrafo del mencionado artículo (además de establecer como una de las atribuciones del Congreso general "Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede"), dispone que "Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes".

Deberá recordarse que estaba vedado a los constituyentes la modificación de disposiciones normativas de la parte dogmática de la Constitución, es decir hasta el artículo 35 inclusive. De allí que nos hemos privado de la redacción de la conocida pirámide jurídica (atribuida a Hans KELSEN, y que formulara realmente Adolfo Merkl, uno de sus precursores).

[741] Ídem, p. 382.

[742] POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1924, T. II, p. 27. Para el mismo tema se aconseja consultar a LINARES QUINTANA, Segundo V., *Teoría e Historia Constitucional*, Alfa, Bs. As., 1958, T. II, ps. 164 y ss.

Y con esta legislación foral se puede decir, que constituyó un antecedente fundamental del constitucionalismo clásico, incluso anteriores a la Carta Magna (inglesa) de 1215[743].

Como se lo conoce en la actualidad, el constitucionalismo es un movimiento o fenómeno que consagró el ideal de una constitución escrita en un régimen de limitación al gobierno con garantía de libertad e igualdad para todos los individuos, y que se manifiesta a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX.

4. Conclusiones.

(falta)

[743] HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…,*ob. cit., ps. 97 y 98. En el mismo sentido LINARES QUINTANA, Segundo V., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, T. I, p. 142, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires 1981. "La Carta Magna dada en Inglaterra por el rey Juan sin Tierra el 15 de junio de 1215 establece la prohibición —salvo casos excepcionales— de establecer tributos sin el consentimiento del Consejo del reino. Otra de sus disposiciones fundamentales es el art. 48: "nadie podrá ser aprisionado, arrestado, ni desposeído de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares según la ley del país que constituye un antecedente del hábeas corpus y del *due process of law*" (debido proceso legal: arts. 18 y 33, Const. Nacional) (Ver PAOLANTONIO, Martín E., "Antecedentes y evolución del constitucionalismo…", ob. cit., p. 198).

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES FINALES

-I-

La comunidad local de naturaleza social por la convivencia asociativa del ser humano es la base de las "otras comunidades"; sin comunidad social las demás no existirían porque ese es su punto de arranque.

La base de la comunidad global (nacional) es la "comunidad local"; ergo un conjunto de comunidades locales hacen comunidades intermedias (estados miembros o provincias) y sumadas todas (con sus elementos característicos: territorio, poder político, poblaciones y cultura cívica) conforman la sociedad global (nacional). La comunidad local engendra, entre otras formas de construcción política, social y jurídica, al municipio.

"Municipio" es la voz estatal por la que el Estado impone su imperio a la asociación social, como ente superior, y se relaciona con aquel reconociéndolo (cuando existe anteriormente) como una de sus partes integrantes, ─en un mayor o menor grado de descentralización política─además de sus poderes propios, históricos o delegados.

Jurídicamente entendemos al municipio como "la entidad natural organizada políticamente y en la convivencia social, por un pueblo moralmente libre e

independiente orientado a los fines por los cuales Dios nos ha creado sobre un territorio determinado y, con autosuficiencia económica y personalidad jurídica estatal”

El sustrato sociológico comunitario es esencial, connatural a la ciudad y al municipio, por lo que sin comunidad local no puede haber ni ciudad ni municipio.

En otro orden, no puede haber municipio sin comunidad local previa, sí podrá haber municipio sin ciudad, ya que para ser ciudad es necesaria una condición legal que le otorgue el carácter de tal.

Hoy día es imposible desvincular la idea de comunidad local con lo jurídico y con la actividad estatal, empero es de suma importancia conocer cómo se formaron históricamente dichas comunidades locales para discutir y definir los poderes que les corresponden dentro de los Estados, provinciales o nacionales.

Un derecho que surge desde las raíces de su fundación y desarrollo es el de la defensa propia de la comunidad local, de sus recursos naturales, de su ambiente, de su propia gente, que no es otra que preservarse en el presente para encarar y apostar a un futuro digno.

Los municipios coloniales en nuestro territorio, si bien fueron posteriores al Estado (Corona española, Estado en sentido lato) carecieron de una subordinación perfecta a ese poder superior, por ende el derecho vigente que le regía gozaba solo de una eficacia intermedia.

No obstante ello, dado el carácter usurpativo o apropiativo de los españoles de tierras, vidas y patrimonios aborígenes lo que justificó sus legítimas defensas, dicha situación vindicativa fue retomada sin hesitación por los criollos en ese espíritu emancipador.

Los pueblos de las ciudades eran propensos a la libertad de manejo propio y a la independencia de España. La confirmación de ese espíritu emancipativo se vivió en las ciudades, comenzando por Buenos Aires, los municipios (sean de capital o de campaña, con meros poblados) los que iniciaron un proceso independentista sin retorno al estado anterior.

Con mirada desde un enfoque contractualista, en el período pre-rrevolucionario o colonial propiamente dicho, primó en la práctica un modelo del estilo de descripción de HOBBES, (“el hombre lobo del hombre”), aunque desde 1810 hasta 1853 se observa

un cambio de características de construcción de poderes, instituciones y hasta consagraciones jurídicas como las constituciones provinciales, con lo que hay cierta coincidencia con un contrato social del modelo de planteado por John LOCKE.

Desde 1853 en adelante se inicia un proceso de inauguración jurídico constitucional y la norma surgida como producto de un consenso confederativo de provincias o acuerdo entre caudillos da un paso a una forma de pacto cuyos rasgos característicos coinciden con el contrato social de ROUSSEAU.

Desde lo jurídico, durante todo el período colonial y de organización primó un concepto jurídico en que las reglas o principios jurídicos se encontraron diluidos por un sistema imperativo de la fuerza cuya amenaza o apercibimiento eran continuos. Por ello, se predica de sus características coincidencias con la idea de Derecho de un sistema mandatos imperativos.

Más luego, con motivo de la revolución y organización jurídica, el sistema basado en un conjunto de reglas se va asentando y de esta forma se coincide más con una idea basada en el Derecho como conjunto de reglas.

Con el tiempo, las reglas normativas, van a ser complementadas, no muy a menudo, por los principios jurídicos, lo que denota una idea más integrativa del sistema jurídico, a la hora de solucionar casos difíciles.

-II-

El núcleo institucional-sociológico-político-jurídico en tiempos pre revolucionarios y hasta 1820 era el Cabildo-ciudad, y más tarde Cabildo-Provincia. En las Provincias Unidas del Río de la Plata, catorce Cabildo-ciudades.

La ubicación geográfica de las fundaciones españolas con sus ciudades cabildos desparramados propició una distribución natural de los poderes políticos y favoreció al planteo de la forma de Estado federal.

Ello fue reflejo de la voluntad y soberanía popular, que revirtió al pueblo, natural heredero de la Corona de Castilla y Aragón.

El Cabildo fue el centro del poder político más importante en relación con los intereses públicos de la ciudad y de la campaña, y la institución de mayor contacto directo con el pueblo, por ello, más aún con la manifestación de “cabildos abiertos” se constituye en precursor de la democracia argentina.

La fundación de ciudades-cabildos sirvió de base a la organización estadual patria, ejerciendo un verdadero poder político sobre su respectivo pueblo, con sus funciones de gobierno.

Los poderes públicos encarnados en las autoridades, jerarquización jurídica mediante, y la institución en los pueblos de la campaña, tenían la misma estructura que el Cabildo, aunque con funciones recortadas y adaptadas al pueblo menor que gobernaban: en las villas o pueblos más pequeños había Cabildos subordinados al principal.

La supresión del Cabildo por inspiración del ministro RIVADAVIA, fue uno de los errores más grandes de la historia desde el diseño de poder federativo, haciendo que de un modelo de pretendida descentralización se pase a uno marcadamente policíaco, unitario y centralizado, al estilo napoleónico.

El Cabildo es el germen del gobierno municipal, y de la Provincia Argentina (como gobierno del Estado miembro), gestando la fundación (Revolución de Mayo -1810- y convocatoria a la fundación de la Provincia de Buenos Aires —1818—) y la defensa de la Patria en no pocas ocasiones históricas (invasiones inglesas en 1808), asentándose en tantas ciudades como fundaciones españolas existieren y distribuidas aisladamente en la inmensa geografía rioplatense.

En ese devenir histórico, lo hizo respetando la soberanía popular y siendo electo democráticamente (o con participación del vecindario), sin declinar a la aspiración de tener una organización estadual, a la jerarquización sobre otros órganos públicos de igual naturaleza que pudieran subordinarse jurídicamente, y resultando ser ejemplo de federalismo práctico.

Las autoridades locales que primaron en los partidos de la campaña, eran funcionarios que se desempeñaron en las materias de seguridad pública, defensa militar y de justicia; en este caso, en lo civil y comercial, penal, contravencional y menor cuantía.

Sin perjuicio de ello, el juez de paz era toda la ley o toda la autoridad en los partidos municipales, el que cumplía variadas funciones (Comandante Militar, Jefe de Policía, Recaudador Fiscal, Jefe de Correo, y constataba las defunciones) a las que se le agregaba la de Presidente de la municipalidad.

-III-

Desde un punto de mira sociológico, político, económico y hasta jurídico primario se puede colegir que algunas comunidades locales o municipios, fueron anteriores a la conformación del Estado Argentino y de la provincia de Buenos Aires, en sus sentidos estrictos.

Más luego, los municipios que se crearon una vez constituida la Provincia y el Estado nacional, han sido realizados a la "imagen y semejanza" de los existentes en la génesis de aquellos. En otras palabras, al existir un modelo institucional municipal, los nuevos municipios se adaptaron a dicho diseño de poder y de sociedad el que estaba dado por el ordenamiento jurídico vigente.

Por ello, es que la preexistencia de esos municipios (por ejemplo, sesenta y ocho en el territorio de la Provincia de Buenos Aires) al Estado federal se basa en una realidad palpable desde lo sociológico, político y económico, que otorga desde antaño un talante prevalentemente autonómico o de cierta independencia en asuntos de su esfera jurisdiccional.

Las comunidades locales llamadas partidos o municipios, cuyos gobiernos respectivos fueron los alcaldes de la hermandad y los ayuntamientos, municipalidades o cabildos, existían previamente a la conformación de la provincia de Buenos Aires y del Estado federal si tomamos como topes los años 1853-60. Ahora bien, antes de la revolución (1810) dichos órganos públicos preexistieron junto con sus autoridades al proceso de disolución de lazos de dependencia con la corona española. Continuaron preexistiendo cuando se produjo el desarrollo de la independencia (1816), y fue igual la situación antes de la conformación de la provincia de Buenos Aires (1817 en adelante).

La institución municipalidad como su sustento sociológico político jurídico, el municipio y sus diversas manifestaciones lingüísticas, pueblos, ayuntamiento, cuerpo municipal, partido, distrito, departamento, como así también sus autoridades, alcaldes, alcaldes de la hermandad, tesorero, contador, fiel ejecutor, tenientes de alcaldes, de barrio y de cuartel, existieron y tuvieron un rol fundamental en la subsistencia de la vida local, antes de la formación "formal" del Estado provincial y nacional (1810-1853).

Más de diez partidos con sus autoridades (alcaldes de la hermandad y de barrio) con anterioridad a 1810, más de veinte (con sus respectivas autoridades) antes de la creación de la Provincia en 1820, y sesenta y ocho partidos antes de la Constitución de la Confederación Argentina (1853), y antes de la Constitución del Estado de Buenos

Aires, confirman la preexistencia del municipio a la provincia de Buenos Aires y al Estado nacional.

El municipio constituye la base de la construcción del Estado democrático, y parte principal en la fundación de la estructura federalista, por lo que "sin ciudades o municipios no hay Estado que valga".

-IV-

Los magros textos constitucionales, estadual de Buenos Ares de 1854 y nacional de 1853, no condicen con la idea del municipio como poder esencial del Estado que pregonaban los constituyentes de ambos estados.

Tanto la Ley Orgánica Municipal Nº 35, que daba al gobierno municipal un tinte económico y administrativo, como textos constitucionales de 1873 y 1889, como la propia ley orgánica de municipalidades de 1890, contemplaron al municipio con un amplio espectro funcional que nos recuerda a las funciones del Cabildo indiano (seguridad, higiene, educación, obras públicas, hacienda, etc.).

En la Convención Constituyente provincial de Buenos Aires de 1873 primó la idea de consagrar un poder municipal, al estilo del municipio-cabildo, cabildo insustituible o república en miniatura, aunque los discursos, no se plasmaron completamente en el texto constitucional.

En el ámbito competencial se destacaron funciones otrora inexistentes para los municipios, tales como el gobierno y administración local de las escuelas a través de consejos electivos, cuyos gastos eran financiados por una contribución escolar municipal creada al efecto.

Tanto la Constitución de 1889 como la Ley precitada de 1890 (modificándose en 1901) contempló el enjuiciamiento de municipales por jurados populares, y aunque no se registran antecedentes de dichos juicios, ello demuestra la vocación democrática y de empoderamiento popular para el control de gestión de los gobernantes.

De los textos constitucionales en otras provincias, se destacan por su tendencia a la autonomía municipal y al reconocimiento de la preexistencia de la institución municipal, la Constitución de Mendoza de 1854, el proyecto de constitución para Mendoza de ALBERDI de 1860, el Anteproyecto de Constitución para Catamarca de Fray Mamerto ESQUIÚ de 1873, el Proyecto de Constitución de la provincia de La Rioja de

1887 de Joaquín V. GONZÁLEZ y Rafael IGARZÁBAL, y la Convención Constituyente de Santa Fe de 1921.

Todos los proyectos y constituciones provinciales fortifican la idea del cabildo, de un municipio con poderes suficientes para cumplir las finalidades públicas, y "la prohibición de usurpación de sus poderes" (en uno de ellos).

Mención resaltada merece el comentario a la Constitución santafesina de 1921 que instaura por primera vez en nuestra patria los "municipios de convención" al estilo norteamericano con amplias facultades funcionales y autonomía institucional (entre otras con poderes para expropiar bienes previa declaración de utilidad pública), es decir la facultad de darse sus propias cartas municipales.

En cuanto a las leyes nacionales o normas constitucionales que contienen disposiciones normativas respecto de las comunidades locales y municipios se destaca el Código Civil.

En el Código Civil se observan algunos artículos que consagran desde esa época que los municipios son preexistentes a la ley, siendo indispensables para la organización política y social de un país, y de objeto conveniente al pueblo (artículo 33, en su texto originario, que trata de las personas jurídicas, clasificadas en personas de existencia necesaria o de existencia posible —posibles de crearse—).

El reconocimiento de la institución municipal con el mismo carácter necesario que el propio Estado, y su preexistencia natural a la ley —como instituto del derecho natural—, fueron piedras fundamentales de la ley civil sobre las que se construyeron felizmente las mejores interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales sobre la naturaleza jurídica de los municipios.

-V-

De las apreciaciones doctrinarias se extraen consideraciones que a la postre, van aumentando los cimientos de nuestra postura.

La idea de la primera manifestación real de soberanía y ser la base real de la república municipal, o la vitalidad del barrio (dentro del municipio) o la afirmación que "la municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales", nos exime del más brillante comentario.

La defensa del cabildo como institución municipal insustituible, la integración de los indios a los municipios, ser garantía del federalismo, alejar el caudillismo y considerar al municipio como ente en el que reside el germen de la organización del país y la luz del criterio socialista defendido por ECHEVERRÍA, revigorizan nuestras conjeturas.

Sin menospreciar el trabajo y el pensamiento de otros precursores de ideas autonomistas del municipio que contribuyen a nuestra concepción sobre la preexistencia del municipio al Estado, ECHEVERRÍA y SARMIENTO (con una marcada influencia de Alexis DE TOCQUEVILLE) fueron los más claros y contundentes a la hora de la defensa de la institución municipal. Entre otras cosas manifestó: "El municipio es de existencia natural, no lo traza el legislador, existe antes que él o se forma a su vista; ha servido de ejemplo de organización para organizaciones superiores como la provincia y la Nación y como herramienta del federalismo y base del sistema representativo".

Un autor contemporáneo, Ezequiel ABÁSOLO (a partir de un ocurrente título que corona su feliz artículo "Elementos TOCQUEVILLEanos…"), llama la atención –opinión que compartimos desde ya–a la doctrina actual para no continuar menospreciando todas las enseñanzas de la comuna norteamericana relatadas por Alexis DE TOCQUEVILLE sobre cuestiones fundamentales (libertad, participación, independencia comunal, la amenaza del despotismo y la anarquía por la apatía e indiferencia –individualismo– del ciudadano, las que gozan de una clarividencia sorprendente por su coincidencia con la realidad actual) que debieron estar plasmadas en nuestras leyes y que, por errores de interpretación, de aplicación, y de seguimientos, no las hemos realizado.

Debido a su existencia anterior a los estados, a su naturalidad, la autonomía municipal (entendida como autogobierno) resulta un derecho innato de los vecinos. En este sentido se debe respetar y recordar la experiencia norteamericana destacada por la doctrina en que, la base de todas las libertades está en la municipalidad. Así, cada aldea posee un gobierno completo, un sistema de instituciones propias o de autoridades que de nadie dependen.

La naturaleza anterior al Estado, su carácter perenne, no obstaculiza la idea de creación o trasplante en cualquier territorio y población aptos para su desarrollo.

Los municipios cabildos antes de 1810 eran creación de la corona española, luego desde allí hasta 1853 se trató de una des-organización institucional con

intenciones de lograr un orden, el que se logra definitivamente en 1853 para la Nación y 1854 para Buenos Aires que se organiza como Estado.

Dichas ciudades, partidos, municipios como se los llame, antes de la organización de Buenos Aires y de la Confederación como tales, es decir desde lo político-jurídico, preexistían.

-VI-

Las posiciones de los autores sobre el tema bajo tratamiento puede tener incidencia directa o indirecta sobre el problema que estudiamos, ya que más que discurrir sobre si el municipio o la comunidad local (o ambos) es anterior al Estado nacional o al estado provincial, o a ambos, se ocuparon de desentrañar la naturaleza jurídica del municipio, es decir si era autónomo o autárquico.

Desde nuestra posición, entendemos que tratar, estudiare investigar sobre qué fue primero, es de vital importancia para proyectar el estatus y el funcionamiento del municipio en el Estado.

Analizamos el estado actual del arte con las opiniones respectivas en dos grandes grupos, de un lado los que entienden que el municipio es anterior a las estructuras estatales, los que denominamos afirmacionistas, y los que, en sentido contrario, dicen que el municipio es posterior a ellos.

Generalmente en este estudio se entrecruzan pensamientos iusfilosóficos de los que es muy difícil desembarazarse, por lo que la discusión en su núcleo, salvo algunas variantes se reduce a dos doctrinas, por un lado los iusnaturalistas y, por otro, los iuspositivistas.

Un subpunto que abordamos y sobre lo que se podrían conjeturar dudas contra la tesis afirmacionista es la situación de la provincia, con su estructura política-jurídica, si fue anterior o no al municipio, lo que queda demostrado que, primero fueron los cabildos-ciudades (ciudades más importantes cabeceras o capitales de otras menores), que luego extendieron sus fronteras y se llamaron provincias.

El proceso social del federalismo argentino es anterior a la historia republicana, antes del proceso emancipador, y sin perjuicio del facto propio de las libertades locales o autonomía local (municipal), las ciudades y sus pueblos se encuentran oprimidos por

la centralización, autoritarismo y forma unitaria de gobernar por parte de la Corona y sus funcionarios.

La revolución de Mayo fue un movimiento local de la ciudad de Buenos Aires que utilizó la institución de gobierno municipal, el Cabildo, como iniciación para "restaurar" o destruir los poderes imperiales, quedando demostrado por la convocatoria realizada por la Junta de mayo a todos los cabildos de las ciudades y pueblos, para que sean representados por sus diputados.

La revolución es orquestada y protagonizada por el pueblo en Cabildo abierto de la ciudad, mientras que las provincias, eran denominaciones y territorios, que adolecían de vaguedad e imprecisión, respectivamente.

El tránsito de la ciudad, del municipio, a la provincia se produjo casi sin conflicto; puede decirse que esta surgió por la extensión del radio de influencia territorial de aquella.

Si bien muchos autores consultados ubican a la provincia como de formación anterior al Estado nacional, guardan silencio respecto de si el municipio es anterior, por lo que ello no significa que afirmen que la provincia es anterior al municipio.

Un autor reconocido como José María ROSA, a modo de coadyuvante de nuestra hipótesis, titula uno de sus libros "Del municipio indiano a la Provincia Argentina".

-VII-

El municipio apareció a la luz de la unidad nacional, al consagrarse el poder constituyente originario en la Constitución de la Unión Nacional, como un ente ya existente.

En las experiencias de organización provincial, había municipios preconstitucionales.

Los municipios posteriores a las constituciones, sobre todo a la nacional, fueron creación descriptiva y normativa de las legislaturas, previendo un futuro institucional de las provincias, que contaba con dichas bases organizativas, pero, los pre-constitucionales exigieron y limitaron a los legisladores provincianos a estatuir a su propia imagen a los demás municipios. En otras palabras, los legisladores (provinciales) no hicieron más que fotografiar una realidad en la que, los municipios eran un modelo de organización política-jurídica subyacente.

A medida que se iba poblando el territorio de cada estado miembro, cada núcleo poblacional constituía una ciudad, una comunidad, que luego sería reconocida (ex post facto) como municipio mediante sanción de una ley provincial.

Se diferencian, en la ontología municipal, el carácter constituyente de base natural y sociológica, política y también jurídica "primaria", de la condición de eficacia de naturaleza jurídica positiva, esta última, obra del Estado provincial.

El texto magno del artículo 5º, reconoció esa existencia previa y les exigió a las provincias asegurar los gobiernos locales, resultando en principio, un ensayo de tres tipos de regímenes municipales: los municipios con autarquía, y los municipios de autonomía municipal semiplena (autonomía en lo administrativo, político, económico-tributario-financiero) y de autonomía municipal plena (además de las anteriores, con autonomía institucional).

El municipio como entidad trascendente, tradicional y hasta de existencia necesaria y anterior al Estado no ha sido siempre bien reconocido como tal por la doctrina judicial de la Corte Nacional.

Se colige que en el accionar judicial supremo, existe una especie de vaivén oscilante entre la posición autárquica y la autonómica y, más bien se ha tratado de resolver el caso concreto que se plantea más que modelar un paradigma de su rol en el Estado argentino.

La excepción a la regla es el reconocido dictamen de la doctora REIRIZ —como Procuradora General— en el caso "Rivademar" en el que despliega un nivel argumentativo acorde con la idea de reivindicación histórica de una institución de existencia necesaria, aunque considera que la Provincia no está obligada a reconocerle autonomía.

Por su lado, en materia económica, tributaria y financiera, se le ha reconocido al municipio su propio campo de actuación reconociéndole su autonomía en ese aspecto, aunque en materia del derecho público sinalagmático, como ser el pacto fiscal, se lo disminuye a su papel dependiente de la Provincia, cuando en realidad debe considerarse como el tercer astro federativo.

La importancia histórica del municipio en nuestra génesis como Estado, su preexistencia institucional a toda organización debe ser tenida en debida cuenta a la

hora de decidir sobre sus competencias originarias o derivadas en la constelación normativa estatal.

Los casos resueltos por la Corte Nacional sobre la naturaleza del municipio son coadyuvantes para el reconocimiento de su carácter preexistente al Estado, por ejemplo, los casos "Intendente de Ciudad Capital de La Rioja c/ Provincia de La Rioja (sobre ley de coparticipación provincial)", "Ponce c/ Provincia de San Luis", entre otros.

En el plano de la Corte provincial, el avance de la autonomía municipal se ve reflejado en el fallo del caso "Municipalidad de San Isidro c/ Provincia de Buenos Aires sobre Inconstitucionalidad de la Ley 11757" y, sobre todo en el voto del Dr. Héctor NEGRI.

-VIII-

Nuestra institución municipal encuentra su origen en aquella especie de sojuzgamiento político-militar que soportaban las ciudades del Imperio Romano. Y en esta relación de subordinación militar, cumpliendo las obligaciones tributarias, y ejerciendo su organización interior, por parte de las ciudades, en lo exterior, en las formas, como si se tratara solamente de una "cáscara de huevo".

La característica central del municipio romano es que el nacimiento del concepto o categoría de "persona jurídica" surge al mundo jurídico con el municipio, en otras palabras los socios (vecinos en este caso) no responden por las deudas de la asociación civil.

Las ciudades conquistadas perdían su espíritu independiente y su organización se limitaba a lo material y a la supervivencia, aunque, mantenían sus instituciones porque a Roma no le interesaba mucho darle sus leyes. Con los "aliados o socios", existió con Roma una relación que constaba en la contribución obligatoria por parte de estas ciudades para con Roma, a cuyos tributos se los designaba como *munera*, derivando de allí el nombre de "munícipes" a los habitantes de esas ciudades, y de *municipia* a ellas mismas.

Los sistemas legales aplicables fueron distintos según las épocas (Monarquía, república o Imperio).

Sin perjuicio de la diversidad organizativa de las ciudades medievales europeas el rasgo común fue su peculiaridad política y económica: autonomía política,

establecimiento propio del derecho por la ciudad y de sus autoridades, ejercicio del poder impositivo, de la policía de la ciudad (mercado, comercio, industria, etc.).

Los consejos medievales de origen italiano, extendidos por toda Europa, registran rasgos componentes, además de románico, germánico y cristiano.

Un dato característico en esa época fue considerado adelanto social más que político, cuando los pueblos se rebelaron contra la aristocracia territorial.

Una primera división entre ciudad y campaña se da con el poder entre obispos y condes: "inmunidades" para los primeros y poder en las campiñas para los segundos. Las "cartas", por su lado, eran concesiones reales por las que se otorgaban para constituir los consejos, entre otras formas normativo legales.

La rebelión de los habitantes de las ciudades ante las distintas autoridades (Rey, Obispo) o ante la nobleza, fue constante —aunque no en toda Europa— para lograr las franquicias de constitución de los municipios.

Aunque no fue uniforme en toda Europa Occidental, la poliarquía (feudalismo, Reyes, Iglesia, ciudades, nobleza) como forma de gobernar o, bien de poderes en pugna y en equilibrio, fue su rasgo característico.

Los fueros municipales complementados por el Fuero Juzgo resultan ser el derecho aplicable. La legislación de fueros o legislación foral dada y materializada en las ciudades es antecedente fundamental del constitucionalismo clásico.

La ciudad medieval es destinataria y precursora del constitucionalismo y del concepto moderno de Estado.

En España con motivo de la reconquista, las villas, sus órganos locales, los concejos, en muchas ocasiones, mantienen una cierta independencia política o autonomía económica y normativa, más aún aquellos que por estar muy distantes del centro del Reino emprendían acciones inconsultas para su subsistencia y los de la nación de la que se sentían parte integrante.

En el siglo XIV comienza a modificarse, por distintas razones (democracia directa y desenfreno del localismo de las "repúblicas independientes") la etapa de las libertades municipales, y del "Concejo abierto" se pasa al "Concejo cerrado" (Ayuntamiento) ordenándose en algunas normas reales (por ejemplo el Código de las Siete Partidas del Rey Alfonso, hijo de Fernando) por lo que se tomó el control

monárquico de las ciudades. Las autoridades locales (Regidores) eran propuestas por las ciudades y designadas por el Rey con lo que se va perdiendo la autonomía que gozaban en la etapa anterior.

Por todas estas razones, entiendo que la comunidad local, la ciudad y el municipio, en nuestro país, son anteriores al Estado provincial y al Estado nacional. Ello debe ser considerado seriamente cuando se discute sobre su autonomía, ya que la mentada preexistencia del municipio a los estados debe constituirse en una verdadera válvula de seguridad contra la posible regresividad de sus poderes.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y CITADA

ÁBALOS, María Gabriela, "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994", en Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de derecho Constitucional, N° 8 – enero-junio de 2003, consultado el 29/2/2020.

–: "Los treinta años de la Constitución de Córdoba de 1987 y su incidencia en el constitucionalismo nacional y provincial", http://biblioteca.asesoria.gba.gov.ar/redirect.php?id=4228.

ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: la génesis del municipalismo en la argentina decimonónica", Publicado en *Investigaciones y Ensayos* (Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires), n° 53.

–: … y PAVESE, Ezequiel, "La ley de municipalidades de 1854 y la reforma institucional en la provincia de Buenos Aires: el caso de Morón"; Archivo Histórico ´Dr.Ricardo Levene´, Cuarto Congreso de Historia de los Pueblos de la Provincia de Buenos Aires, t. I, Buenos Aires, Theoría, 1997. Esta obra no pudo consultarse ya que no se puede acceder por web y los establecimientos universitarios o Bibliotecas se encuentran restringidos al acceso público en Septiembre, Octubre y Noviembre de 2020.

ABREUT DE BEGHER, Liliana, "La propiedad comunitaria indígena", en Lecciones y Ensayos, Nro. 90, 2012.

–: "La propiedad indígena", ps. 55-97, http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/90/abreut.pdf

Actas de Cabildo del Ayuntamiento de la ciudad de Tenuxtitàn de México de la Nueva España, Volúmenes 3-4, poligrafiado por el Licenciado Manuel Orozco y Berra, México, 1859.

Actas del cabildo de Trujillo (Perú), 1598-1604, Vol. III.

ALBERDI, Juan B.: *Bases y Puntos de partida para la organización política de la confederación argentina*, 2ª ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.

–: *Antecedentes sobre la reforma de la Constitución*, Biblioteca de la Legislatura Provincial, Honorable Convención Constituyente, provincia de Buenos Aires, 12ª. Sesión, septiembre de 1994, p. 139.

–: *Derecho Público Provincial argentino*, Editorial La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1917.

–: *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino*, 2ª Ed., Buenos Aires, 1928, Biblioteca del Concejo Deliberante de Buenos Aires.

–: *Obras completas*, t. V, p. 334, cit. por Demicheli, Alberto, *Formación…,*

Antecedentes constitucionales argentinos, 1810-1813, Ediciones Magisterio. Buenos Aires, 1969.

ALBI, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955

ALEM, Leandro Nicéforo, Obra Parlamentaria de Leandro N. ALEM, Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, T. II, La Plata, 1949.

AHRENS, Heinrich, 1853: 293-294, cit. por Inés Sanjurjo de Driollet en "Las ideas municipalistas de Julián Barraquero…".

ANTONIO GARCÍA, Guillermina, reseña del libro de Mollat, Michel, *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media, Estudio social*. Trad. Carlota Vallée, México, FCE, 1988, Ver http://www.scielo.org.mx, recup. 22/10/2019.

ARISTÓTELES, *La política*, 15ª ed.,Colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid, 1941.

–:*La Política*, sobre la "constitución de los elementos sociales", 17ª ed., Colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

—: *Ética al Nicómaco*, Libsa, Madrid, 2001.

ALEM, Leandro, *Obra Parlamentaria de Leandro N. ALEM*, Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, tomo II, La Plata.

ÁLVARO, Daniel, Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand TÖNNIES CEIC http://www.identidadcolectiva.es/pdf/52.pdf Daniel Álvaro Papeles del CEIC, 2010.

Archivo de la Capital, Actas del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, Libro II, Años 1609.1614, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni e Hijo, especial para obras, 1886,

ARON, Raymond, *Las etapas del pensamiento sociológico. 1.*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1992, p. 270, cit. por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", ob. y aut. cit., p. 18.

AVELLANEDA, Nicolás, Memoria del Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1867.

BAÑOS SANTOS, Juan F., "Las culturas prehispánicas", México, 2010.

BARRIERA, Darío G., "Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho", -ISHIR-CESOR, CONICET / UNR, en Dossier, Historia Política e Historia del Derecho, consultado el 3/3/2020.

Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Recursos municipales. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

BAULINA, Ángel B., *El gobierno Municipal*, Assandri, Córdoba, 1941

BAUZÁ, Salvador Eduardo, "Autonomía Municipal" (tesis doctoral) cit. por ZUCCHERINO, Ricardo M., *Teoría y Práctica…,* ob. cit., p. 52.

BERNARD, Tomás D.: *Régimen municipal argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1976.

BERNAZZA, Claudia: *Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social*, (en Municipios, Unidad de fortalecimiento de los gobiernos locales; Biblioteca digital, Instituto Provincial de Administración Pública, Provincia de Buenos Aires).

BIDART CAMPOS, Germán J. y otros: *En torno a la democracia*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1970.

–: *Derecho Constitucional*, Ed. Ediar. s/f.

BIELSA, Rafael: *Derecho constitucional*, 2ª ed., aumentada, Depalma, Buenos Aires, 1954.

Bonos municipales, Juan Carlos HERNÁNDEZ Correa, director de Desarrollo Institucional Asociación Chilena de Municipalidades *(http://hasp.axesnet.com/).*

BIRBNAUM, P., *Sociologie DE TOCQUEVILLE*, P.U.F., París 1970, p. 11, citado por Elisa Usategui, "Ciencia y libertad en Stuart Mill y TOCQUEVILLE".

BORJA, Jordi y otros: *Organización y descentralización municipal*, Fondo Editorial de Cooperación, Colección Urbanismo y Administración Local, EudeBA (Editorial de la Universidad de Buenos Aires Sociedad de Economía Mixta), Buenos Aires, 1987.

BOTANA, Natalio, *La tradición republicana*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.

BULLIT GOÑI, "Autonomía o autarquía de los municipios (Sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema Nacional)" en *LL* 1989-C-1060 y ss.

BUNGE, Octavio, *Historia del Derecho Argentino*, Espasa Calpe, Madrid, p. 30 y ss. cit. por MASSOLO. Héctor C., *El municipio…,*

BURDEAU, Georges: *La democracia*, Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona, 1970, 2ª reimpresión.

BURGIN, Georges: *La Comuna*, EUdeBA (Editorial Universitaria de Buenos Aires, Sociedad de Economía Mixta), Buenos Aires, 1966.

BRAVO LIRA, BERNARDino, *El Derecho Indiano después de la independencia en América Española*, Legislación y Doctrina jurídica, Historia, Vol. 19, 1984: 5-2, en http://www.revistahistoria.uc.cl/, recup. 31/1/2020.

CANAL-FEIJOO, BERNARDO, *La Frustración Constitucional*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1958.

CASTELLI, Juan José, Discurso en la reunión del Cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, con doscientos cincuenta y un presentes, http://www.elheraldo.com.ar/, recup. 1/2/2020.

CHAUNU, Pierre, *Historia de América Latina*, trad. de Federico Monfardín, Eudeba, Buenos Aires, 1985.

Constitutions of the United States: National and State, Oceana Publications, 1967. *Sources and Documents of the United States Constitutions*, Oceana Publications, 1973. Recent amendments and revisions, and the procedures under which they came about, are well summarized in Albert L. Sturm, *Thirty Years of State Constitution-Making, 1938-1968*, National Municipal League, 1970, and the Council of State Governments, *Modernizing State Constitutions, 1966-1972*, Council of State Governments, 1973. Lo listado es una Sección del libro *The Paradox of Self-Amendment*.

CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de: *El ingenioso hidalgo Don Quijote de La Mancha*, Kapelusz, Buenos Aires, 1965.

CHEVALLIER, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Buenos Aires, Aguilar, 1990.

CISNEROS HERNÁNDEZ, Jesús Ricardo y MEDINA ELIZONDO, Manuel, *El municipio es una creación del Estado y el ayuntamiento una especie de gobierno parlamentario*, Cohuila, 2013.

CLAVERO, Bartolomé, *La destrucción de las Indias: ayer y hoy*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2002.

Código Civil de la República Argentina, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1987.

Constitución de la Provincia de La Rioja, Proemio de Carlos D. Tulián, Depalma, Buenos Aires, 1986.

COENEN-HUTHER, Jacques, *TOCQUEVILLE*, París, Presses Universitaires de France (Que sais-je?), 1997

CORTABARRÍA, Jorge Juan, "El régimen municipal bonaerense de 1891 A 1955", Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año II, N° 3, Primavera 2008

COUTURE, Eduardo J., *La comarca y el mundo*, citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho Municipal*, Depalma, ob. cit.

CULLEN, Carlos, *Ser y estar: el problema de la cultura, en reflexiones desde América*, Fundación Ross, s/f

Cuadernos de cátedra Lisandro DE LA TORRE, *Lisandro DE LA TORRE y el Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1956.

CRAVACUORE, Daniel, Conferencia brindada en Gualeguaychú (Entre Ríos), "Aquel federalismo de base municipal", en https://www.eldiaonline.com/, rec. 10/3/2020.

DALMAZZO, Omar Antonio *Manual de la Constitución nacional argentina*, Instituto Browniano, Buenos Aires, 1998.

DANA MONTAÑO, Salvador M.: *La Autonomía Municipal*, Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, serie Monografías, Nº 1, Fundación del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Notarial Argentina, La Plata.

—: *Contribución al estudio del cambio del régimen representativo argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1972.

D'AGOSTINO, Carlos, Proyecto de Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1990.

DE ÁNGELIS, Pedro, *Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1818 hasta el fin de diciembre de 1835*, 3 vols., Buenos Aires, 1836; Piñero Jorge E., "La Recopilación de leyes y decretos promulgados en Buenos Aires", de Pedro de Ángelis, en Revista del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1953.

DE CADENAS, Vicente y Vicent, Heráldica, genealogía y nobleza en los editoriales de "Hidalguía," 1953-1993, Hidalguía, Madrid, 1993.

Descentralización, ¿Por qué y para qué descentralizar? Ventajas y desventajas. Modelos de descentralización en América Latina. Exitos y fracasos. ¿Qué ha sido aprendido? Futuro de la descentralización en América Latina y particularmente en Centroamérica. Edgard Herrera Z. Tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana San Salvador, El Salvador, junio 2003.

Descentralización y Municipios en América Latina (Copyright 1997 © Centro internacional de investigaciones para el desarrollo, 30 de julio de 1997).

Dorchester tiene futuro brillante, 15/4/2000, vol. 1, nº 7, La información de Duncan se encontró en su artículo "Gobierno del condado".

DE LA FUENTE, Ramón, *Los Cabildos*, Revista del Colegio de Abogados, ob. cit. TENAGLIA, Iván D., *Elementos….*,

DELLA CROCE, Federico, *Leyes de Buenos Aires*, Ed. Revista de Administración de La Plata, 1922

DE LOS RÍOS, Fernando: *¿Adónde va el Estado?*, Estudios filosófico-políticos Sudamericana, Buenos Aires, 1951.

DEMICHELI, Alberto, *Formación nacional argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1971.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, (Prefacio, notas y bibliografía de J.P. Mayer. Introducción de Enrique GONZÁLEZ Pedrero) México, FCE. 1978. (Selección de textos de David Pantoja M.).

–: *La Democracia en América*, en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/TOCQUEVILLE-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf

–: *La democracia en América*, Cap. IV, en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/TOCQUEVILLE-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf.

–: *La Democracia en América*, Editorial EFE, p. 9, en http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_TOCQUEVILLE_2_Unidad_4.pdf

–: *La democracia en América*, "Capítulo segundo. Punto de partida y su importancia para el porvenir de los angloamericanos", en https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/TOCQUEVILLE-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf

DE VICENZO, Facundo, "América latina, levantamientos, revuelta y emancipación. Como fueron los procesos de los pueblos en América Latina y el Caribe", 28 mayo 2019.

Diario *El Día*, La Plata, "Aborígenes Bonaerenses", 19/4/2000, en https://www.eldia.com/nota/2000-4-19-aborigenes-bonaerenses.

DÍAZ, Elías, *Teoría General del Estado de Derecho*, en Dialnet-TeoriaGeneral Del EstadoDeDerecho-2048229.pdf, recup. 15/3/2020.

Diccionario Histórico Argentino, Edics. Históricas Argentinas, Buenos Aires, 1954.

–: *RIVADAVIA y su tiempo*, Buenos Aires, 1943, II, ps. 28 y 331.

Diccionario Jurídico de Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales. Manuel Ossorio, Claridad, Buenos Aires, 1987.

Dictamen de la Procuradora Fiscal de la Procuración Fiscal de la Nación, Dra. Graciela REIRIZ, en la causa "Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción", *Municipalismo y Democracia*, Fundación Jorge Roulet, Centro de Participación Política, Buenos Aires, 1989.

DI FALCO, Dardo Rubén, "Algunas consideraciones sobre el municipio", http://sedici.unlp. edu.ar/, recup. 10/3/2020.

DI PIETRO, Alfredo y LAPIEZA ELLI, Ángel E., *Manual de Derecho Romano*, Depalma, Buenos Aires, 1983.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *El Antiguo Régimen: Los Reyes Católicos y los Austrias*, Colección "Historia de España", dirigida por Miguel Artola, Madrid, Ed. Alianza Editorial, 1988

DONZIS, Rubén H., "La eficacia social de las normas jurídicas", en *Teoría y Práctica en la elaboración de normas jurídicas*, Revista Electrónica, Año II, Nº 4, diciembre de 2016, en http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/.

DROMI, José R.:, *Derecho Administrativo Económico*, t. II, Astrea.

—: *Federalismo y Municipio*, 2ª Ed., Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1983

DWORKIN, Ronald E., "¿Es el Derecho un sistema de normas?", en AA.VV., *La filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, 2014, 2ª ed.

–: The provinces of jurisprudence Determined, 1832.

EASTON, David, *The political system*, New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953

Ediciones Históricas Argentinas, t. V, Buenos Aires, 1954,

ECHEVERRÍA, Esteban: *El Matadero* copyrightde *www.elaleph.com.*

–: Albacea de la Revolución de Mayo, Edit. Claridad, Bs As., 1955

El Libro del Pueblo de Dios, 12ª ed., Fundación palabra de vida, San Pablo, Buenos Aires, 1995.

Enciclopedia española de Derecho y Administración, Lorenzo Arrazola y Otros, T. V, Imprenta de Díaz y Compañía, Madrid (España), 1852.

ESPINO LÓPEZ, Antonio, catedrático de Historia Moderna en la Universidad Autónoma de Barcelona, en su libro *La conquista de América: Una revisión crítica* (RBA Ediciones, 2013), en https://www.elespanol.com, recup. 27/5/2019.

ESTRADA, José Manuel, *La Político Liberal bajo la Tiranía de ROSAS,* Ediciones ESTRADA, Buenos Aires, 1955

ETZEBARRIA, Álvaro Mª. - URETA VAQUERO, Iván, "La defensa de los derechos del indígena en la conquista de América: S. XVI", http://www.oc.lm.ehu.es/cupv/univ98/Comunicaciones/, recup. 16/2/2020

ESTRADA, José Manuel de, en su obra "La campaña", cit. por TENAGLIA, Iván D., *Elementosde Derecho Municipal Argentino*, Tomo I, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 1997.

ESQUIÚ, Mamerto, Fray, *Patria, Libertad, Constitución*; Editorial Difusión, Buenos Aires, 1945.

FERNÁNDEZ, Gonzalo F.: Ponencia presentada en el Seminario "Voto electrónico y reforma política" realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias. Sociales de la U.N.C. en 2004.

FERNÁNDEZ, JORGE - RONDINA, Julio César, *Historia Argentina*, T. I (1810-1930), Editorial Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2005.

FERREYRA, Ramón, *Registro Nacional de la República Argentina*, 3 vols., Buenos Aires, 1863-64.

FILLOY, Daniel J.: *Estudios de Derecho Municipal*, Facultad de Derecho de Lomas de Zamora, Lomas de Zamora, 2002.

FUSTELL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La Ciudad Antigua*, Editora Selene, Buenos Aires, 1985.

GALARZA, Antonio Facundo, "Recaudación fiscal, abasto y control del ganado en el Buenos Aires tardocolonial: los propios y arbitrios del Cabildo entre 1780 y 1820", en Am. Lat. Hist. Econ. vol. 24, N° 2, México, may./ago. 2017, http://dx.doi.org/10.18232/alhe.v24i2.789.

GALASSO, Norberto, *Seamos libres y lo demás no importa nada*, Buenos Aires, Editorial Colihue, 2000.

GALETTI, ALFREDO, Alfredo, *Historia Constitucional Argentina*, Tomo 1, Librería Editora Platense, La Plata, 1987.

GARDNER, P.: *Una visión local: La carta local dará control a los votantes*: El Olympian, Jueves, 17/10/2002.

GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad indiana*, Eudeba, Buenos Aires, 1972.

GARCÍA GARCÍA, Francisco José, "Tres aportes fundamentales de *El federalista* a la teoría constitucional moderna" (*Fundamental contributions of the federalist to modern constitutional theory),* José Revista de Derecho, Vol. XX - N° 1 - Julio 2007, Páginas 39-59, en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502007000100002.

GARCÍA BELSUNCE, Horacio, "La distribución de los poderes impositivos", en *J.A.*, 1957-I-97, sec. doct

GARRORENA MORALES, Ángel, "Entidades locales, cuerpos intermedios y libertad…", en https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1435/06_GARRORENA_p173_198_Anuario_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

GIANNINI, Máximo S.: *Corso di Diritto Administrativo*, II Teoría Dell´Organizzazione, Milán, 1964-65.

GUILLERMO D'ORANGE, Príncipe, *Apología*.https://dutchrevolt.leiden.edu/espa%C3%B1ol/Fuentes/Pages/Apologia.aspx.

GIROLA, Lidia, *Anomia e individualismo: diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005.

GÓMEZ MORENO, A., *España y la Italia de los humanistas. Primeros ecos*, Madrid, 1994.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ignacio: Presidente Municipal de Cuquío, Jalisco Codirector de ACCEDDE, A.C., 1998–2000.

—, y DÍAZ MUÑOZ, José G.: *Repensando la Democracia Municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa,* ACCEDDE, A.C. CIFS-Iteso Septiembre de 1999.

—: *Repensando la democracia municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa*, ACCEDDE, A.C. José Guillermo Díaz Muñoz, CIFS–Iteso septiembre de 1999.

GONZÁLEZ, Joaquín Víctor, *El juicio del siglo o cien años de la historia argentina*, 1913.

–: *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel ESTRADA y Cía. S. A. Editores, Vigésima tercera edición, Bs. As., s/f.

GONZÁLEZ POSADA, Adolfo: *Teorías modernas acerca de la familia, la sociedad y el Estado*, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vol. LXXX, Madrid, 1892, reproducido en Estudios Municipalistas y de la Vida Local, Madrid, 1979.

–: *La crisis del Estado y el Derecho político,* Madrid, 1934.

–: *España en crisis,* Editorial Caro Raggio, Madrid, 1923.

–: La crisis del Estado y el Derecho político, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho…,*

–: El régimen municipal de la ciudad moderna, 3a. ed., Madrid, 1927, cit. por HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho…,*

–: Tratado de Derecho Político, Madrid, 1924.

–:Teorías modernas acerca de la familia, la sociedad y el Estado, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vol. LXXX, Madrid, 1892, reproducido en estudios municipalistas y de la vida local, Madrid, 1979.

GRANERIS, Giuseppe: *Contribución tomista a la filosofía del derecho*, Eudeba.

GHIDINI, Héctor: "Historia de la formación del Estado argentino", *http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/.*, La Plata, febrero de 2004.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho financiero*, Depalma, Buenos Aires, 1976

GUTIÉRREZ, Germán, "Metafísica y ética en el pensamiento de HEGEL", en Utopía y Praxis Latinoamericana, Año 8, Nº 21, (abril-junio, 2003), Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, ps. 7-31.

HÄBERLE, Peter, *Verdad y Estado constitucional,* trad. de Guillermo Mañón Garibay, México, UNAM, 2006. –: *Pluralismo y Constitución,* trad. de Emilio Mikunda-Franco, España, Tecnos, 2002.

–: y KOTZUR, Markus, *De la soberanía al derecho común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano,* trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Obras citadas en *Una aproximación al iusculturalismo* de Peter Häberle, *An approach to the iusculturalism of Peter Häberle*, Pedro Daniel GONZÁLEZ Rivas Martínez, Cuest. Const. N° 27, México jul./dic. 2012, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200006, recup. 12/6/2020.

–: *El Estado Constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2006.

HALE, Charles, *Ideas políticas y sociales en América Latina*, 1870-1930.

HALPERÍN DONGHI, Tulio, *ECHEVERRÍA en su generación*, Buenos Aires, Sudamericana, 1951.

HARDOY, Jorge Enrique, "Ciudades precolombinas", Universidad Interamericana para el Desarrollo, 1999, UNID, en https://sites.google.com/site/historiademexicotercergrado/.

HART, H.B.E., *The Province of jurisprudence Determined*, Indianapolis, Hackett, 1832.

HARVEY, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica. 1982.

HEGEL, Federico Guillermo, *Filosofía del derecho*, Editorial Claridad, 5ª edición, Buenos Aires, 1968, pp. 101-102.

HELBLING, Carlos C.: *Derecho a la esperanza*, Sudamericana, Buenos Aires, 1978.

HEGEL, G.W.F., *La razón en la historia*, España, Seminarios y Ediciones, 1972, p. 142, cit. en "Actualidad del concepto de Estado de HEGEL", Gerardo Ávalos Tenorio, Argumentos, vol. 23 N° 64 México sep. /dic. 2010, http://www.scielo.org.mx/.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, 1934, edición 1961, ps. 294 y ss., cit. por Pablo E. Slavin, en *Hermann HELLER y el valor de la constitución*, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4331/24.pdf, recup. 29/3/2020.

HERAS, Carlos, *La supresión del cabildo de Buenos Aires*, Humanidades IX, Buenos Aires, 1925, ps. 6, cit. por Gorla, Carlos María, *Evolución histórica del régimen municipal argentino*, CONICET, Buenos Aires, 2007

HERNÁNDEZ, Antonio M. (h): "La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial", en SERNA DE LA GARZA, José M. (coord.): *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Derechos Reservados, (C) 2006 IIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

—: *Anteproyecto de Ley Orgánica para la Provincia de Córdoba*, Universidad Nacional de Córdoba,Córdoba, 1985.

—: *Derecho municipal*, t. I, 2ª ed.,Depalma, Buenos Aires, 1997.

HERNÁNDEZ, José: *Martín Fierro*, Alianza, Buenos Aires, 2003.

–: *El Gaucho Martín Fierro y La Vuelta de Martín Fierro*, Biblioteca Mundial Sopena, Editorial Sopena Argentina, Buenos Aires, 7a edición 1956.

HERZER, Hilda M. (Coord, del Programa Especial de Investigación CIUDAD. UBA): *Las municipalidades y el desarrollo urbano local*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,

HERCEG, José Santos, “Eurocentrismo y colonialismo en la disputa por el Nuevo Mundo”, en *versión On-line*, Atenea n° 503, Concepción, 2011.

Historia Universal, la época del Gótico y del Renacimiento, Espasa-Calpe, T. IV, Madrid, 1968, ps. 369 y ss. Ver en TENAGLIA, Iván Darío, *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, T. I, Edit. Universitaria de La Plata, 1997, p. 34.

HOBBES, Thomas, *Leviatán*,

Honorable Cámara de Diputados Dirección de Información Legislativa, julio 27 de 1994, 5ª Sesión, Honorable Convención Constituyente Provincia de Buenos Aires.

HUGH, Thomas, *El Imperio español: de Colón a Magallanes*, Barcelona, Planeta, 2003.

INGENIEROS, José: *La simulación en la lucha por la vida*, 8ª ed., Losada, Buenos Aires, 2003.

—: *El hombre mediocre*, Libertador, Buenos Aires, 2003.

IHERING, Von Rudolph, *Prehistoria de los indoeuropeos*, citado por POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3ª ed., Madrid, 1927.

IONESCO, Eugène: *ElRinoceronte*, Losada, Buenos Aires, 1962.

ISAACSON, José: “Hora del hombre cosificado”, *La Nación*, 1º/10/1999.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2004, p. 194, citado por Jan Doxrud, en “Georg JELLINEK y el concepto de Estado” http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/12/12/

JUDERÍAS, Julián de, *La leyenda negra. Estudios acerca de España en el extranjero*. Vide https://www.elespanol.com, recup. 26/5/2019.

KANT, Inmanuel, *Die Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe Band VIII, Hrsg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main (Suhrkamp) 1977, p. 314. Ver “El concepto de norma fundamental en Kant”, por Gregorio Robles, https://core.ac.uk/, recup. el 12/7/2019.

KALINOWSKY, Georges: *El problema de la verdad en la moral y el derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1979.

KELSEN, Hans: *¿Qué es la Justicia?*, Leviatán, Buenos Aires, 1991.

—: *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Autónoma de México, 1985.

–: *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.

–: “El derecho como técnica social específica” (1941), en *¿Qué es justicia?* (1957), traducción y estudio preliminar de Albert Calsamiglia, Barcelona, Ariel, 1991.

KERZ, Mercedes, “Alexis DE TOCQUEVILLE (1805-1859)”. Algunas acotaciones sobre biografía, contexto y aportes a la democracia; http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/index.php/SP/article/viewFile/1003/843.

KORN VILLAFAÑE, Adolfo: *Derecho público político. La república representativa municipal*, Buenos Aires, 1941.

LABOULAYE, Eduardo de, *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, T. I, Traducción de Guichot, Sevilla, E. Périe y Cía., 1869.

LAS CASAS, Bartolomé de, *Brevísima destrucción de las Indias*, en http://www.memoriachilena.gob.cl/602/, recup. 16/2/2020).

–*:Historia de las Indias*, tomo II, M. Aguilar Editor, Madrid, s/f.

“La festividad indígena dedicada a los muertos en México”, patrimonio cultural y turismo, recup. 22/6/2020, https://www.cultura.gob.mx/turismocultural/publi/Cuadernos_19_num/cuaderno16.pdf.

“La memoria de una comunidad”, https://www.pagina12.com.ar,/14/5/16, recup. 28/1/2020.

LAZZARINI, José Luis, *Debates parlamentarios*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1986.

LEFEBVRE, Henri, *Les nouveaux ensembles urbains. Un cas concret: Lacq Mourenx et les problèmes urbains de la nouvelle classe ouvrière. Revue française de sociologie* 1, 2; 1967.

–: *El marxismo sin mitos*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor; 1972.

–: *La revolución urbana*. Madrid: Alianza; 1974.

–: *La producción del espacio*. Papers: Revista de Sociología, 3; 1975.

–:*El derecho a la ciudad*. 3ª. ed. Barcelona: Península. [1967]; 1975b.

–T*iempos equívocos*. Testimonio autobiográfico. Madrid: Kairos; 1976.

–: Espacio y política. *El derecho a la ciudad* II. Barcelona: Península; 1978. Citado por HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho…*

LEVAGGI, Abelardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, T. I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1998.

LEVENE Ricardo, “La revolución de Mayo, fuente originaria del Derecho Patrio Argentino. Primer Ciclo”, www. Jurídicas. Unam.

La Nación, (diario) 20/2/2004, Informe del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (Ieral), de la Fundación Mediterránea, y Deloitte & Touche.

LASSALLE, Ferdinand: *¿Qué es una constitución?,* Siglo Veinte, Buenos Aires, 1980.

LAZARTE, Juan; *Federalismo y Descentralización en la Cultura Argentina*, Cátedra Lisandro DE LA TORRE, Buenos Aires, 1957.

Libro primero de Cabildos de Quito: Actas de Cabildo de la villa de San Francisco de Quito, 1539-1541. Actas de Cabildo de la ciudad de San Francisco de Quito, 1542-1543.

LINARES QUINTANA, Segundo V.: *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Alfa, Buenos Aires, 1956.

–: *Teoría e Historia Constitucional*, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1958.

LOCKE, John: *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Ladosur, Buenos Aires, 2002.

LORENZO, Daniel, *Pueblos Originarios: apoyaron la Independencia pero luego fueron negados y perseguidos*, http://www.telam.com.ar/notas/201607/153726

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, cit. por PEREYRA PINTO, Juan Carlos, *Manual de DerechoConstitucional*, AZ editora, Buenos Aires, 1982.

LOÑ, Félix R. y MORELLO, Augusto M.: *Lecciones de la Constitución*, Platense, La Plata, 2006.

LÓPEZ, Mario J.: *Manual de Derecho Político*, Kapelusz, Buenos Aires, 1983.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, 5ª. Edic. actualizada y ampliada, 2ª. reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2002.

LOSA, Néstor Osvaldo, *Derecho Público Municipal, Región, Provincia, Jurisdicción*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2017.

–: *El Derecho municipal en la Constitución vigente*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1995.

–: *Justicia municipal y Autonomía comunal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1991.

LUNA, Félix: *Breve historia de los argentinos*, Planeta(Booket), Buenos Aires, 2004.

–: *Confluencias*, Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

LAMBÍAS, Jorge J.: *Tratado de derecho civil*, Parte General, t. I, Perrot, 1973.

–: *Tratado de Derecho Civil*, Parte General, t. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986.

LOSA, Néstor Osvaldo, conferencia en Ushuaia, documento inédito.

LEVI-STRAUSS, Claude, *Historia de Lince*, trad. de Alberto Cardin y Manuel Delgado, Anagrama, Barcelona, 1992.

MAC DONALD, Austin F.: *Gobierno y Administración Municipal, La experiencia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1959.

MAFUD, Julio, *Psicología de la viveza criolla*, Americalee, 1971, cit. por NINO, Carlos S., *Un país al margen…,* ob. cit. p. 55.

MANZANO, Juan, *Historia de las recopilaciones de Indias*, Cultura Hispánica, Madrid, 1991

MARGOLIS,Jonathan A.: "El fomento de la democracia y la prosperidad mediante el desarrollo sostenible", *eJournal USA: Cuestiones Mundiales,* Periódicos electrónicos del IIP junio de 2005.

MASES, Enrique, Hugo, en *Estado y cuestión indígena Buenos Aires*, Prometeo Libros, 2002

MAZZINA, Constanza, "Alexis DE TOCQUEVILLE y la tradición liberal", en Civilizar vol.8 no.15 Bogotá July/Dec. 2008, en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532008000200010

MORENO, José Luis, "¿Quiénes fueron los primeros pobladores de América?", ver en https://www.hablandodeciencia.com/articulos/2016/03/29.

MARTÍNEZ, Patricia: "Autonomía municipal", *JA*, nº 5.419.

MARTÍNEZ ESTRADA, Ezequiel: *La Cabeza de Goliat,* CEAL, Buenos Aires, 1968.

MEDRANO, Samuel W., "Homenaje a la Revolución de Mayo. La Conducción Política y Jurídica de la Revolución de Mayo", por Rev. del Instituto de Historia del Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. De Bs. As., Nº 11, 1960.

MENSING, Friedhelm, y NAGELSCHMITZ, Helmut: *Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República federal de ALEMania* Inter naciones, ALEMania, 1998.

MIEBACH, Klaus M.: *Federalismo en transformación, El debate sobre el régimen financiero federal en ALEMania*.

MIGNOLO, Walter, *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*, Colección, 1ª ed., Del Signo, Buenos Aires, 2010.

MIGUEL, Natalia, Revista *Alternativa* Nº 4. Segundo semestre de 2015, "La propiedad indígena. Una perspectiva desde la geografía y el derecho", Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas - Universidad Nacional de La Pampa.

MOLANO CAMARGO, Frank, "El derecho a la ciudad: de Henri LEFEBVRE a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea", http://www.scielo.org.co/, recup. 5/2/2020.

MONACELLI ERQUIAGA, Mario: *La competencia de los municipios en Buenos Aires,* Año 15, nº 28, Revista del Colegio de Abogados de La Plata, 1972.

MOMMSEN, Theodor, citado en "Theodor Mommsen, el mundo romano y sus proyecciones: A propósito del centenario de su muerte", por Alejandro Bancalari Molina, Universidad de Pisa (Italia), Atenea Nº 492, Segundo Sem. 2005: 135-146, en https://scielo.conicyt.cl/.

MONTENSINO, Antón, Sermón de, recup. 27/5/2019, https://elpais.com

MONTBRUM, Alberto, *La naturaleza política del municipio como presupuesto fáctico para el reconocimiento de su autonomía*, Revista Jurídica *El Derecho*, t. 149, p. 762 y ss.

MORALES ANDRADE, Marco Antonio, "Derecho a la Ciudad, Tecnología e Inclusión", IJ Editores, anuario de la *Revista Iberoamericana de Derecho Urbanístico*, Nº 2, Año 2019, IJ-CMXI-194,

MORTAROTTI, María Teresa, "Lucio V. Mansilla: Los ranqueles y sus rasgos culturales", Revista de Literaturas Modernas, nº 31, Año 2001, F.F.y L., Mendoza, Argentina, ISSN 0556-6134.

MORELLO, Augusto M.: *Algunas palabras a mis colegas jóvenes*, Fundación JUS, La Plata, 1999.

MORO, Tomás: *Utopía*, Colección Nogal, Gradifco, Buenos Aires, 2004.

MOUCHET, Carlos: *La legalidad en el municipio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965.

—: *ESTRADA y sus Ideas sobre el Régimen Municipal*, en Historia 3.

—, y otros: *El Régimen Municipal en la Constitución*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1959.

–: *Las ideas de MITRE sobre el municipio*, Revista Jurídica La Ley.

–: *La Legalidad en el municipio*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965.

Pasado y restauración del Régimen Municipal, Buenos Aires, Perrot, 1957.

–: *Tendencias actuales de las Instituciones Municipales en América*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1961.

MUCHNIK, Daniel: "El ilusorio federalismo argentino", *Le Monde Diplomatique* (el Dipló), nº 46, abril 2003.

MUNFORD, Lewis, "El origen de la ciudad", en https://sites.google.com/site/visionhistoricadelaciudad/1ciudad-antigua/el-origen-de-la-ciudad.

-*La cultura de las ciudades*, …

NOVACK, George: *Los orígenes del materialismo*, Pluma, Buenos Aires, 1975.

NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 2ª edición ampliada y revisada, 17ª reimpresión, Editorial Astrea, 2014.

–: *Un país al margen de la Ley*, Ariel, Buenos Aires, 2011.

–: *Fundamentos de Derecho Constitucional, Análisis filosófico, jurídico, politológico de la práctica constitucional*, Astrea, 3ª. Reimpresión, Buenos Aires, 2005.

–: *Derecho, Moral y Política*, por Carlos Santiago NINO, Doxa, Nº 14, 1993.

NUN, José: *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.

OLAZÁBAL, Manuel de (1942) *Memorias del coronel Manuel de Olazábal: refutación al ostracismo de los Carreras. Episodios de la guerra de la independencia*. Estab. Gráf. Argentino. Ver en http://www.laizquierdadiario.com/El-pueblo-mapuche-y-la-campana-libertadora-de-San-Martin.

OLIVECRONA, Karl, "El derecho como hecho", en *El hecho del derecho*, Editorial Losada, Bs. As., 1956.

OLIVEROS, Marta Norma, "La construcción jurídica del régimen tutelar del indio", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 18, Buenos Aires, 1967

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Municipios y provincias: historia de la organización territorial española", Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Laxes S.L., Madrid, 2003.

ORTIZ BES, Alberto, "Los indígenas en el proceso colonial: leyes jurídicas y la esclavitud", Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud, Nº 21, 2015.

OROZCO GÓMEZ, Guillermo: *"Mas-Mediacion" y "Audiencia-cion", Macrotendencias en las Sociedadades Latinoamericanas de fin de milenio*, Departamento de Estudios de la Comunicacion Social , Univer-sidad de Guadalajara, México Ponencia presentada en el panel: Diálogo Trasatlántico: *O Proceso de Globalizaçao e a Revitalizaçao das Identidades Culturais nas Megaregioes IV Ibercom Intercom*, Universidad de Santos, Brasil , 1º/9/1977.

"Organización política teotihuacana, una estructura "teocrática", en https://www.cultura10.org/teotihuacana/organizacion-politica/, recup. 24/1/2020.

ORTEGA Y GASSET, José: "La rebelión de las masas", *Revista de occidente*, 35ª ed., Madrid, 1961.

OSORIO, Alfonso, "El papel político de la asociación. TOCQUEVILLE y la adaptación democrática de los poderes intermedios de MONTESQUIEU", Universidad de Navarra, Thémata. Revista de Filosofía. Número 44. 2011, en https://institucional.us.es/revistas/themata/44/25%20Osorio.pdf.

OUSSET, Jean: *Introducción a la Política*, Ction, Buenos Aires, 1963.

PAOLANTONIO, Martín E., "Antecedentes y evolución del constitucionalismo. Constitucionalismo liberal y constitucionalismo social", http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47, recup. 20/10/2019.

PALACIOS, Alfredo L., *Esteban ECHEVERRÍA, Albacea del Pensamiento de Mayo*, Claridad, Buenos Aires 1955,

PALOMINO MANCHEGO, José F.: *La autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993*, (conferencia del3/11/2000 en la Universita´Degli Studi di Siena, Italia).

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía Institucional y Autonomía locales*, Estudio derecho público, Instituto de Estudios de Administración Loca, IEAL, Madrid, 1981.

–: *Constitución, Municipio y Garantía Institucional*, Prólogo de Domingo García Belaúnde, Lima, Perú, 2000.

PÉREZ GUILHOU, Dardo, 1994, "Las ideas políticas de V.F. LÓPEZ en la Convención Constituyente Provincial de 1870-1873", en VV.AA., Enrique Barba, *in memoriam*, Estudios de Historia dedicados por sus amigos y discípulos, Buenos Aires.

–: "Liberales, radicales y conservadores. Convención constituyente de Buenos Aires (1870-1873)", Buenos Aires, Plus Ultra.

PERÓN, Juan D.: *Comunidad organizada*, Edición Cuadernos del Instituto Nacional Juan Domingo PERÓN, Buenos Aires, 1999.

—: *La fuerza es el derecho de las bestias*, Cicerón, Montevideo (Uruguay),1958.

–: *Doctrina Peronista Filosófica, Política, Social* 1947, PERÓN, Juan Domingo,

PEÑA GUZMÁN, Luis Alberto y ARGUELLO, Luis Rodolfo, *Derecho Romano*, TEA, Buenos Aires, 1962.

PIZARRO, Manuel D.: Palabras publicadas en la *Revista de Derecho, Historia y Artes*, 1898.

PODETTI, Amelia, "HEGEL y PERÓN", en https://nacionalypopular.com/2008/10/12/HEGEL-y-peron/, 25/3/2020.

Pontificia, Doctrina, II, Madrid, Documentos Políticos, 1958, citado por Adriano G. CARMONA ROMAY en su trabajo "Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio'', ps. 54 y 55, en la nota 15; citado por HERNÁNDEZ, Antonio María (h), *Derecho Municipal*, Parte general, UNAM, México, 2003.

Política para Corregidores y Señores de Vasallos en tiempos de paz y de guerra, t. I, Barcelona, Gerónimo Margarit, MDCXVI.

PORTELA, Guillermo C.: *Introducción al Derecho*, vol. 5, "La Justicia", Ariel, Buenos Aires, 1979.

PONSA DE LA VEGA DE MIGUENS, Nina, *Manual de Derecho Romano*, Parte General, Eudeba, Bs. As., 1981.

POSADA, Adolfo: *El régimen municipal en la ciudad moderna*, 4ª ed., Madrid, 1936.

PRÈLOT, Marcel: *La ciencia política*, 3ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 2002,

PRIETO VALDÉS, Martha, "Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad. Relación y distinción", enhttps://www.nodo50.org/.

PRADO ROJAS, Aurelio, *Registro Oficial de la Nación*, 6 vols., Buenos Aires, 1879-84.

PULVIRENTI, Orlando D.: *Honorable Concejo Deliberante*, La Plata, 1998.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia "Derecho público y derecho privado", en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/26.pdf, recup. 30/3/2020.

RAMOS MEJÍA, Francisco, *El federalismo argentino*, (Fragmentos de la Historia Argentina), Lajouane, Buenos Aires, 1889, p. 284.

REDONDO, María Cristina y NAVARRO, Pablo E., "Aceptación y funcionamiento del Derecho, https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10788/1/doxa9_11.pdf, recup. 27/3/2020.

Registro Nacional, Provincias Unidas del Río de La Plata (1825-1827), 3 vols., Buenos Aires.

Reseña Histórica de las Comunas Bonaerenses, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1992. Comisión de Historia de la Pcia. de Buenos Aires D.I.E.B.O.

RÍPODAS ARDANAZ, Daisy, en *Refracción de ideas en Hispanoamérica colonial*, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas, 1982.

RODRÍGUEZ, María José, *La inherencia de la potestad tributaria municipal* y MARANI, Norberto R., *Procedimiento tributario municipal de la Provincia de Entre Ríos*, ambos en revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Nº 2004-2.

ROJAS RABIELA, María Teresa, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), "Agricultura en la época prehispánica", https://indicepolitico.com/agricultura-en-la-epoca-prehispanica/, recup. 27/1/2020.

ROS, Juan Manuel, "El concepto de democracia en Alexis DE TOCQUEVILLE (Una lectura filosófica-política de democracia), en https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10451/ros.pdf?sequence=1&isAllowed=y

–: "Sociedad civil y religión en A. DE TOCQUEVILLE" (*Civil society and religion in A. DE TOCQUEVILLE*), por Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política N.º 39, julio-diciembre, 2008, 205-216 ISSN: 1130-2097, en http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/628/629

-: *Los dilemas de la democracia liberal. Sociedad civil y democracia en TOCQUEVILLE*, Crítica, Barcelona, 2001.

ROSA, José María, *Del Municipio Indiano a la Provincia Argentina (1580-1852). Formación social y política de las provincias Argentinas*, www.labaldrich.com.ar, 3/2020.

ROSANVALLON, Pierre, "Conferencia: Las nuevas vías de la democracia", CDC v.26 n.72 Caracas dic. 2009, en http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000300007).

SÁENZ VALIENTE, José María, *Bajo la campana del cabildo*, Guillermo Kraft Soc. Anón. de Impresiones Grales., Buenos Aires, 1952.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El Régimen Municipal de la Constitución (a propósito del cabildo ALBERDIano)*, La Ley, Revista Jurídica, p. 1002.

SALDÍAS, Adolfo, *Historia de la Confederación Argentina, ROSAS y su época*, Ediciones Librería la Facultad de Juan Roldán, Buenos Aires, 1911.

SAMPAY, Arturo, *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, s/f.

SAN AGUSTÍN, *La Ciudad de Dios*, http://www.iglesiareformada.com/Agustin_Ciudad_1.html, recup. 9/3/2020.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1944, 2ª ed., 1959.

SANJURJO DE DRIOLLET, Inés, "Las ideas municipalistas de Julián Barraquero. En torno a la ley municipal de 1874 en Mendoza", Revista de Historia Americana y Argentina, Nº 39, 2002.

SARMIENTO, Domingo F., “Derecho de ciudadanía en el Estado de Buenos Aires”, citado por Aramburu, Mariano, “Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862”, Tesis de doctorado, Buenos Aires, septiembre 2015.

–: *El poder municipal* (1856), citado por MOUCHET, Carlos, en *Pasado y restauración del régimen municipal*, Buenos Aires, Ed. Perrot, 1957, p. 16. Ver DROMI, Roberto José, *Federalismo y Municipio*, ob. cit., p. 161.

–: *Comentarios de la Constitución*, cap. IV; citado por MASSOLO, Héctor C., *El Municipio…,* ob. cit., p. 132.

SAUCA CANO, José María, *La ciencia de la asociación DE TOCQUEVILLE. Presupuestos metodológicos para una teoría liberal de la vertebración social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995.

SIMÓN, Pablo, “La Democracia según Alexis DE TOCQUEVILLE”, https://www.jotdown.es/2015/11/la-democracia-segun-alexis-TOCQUEVILLE/.

SOJA, E. (1996). *Third Space. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*, Cambridge, Blackwell Publishers Inc.

–:2008. *Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños. [2000];

–:2013. *Posmoderm geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Nueva York: Verso. [1989];

–:2014. *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades, [2010].

SORIANO,Ramón:“Puntos para la regeneración de la democracia representativa española, en SORIANO, R.; RASILLA, L.: *Democracia Vergonzante y ciudadanos de Perfil*, Comares, Granada, 2002.

SOTO,Carlos Isler, “¿Es el derecho un sistema de mandatos? La crítica de HART a la teoría imperativista del derecho”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte Año 17, N° 1, 2010 ps. 147-162, https://scielo.conicyt.cl/scielo, recup. 30/1/20.

STROHMEYER, Arno, *El Sacro Imperio bajo Carlos V* (1519-1556), *The Holy Roman Empire under Charles V* (1519-1556), Universität Bonn, p. 31, en https://ens9004-mza.infd.edu.ar, recuperado el 21/10/2019).

QUIROGA LAVIÉ, Humberto: *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, comentada, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995,

RAMELLA, Pablo A.: *Replanteo del federalismo*, Depalma, Buenos Aires, 1971.

—: “El federalismo: Técnica jurídica de la integración”, *LL*, t. 138, 30/4/1970.

RAMÍREZ GALICIA, Alfonso, **"**Notas sobre los estudios de la prehistoria de América: poblamiento del continente, del Pleistoceno al Holoceno", Sig. his vol.18 no.36 México jul./dic. 2016, ver http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-44202016000200008, recup. 7/7/2020.

RAZ, *The authority of law*, Oxford University Press, Clarendon, 1997, p. 245. Citado en "Introducción a una teoría sobre la desobediencia civil", por Fernando M. Machado Pelloni, abril de 2001, Jurisprudencia Argentina S.A., Id SAIJ: DACF020061.

Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1º de septiembre de 1821.

RESTON, Jamil: Superintendente del Área de Promoción del Municipio y de la ciudadanía. / IBAM - Instituto Brasileño de Administración Municipal. / Largo IBAM No. 1, Humaitá CP 22271-070 - Rio de Janeiro

RETAMOZO, Martín: *La fiesta del monstruo. Notas preliminares para repensar (una vez más) al populismo*, México, 5/12/2003.

RIBAS, Armando: "Etica, moral y justicia", en *http://www.atlas.org.ar/articulos/*

ROCA BAREA, María Elvira, *Imperiofobia y Leyenda Negra* (Siruela, 2016).

ROBLES, Gregorio, *Sociología del Derecho*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1997.

RODRIGUES ALFONSO, José R.: *Brasil: descentralización y accountability del gobierno local*.

ROSA, José María, *ROSAS. Nuestro contemporáneo*, sus 20 años de gobierno, La Candelaria, colecc. N° 1, Buenos Aires, 1970,

ROSATTI , Horacio D.:, *Tratado de derecho municipal*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1987.

–: *La construcción del Estado argentino, Ensayos sobre la historia argentina*, t. I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.

ROUSSEAU, Juan J., *El origen de la desigualdad entre los hombres*, Leviatán, Buenos Aires, 1992, p. 19.

—: *El contrato social*, AGEBE, Buenos Aires, 2005.

–: *El contrato social*, www.elaleph.com, p. 5.

SABSAY, Daniel: "El federalismo argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional", en AGULLA, Juan C. (comp.): *Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades*. Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires, 1999.

SÁEZ DE SALASSA, Josefa: *La participación política*, ciudad argentina, Buenos Aires, 1999.

SAN ISIDORO DE SEVILLA, *Etimologías* (*Etymologiarum* XV, 2, B.A.C. 1994). Citado por José Luis RAMÍREZ, "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica", en *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Nº 27, 1 de octubre de 1998.

SHAKESPEARE, William: *Hamlet. Príncipe de Dinamarca*, Terramar, La Plata, 2003.

SARMIENTO, Domingo F.: *Facundo*, Hyspamérica Ediciones Generales Anaya, Buenos Aires, 1982.

SAVATER, Fernando: *Los diez mandamientos en el siglo XXI*, 2ª ed., Sudamericana, Buenos Aires, 2004.

Segundo Congreso Iberoamericano de Municipalistas de Cartagena de Indias (Colombia). Resoluciones del 34º Congreso Federal de Política Municipal 20-21-22/6/1997.

SEIJO, Mario P., y SÁNCHEZ, Alcides N.: *Manual de la doctrina social de la Iglesia*, Claretiana, Buenos Aires, 1987.

Secretariado de Manejo del Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, (Centro de Estudios Ambientales, ciudad de Buenos Aires) *El agua y su problemática integrada: el caso del municipio de Junín, Provincia de Buenos Aires.*

Introducción a la Política, Jean OUSSET, Editorial Iction S.R.L., Buenos Aires, 1963.

SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pedro: *Creación, Supresión y Alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

SPOTA, Alberto A.: *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, Consulta indirecta citado por otros autores, ya que no pudimos tener acceso directo físico ni por web y, los establecimientos universitarios o Bibliotecas se encuentran restringidos al acceso público en Septiembre, Octubre y Noviembre de 2020.

–:"La ley 'se obedece pero no se cumple'. En torno a la suplicación de las leyes en el derecho indiano", Separata del Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1980, VI.

–: “Casuismo y sistema. Indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano”, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1992.

–: “La ley se ‘obedece pero no se cumple’. En torno a la suplicación de las leyes en el Derecho indiano”, en La ley en América Hispana. Del Descubrimiento a la Emancipación, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.

TENAGLIA, Iván D.: *Elementos de Derecho Municipal Argentino*, t. I, Universitaria de La Plata, La Plata, 1997. Esta obra que ha servido de base a nuestros estudios, ha sido sustancialmente modificada y adaptada a las exigencias de una tesis doctoral.

—: *El Municipalista. Debates, Ideas y proyectos en el Concejo Deliberante sobre temas Municipales y Constitucionales,* La Plata, 2003.

—: *Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*, Platense, La Plata, 2000 y 2016 y 2018 (segunda edición, 3 tomos).

–: *Autonomía Municipal. Sobre esta piedra edificaremos el Estado*, Scotti editora, La Plata, 2010.

–: “Contribución a la teoría del municipio anterior al Estado. Algunas consideraciones sobre la comunidad local, ciudad o municipio y el derecho público en la época colonial y en el período de 1810 a 1853”, IJ editores, Revista Argentina de Derecho Municipal, dirigida por Iván D. TENAGLIA, Nº 5, 2020. Dicho artículo ha sido modificado sustancialmente a los efectos de la presente tesis doctoral.

TERNAVASIO, Marcela, “Municipio, política, un vínculo histórico conflictivo, Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1991.

TÖNNIES, Ferdinand, citado por Daniel Álvaro, en Papeles del CEIC # 52, marzo 2010 (ISSN: 1695-6494).

TOCQUEVILLE, Alexis de: *La Democracia en América,* 2ª ed., Alianza, 1985.

TORRES, Pablo J.: *Votos, chapas y fideos, Clientelismo político y ayuda social,* De la campana, Buenos Aires, 2003.

TORRES ESTRADA, Pedro, *Autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección, Estudio comparado de los supuestos español y mexicano,* http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10701,

TRAVIESO, Juan A., “Los derechos humanos de los pueblos indígenas; Condición jurídica de los indios”, en Revista Jurídica Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1996-III-1031.

TRIAS VEJARANO, Juan Javier, "La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento DE TOCQUEVILLE", p. 167, en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaAutonomiaLocalYLasAsociacionesEnElPensamientoDeT-2048125.pdf.

VAUGHAN, C. J., en Thomas v. Sorrel, 1677, citado por Lon L. Fuller, *La moral del derecho*, Lex, Argentina, 2019, p. 31.

VELA SÁNCHEZ, Antonio J., "Eficacia de las normas en España", en https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/eficacia-normas-jura-dicas-483299878.

VANOSSI, Jorge R. y otros: *El Municipio*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, 1984, *Perspectiva histórica del municipio argentino.*

—: *La Reforma de la Constitución*, Emecé, Buenos Aires, 1988.

—: *El pensamiento vivo de la Constitución*, Losada, Buenos Aires, 1983.

–: *Tratado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Eudeba, Buenos Aires, 1982.

VATICANO II: *Documentos Conciliares*, 2ª ed., Ediciones Paulinas, Buenos Aires, 1984.

WEBER, Max: *El político y el científico*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2003.

ZABALZA, Jorge: *Porto Alegre:Estado y administración popular*. En *Vientos del Sur* no 12-13 de 1998.

ZAMORA Y CORONADO, José, *Legislación ultramarina, en forma de diccionario alfabético*, T. III, Madrid, Imprenta Alegría, 1845

ZANOBINI, Guido: *Corso di Diritto Administrativo*, Milán, 1958.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, 2 vols., Buenos Aires. 1969.

ZARZA MENSAQUE, Alberto, *Recursos financieros municipales*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1983.

ZETTERBAUM, Marvin, "Alexis DE TOCQUEVILLE (1805-1859)"; en Leo Strauss y Joseph Cropsey [comps.], *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, citado por ABÁSOLO, Ezequiel, "Elementos Tocquevilleanos…", p. 17.

ZUCCHERINO, Ricardo M.: *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. *Teoría General y Práctica Estructural Desarrollada*, Depalma, Buenos Aires, 1986.

—: *El municipio del tercer milenio*, Función Pública, La Plata, 1998.

CONSTITUCIONES

Constituciones Argentinas

– Constitución de la Nación Argentina, en DALMAZZO, Omar A.: *Manual de Derecho Constitucional,* Presidencia de la Nación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional Browniano, Bs. As., 1998.
– Constitución de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, comentada por el Dr. Humberto Quiroga Lavié, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1996.
– Constituciones de la Provincia de Buenos Aires de 1873 y de 1889, en *Digesto Administrativo,* t. VI, De las Municipalidades, Archivo y Centralización de Leyes, Ministerio de Gobierno, Buenos Aires, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata, 1945.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en el año 1934, Antecedentes, referencias generales y texto vigente anotado por José Abel Verzura, Depalma, Buenos Aires, 1983.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Debates de la Honorable Asamblea Constituyente en lo referente al Régimen Municipal, en Digesto Administrativo, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, t. VI, De las Municipalidades, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata, 1945.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Texto Constitucional de 1949.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, consulta popular del 5/8/1990, en *Nueva Constitución del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires*, gobernador Antonio Cafiero, vicegobernador Luis Macaya, ministro de Gobierno Carlos Alvarez, subsecretario de Gobierno Juan Isola, colaboradores: José Clavijo, Iván Tenaglia, Mario Tuegols, Oscar Llense, Dirección de Impresiones del Estado y *Boletín Oficial,* La Plata, 1990.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en *Nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Ley 10859, Gobierno del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1990.
– Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1994.
– *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Texto Constitucional ordenado de 1994, Introducción y comentario de José Luis LAZZARINI, Astrea, Buenos Aires, 1994.
– *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, comentario a las reformas y notas de jurisprudencia por Humberto Quiroga Lavié, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995.
– Constitución de Catamarca, sancionada el 3/9/1988.

– *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Depalma, Buenos Aires, 1987.
– Constitución de Córdoba, sancionada el 26/4/1987.
– Constitución de Corrientes, sancionada el 17/7/1960.
– Constitución de Chaco, sancionada el 7/12/1957.
– Constitución de Chubut, sancionada el 26/11/1957.
– Constitución de Entre Ríos, sancionada el 18/8/1933.
– Constitución de Formosa, sancionada el 30/11/1957.
– Constitución de Jujuy, sancionada en octubre de 1986.
– Constitución de La Pampa, sancionada el 6/10/1960.
– Constitución de La Rioja, sancionada el 14/8/1986.
– *Constitución de La Rioja*, sancionada y promulgada en 1986, edición auspiciada por la Honiorable Convención Constituyente de la Provincia y supervisada por el Dr. Carlos Domingo Tulián, Depalma, Buenos Aires, 1986.
– Constitución de Mendoza, sancionada el 1º/1/1965.
– Constitución de Misiones, sancionada el 21/4/1958, con una reforma parcial del año 1964.
– Constitución de Neuquén, sancionada en el año 1957.
– Constitución de Río Negro de 1957 y la reforma sancionada el 3/6/1988.
– Constitución de Salta, sancionada el 14/6/1986.
– Constitución de San Juan, sancionada el 23/4/1986.
– *Constitución de la Provincia de San Juan*, Depalma, Buenos Aires, 1987; Constitución sancionada en 1986.
– Constitución de San Luis, sancionada el 26/3/1987.
– Constitución de Santa Fe, sancionada el 14/4/1962.
– Constitución de Santiago del Estero, sancionada el 15/3/1986.
– *Constitución de Santiago del Estero*, sancionada en 1986, antecedentes por el Dr. Francisco E. Cerro (h), prólogo del Dr. Pedro J. FRÍAS, Depalma, Buenos Aires, 1987.
– Constitución de Santa Cruz, sancionada el 6/9/1957.
– Constitución de Tucumán, texto publicado por Santa Claire editora, Buenos Aires.
– Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del atlántico Sur, sancionada el 17/5/1991.

Constituciones de naciones extranjeras

– Constitución de Bolivia de 1945 y reforma de 1947

– Constitución de Brasil de 1946, y Constitución de Brasil, según la traducción hecha por Antonio LÓPEZ DÍAZ y César GARCÍA NOVOA del texto vigente de 1988, publicada por el Centro Gráfico del Senado Federal, Brasilia, 1990. Derechos Reservados© 1995, IIJ-UNAM.
– Constitución de Colombia de 1886 y sus reformas de 1910, 1936, 1945, 1952, 1954, 1956 y 1957.
– Constitución de Costa Rica de 1949.
– Constitución de Ecuador de 1946 y reformas de 1948.
– Constitución de España del 27 de diciembre de 1978.
– Constitución de Estados Unidos de 1787 con las enmiendas de 1791, 1795, 1804, 1865,1868, 1870, 1913, 1919, 1920, 1933 y 1951.
– Constitución de El Salvador de 1950.
– Constitución de Chile de 1833, y sus modificaciones de 1925 y 1943.
– Constitución de Honduras de 1957.
– Constitución de Nicaragua de 1950.
– Constitución de Panamá de 1956.
– Constitución de Puerto Rico de 1952.
– Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5/2/1917. (En vigor a partir del 1º/5/1917, con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, que desde luego entraron en vigor). Derechos Reservados© 1995, IIJ-UNAM.
– Constitución de Perú (Constitución de 1933 con modificaciones de 1936, 1939, 1940 y 1955)
– Constitución de La República Oriental del Uruguay de 1951.
– Constitución de la República de Venezuela, Caracas, 23/1/1961. Derechos Reservados© 1995, 1996 IIJ-UNAM.

De Brasil

– Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.
– Constitución del Estado de Río Grande del Norte de 1989.
– Constitución del Estado de Paraná de 1989.
– Constitución del Estado de Minas Gerais de 1989 (enmendada en 1999).
– Constitución del Estado de Espíritu Santo, Brasil, sancionada el 5 de octubre de 1989 y actualizada por la Enmienda constitucional 47/04.
– Constitución del Estado de Maranhão de 1989.

De los Estados Unidos de América

- *Alabama***,** Constitución actual de 1901. Constituciones anteriores: 1875, 1867, 1865, 1861, 1829, y la enmienda de 1933.
- *Alaska***,** Constitución actual de1956. No hay constituciones anteriores. Enmiendas: 25 de agosto de 1970 y del 27/8/1974.

*Arizona***,** Constitución actual de 1910. No hay constituciones anteriores. No hubo enmiendas.

- *Arkansas,*Constitución actual de 1874. Constituciones anteriores: 1836, 1861, 1864, 1868. Enmienda del 16/2/1925.
- *California,* Constitución actual de 1879. Constituciones anteriores: 1849. Enmienda de. La Constitución de 1849 fue enmendada el 4/11/1856.
- *Colorado,* Constitución actual de 1876. No hay constituciones anteriores. Enmienda del 6/11/1900.
- *Connecticut,*Constitución actual de 1965. Constituciones anteriores: 1955, 1818, 1776. Enmienda del 27/11/1974.
- *Delaware,*Constitución actual de 1973. Constituciones anteriores: 1897, 1831, 1792, 1776.
- *La Florida***,** Constitución actual de 1968. Constituciones anteriores: 1885, 1868, 1865, 1861, 1838. La Constitución de 1885 fue enmendada en 1948, y la anterior fue enmendada en 1964.
- *Georgia,*Constitución actual de 1968. Constituciones anteriores: 1945, 1877, 1868, 1865, 1861, 1798, 1789, 1777. Enmienda el 7 de noviembre de 1978. La Constitución de 1945 fue enmendada cinco veces.
- *Hawái***,** Constitución actual de 1968, No hay Constituciones anteriores. Enmendada el 7/11/1978.
- *Idaho***,** Constitución actual de 1889. No hay Constituciones anteriores. Enmendada el 5/11/1974.
- *Illinois,*Constitución actual de 1970. Constituciones anteriores: 1870, 1848, 1818. La Constitución de 1870 fue enmendada el 7/11/1950.
- *Indiana,*Constitución actual de 1851. Constitución anterior de 1816. Enmienda del 8/11/1966.
- *Iowa,*Constitución actual de 1857. Constitución anterior: 1846. Enmienda de 1964.
- *Kansas,*Constitución actual de 1859. Enmienda del 3/11/1970.

- *Kentucky***,** Constitución actual de 1891. Constituciones anteriores: 1850, 1799, 1792
- *Luisiana,*Constitución actual de 1974. Constituciones anteriores: 1921, 1913, 1898, 1879, 1868, 1864, 1852, 1845, 1812
- *Maine,*Constitución actual de 1819. No hay constituciones anteriores. Enmienda del 18/3/1880, el 6/1/1909, el 3 de julio de 1915, y el 19/9/1957 y 1973.
- *Maryland,*Constitución actual de 1867. Constituciones anteriores: 1864, 1851, 1776. Enmendada el 7/11/1944, el 7/11/1972 y el 7/11/1978.
- *Massachusetts,*Constitución actual de 1780. No hay constituciones anteriores. Emendada el 21/4/1821 y el 5/11/1918.
- *Michigan,* Constitución actual de 1963. Constituciones anteriores: de 1908, 1850 y 1835. Hubo enmiendas en 1908, 1913, 1917, 1941 1960.
- *Minnesota,*Constitución actual de 1857, reformada en 1974.
- *Mississippi,*Constitución actual de 1890. Constituciones anteriores de 1869, 1832 y 1817. Enmienda de la Constitución actual el 26/8/1955.
- *Missouri,* Constitución actual de 1945, Constituciones anteriores de**:** 1875, 1865, 1820.
- *Montana,*Constitución actual de 1972. Constitución anterior de 1889, enmendada el 3/11/1970.
- *Nebraska,*Constitución actual de 1875. Constitución anterior de 1866. Enmendada en 1952 y 1968.
- *Nevada* **,** Constitución actual de 1864. No hay Constituciones anteriores. Enmienda de 1972.
- *New Hampshire,*Constitución actual: 1783. Constitución anterior: 1776. Enmiendas en 1793 y 1964.
- *New Jersey,* Constitución actual: 1947. Constituciones anteriores: 1844 y 1776.
- *New México,*Constitución actual: 1911. No hay Constituciones anteriores. Enmiendas del 7 de noviembre de 1911, 5/11/1940, 28 de septiembre de 1965, 3/11/1970, 2/11/1971.
- *New York,*Constitución actual: 1938. Constituciones anteriores: 1894, 1846, 1822, 1777. Enmiendas de 1º/1/1942.
- *North Carolina,*Constitución actual: 1970. Constituciones anteriores: 1875, 1868, 1861, 1776.

- *North Dakota,* Constitución actual: 1889, reformada en 1979. No hay constituciones anteriores.
- *Ohio,*Constitución actual: 1851. Constitución anterior: 1802. Emendada en 1913, y el 7/5/1974.
- *Oklahoma,*Constitución actual: 1907. No hay Constitución anterior. Enmendada el 1º/7/1953 y el 27/8/1974.
- *Oregon,* Constitución actual: 1857. No hay Constitución anterior. Emendada el 4/6/1906 y el 8/11/1960.
- *Pennsylvania,*Constitución actual: 1874. Constitución anterior: 1838, 1790, 1776. Enmendada el 16/5/1967.
- *Rhode Island,*Constitución actual: 1842. Constituciones anteriores: 1790 y 1841. Enmendada en 1848 y 1898.
- *South Carolina,*Constitución actual: 1895. Constituciones anteriores: 1868, 1865, 1790, 1778, 1776. Emendada en 1965 y 1979.
- *South Dakota,*Constitución actual: 1889. No hay Constitución anterior. Enmendada el 7/11/1972.
- *Tennessee,*Constitución actual: 1870. Constitución anterior: 1834 y 1796. Enmendada en 1953.
- *Texas,*Constitución actual: 1876. Constituciones anteriores: 1869, 1866, 1861, 1845.
- *Utah,*Constitución actual: 1895. No hay Constitución anterior. Enmendada el 9/11/1970 y el 1 de Enero de 1971.
- *Vermont,* Constitución actual: 1793. Constitución anterior: 1786. Emendada en 1870.
- *Virginia,* Constitución actual: 1970 Constitución anteriores: 1902, 1870, 1864, 1851, 1829, 1776.
- *Washington,* Constitución actual: 1889. No hay Constituciones anteriores. Enmendada en noviembre de 1912 y el 6/11/1962.
- *West Virginia,* Constitución actual: 1872. Constitución anterior: 1861. Enmendada el 8/11/1960 y el 7/11/1972.
- *Wisconsin,* Constitución actual: 1848 No hay Constituciones anteriores.
- *Wyoming,* Constitución actual: 1889. No hay Constituciones anteriores.

De países latinoamericanos

- Constitución de Chile de 1980.

– Constitución de Colombia de 1993 y sus reformas de 2005.
– Constitución de Costa Rica de 1949.
– Constitución de Honduras de 1982.
– Constitución de México de 1857 y reformada en 2003.
– Constitución de Perú de 2000.
– Constitución de Venezuela de 1999.
– Constitución de ALEMania de 1949.

Cartas municipales

– Carta Municipal de la ciudad de Maynard, Estado de Massachusetts, EE.UU., de 1991.
– Carta Municipal de Norristown, Estado de Pensylvania, EE.UU., de 1986.
– Carta del Condado de Cook, Estado de Illinois, EE.UU.
– Carta Municipal de la ciudad de Westminster, Estado de Colorado, EE.UU., de 1958.
– Carta Municipal San Luis Obispo, Estado de California, EE.UU., de 1876 y reformas.
– Carta Municipal de Berkeley, Estado de California, EE.UU., de 1909 y sus enmiendas.
– Carta de la Parroquia de Terrebonne, estado de Loussiana, EE.UU., de 1981.
– Carta de la ciudad de Bend, condado de Deschutes, estado de Oregon, EE.UU., del 16/5/1995.
– Carta Orgánica de la Municipalidad de Cipolletti, provincia de Río Negro, mayo de 1987.
– Carta Orgánica Municipal del departamento de Palpalá, Jujuy, julio de 1988.
– Carta Orgánica Municipal de Resistencia, provincia de Chaco, de 2000.
– Carta Orgánica Municipal de Bariloche, provincia de Río Negro, del 21/11/1986.
– Carta Orgánica Municipal de Rincón de los Sauces, provincia de Neuquén, del 5/10/1998.
– Carta de Río Colorado, provincia de Río Negro, diciembre de 1990.
– Carta Orgánica Municipal de Curuzú Cuatiá, provincia de Corrientes, del 7/4/1994.
– Carta Municipal de Montecarlo, provincia de Misiones, 28/11/1994.
– Carta Municipal de la ciudad de Ushuaia, 12/3/2002.
– Carta Orgánica Municipal de Monte Caseros, provincia de Corrientes, del 25/5/1994.

– Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Corral de Bustos Ifflinger, del 9/11/1995, provincia de Córdoba.
– Carta de Laboulaye, provincia de Córdoba, 30/11/1995.
– Carta Orgánica Municipal de la ciudad de La Banda, 12/6/1990.
– Carta Municipal de la ciudad de Santiago del Estero, del 3/10/2003 (reformada en 2005).
– Carta Orgánica Municipal de General Roca, provincia de Río Negro, de 1988.
– Carta Orgánica de El Bolsón, Río Negro, 5/6/2001.
– Carta Municipal de la ciudad de Marcos Juárez, provincia de Córdoba, del 1º/12/1998.
– Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Comodoro RIVADAVIA, provincia de Santa Cruz, 14/8/1999.
– Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Embarcación, Departamento San Martín, provincia de Salta, con modificaciones del 8/9/1992.
– Carta Orgánica Municipal de Joaquín V. GONZÁLEZ, provincia de Salta (9.139 habitantes), aprobada en diciembre de l995.
– Carta Orgánica de la ciudad de POSADAS (Misiones), noviembre de 1998.
– Carta Municipal de San Carlos de Bariloche, Río Negro, del 21/11/1986.
– Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, del 27/3/1996.
– Carta Municipal de Arroyito, Córdoba, de septiembre de 1998.
– Carta Municipal de Centenario, Neuquén, de 1996.
– Carta de San Patricio del Chañar, provincia de Neuquén.
– Carta Municipal de San Martín de Los Andes, provincia de Neuquén, de 1989, aprobada por ley 1812.

Normas jurídicas

Leyes Argentinas

– Ley Orgánica de las Municipalidades, sancionada el 28 de octubre de 1890, en Della Croce, Federico M., *Leyes de Buenos Aires, Recopilación anotada y concordada, Revista de Administración*, La Plata, 1922.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, ley 4183, en *Digesto Administrativo*, t. VI, De las Municipalidades, Archivo y Centralización de Leyes, Ministerio de Gobierno, Provincia de Buenos Aires, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata, 1945.

– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría Legislativa, Dirección General de Coordinación Legislativa, Dirección de Información Legislativa, Texto sistematizado y actualizado, La Plata, 1998.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, de. ley 6769/58 y modif. en Régimen Municipal, Provincia de Buenos Aires, Scotti, 2ª ed., La Plata, 1997; decreto ley dictado el 29/4/1958, publicado en el Registro Oficial, vol IV, 3ª. parte, abril de 1958, p. 2434.
– Ley Orgánica de las Municipalidades (Provincia de Buenos Aires) comentario general de Ricardo M. ZUCCHERINO, Función Pública, La Plata 1.993.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, en Di Capua, Sebastián, *Régimen Municipal de la Provincia de Buenos Aires*, Centro Norte, Buenos Aires, 1997.
– Ley Orgánica de las Comunas de la Provincia de Santa Fe, 2439, t.o., decreto de 1985 en *ADLA*, XLVI-B, pp. 2462 y ss.
– Ley Orgánica Municipal 4687, Debates en el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, del 13 de octubre de 1936, en Digesto Administrativo, t. VI, de las Municipalidades, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Talleres de Impresiones Oficiales, La Plata 1945.
– Ley de Municipios de la Provincia de Córdoba, 8102, *ADLA*, LI-D, pp. 4590 y ss.
– Ley Orgánica de los Municipios de la Provincia de Chaco 4233, del 7/12/1995.
– Ley Orgánica de los Municipios de la Provincia de Mendoza, ley 1079, 4/1/1934, t.o. 13/4/1999.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de Santa Fe, 2756, t.o. dec. 67/85, *ADLA*, XCVI-B.
– Ley 8785 de sanidad, explotación, producción, industrialización y comercialización de productos y subproductos de origen agropecuario.
– Ley Orgánica de Municipalidades, 236 de la Provincia de Tierra del Fuego, sancionada el 28/9/984, promulgada: 8/11/1984. D.T. nº 3.015.
– Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia de La Pampa, aprobada en diciembre de 1994.
– La Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Río Negro, de diciembre de l989.
– Ley Orgánica Municipal 35 del Estado de Buenos Aires, del 11/10/1854.

— Ley española 30/92, de 26/11/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Catamarca, dec. ley 4640.
– Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Misiones.
– Proyecto de Código Civil del año 1998 de los doctores Héctor Alegría, Atilio A. Alterini, Jorge H. Alterini, María J. Méndez Costa, Julio C. Rivera, Horacio Roitman

Extranjeras

– Ley Orgánica de municipalidades de la República Bolivia, ley 696, 10/1/1985, Hernán Siles Suazo, Presidente Constitucional de la República de Bolivia. Derechos Reservados© 1995, IIJ-UNAM.
– Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ley 7/85, 2 de abril. Ley Orgánica, del 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *(BOE,* núm. 9, de 11/1/1982), *(BOJA*, nº. 2, de 1º/2/1982).
– Ley Orgánica 2/86, del 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, España.
– Ley Orgánica 1/03 (10 de marzo) para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, España.
– Carta Democrática Interamericana, Organización de los Estados Americanos (OEA), Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11/9/2001.
– Tratado de la Comunidad Europea, (TCE). Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en la versión dada por el Tratado de Maastricht de 7/2/1992 y el Tratado de Amsterdam de 2/10/1997 y modificado por el Tratado de Nizafirmado el día 26/2/2001(Ley Orgánica 3/01, del 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Nizadía 26/2/2001. Modificado por acta de 23/9/2003 (documento l 236).