

EL PODER MUNICIPAL ARGENTINO

TEORÍA GENERAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS (*)

En la República Argentina abundan tratados de derecho constitucional y de derecho público provincial. En cambio, no existe ningún texto de derecho municipal. Este hecho se explica, teniendo presente que Alberdi no escribió, como hubiera sido lógico que lo hiciera, un tratado de derecho municipal que guardara con las *Bases* la misma relación que su *Derecho público provincial*.

No anoto esta circunstancia con el ánimo de censurar a los distinguidos juristas que han escrito sobre derecho público argentino, de los cuales ninguno se ha decidido a afrontar una tarea que la importancia creciente del derecho municipal señalaba como urgente. La anoto para excusar las insuficiencias que fatalmente serán inherentes a este primer tratado sistemático de derecho municipal argentino, que publico *ad referendum* de mí mismo, con la intención humilde de introducir en una edición definitiva, las rectificaciones o ampliaciones de cualquier índole que un estudio, cada vez más profundizado del tema, me señale como necesarias, en el futuro, para corrección de cualquier error u omisión que este trabajo contenga.

El presente texto de derecho municipal sólo es una parte de un sistema completo de derecho público argentino que tengo en lenta preparación, sobre la base de cursos universitarios de his-

(*) Capítulo primero de un texto de Derecho municipal.

toria constitucional y de derecho público provincial, dictados en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata. Trataré, sin embargo, de dar a este libro una unidad interna, que lo revista de carácter autonómico y personalidad propia, sin perjuicio de su coordinación con la sistemática completa de que forma parte.

En el presente capítulo aplico al derecho municipal en concreto, la cosmovisión historicista proyectada como tema de una introducción general al curso completo de derecho público argentino. En esta cosmovisión, el derecho público argentino queda individualizado como una síntesis de dos sistemas antagónicos de derecho público europeo : el británico y el español. La fundamentación detallada de este punto de vista no puede ser repetida en este tratado de derecho municipal, y sólo correspondé hacer un resumen de los antecedentes históricos particulares de esta rama del derecho público argentino, a la luz de aquella teoría general.

No me ocuparé de los antecedentes o gérmenes del derecho municipal que puedan haber existido en Grecia y Roma o en el período medioeval. Si bien la institución de los municipios es anterior en mucho a la civilización greco-romana — como que en realidad se identifica con los comienzos prehistóricos de toda organización colectiva, — a los efectos del derecho municipal de que me ocupó, no interesan directamente dichos antecedentes, por cuanto sólo considero en el presente trabajo al derecho municipal democrático. No cabe reconocer como gobiernos democráticos a municipios — así se llamen Atenas — en los cuales la esclavitud humana era una institución de derecho. No he de ser yo quien desconozca la grandeza inmortal de la civilización greco-romana, ni el magnífico halo cultural que circunda la Edad Media ; pero aquí se trata del régimen democrático en el derecho municipal y, por consiguiente, su historia comienza con la historia de la democracia, es decir, con la Revolución Inglesa:

Establezco como teoría general que el derecho municipal — tal como debe ser enseñado desde la cátedra de una universidad

argentina — es inseparable de la historia de la democracia y correlativo con ella. Donde no hay democracia, no hay derecho municipal. Donde hay poca democracia, hay poco derecho municipal. Donde hay mucha democracia, existe un derecho municipal completo. En la República Argentina el derecho municipal se valoriza al amparo de la orientación democrática que guía la vida pública argentina desde la sanción de la ley electoral de 1912; orientación democrática que se acentúa paulatinamente en la conciencia pública y en la doctrina de la cátedra universitaria, a despecho de algunas regresiones transitorias.

La revolución inglesa es iniciada y llevada a su triunfo por los municipios ingleses. Los dos mil barones, llamados de hierro, que en 1215 impusieron al rey de Inglaterra la *Magna Carta Libertatum*, eran representantes de distritos municipales; y en la Magna Carta, al crearse el Consejo General de la Corona, tiene nacimiento una institución que, más tarde, se transforma en el Parlamento británico. Desde 1343, este Consejo general funciona dividido en dos asambleas, pues los representantes de los municipios exigen reunirse en su propia Cámara, separados de los grandes señores: así nace la Cámara de los Comunes, frente a la de los Lores.

En 1649, la Cámara de los Comunes, aliada con la Cámara de los Lores, doblega para siempre la prepotencia de la Corona inglesa; y en seguida se inicia un lento proceso histórico, en el cual, la Cámara de los Comunes se fortalece cada día más, a expensas de la Cámara de los Lores. Tanto es así, que, la Cámara de los Comunes ocupa hoy en el gobierno inglés, una posición de incontrarrestable preeminencia, frente a los Lores y a la Corona. La democracia inglesa — y en consecuencia la democracia del mundo — reposa históricamente sobre una base de derecho municipal. Y pienso que sólo de un nuevo derecho municipal puede venirle a la democracia, el remedio de los gravísimos males que la afligen en la actualidad.

En España también se produce un movimiento análogo a aquel que en Inglaterra se concreta en la Carta Magna, como

que se trata de un movimiento social que abarca a toda la civilización occidental cristiana. Algunas veces, en las cartas forales de los municipios españoles, la declaración de los derechos individuales es anterior a 1215, como lo demuestra el caso del Ordenamiento de León, por ejemplo. Pero ninguna significación tienen para la historia de la humanidad, en el sentido de la orientación democrática, estas cartas forales españolas, porque en la lucha contra la Corona, — a la inversa de lo que sucedió en Inglaterra — la Corona, aliada con los grandes señores, vence a los municipios. La batalla de Villalar, en 1521, es el punto final de esta lucha.

En el derecho público argentino, a raíz de un largo proceso histórico que arranca ostensiblemente de la creación del Virreinato de Buenos Aires, se realiza en 1853 la síntesis de los dos principios renacentistas, que corresponde denominar «lo inglés» y «lo español» en el escenario mundial y «lo federal» y «lo unitario» en el escenario nacional. La revolución rusa trata de realizar esta misma síntesis, pero apartada de los métodos democráticos de lucha, ha caído en la violencia que provoca la violencia. En cambio, la Alemania democratizada realiza esta síntesis con ejemplar perfección.

El contenido de esta síntesis abarca todo el patrimonio de la revolución inglesa y todo el patrimonio de la concepción moral y estética que el Imperio español legó a la humanidad. Esta síntesis se ha realizado por primera vez y en su expresión más pura, en el derecho público argentino, creando un principio universal nuevo, que se llama, lógicamente, «lo argentino», en el sentido de un espíritu ideológico propio del Río de la Plata. El derecho público argentino, en consecuencia, es de por sí un nuevo tipo de derecho público y su fundamentación doctrinaria no puede ser buscada en los textos de ningún jurista extranjero.

Hemos hablado de «lo inglés», de «lo español» y de «lo argentino». Ahora bien; para saber lo que cada uno de estos tres principios significa en derecho público, basta que respondamos a las tres siguientes preguntas: ¿Cuánto vale un ser humano para el derecho público inglés? ¿Cuánto vale un ser

humano para el derecho público español? ¿Cuánto vale un ser humano para el derecho público argentino?

Una vez contestadas estas tres preguntas, estaremos autorizados para iniciar el estudio de los temas concretos del derecho municipal argentino.

No puede concebirse una fecha más luminosa en la historia humana, que aquel año de 1215, en el cual la Carta Magna consagró como institución jurídica del futuro Imperio británico algunas garantías individuales, que hasta entonces no habían sido nada más que el obscuro derecho consuetudinario de los municipios ingleses. Realza la grandiosidad de esta fecha, lo arduo y lo lento de la lucha hacia el triunfo final. Y cuando esta concepción jurídica inglesa adquiere carácter universal en las inmortales páginas de la *Declaración de los derechos del hombre*, un estremecimiento de júbilo recorre los ámbitos de la civilización cristiana.

Y, sin embargo, el ideario creado por la revolución inglesa, con relación al presente y al futuro, no puede ser considerado como la interpretación definitiva de la democracia.

Frente a la concepción jurídica medioeval que negaba al individuo como finalidad en sí, fué maravilloso afirmar un derecho público cuyo eje central es el reconocimiento y la exaltación de los valores individuales del ser humano. Pero hoy constatamos que sobre este mismo principio individual se apoyan también y logran justificarse, legalmente, los dos males más graves de la democracia moderna: el capitalismo económico y el anarquismo moral. El mismo principio jurídico que hizo del esclavo y del siervo un hombre libre, lo vuelve a esclavizar ahora en el terreno económico o en el terreno moral.

«Lo inglés», en derecho público, es aquel principio renacentista que afirma el valor individual del ser humano por el solo hecho de existir como ser humano. Proyectado hacia horizontes abstractos, este principio se trascendentaliza en el ideal de la Diversidad metafísica; y en él se fundamenta la noción concreta de *self government* que informa el federalismo inherente a este derecho público inglés. Pero a él también recurren para legalizarse, como hemos dicho, los dos tremendos abusos de de-

recho que constituyen el anverso y el reverso del moderno problema proletario : el capitalismo económico y el anarquismo moral.

Frente a este desorden de la democracia contemporánea, urge afirmar que, a pesar del incalificable abuso de derecho que el capitalismo económico y el anarquismo moral realizan con el individualismo, no corresponde renunciar a ninguno de los principios ideológicos de la revolución inglesa. Pero en la imposibilidad de contemplar impasibles la agravación de aquellos males y de permitir su continuación, corresponde también afirmar que la corrección del mencionado abuso de derecho individualista, sólo puede hallar corrección en el ideario del derecho público creado por la Corona del Imperio español, en la lucha de siglos sostenida contra el principio individualista que informó las cartas forales y las rebeldías de los comuneros. Este ideario, al que se hace hoy indispensable recurrir, durante siglos, con toda injusticia, ha sido calificado con los términos más despectivos, sintetizándose en el concepto de « España negra », la maldición universal que lo acompañaba.

Pero ahora, frente al desquicio social, en el cual la ideología de la revolución inglesa ha lanzado al mundo, se impone dirigir la mirada hacia aquella grandiosa interpretación moral y estética de la vida, típicamente « española », que se apoya, en definitiva, sobre la doctrina de que la acción del ser humano, en el terreno moral y económico, está intergiversablemente delimitada por el principio de Identidad metafísica con una vida perfecta. Frente al desenfreno del capitalismo económico y del anarquismo moral, es necesario volver a este concepto « español » que subordina la individualidad humana a normas objetivas y le niega el carácter de última finalidad en sí, que se ha pretendido atribuirle en el terreno moral y económico. Y aun cuando es cierto que esta magnífica interpretación de la vida, por no reconocer en el terreno jurídico los derechos individuales, revisió formas históricas concretas que la conciencia moderna rechaza con indignación, hoy se hace inevitable recurrir a la España imperial de Felipe II, en demanda de elementos doctrinarios que integren el ideario de la revolución inglesa y permitan la

síntesis creadora de un nuevo y más perfecto derecho público democrático.

La primera concreción de este nuevo derecho democrático es el derecho público argentino, que sintetiza armoniosamente dos principios antagónicos: «lo federal» y «lo unitario», que equivalen, en nuestra historia nacional, a «lo inglés» y a «lo español» de la historia universal moderna.

Por una parte, el derecho público argentino incorpora a su esencia la totalidad del patrimonio ideológico creado por la revolución inglesa y sostengo que, así como hablamos de una «madre patria», con referencia a España, también podemos hablar los argentinos de un «padre patria», con respecto al Imperio británico.

Por otra parte, el derecho público argentino incorpora a su esencia la totalidad del ideario moral y estético español. Se ha creado así en la Argentina la posibilidad jurídica de un ambiente donde todas las exigencias legítimas del colectivismo moderno tienen su sitio. El individuo, reconocido y exaltado como un fin en sí, ha sido coordinado con las últimas finalidades sociales de una delimitación ética y económica.

En el derecho público argentino, y por consiguiente en el derecho municipal argentino, se refleja, camino hacia su perfección, una interpretación suprema de la democracia que supera decididamente la ideología democrática de la revolución inglesa. En verdad puede afirmarse que el meridiano de la democracia futura atraviesa la República Argentina.

ADOLFO KORN VILLAFANE.

Agosto de 1929.