

## **A PROPÓSITO DEL FEDERALISMO**

### **LA NOCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL DEBATE DE 1881**

*Colaboración del doctor Horacio M. Sánchez de Loria Parodi*



# A PROPÓSITO DEL FEDERALISMO

## LA NOCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL DEBATE DE 1881

Por el DR. HORACIO M. SÁNCHEZ DE LORIA PARODI

### I. Introducción

Si bien ha sido un tema central en la historia política del país, el problema del federalismo ha vuelto a cobrar en nuestros días una vigencia indiscutible, en el marco de la crisis global que padecemos<sup>1</sup>.

Parece natural que ello sea así dado que esa crisis afecta a los fundamentos mismos de la convivencia general y entonces vuelven al tapete los aspectos centrales de lo público.

El presidente del *Forum of Federations*, George Anderson, ha dicho recientemente que cada vez se presta más atención en el mundo entero al federalismo, que ha ido adquiriendo una importan-

---

<sup>1</sup> Sobre la crisis política global a que hacemos referencia nos remitimos a nuestro artículo H. M. Sánchez de Loria Parodi, "La crisis del Estado-nación", en *Calidad institucional o decadencia republicana*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, ed. Lajoune, Buenos Aires, 2007.

cia creciente debido a una serie de factores particulares de este momento histórico: crecimiento de políticas identitarias; necesidad de acomodar la diversidad manteniendo la unidad; surgimiento cada vez mayor de organizaciones políticas supranacionales; discusiones sobre cómo mejor gestionar situaciones políticas posteriores a conflictos étnicos, religiosos, culturales, ideológicos; etc<sup>2</sup>.

Entre nosotros también el federalismo es materia de reflexión actual desde distintas corrientes de pensamiento. La tercera edición de los *Debates de Mayo* del año 2008 abordó la temática relativa a lo municipal, lo nacional y lo federal articulados con la integración territorial, las desigualdades espaciales, las fronteras internacionales, la centralización y la descentralización<sup>3</sup>.

Como fenómeno decantado por el tiempo, el federalismo, concretamente en nuestro suelo, lo podemos entender en el mejor sentido como una bandera y un símbolo que alude a la defensa de las más arraigadas tradiciones políticas, como una herramienta contra la centralización del poder y un instrumento eficaz para la descentralización funcional y territorial del gobierno general<sup>4</sup>.

El municipio es una realidad constitutiva de todo auténtico federalismo, es un cuerpo social básico que no se puede desconocer a pesar de todos los artilugios del racionalismo político. Tan espontáneo y vital –parece salido de la mano de Dios decía Tocqueville– pues constituye una realidad natural que como la

---

<sup>2</sup> Anderson señala que alrededor del cuarenta por ciento de la población mundial vive actualmente en países que se autodenominan federales. Los países con dimensiones continentales son federales, lo mismo que los que tienen poblaciones mayores a cien millones de personas, con excepción de Japón e Indonesia que no son federales pero ambos están regionalizados. G. Anderson, *Una introducción al federalismo*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pp.19-31.

<sup>3</sup> Los *Debates de Mayo* son organizados por la Secretaría de Cultura de la Nación y como fruto de ese tercer encuentro se publicó un tomo en Buenos Aires en el año 2008 titulado *Nación y diversidad. Territorios, identidades y federalismo* editado por Edhasa y compilado por José Nun y Alejandro Grimson.

<sup>4</sup> Sobre la distinción del federalismo revolucionario abstracto y el tradicional histórico puede verse F. Puy, “Federalismo histórico tradicional, federalismo revolucionario y cuerpos intermedios”, *Verbo*, Madrid, n° 63 (1968).

familia nace de la condición concreta del ser humano, que al nacer se ve envuelto en un cuadro de valores y coordenadas existenciales que lo rodean<sup>5</sup>.

La vida municipal está ligada a nuestra historia por lazos profundos, ya que allí en las ciudades antiguas se encuentra el origen de las trece provincias que fueron el núcleo fundacional de la República Argentina<sup>6</sup>. Incluso la Constitución de 1853 impone el régimen municipal como uno de los cinco requisitos para que el gobierno federal garantice a las provincias su autonomía.

Juan Bautista Alberdi reconocía en su obra *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino* que la institución municipal debía ser la base para la organización institucional del país y el alma del nuevo orden general de cosas.

Por ella han dado principio á su emancipacion todos los pueblos que se han visto en situacion parecida á la que hoy tienen los pueblos argentinos. Por él dio principio la formacion del pueblo romano; por él comenzó la organización de los pueblos de los Estados Unidos (...). La historia nos enseña que en la organización local tiene principio el remedio de los males de un estado de cosas como el que aflige al pueblo argentino<sup>7</sup>.

Quejándose del *parricidio* que había significado la eliminación de los cabildos, en ese libro el tucumano bregaba para que el

---

<sup>5</sup> F Elías de Tejada, "La familia y el municipio como bases de la organización política", *Verbo*, Madrid, n° 91-92 (1971), p. 35.

<sup>6</sup> Adolfo Korn Villafañe sostenía que los cabildos eran el eje jurídico de nuestro federalismo. A Korn Villafañe, *Derecho Constitucional Argentino*, La Plata, 1948, p. 33; R. Zorraquín Becú, *El federalismo argentino*, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1981, Cap I; J.C. Chiaramonte, *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Ariel, Buenos Aires, 1997; "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en *Federalismos latinoamericanos*, M. Carmagnani (coordinador), FCE, México, 1996; O. Oszlak, *La formación del Estado argentino*, Ariel, Buenos Aires, 2004.

<sup>7</sup> J.B. Alberdi, *Obras Completas*, Tomo V, Buenos Aires, 1886, p. 47

antiguo régimen español americano fuese una fuente privilegiada del derecho público argentino.

Hay mucho que tomar en esta fuente; y no establecería una paradoja si dijese que en ella está la raíz principal de la organización democrática argentina. Antes de la proclamación de la República, la soberanía del pueblo existía en Sud América como hecho y como principio en el sistema municipal, que nos había dado la España. El pueblo intervenía entonces mas que hoy en la administración pública de los negocios civiles y económicos. El pueblo elegía los jueces de lo criminal y de lo civil en primera instancia; elegía a los funcionarios que tenían á su cargo la política de seguridad; el orden público, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia y de caridad, el fomento de la industria y del comercio. El pueblo tenía rentas propias para pagar esos funcionarios, en que nada tenía que hacer el gobierno político. De este modo la política y la administración estaban separadas: la política pertenecía al gobierno, la administración al pueblo inmediatamente<sup>8</sup>.

José Manuel Estrada les decía a sus alumnos del Colegio Nacional de Buenos Aires en mayo de 1883 que la eliminación de los gobiernos locales por parte del poder estatal, había roto el equilibrio social.

Extirpados los centros de auto-gobierno local se suprimió la instrumentalidad del régimen republicano, bajo la acción absorbente del centralismo<sup>9</sup>.

Y en su proyecto de Constitución provincial, que agrega a su obra citada de *Derecho Público Provincial* como aplicación

---

<sup>8</sup> Ibid., p.46.

<sup>9</sup> J.M. Estrada, *Obras Completas*, T XII, Buenos Aires, 1905, p. 314.

práctica de la doctrina del libro, Alberdi contempla en el capítulo VI la existencia de un poder municipal y una administración departamental. Poder municipal que como su nombre lo indicaba sugería la existencia de una importante actividad pública que debía ponderarse debidamente.

De hecho en las primeras Constituciones provinciales dictadas a posteriori de 1853 los regímenes municipales se organizaban bajo ese título de poder municipal, reconociéndoles amplia autonomía, autonomía que el posterior proceso de centralización fue disolviendo<sup>10</sup>.

De allí que explícita o implícitamente la defensa de las autonomías municipales fuera una bandera de lucha constante contra la centralización estatal.

Por ejemplo en la provincia de Buenos Aires se sancionó en 1878 una ley orgánica de municipalidades que tuvo muchos problemas con su puesta en práctica y que incluso llegó a suspenderse, que en definitiva tenía como propósito crear nuevos municipios en la campaña y ello trajo aparejado una intensa discusión.

Sus defensores alegaban que a través de esas instituciones, que se consideraban alejadas de los farragos de la política partidaria, se fomentaría la participación ciudadana en los asuntos sociales concretos de la población.

El editorial del diario *América del Sud* del 20 de febrero de 1877 decía:

---

<sup>10</sup> A. Korn Villafañe, *Derecho Público Político*, Buenos Aires, 1936, p. 70 y ss. Entre tantos ejemplos históricos en la Convención Constituyente reformadora de 1870-1873 de la provincia de Buenos Aires, Bernardo de Irigoyen destacó específicamente la absorción que paulatinamente el Ejecutivo había hecho de las atribuciones municipales y Dardo Rocha expresó que autonomía municipal era la condición de libertad en todos los pueblos y la escuela primaria de la democracia. F. E. Barba, *Los autonomistas del 70*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982, p. 83-84.

Hermosos y dilatados horizontes se abren a nuestra provincia con la nueva ley de municipalidades (...). Estas corporaciones no son ni pueden ser políticas; son esencialmente sociales (...). Las importantes atribuciones que la nueva ley concede a las municipalidades exige que todo vecino amante del progreso de la localidad en que vive se apresure a procurar sea inscripto y tomar parte en las elecciones (...). Felizmente inauguramos un sistema descentralizador que devuelve la autonomía, libertad y vida a la campaña. (...). En cuanto sea posible es de desear que todos los intereses estén representados en las nuevas municipalidades.(...).Nuestros partidos de campaña sólo florecen cuando sus autoridades locales promueven reformas y mejoras; los beneficios de los partidos políticos los absorben las capitales y alguno que otro distrito<sup>11</sup>.

El manifiesto de la Unión Cívica Radical de 1891 también aludía a la necesidad de defender las autonomías municipales como un elemento esencial de la vida política, frente al avasallamiento del gobierno central.

Durante el siglo pasado hubo un debate jurídico-político intenso sobre la naturaleza de los municipios y el alcance de las disposiciones legales dictadas sobre ellos a partir del texto constitucional de 1853.

La mayor parte de los administrativistas siguiendo especialmente a Rafael Bielsa consideraban que los municipios eran entidades autárquicas, es decir que eran expresión de una mera descentralización administrativa por cuanto el régimen que los regía, de acuerdo a la Constitución Nacional, era delegado: los municipios solo tenían capacidad para intervenir en los asuntos que las constituciones provinciales y leyes se lo permitían<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> M. Lida, *Algo más que un diario católico. La América del Sud (1876-1880)*, <http://www.bn.gov.ar/archivos/anexos>.

<sup>12</sup> R Bielsa, *Principios del régimen municipal*, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1962.

Esta postura fue acompañada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, especialmente desde 1911 en el caso *Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata*, para la cual los municipios no eran entidades autónomas, ni base del gobierno representativo, republicano y federal. En 1989 hubo un giro parcial en la línea jurisprudencial sobre la materia<sup>13</sup>.

Pero aquella posición restrictiva en cuanto a los municipios fue severamente cuestionada por diversos autores. Uno de los primeros, Adolfo Korn Villafañe, sostuvo que los municipios se debían considerar pequeñas repúblicas representativas, sobre la base de su carácter natural, imposible de desconocer por cualquier legislación general<sup>14</sup>.

Es cierto que también Joaquín V. González y Carlos Sánchez Viamonte entre otros consideraron que los municipios no eran simples entes autárquicos creado por la ley, sino entes autónomos, capaces de dictar sus propias normas y administrarse<sup>15</sup>.

Germán Bidart Campos decía que el municipio era un ejemplo de descentralización política y no sólo administrativa. Y recordaba cómo el Código Civil los contemplaba al adjudicarles la categoría de persona jurídica de derecho público.

Cabe pues hablar de un verdadero “gobierno” municipal en sentido político, con una genuina autonomía (...). Si la Constitución habla de “asegurar” el régimen municipal, tenemos base más que suficiente para concebir el municipio como una entidad de *derecho público* políticamente descentralizada y *autónoma*. Vélez Sarsfield, en el artículo 33 del Código Civil, incluyó a cada uno de los municipios como

---

<sup>13</sup> Antes hubo algunos fallos que sostuvieron la autonomía municipal, resaltando la tradición hispano-colonial. A.M. Hernández, *Derecho municipal*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 400.; G. Bidart Campos, “El federalismo argentino desde 1930 a la actualidad”, en *Federalismos latinoamericanos*, op. cit., p. 383.

<sup>14</sup> A.Korn Vilafañe, *Derecho Constitucional Argentino*, La Plata, 1948.

<sup>15</sup> A.M. Hernández, *Derecho...*, op. cit., p. 390 y ss.

una persona jurídica de existencia necesaria, en tanto la ley 177.711 ha cambiado la denominación por la persona jurídica de derecho público<sup>16</sup>.

Jorge Reynaldo Vanossi sostiene que el municipio es un ejemplo de *self government* y autarquía combinada en una misma entidad<sup>17</sup>.

Además ha dicho que:

El municipio es una forma autogestionaria por excelencia (...), es la forma más primigenia de autogestión social (...) el carácter valioso de las ricas posibilidades que ofrece la vida municipal está fuera de duda en el Estado contemporáneo<sup>18</sup>.

Para Antonio María Hernández el artículo 5° de la Constitución Nacional además de otorgar jerarquía constitucional al municipio, ha reconocido su origen natural, su organización democrática, su competencia tributaria y su carácter de gobierno local. Amén de que la mayoría de las Constituciones provinciales caracterizan a los municipios como autónomos<sup>19</sup>.

Como dijimos desde 1989 la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha variado parcialmente –bien que en forma beneficiosa aunque no plena– con relación a la consideración de los municipios.

En efecto en el caso *Rivademar Ángela Martínez Galván de, c/Municipalidad de Rosario*, la Corte señaló que correspondía revisar la doctrina que se había mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia del alto tribunal en cuanto a considerar a los municipios como meros entes autárquicos.

<sup>16</sup> G. Bidart Campos, *Manuel de Derecho Constitucional*, Ediar, Buenos Aires, 1973, 138.

<sup>17</sup> A.M. Hernández, *Derecho...* op. cit., p. 395.

<sup>18</sup> J.R Vanossi, *Estado de Derecho*, Astrea, Buenos Aires, 2008, p. 386.

<sup>19</sup> A.M.Hernández, *Derecho...*, op. cit., p.403.

Debía reconocerse, decía el fallo de la Corte, que mal se aviene el concepto de autarquía con el de municipio, por su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas, la existencia de una base sociológica constituida por la población de una comuna ausente en las entidades referidas.

Además la imposibilidad de supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que no existe con los entes autárquicos. El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente a las de las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades de los entes autárquicos, el carácter de personas jurídicas de derecho público (artículo 33 del Código Civil y especialmente la distinción hecha en el texto original de Vélez Sarsfield) de los municipios frente al carácter contingente de las entidades autárquicas.

El alcance de sus resoluciones que comprenden a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas como en las entidades autárquicas, la posibilidad de creación de entes autárquicos en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica pueda crear a otra entidad de su mismo tipo dependiente de ella y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

El fallo también reconoció que en base a la necesaria existencia de un régimen municipal impuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional, las leyes provinciales no podrían legítimamente privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

Si bien parcial y acotado, el nuevo fallo ayudó por lo menos a un reconocimiento mayor de la realidad municipal con todos sus atributos: institucional, político, administrativo, económico y financiero<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La reforma constitucional de 1994 modificó el artículo 106 que pasó a ser 123 en donde se establece que cada provincia dictará su propia Constitución, conforme lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La polémica suscitada por la Resolución 125 de marzo de 2008 del Ministerio de Economía que imponía un aumento significativo y retenciones móviles a una serie de exportaciones de oleaginosas, y que tanta ebullición pública trajo consigo, actualizó si se quiere de manera más notoria la presencia y la importancia de los municipios en la vida política del país<sup>21</sup>.

El protagonismo que cobraron los intendentes a partir de esos acontecimientos, especialmente debido a la estructura económico-financiera centralista que padecemos<sup>22</sup> consolidada aun más política y jurídicamente luego de la reforma constitucional de 1994, fue notorio y si bien desde antes esa tendencia se notaba, los ejemplos que aparecieron con motivo de la crisis referida fueron múltiples y variados<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Es cierto que desde los noventa la gestión pública se ha incrementado en las provincias y los municipios, al serles transferidas a las primeras lo atinente a la salud y la educación, lo que sumado a la posibilidad de reelección de los gobernadores ha fortalecido el poder territorial.

<sup>22</sup> La reforma de 1994 convalidó jurídicamente el régimen de coparticipación federal abandonando la estructura federal constitucional de 1853. J. Llach, "Federalismo genuino, el verdadero debate", *La Nación*, 14 de julio de 2008; J. de la Rúa, "El federalismo en retroceso", *La Nación*, 21 de agosto de 2008; A. Guadagni, "La República unitaria y Buenos Aires"; "¿Somos una República federal o unitaria?", *La Nación*, 10 de enero de 2008 y 24 de septiembre de 2008 respectivamente; R. Cortés Conde, "Los impuestos y la democracia representativa", *La Nación*, 26 de junio de 2008; N. Botana, "El zarpazo al federalismo", *La Nación*, 26 de noviembre de 2009; "La humillación de las provincias", *La Nación*, 13 de diciembre de 2009; A. Muller, R. Manzanal, "La pelea por el reparto de la torta" *Página 12*, 21 de diciembre de 2009. El editorial de *La Nación* del 15 de febrero de 2009 comentando el incumplimiento en que se ha incurrido al no dictar una nueva ley de coparticipación, tal cual lo establece la cláusula transitoria sexta de la reforma constitucional de 1994, decía que era evidente "el manejo espurio que los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder han hecho del federalismo".

<sup>23</sup> Veamos algunos a simple título enunciativo: el intendente de Rosario Miguel Lifschitz se transformó en el vocero de la inequidad de la distribución de los subsidios a los transportes automotores. A tal efecto convocó a legisladores nacionales, provinciales, concejales y empresarios del sector a una reunión multitudinaria que se llevó a cabo en el *Palacio de los Leones* el 12 de mayo de 2008 y en la cual propuso reclamar una mejora en la distribución de los fondos del transporte que se recaudan por el impuesto al gasoil. En el mes de abril y según un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Nación el gobierno nacional entregó subsidios por un total de \$ 227,9 millones de pesos y salvo Capital Federal y la provincia de Buenos Aires el resto de las provincias recibieron casi un treinta por ciento menos. Santa Fe fue una de las más afectadas. En octubre de 2008 una serie de intendentes santafesinos junto a productores agropecuarios autoconvocados y el dirigente entrerriano Alfredo De Ángeli solicitaron a los legisladores nacionales de la oposición la rebaja de las alícuotas de las

Lo cierto es que el ahogo económico-financiero que viven las provincias y los municipios con todas las secuelas que ello trae aparejado, debido a la centralización es un hecho irrefutable que marca el desorden institucional en este campo, que influye como no podía de ser de otro modo en la calidad de vida concreta de las personas de acuerdo a parámetros estadísticos internacionales<sup>24</sup>.

Incluso el 1 de julio de 2008 alrededor de quinientos jefes comunales de varias provincias y de distintos partidos concurrieron al Congreso Nacional en su calidad de tales, con la finalidad de solicitar a los legisladores que no aprobasen la aludida resolución 125 del Ministerio de Economía que había sido remitida al parlamento como proyecto de ley<sup>25</sup>.

Reconocida entonces la importancia que adquiere en nuestros días la vida municipal nos ha parecido interesante remontarnos a un antecedente histórico relevante sobre este punto que se desarrolló en la Cámara de Diputados de la Nación en mayo de 1881 y que tuvo como protagonistas principales a los diputados Tristán Achával Rodríguez, representante de Córdoba, y al porteño Pedro Goyena.

Más allá de los aspectos concretos y por cierto complejos que rodearon esa discusión sobre el estatuto de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, lo medular del caso, que sigue sien-

---

retenciones y llamaron a una movilización al congreso nacional. *Rosario* 12, 13 de mayo de 2008; *La Nación*, 30 de octubre de 2008. Debido a la sequía que afectó hacia fines de 2008 y principios de 2009 los intendentes han sido las figuras centrales en la planificación de diferentes subsidios a los productores. *La Nación*, 27 de enero de 2009.

<sup>24</sup> A.M. Hernández, "Informe General", en *Cuadernos de Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, XX, Córdoba, 2006, p. 16 y ss. Mas allá de las intrigas y los avatares propios de las contiendas electorales, la provincia de Córdoba presentó el 11 de junio de 2009 ante la Corte Suprema de Justicia una demanda contra el Estado por 1200 millones de pesos. En 2008 San Luis realizó lo mismo a raíz de la coparticipación federal y se anticipa que lo mismo hará la provincia e Santa Fe porque no recibe lo que le corresponde por la ley del cheque. A. Ventura, "El gobierno ahoga a las provincias", *La Nación*, 11 de junio de 2009.

<sup>25</sup> En la reunión conjunta del *Mercosur*, *La Unión de países sudamericanos* y el *Grupo Río* de diciembre de 2008 celebrada en el norte de Brasil también participaron intendentes de las diferentes regiones.

do actual en nuestros días, se halla en la reflexión sobre la naturaleza del municipio que aparece reflejada en la postura de los referidos legisladores nacionales, en un contexto político marcado por el intento de la consolidación estatal.

## **II. El debate de 1881**

El 11 de mayo de 1881 tuvo entrada en la Cámara de Diputados el proyecto del Ejecutivo relativo a la organización del gobierno local de Buenos Aires que regiría en adelante en el nuevo y populoso distrito federal, a posteriori del enfrentamiento sangriento del año anterior

El contexto histórico que rodeaba esa discusión era por demás complicado ya que hacía muy poco tiempo que se había aprobado la federalización de la ciudad luego de la crisis institucional y los enfrentamientos sangrientos entre las tropas nacionales y las porteñas del año ochenta.

Ingresado el proyecto pasó a la Comisión de Negocios Constitucionales y a la de Legislación para su estudio.

Decía en sus considerandos que para establecer la forma del régimen local y la extensión de los poderes delegados, el Ejecutivo había tomado en cuenta la necesidad de consolidar la jurisdicción nacional en la Capital y el mantenimiento del gobierno nacional.

El proyecto sugería que se había tratado de conciliar, luego de la dolorosa experiencia de 1880, la exigencia de asegurar y vigorizar al gobierno nacional y dar al mismo tiempo participación delegada a la población del municipio en la administración de los intereses locales<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Establecía en su artículo tercero la existencia de un Gobernador del distrito que sería nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Senado, pero podía ser removido por el primero sin esa formalidad. Duraría en su cargo cuatro años y podía ser reelecto. En su artículo séptimo

Los diputados que defendieron la propuesta oficialista se basaron en el texto constitucional vigente y también aludieron al ejemplo de los Estados Unidos en donde se jactaban de defender tan celosamente la práctica del *self government* en las ciudades del país y sin embargo en Washington no se había establecido una municipalidad cuyo personal fuese independiente del gobierno central<sup>27</sup>.

El espíritu del proyecto normativo municipal para la Capital trasuntaba entonces un carácter restrictivo en cuanto al reconocimiento pleno del estatuto municipal de la ciudad de Buenos Aires, la ciudad que se había alzado contra la candidatura presidencial de Julio Argentino Roca.

Es cierto que la situación política era por demás difícil, teniendo en cuenta los ánimos caldeados luego del levantamiento de Buenos Aires contra el gobierno nacional de pocos meses antes. Los hombres del oficialismo consideraban peligrosa el otorgamiento de un estatuto pleno ala municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, la ciudad rebelde, y más bien se inclinaban a establecer una institución limitada. Incluso los ministros Bernardo de Irigoyen y Pizarro se inclinaban por esta idea<sup>28</sup>.

---

contemplaba la existencia de un Concejo General Deliberante, compuesto de dos miembros por cada parroquia de la que existían en ese momento y de las que en adelante se creasen dentro del radio de la ciudad.

<sup>27</sup> Tiempo después, en 1921, Joaquín V. González se refirió a ese debate de 1881 sobre la cuestión municipal de Buenos Aires y sostuvo que en 1880 cuando se federalizó la ciudad desapareció virtualmente el municipio de Buenos Aires para pasar a ser el municipio de la Constitución, el municipio federal. Siguiendo a Juan Bautista Alberdi afirmó que Buenos Aires no era ni un municipio ni una provincia, sino la República Argentina personificada en la capital histórica. En 1939 Clodomiro Zavalía recordó el debate y dijo siguiendo a Carlos Saavedra Lamas que Buenos Aires era una ciudad sin poder municipal autónomo ya que de acuerdo a la Constitución debía ser gobernada por la nación –el Poder Ejecutivo y el Legislativo– por lo que el Jefe de la municipalidad capitalina debía ser designado por el Presidente con acuerdo del Senado. C. Zavalía, *El gobierno...*, op. cit.

<sup>28</sup> Nicolás Avellaneda le escribió una carta a Pizarro, en donde a propósito de su posición sobre este tema le decía que lo suyo era un paralogismo y agregaba, entre otras cosas "(...)¿Por qué es un paralogismo? Tengo mucha pereza para escribir y lo digo ahora ex cátedra. Entretanto (...) preguntásele a Tristán que te demostrará la exactitud de mi calificación. *Obra...*, p. 150.

Achával Rodríguez contemplaba los argumentos del oficialismo y la situación especial que se vivía e incluso coincidía en general con la postura asumida en la norma, pero marcó una diferencia en cuanto a la filosofía que lo sustentaba y a la magnitud del reconocimiento del estatuto municipal. Intervino activamente en aquel célebre debate, lo que le dio pie para exponer sus ideas al respecto y tomar posición clara contra el principio de la centralización del poder.

Esta toma de posición en un tema tan importante desde el punto de vista institucional significó el comienzo de su alejamiento del oficialismo.

Fue el miembro informante de las Comisiones de Negocios Constitucionales y de Legislación en la sesión del 22 de agosto, poco más de tres meses después de la presentación del referido proyecto.

Su discurso se caracterizó por una gran erudición y mesura y obtuvo un justo reconocimiento. Tan es así que mereció ser leído en la *Academia de Derecho de Berlín* como modelo de exposición parlamentaria de principios.

Comenzó aclarando que se trataba de un tema complejo, que requería respetar un plan de acción armónico.

Por eso en principio propuso la aceptación en general del proyecto del Poder Ejecutivo, pero introduciéndole modificaciones en varias disposiciones particulares, unas de simple redacción o tendientes a mejorar el método expositivo de la ley y otras, en cambio, de carácter sustancial que hacían al espíritu de la norma y tendían al pleno reconocimiento del carácter municipal de la ciudad, con las salvedades del caso.

Primero hizo una exposición general sobre la naturaleza de la institución municipal, vinculada al cuerpo social, y luego realizó una reflexión especial contemplando el caso específico de la ciudad de Buenos Aires.

Fundamentalmente se propuso mostrar que el municipio es una institución natural, nacida de la propia naturaleza humana, que puede tener diferentes estructuras legales pero que debe su existencia a las necesidades antropológicas. Y vincular esta institución al caso especial de Buenos Aires, en donde su conexión con el poder público nacional debía ser estrecha, en virtud de ser la sede de las autoridades generales y las normas constitucionales consecuentes que establecían la jefatura local del presidente y la exclusividad del Congreso Nacional en materia legislativa.

La primera cuestión que Achával planteó fue la de si la municipalidad debía ser una mera agrupación de empleados, como una de las tantas reparticiones u oficinas del gobierno, o si por el contrario debía ser una institución independiente.

La segunda cuestión se centraba en si esa entidad debía ser una institución de carácter administrativo, encargada de los intereses del municipio, de los intereses comunes al vecindario, tomando la palabra administración en un sentido amplio, o si debía ser además un poder público, un gobierno completo con todos los elementos que lo constituyen, con la facultad rudimentaria de legislación, de juicio, teniendo a su cargo un departamento judicial, una institución que pudiese ejecutar y hacer cumplir las resoluciones con un carácter potestativo.

La tercera cuestión era si había conveniencia o bien necesidad en vincular esta institución al gobierno general de la nación, dados nuestros antecedentes históricos y políticos.

Plantear con claridad estas cuestiones, sostuvo, significaba casi resolverlas en el terreno de los principios y también conforme a nuestro derecho positivo y a nuestra Constitución.

Achával se remontó a la filosofía política pagana para explicar el fundamento de lo que estaba exponiendo. Aludió a la máxima *voluntas principis suprema lex est* que presidía la entonces noción del poder, y criticó sus nefastas consecuencias prácticas.

Ese remontarse a la historia de las ideas políticas no estaba motivado por el afán de demostrar su erudición en esas cuestiones, sino en advertir a sus contemporáneos sobre las falsas nociones análogas que estaban ganando terrenos en sus días, al compás del auge del positivismo.

En la filosofía pagana el príncipe era la fuente del derecho, de toda libertad y de todo poder para gobernar. La ley no era el medio para reglar derechos o libertades, sino el medio para crearlos originariamente. De allí que todo lo que no estaba permitido explícita o implícitamente por la ley, debía entenderse que estaba prohibido.

Como todo el poder residía en el gobierno general, no podía existir otro poder que no fuese una mera delegación de ese mismo gobierno, una delegación de ese centro de poder absoluto.

Hasta la misma familia se entendía en estos términos Haciendo hincapié en las palabras de los considerandos del proyecto del Ejecutivo, Tristán aclaraba que la doctrina que sostiene que el gobierno municipal no es más que un conjunto de poderes delegados por el gobierno general, era hija y consecuencia de aquella falsa noción que colocaba en el príncipe el asiento de todo poder.

Si el municipio fuese una mera subdivisión administrativa del poder, en nada lo afectaría que no existiese y toda ley que lo regulase debería estar inspirada exclusivamente en los intereses del gobierno general. Podría variar hasta el infinito la naturaleza de esta institución, pero en nada podría afectar el régimen fundamental del gobierno del país.

Pero la concepción cristiana del poder modificó sustancialmente la noción pagana. Ahora se debía entender que la fuente del poder no está en el gobierno, sino en su función de servir a las personas.

La voluntad del gobierno no crea derechos y libertades, es simplemente el medio de reglamentar derechos y libertades pre-existentes. La Constitución, misma, expresó Achával Rodríguez

en una manifestación un tanto individualista que no tomaba en cuenta debidamente la finalidad de la ley, no es sino un conjunto de limitaciones a los derechos individuales y un conjunto de atribuciones conferidas al gobierno.

Y como el gobierno está al servicio del hombre, hay que atender a las realidades que existen para perfeccionarlo.

El primer ámbito en donde una persona se desenvuelve es la familia, pero la familia, por su propia naturaleza, no colma sus necesidades ya que su radio de acción es limitado; entonces se hace necesaria la reunión de muchas familias y esa reunión conforma lo que se denomina el municipio.

El municipio es, en su naturaleza más íntima, una reunión de familias vecinas. Esa realidad municipal necesita, por supuesto de un gobierno para regularlo, para mantener la armonía y alcanzar el bien común.

Pero no le basta tampoco a la persona con vivir en un municipio, sino que necesita vivir en un ámbito mayor para colmar sus complejas necesidades, la *suffitia vitae*, la suficiencia de la vida exige un radio mayor. Un grupo de municipios constituyen una provincia, que a su vez necesita otro gobierno para armonizarlos. Por este camino se llega al gobierno nacional, que corona este edificio de sucesivos ámbitos de facultades y objetivos específicos.

(...) el gobierno municipal, lejos de ser una delegación del gobierno provincial, lejos de ser una delegación del gobierno nacional, lejos de ser una delegación de otro gobierno más general (...) es, por el contrario, un delegante en parte de las facultades que constituyen el gobierno provincial, cuyas delegaciones constituyen en parte los poderes del gobierno nacional<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, 1882, p. 960.

Si el municipio es preexistente al gobierno provincial y nacional, es claro que no puede ser dependiente en su existencia de él. El gobierno municipal, entonces, no recibe su vida de la vida del gobierno provincial o nacional.

El municipio tiene en sí mismo los gérmenes de su existencia y los gérmenes de su progreso y la ley que le da existencia legal, la ley que lo organice tiene que reconocer estas condiciones naturales de la institución, pues de lo contrario se trataría de una ley que desnaturalizaría el mismo objeto sobre el que legisla.

(...) podemos decir que el gobierno municipal debe ser independiente, es decir tener existencia propia respecto del gobierno provincial y nacional. Pero además (...) ¿debe el gobierno municipal ser también un poder público, es decir tener todos los caracteres del gobierno? Creo que sí.

En general Achával Rodríguez sostenía que la institución municipal debía tener dos características fundamentales, que derivaban de su propia naturaleza: 1) debía ser independiente, es decir no debía ser una mera subdivisión administrativa y 2) debía ser un verdadero poder público, con sus facultades legislativas, con sus poderes judiciales, con sus poderes de coerción y de ejecución.

Desconocer este carácter en el gobierno local de un municipio significaría romper la genealogía de los poderes públicos, importaría arrancar un eslabón en la cadena que liga los poderes públicos de las provincias y la nación.

Sería peligroso para la libertad y para el orden social, sería indirectamente desconocer el poder de las familias y el origen de los poderes públicos. Todo el andamiaje institucional del país se vendría abajo.

La cuestión se complicaba en el caso de Buenos Aires, sede de las autoridades nacionales. ¿Podría en este caso conservar el municipio local todas sus características? El asunto era difícil y Achával Rodríguez lo fue explicando detenidamente.

Este punto había sido muy discutido en las comisiones y no todos los diputados tenían la misma posición, pero finalmente se había arribado a un dictamen común.

El caso de Buenos Aires, al ser sede del poder público nacional requería vincular estrechamente el municipio de la ciudad a esos poderes. La Constitución nacional establecía que el presidente era el jefe inmediato local y el congreso nacional el encargado de legislar exclusivamente en la Capital de la nación.

Por lo tanto no podía haber otro poder legislativo, o ejecutivo e incluso judicial en la Capital que no fuese el nacional. Se debía, entonces, restringir al máximo el carácter de poder público del municipio, pero sin perder por ello su independencia.

La municipalidad de Buenos Aires debía ser una institución independiente, lo que se garantizaba por el origen popular del Concejo Deliberante, más no un poder público normal. Y el proyecto de las comisiones respetaba esta situación a fin de evitar los enfrentamientos pasados.

Por otra parte Achával Rodríguez sostuvo argumentos de conveniencia centrados concretamente en este caso en que 1) El gobierno central no debe ni necesita manejar directamente el municipio de la ciudad; 2) El gobierno central no está preparado para manejar los asuntos municipales por no estar en sus miras tales propósitos y 3) el gobierno general confiaría a empleados la dirección de las cuestiones municipales. De allí que sería más conveniente confiar a una institución independiente surgida de la población el manejo de sus intereses.

El diputado Pedro Goyena, miembro de la comisión de legislación, intervino para mejorar el proyecto y sostuvo que la exposición del diputado por Córdoba había sido clara, concisa y de riguroso tecnicismo, pero en ella no había quedado claro el estatuto potestativo del municipio en cuestión.

Se preguntaba ¿cuál era la razón al ser tan claro, tan preciso en la explicación de la genealogía de la institución, sus antecedentes históricos, su acción en el desenvolvimiento de la sociedad, si al legislar sobre ella no se la admite como una suma de facultades, como un conjunto de atribuciones propias de una corporación, que por su naturaleza corresponda ejercerla exclusivamente?

Precisó Goyena, siguiendo a Achával, que la institución municipal precede a los poderes que la Constitución define, precede a la legislación reglamentaria, por lo tanto no se la puede desnaturalizar oscureciendo su carácter de poder público.

Cuando la Constitución habla del congreso nacional como el encargado de dictar la legislación exclusiva sobre la Capital, se refiere a un tipo de legislación más amplia, no a la que corresponde para regular los asuntos vecinales. No hay usurpación de facultades del congreso en el hecho de existir una municipalidad verdaderamente tal en la Capital de la nación.

La invocación al artículo constitucional que establecía la jefatura local del presidente tampoco se oponía a la existencia de un funcionario encargado de hacer cumplir las ordenanzas municipales, elegido entre los miembros de esa corporación, siguió diciendo Goyena. También en las provincias el gobernador era el jefe inmediato y local, sin que se entendiera amenguada su autoridad por el hecho de haber una municipalidad en la Capital de cada provincia, con un funcionario encargado de las funciones ejecutivas.

Es decir que Buenos Aires debería tener una municipalidad con todas las características de tal, como existían en las provincias.

Goyena sostuvo, entonces, que había que conformar una estructura municipal que respetase la independencia y su carácter de poder público, y tomando en cuenta un antecedente legislativo nada menos que del congreso constituyente de 1853, propuso concretamente que el Gobernador Municipal debería ser nombrado por el presidente a propuesta en terna hecha por el Concejo Deliberante y compuesta de individuos de su seno.

El Concejo Deliberante podría destituir al Gobernador Municipal por mayoría de dos tercios de votos sobre el total de sus miembros.

Su posición, francamente opositora al gobierno, fue aprobada por la Cámara de Diputados. La media sanción pasó al Senado y esta cámara con escasas modificaciones la aprobó, por lo que el proyecto volvió a Diputados, que nuevamente estudió las modificaciones y lo pasó al Ejecutivo para su promulgación.

Doce días después el Poder Ejecutivo vetó el proyecto arguyendo que la municipalidad de la Capital no podía constituirse en un poder independiente y como las cámaras no insistieron en su sanción originaria, quedó archivado por ese año. El 14 de noviembre el Poder Ejecutivo comunicó al congreso su veto<sup>30</sup>.

Pero Goyena reconoció explícitamente la valentía y el tino de Achával Rodríguez en esta cuestión municipal de la ciudad recién federalizada, que envolvía, como decíamos, un problema político muy serio para un hombre que pertenecía al partido gobernante.

Achával Rodríguez, que según lo mostró en su discurso del 75 había estado afiliado a los partidos adversos a la influencia de Buenos Aires (en la forma que se había ejercido en los pasados

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, Tomo 3, pp. 628-631. Al año siguiente sería aprobado el proyecto del Ejecutivo, que establecía que el Departamento Ejecutivo sería desempeñado por un funcionario nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Fue designado Torcuato de Alvear como el primer intendente de Buenos Aires.

tiempos) no se manifestó dispuesto, sin embargo, a sostener la política de la nueva administración. No quiso colaborar en el comentario estrecho que se hacía a la ley de federalización de Buenos Aires y por el contrario defendió todas sus prerrogativas. Para él no era la Capital una plaza conquistada, sino la ciudad común de todos los hijos de una misma patria<sup>31</sup>.

La posición de Achával inquietó al gobierno que intentó persuadirlo de su actitud independiente. Incluso Tristán se reunió con Roca por este asunto, del que da cuenta en su carta a Manuel D. Pizarro y en la que ya se nota su alejamiento definitivo de las filas oficialistas. Pero siempre aparece reflejada la prudencia para tratar los asuntos públicos.

Bajo el punto de vista político mi conferencia con el presidente no ha sido tan peligrosa como dices, pues he conseguido probarle (...) que el Poder Ejecutivo tiene en sus manos todos los resortes necesarios para impedir el peligro previsto sin necesidad de desviar la acción parlamentaria del Congreso. Roca y algunos de sus ministros creen que es peligroso en las actuales circunstancias darle a la Municipalidad de la Capital todos sus atributos institucionales. Yo acepto la justicia de estos temores; pero creo que si bien ellos pueden motivar toda clase de medidas *administrativas* en el Poder Ejecutivo, no pueden exigir que el Poder Legislativo arree su bandera y renuncie a su programa institucional. Esto sería simplemente hacer *cómoda* una presidencia, sacrificando la posición actual del partido y sus prestigios ante la opinión del Nación. Precisamente hemos llegado al gobierno prometiéndole al país gobernarlo con *instituciones* y no con *medidas políticas*, y creo antipatriótico que en asunto tan doctrinario y trascendental se haga ahora lo contrario<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *Obra...*, p., 51.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 150.

### III

A la luz de una visión realista y concreta de la política, la familia aparece en el ideario de Achával Rodríguez como la primera manifestación en la vida personal, la primera escuela para la formación de las virtudes y el desenvolvimiento humano. Pero ella por su propia naturaleza no colma las aspiraciones de las personas. Entonces el individuo necesita...

(...) vivir en un grupo formado de muchas familias, necesita vivir en un municipio; y como tal municipio no es más que una asociación de familias, necesita esta asociación de familias una fuerza que mantenga sus elementos en armonía, necesita un gobierno, un poder<sup>33</sup>.

Este gobierno municipal no es otra cosa precisamente que una derivación de las personas y las familias. Pero tampoco le basta al individuo vivir en un municipio, que por sus características esenciales también es estrecho. Le es indispensable vivir en un conjunto de municipios, es decir en una provincia, y esta asociación de municipios necesita a su vez de un gobierno para lograr el bien común.

Por ese camino se llega al gobierno general, al gobierno de la nación que corona este edificio institucional. La Constitución alude a ello cuando se refiere a las facultades delegadas y no delegadas. Más allá están los pactos internacionales y el derecho de gentes que limitan las facultades nacionales.

Así el gobierno municipal no es una delegación del gobierno provincial o del gobierno nacional, sino que lejos de ello es un delegante en parte de las facultades que constituyen el gobierno provincial, que a su vez constituyen en parte los poderes del gobierno nacional.

---

<sup>33</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, 1882, p. 959.

El gobierno municipal es preexistente al provincial, así como las familias –conformadas por personas ligadas por lazos de parentesco– son preexistentes al municipio.

El gobierno municipal no recibe su vida del provincial o del nacional, ya que tiene en sí mismo los gérmenes de su existencia, tiene en sí mismo los gérmenes de su progreso y la ley positiva que lo establezca y lo organice tiene que reconocer estas condiciones que son naturales a la institución, pues de lo contrario la desnaturizaría y sería una ley mala o injusta, porque mala es toda ley que desnaturaliza el objeto sobre el que legisla.

Dada la naturaleza propia del municipio, no puede ser éste una mera división administrativa que dependa de otro poder, una mera oficina con empleados que dependan de poderes más altos.

Por el contrario la ley que lo legisle, la ley municipal debe tener dos características esenciales, pensaba Achával.

La primera es que el municipio debe ser independiente, tener existencia propia del gobierno provincial y nacional, y en segundo término debe ser un verdadero poder público, con sus facultades legislativas, con sus poderes judiciales, con su poder de coerción y sus poderes de ejecución.

La independencia queda salvada si los vecinos participan en la elección de las autoridades municipales, de manera que su origen no dependa enteramente del gobierno central.

Si no se cumplen estas condiciones se desmorona todo el edificio político nacional, que debe estar construido sobre el respeto a las personas, a las familias, y sus proyecciones naturales.

Desconocer esta naturaleza y este carácter al gobierno local de los municipios significaría romper la genealogía de los poderes públicos, importaría arrancar un eslabón indispensable en la cadena que liga los poderes provinciales y nacionales y, en definitiva, destruiría las libertades populares.

Desconocer la naturaleza del gobierno municipal es tan peligroso para la libertad, como peligroso para la libertad y el orden social es desconocer el carácter y naturaleza del poder de las familias<sup>34</sup>.

\*\*\*

La concepción expuesta sobre el municipio de Achával Rodríguez y Goyena, que en su momento fue apoyada entre otros por Delfín Gallo, Emilio de Alvear, Luis, Lagos García, refleja la influencia del pensamiento clásico en su ideario.

En este punto y más allá de las tensiones propias Achával Rodríguez ni Goyena parten de una posición individualista romántica al estilo de Rousseau o de una concepción contractuista para fundamentar la realidad municipal, sino que toman en cuenta especialmente la institución familiar<sup>35</sup>.

Sí puede haber en ellos una influencia de Alexis de Tocqueville, para quien en las comunas residía la fuerza de los pueblos libres. Eran a la libertad política, decía el pensador francés, lo que las escuelas primarias a la ciencia<sup>36</sup>.

La explicación de la genealogía de los poderes públicos de la República recuerda la concepción medieval de la sociedad como *comunidad* de *comunidades*, el reino como una *universitas*, constituido por un conjunto de *universitates* en las cuales cada órgano de la sociedad es visto como una totalidad con fines y capacidades propias<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 960.

<sup>35</sup> No coincidimos con Amílcar Razori para quien Achával Rodríguez se habría inspirado en Rousseau, Locke o Pollock en su teoría del municipio. A. Razori, *La teoría...*, op. cit.

<sup>36</sup> Tocqueville, A. de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México, p. 78.

<sup>37</sup> J. P. Galvao de Souza, *Diccionario de Política*, Querioz Editor, Sao Paulo, 1998; C Dawson, *Historia de la cultura cristiana*, FCE, México, 1997, p. 270.

Esta tradición estaba presente en el mundo hispánico y en cierta forma fue sistematizada en el ideario de los pensadores de la escuela de Salamanca.

La existencia de cartas, fueros, privilegios, usos y costumbres habían creado en las Españas una variedad de municipios, cuya lozanía era uno de los soportes de la comunidad política.

Los teólogos y los juristas le reconocían a las ciudades su derecho municipal que proveía a las necesidades de los diversos lugares, según la variada cualidad y disposición de cada una de ellas. La autonomía municipal era entonces conforme a la razón.

La autonomía municipal no era por tanto considerada una concesión gratuita del poder general, sino el reconocimiento de una realidad antológicamente preexistente a toda normativa, que se debe respetar y regular de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto<sup>38</sup>.

#### IV

Esta concepción política puede ser una guía importante para la revitalización que requiere el cuerpo social y la estructura institucional del país, frente a los cambios vertiginosos que estamos presenciando en el siglo XXI.

El municipio es una pieza clave en todo proceso de descentralización y en toda sana política encauzada por el principio de subsidiariedad.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la crisis política que padecemos, parece que el ámbito del municipio será en el futuro un

---

<sup>38</sup> Por ejemplo para Francisco Suárez el derecho civil era insuficiente para regular la vida de los municipios. Cada ciudad podía hacer mejor que nadie sus estatutos, "... luego es conforme a razón que le fuera dejada esta potestad, que se refiere a la administración de las cosas propias". J.M. Gallegos Rocafull, *La doctrina política de P. Francisco Suárez*, Ius, México, 1948, pp 50 y ss.

lugar privilegiado de acción cívica, un lugar que deberá jerarquizarse, un ejemplo inmejorable de autonomía, auto-organización y autogobierno, al que habrá que dotar de recursos económicos propios, necesarios para una eficiente gestión. De ese modo se constituirá en un verdadero centro de vida social<sup>39</sup>.

Los municipios suelen ser lugares privilegiados para observar las necesidades, las inquietudes y las preferencias sociales que quedan insatisfechas debido a que las decisiones más importantes se toman en instancias superiores.

Por otra parte la existencia de *megalópolis*, con todos los problemas que ellas traen aparejados, plantea más que nunca la urgencia de la desconcentración y la descentralización de funciones administrativas y en ello habrá que afinar la creatividad.

El municipio será siempre el espacio privilegiado para la formación del hábito del manejo de la cosa pública y a través de él se encauzará mejor la vida cívica del país.

---

<sup>39</sup> P. J. Frías, “Los poderes locales en el mundo global”, *Cuadernos de Federalismo*, n° XV, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2001.

