

**S U M A R I O**

1. Apertura
2. Himno Nacional Argentino
3. Palabras del señor Presidente del H.C.D. Esc. Oscar Pagni
4. Palabras del señor Presidente de la Asociación Argentina de Estudios Municipales, Dr. Osvaldo Depaula
5. Palabras del señor Intendente, Prof. Elio Aprile
6. Entrega de distinción al Dr. Eugenio Arbonies
7. Exposición del doctor Ricardo Zuccherino

- 1 -

**APERTURA**

*-En la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, a los veinticuatro días del mes de agosto de dos mil, reunidos en el recinto de sesiones del Honorable Concejo Deliberante y siendo las 19:45, dice el*

**Sr. Dimitriades:** La Asociación Argentina de Estudios Municipales ha organizado las V Jornadas Nacionales sobre Derecho Municipal, que darán comienzo en el día de la fecha y que cuenta con la participación de profesionales de diversas universidades del país y juristas especializados en esta disciplina. A dichos profesionales, autoridades y participantes de este master les damos la bienvenida. Presidiendo el acto inaugural se encuentran presentes el señor Intendente Municipal, profesor Elio Aprile, el señor Presidente del Honorable Concejo Deliberante, escribano Oscar Pagni, el Presidente de la Asociación Argentina de Estudios Municipales profesor doctor Osvaldo Depaula, el Secretario Académico de la citada institución, profesor doctor Eugenio Lorenzo Arbonies, el señor coordinador general del panel, doctor Abel Morros, el señor Presidente de las V Jornadas Nacionales sobre Derecho Municipal, Juez del Juzgado Civil y Comercial N° 5 y profesor de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, profesor doctor Ricardo Zuccherino, el señor Secretario del Instituto de Derecho Municipal, doctor Rodolfo Rozas, como así también agradecemos la presencia en esta apertura de funcionarios municipales, autoridades universitarias, representantes de las Fuerzas Armadas e invitados especiales.

- 2 -

**HIMNO NACIONAL ARGENTINO**

**Sr. Dimitriades:** A continuación, invitamos a entonar las estrofas del Himno Nacional Argentino.

*-Los presentes se ponen de pie y entonan las estrofas del Himno Nacional Argentino, el cual es rubricado por nutridos aplausos.*

- 3 -

**PALABRAS DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL  
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE,  
ESC. OSCAR PAGNI**

**Sr. Dimitriades:** Para dar inicio a la V Jornadas de Derecho Municipal hará uso de la palabra el señor Presidente del Honorable Concejo Deliberante, escribano Oscar Pagni.

**Sr. Pagni:** Muy buenas noches a todos, autoridades municipales, autoridades de la Asociación Argentina de Estudios Municipales de estas jornadas en particular, señor Decano de la Facultad de Derecho, gracias a todos ustedes por su presencia y estimo que también la gran mayoría de los que aquí están van a ser los cursantes de estas jornadas a quienes también felicito y aliento por tener la iniciativa, la voluntad, las ganas de aprender el Derecho Municipal. El Derecho Municipal es el

derecho de todos los días, es el que nos enfrenta a la problemática de vivir en una ciudad, máxime una ciudad como Mar del Plata y creo que esta ciudad cabecera del partido de General Pueyrredon, inserto en la Provincia de Buenos Aires con nuestro tan peculiar régimen municipal, seguramente va a ser objeto de estudio a los efectos de saldar los bonaerenses esa gran deuda que tenemos con el Derecho Municipal, que es la posibilidad de acceder a la tan ansiada autonomía, consagrada constitucionalmente en la reforma del '94 y negada sistemática y voluntariamente en la Convención Provincial de 1994. Inaugurar estas jornadas sobre Derecho Municipal en este ámbito, creo que también es muy importante, por este recinto pasan gran parte de las decisiones más importantes que se toman en un Municipio, en este caso en particular el nuestro, pero por estos ámbitos que existen a lo largo y a lo ancho de la Provincia de Buenos Aires se debaten llanamente, francamente, participativamente, representativamente las cuestiones de la ciudad, del Municipio. Acá se discute mucho Derecho Municipal. A veces con posiciones encontradas, pero en definitiva este es uno de los ámbitos más importantes donde el Derecho Municipal cobra todos los días una nueva vigencia. Por eso cuando el doctor Zucherino, conversando con él surgió la posibilidad de que la inauguración se realice en el Concejo Deliberante, desde lo personal me pone muy contento y creo que a todos los concejales que están aquí presentes también, porque es el reconocimiento de que esta institución es parte central de la vida en un Municipio. Yo no quiero extenderme porque comparto aparte la doble faz de ser cursante de este curso, voy a asistir, espero aprobarlo y aparte tengo el honor de que me han invitado a dar una exposición sobre un tema en particular, así que aquellos que lo cursan me van a tener que soportar dentro de un par de semanas un rato más largo, pero queríamos estar presentes en este acto de inauguración, contentos desde el Municipio de que se siga discutiendo, se siga estudiando el Derecho Municipal. Hace muchos años cuando recién me recibí tuve la oportunidad de participar en un curso de Derecho Municipal, creo que también organizado por el doctor Zucherino en la Facultad de Derecho del Salvador en La Plata, que también duró dos o tres meses, en el '87 u '88, yo tenía la constancia de viajar todos los miércoles a La Plata, cursar y volverme para Mar del Plata y creo que a partir de ahí comencé a comprender cabalmente lo que era la esencia del Derecho Municipal y defenderlo porque en definitiva como cita Hernández en un libro de Derecho Municipal que tiene ya algunos años, recordando creo que a Pericles, que más o menos decía así: "el hombre que contempla pasivamente o que no se inmiscuye en las cuestiones de su ciudad, no es un pacífico habitante, sino que es un mal ciudadano", porque en definitiva todos los que vivimos en una ciudad tenemos que ser parte activa de lo que nos ocurre y el Derecho Municipal es la herramienta, es el instrumento para poder modificar nuestra realidad, mejorar nuestra calidad de vida y ser solidarios con nuestros vecinos. Señores organizadores de estas jornadas, señores docentes que van a estar en los paneles y cursantes de las mismas, nuevamente nuestras felicitaciones y sepan también que cuentan con este Concejo Deliberante, con nuestra biblioteca, con nuestra área de Referencia Legislativa y con todas las instalaciones y personal de nuestra institución para poder servir también de acompañamiento y de consultas, si es que es requerida. Muchísimas gracias.

*-Aplausos de los presentes.*

- 4 -

#### **PALABRAS DEL SR. PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS MUNICIPALES**

**Sr. Dimitriades:** Invitamos a hacer uso de la palabra al señor Presidente de la Asociación Argentina de Estudios Municipales, profesor doctor Osvaldo Depaula.

**Sr. Depaula:** Me ha parecido oportuno efectuar en este tan grato acto de apertura algunas breves consideraciones sobre qué entiende nuestra Asociación Argentina de Estudios Municipales por Municipio. Y por qué para nosotros la revitalización de la vida comunal responde a una de las más acuciantes necesidades sociales de esta época. En una famosa carta que el Papa Paulo VI, dirigió al Cardenal Rúa, sostuvo que una de las tareas más urgentes del hombre moderno era la reconstitución del ya entonces muy deteriorado tejido social. Esa afirmación que en su momento podía parecer un

tanto escéptica ha cobrado lamentablemente una extraordinaria vigencia. Este hombre de hoy ha sido invadido por un fuerte sentimiento de insatisfacción respecto del presente y también por una fuerte incertidumbre en relación al futuro. Ello abarca los más disímiles extractos sociales y culturales, circunstancia que nos indica entonces que no estamos frente a un fenómeno meramente de carácter económico. Obedece entre otras causas a que se ha producido un proceso de despersonalización, de deterioro de nuestra identidad social, de pérdida de nuestro sentido de pertenencia y es aquí donde aparece en su verdadera dimensión el Municipio. Es cierto que es una institución básica de la República, pero no se detiene en el marco de su naturaleza jurídico-política, la trasciende. Es un ámbito o por lo menos tiene que serlo de reencuentro, de participación, de solidaridad. Un ámbito que nos devuelva el orgullo de pertenecer a un barrio, a una ciudad, a una provincia, a un país. Un orgullo no excluyente, ni sectario. El sectarismo expresa inseguridad; la pertenencia, el sano arraigo nos contiene, nos conforta, nos proyecta hacia la colaboración con los demás. Ernesto Sábato se ha referido a su profunda pasión por la vida del Municipio, al que llamó único reducto del hombre concreto en este mundo de megalópolis y hombres alienados. En la antigüedad los romanos distinguían entre *civitas* y *urs*, la primera era el asiento material de la ciudad, la *urs* era la asociación política y religiosa de las familias, lo que le daba sentido humano, cultural, religioso y espiritual a la ciudad, su identidad y su sentido de pertenencia. Este es para nosotros el sentido profundo del Municipio. Un autor estadounidense, Bleir, refiriéndose al gobierno local de ese país dijo, ningún alcalde o concejal firmará un tratado de paz que ponga fin a una guerra. Ningún jefe de policía local conducirá alguna vez un ejército victorioso, ningún ingeniero municipal construirá jamás una bomba de hidrógeno, pero estos funcionarios determinarán si las comunidades en las que vivimos serán o no civilizadas y decentes. Aquí está la dimensión social de las comunas y la razón de este evento. Mucho agradecemos a la Intendencia Municipal de General Pueyrredon, a la Universidad Nacional de Mar del Plata, al doctor Zucherino y su brillante equipo de colaboradores y a todos ustedes que han permitido que pudiera realizarse. De nuevo, muchísimas gracias.

*-Aplausos de los presentes.*

- 5 -

**PALABRAS DEL SEÑOR INTENDENTE MUNICIPAL,  
PROF. ELIO APRILE**

**Sr. Dimitriades:** Para finalizar este acto de apertura hará uso de la palabra el señor Intendente Municipal, Elio Aprile.

**Sr. Aprile:** Amigos, he dicho en repetidas ocasiones, pero nunca en un escenario tan adecuado como éste, que la revolución política del siglo XXI pasa por la consolidación de los Estados Municipales. Revolución política que ha de entenderse como la respuesta humana al tan mentado y poco comprendido fenómeno de la globalización. Si la globalización a caballo de un portentoso alarde científico tecnológico ha sido capaz de reducir tiempos y distancias, ha sido capaz de generar licuación de fronteras, ha sido capaz de concentrar política y económicamente el poder del planeta, paradójicamente ha sido también capaz de generar esta sensación de extravío y de forastero que el hombre tiene en su relación con el mundo. Me halaga porque soy devoto de Ernesto Sábato escuchar una mención en la voz del doctor Depaula a este último gran ejemplo vivo que nos queda a los argentinos, es cierto, Sábato desde “Uno y el universo”, su primer libro allá por 1945, ya plantea que es la pequeña comunidad la única herramienta social y humana que tiene el hombre para sobrevivir a un tiempo –estamos hablando de 55 años atrás- de alienación que el circunscribía a la imagen hombres y engranajes y por supuesto en la dolorosa experiencia de que ganaban los engranajes o peor aún que los hombres terminaban siendo engranajes de un sistema del que eran actores, pero donde no escribían los libretos y mucho menos tenían a su cargo la dirección de la obra. En este concepto de ratificación de lo municipal, creo subyace filosóficamente el por qué hay que ser municipalista hasta el tuétano si queremos en verdad defender nuestro sentido de pertenencia. Frente a la vastedad de la globalización, frente al mundo uno y vasto, frente a esta suerte de intemperie a que queda sometida la individualidad

de la criatura humana, solo nos salva por fantasmal que parezca el arraigo al pequeño suelo, al pequeño barrio, a las pequeñas cosas donde todavía podemos reconocer. Por ello más allá del derecho, que es la herramienta inmediatamente generada por la concepción filosófica, la primera comprensión que debemos tener en términos políticos es que defender el municipalismo es defender nuestro último reducto para no ser forasteros del planeta y por lo tanto para no ser extranjeros de nosotros mismos. La alienación en términos individuales y colectivos no es más que la pérdida de la raigambre del sentido de la pertenencia, del extravío de la propia identidad, no muchas veces por no saber qué somos, que nos suele pasar con mucha frecuencia, sino, mucho más grave, no saber de dónde somos. En este contexto, municipalismo es humanismo, es política de defensa propia. En este contexto el Derecho Municipal tiene que constituirse en un tiempo y a un tiempo en espada y escudo. En escudo para proteger este sentido de pequeño espacio donde todavía podemos sentirnos grandes, no grandes con delirio de grandeza, sino grandes con sentido de dignidad humana y la espada para que efectivamente y bajando –no porque estemos muy alto, sino para que nos ubiquemos- a nuestro contexto cotidiano en la Provincia de Buenos Aires para que podamos crear efectivamente los mecanismos que le den a las municipalidades esta posibilidad, esta oportunidad de ejercer realmente esa revolución política. Pero arrastramos la vergüenza después de más de 60 años de seguir rigiendo nuestros municipios con leyes de la peor época conservadora. En el año 2000, el régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires se rige con normas de 1936. En el año 2000 existen figuras tan absurdas como anacrónicas que expresan por sí solo una suerte de incapacidad política de más de medio siglo de haber podido modificar. ¿Qué valor tiene en la política argentina de hoy municipal la figura del Mayor Contribuyente? ¿Qué valor tiene hoy un Tribunal de Cuentas que años después y a 400 kilómetros controla el destino de una Administración que bien puede controlarse por sí sola? ¿Qué valor tiene una figura como el Consejo Escolar? simplemente un intermediario entre un gobierno central y realidades municipales donde solamente puede operar como una suerte de intermediario mutilado que solo escucha quejas y no tiene casi ninguna herramienta para poder solucionarlas. Por ello creo que si el hecho político se nutre de la gestión de leyes que lo preceden y lo suceden y si las leyes pueden ser el resultado de la opinión que generan los especialistas, yo pido encarecidamente a todos los que aquí estamos que en el acto de vida que les toque llevar adelante profesional o privadamente hagan de la defensa de las autonomías municipales una cruzada. Superemos el bochorno de una Constitución modificada en todas sus líneas salvo en el capítulo municipal. Démosnos la oportunidad como acto de defensa propia de encontrar herramientas al alcance de los gobiernos locales porque son los gobiernos locales los que lidean, los que penan y los que padecen y solucionan muchas veces los problemas del sencillo vecino. Para terminar y he robado letra a quienes me han precedido, también se citó a Pericles y voy a contar una anécdota bien de Pericles y fundamentalmente bien del sentido de polis, de pequeña comunidad cercana a esa diferencia que planteaba el doctor Depaula, entre civitas y urs. En plena guerra del Peloponeso, que enfrentó a atenienses y espartanos y cuando los espartanos avanzaban victoriosos sobre Atenas arrasando todo lo que encontraban en su camino, comprenderán que la historia de los conquistadores no ha cambiado 2500 años después, Pericles dio una orden a sus generales, “señores retrocedan, salvemos a las vidas humanas, porque la ciudad la podremos reconstruir tantas veces como sea necesario, pero la vida humana no”. Yo esto lo suelo contrastar con una ley que se aprobó en el Congreso de los Estados Unidos donde autorizaba miles de millones de dólares en la realización de una bomba llamada neutrónica. Esta bomba, fruto también del talento y moral del hombre tiene la virtud de que mata las personas, pero preserva los edificios. 2500 años después se confunde la parábola, Pericles decía: “salven a los hombres que a la ciudad la reconstruiremos tantas veces como sea necesario”; siglos después: “maten a la gente, pero preserven a los edificios”. Este brutal contraste de desprecio por la vida humana es la metáfora de la globalización y de la concentración del poder económico y político o invirtiéndolo en un orden que no es tal. Por eso si de algo debemos agarrarnos en el literal sentido de la palabra, es de la pertenencia a la ciudad porque en la ciudad todavía nos conocemos, porque en la ciudad hay dimensión humana, porque en la ciudad todavía la solidaridad es una posibilidad que no nos está negada y el municipio, el gobierno local es el modelo a través de lo cual podemos organizarnos. Defendamos la municipalidad, salvemos el hombre. Gracias.

*-Aplausos de los presentes.*

- 6 -

### ENTREGA DE DISTINCIÓN AL DR. EUGENIO ARBONIES

**Sr. Dimitriades:** Antes de dar comienzo a la primera exposición se hará entrega de una distinción al señor Secretario de la Asociación Argentina de Estudios Municipales, profesor de derecho público provincial y municipal en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Belgrano, profesor doctor Eugenio Lorenzo Arbonies. Invitamos al señor profesor doctor Ricardo Zuccherino a hacer entrega de la distinción.

*-El doctor Ricardo Zuccherino le hace entrega al doctor Eugenio Arbonies de la distinción respectiva, con el marco de nutridos aplausos de los presentes.*

**Sr. Dimitriades:** Aprovechamos la oportunidad para posibilitar que las autoridades se retiren para dar comienzo ya a la parte formal de esta jornada. El coordinador general de la jornada doctor Abel Morros, profesor de la cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, hará la presentación formal del doctor Ricardo Zuccherino, quien tendrá a su cargo la primera exposición sobre “el municipio como entidad”. Tiene la palabra el doctor Abel Morros.

- 7 -

### EXPOSICIÓN DEL DR. RICARDO ZUCCHERINO

**Dr. Morros:** Buenas noches a todos. Me toca el placer y el honor, primero de estar ante esta digna concurrencia. Le quiero agradecer al maestro Zuccherino el haberme invitado -honor que creo no merezco- a participar en estos eventos e incluso a presentarlo como expositor. Es difícil presentar a una persona como el doctor Zuccherino ya que su currículum si lo fuéramos a leer entero, aunque algo voy a decir para aquellos que no tienen el placer de conocerlo, lo voy a hacer, porque el currículum solamente abarcaría la sesión de hoy, de manera que he tratado de extractar en una semblanza para que la tengamos sobre él. El profesor doctor Ricardo Zuccherino es miembro académico fundador y actual primer vocal de la Asociación Argentina de Estudios Municipales, miembro de número del Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo de la Universidad Notarial Argentina, miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional de la Academia Argentina de la Historia, de la Sociedad Argentina de Historiadores, del Centro de Estudios Federalistas de la República Argentina, de la Sociedad Bolivariana Argentina, de la Academia Belgraniana de la República Argentina, del Instituto Histórico Italiano de Mar del Plata, Instituto de Historia del Notariado de la Universidad Notarial Argentina, la Unión Cultural Americana, de la Asociación de Derecho Internacional entre otras. En el plano internacional es doctor Honoris Causa en Humanidades en la Universidad Interamericana de Ciencias Humanísticas y miembro del Parlamento Mundial para la Seguridad y Paz, organismo no gubernamental de la Organización de las Naciones Unidas. Cuenta con 37 libros publicados, 26 de su exclusiva autoría personal y 11 en colaboración con otros autores. En el plano historiográfico ha producido entre otros, Lecciones de Historia Argentina y de Historia Argentina Constitucional, Diplomática, Económica y Política en 1979 y 1980. Dentro del quehacer poético, también lo encontramos en esos quehaceres, ha publicado: “Erase una vez”, La Plata y “Un juguete en las manos” La Plata 1983. En la novelística entre otras cuestiones escribió El Descubrimiento y sus Límites en 1990. Ha sido honrado con el premio “Personaje de la Ciudad de Mar del Plata” en 1996 y el diploma de reconocimiento a sus 25 años en la Cátedra de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata en 1996. Premio Amistad también otorgado por la Asociación de Mujeres Argentinas en 1996. Su libro “Derecho Municipal Latinoamericano y Apéndice Hispano” en colaboración con el doctor Daniel Márquez ha sido presentado y galardonado en la República Oriental del Uruguay en 1996 y ha obtenido la Medalla de Oro al Mérito del Club General Pueyrredon de Mar

del Plata en 1996. Ha sido galardonado por la Sociedad Argentina de Escritores, SADE, Delegación Mar del Plata, con el diploma al Mérito Literario. Además ha recibido un premio especial del Círculo de Oficiales de Mar Regional Mar del Plata en agosto de 1999. El currículum en sí continúa –ustedes habrán visto que me pasé muchos renglones- de manera que quisiera terminar con un comentario que fue hecho por mi padre en 1964 cuando ingresé a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Con su sapiencia de los años y de sus viejas luchas yrigoyenistas me dijo: “vas a ingresar a la universidad por propia decisión y quiero decirte para ser profesional se requieren cinco años aproximadamente de estudios y 30 materias de la carrera de Derecho y vas a recibir el título. El título de señor te lo vas a tener que ganar todos los días de tu vida durante toda tu vida y si algún día lo perdés, ese sí que no lo vas a recuperar nunca más”. Creo que si mi padre estuviera presente diría “acá tenemos a un señor profesional y a un señor con mayúsculas”. Nada más.

*-Aplausos de los presentes.*

**Dr. Zuccherino:** Señores autoridades de la Asociación Argentina de Derecho Municipal, señores cursantes, señoras y señores, en primer lugar quiero agradecer a mi presentante, doctor Abel Hipólito Morros, más generoso que justo en sus expresiones. También quiero expresar mi gratitud a la Asociación Argentina de Estudios Municipales, que nos hizo el honor de poder traer a esta querida ciudad el primer Master de la asignatura que se dicta en el país. Y por qué no reconocerlo cuando es tan válido agradecerle a las autoridades municipales del Partido de General Pueyrredon todas sus atenciones, sus gentilezas, su esfuerzo y su compartir a lo largo de la organización. Asimismo a la Facultad de Derecho de la Universidad local y a todos aquellos que colaboraron en el comité de organización con su sacrificio, con su esfuerzo, con sus ganas de brindar y de servir. En un principio habíamos decidido que quien habla no ocupara ningún estrado a lo largo de este master porque pensábamos que era fundamental ocuparnos de la organización, pero los duendes traviosos que viven dentro de la Asociación, fundamentalmente en Osvaldo Depaula y en Eugenio Arbonies, hicieron que finalmente me dieran este tema, el más abstracto, el más complejo y, para colmo, me dejaran solo, sin compartir el panel. Sin embargo yo lo agradezco porque hace años un distinguido militante político, el doctor José Campano Martínez, gran amigo de Tres Arroyos, me invitó a hablar de un concepto casi tan abstracto como el presente, cual es el de la soberanía. Y estando en el compromiso descubrí un tema excepcionalmente valioso que, por supuesto, el auditorio trató de captar con toda su amabilidad y gentileza. Espero que esta noche suceda de la misma manera. El tema del Municipio como entidad natural es el primer tópico a tratar en toda reforma de la Constitución porque esta temática es la base de la autonomía, es su reaseguro y es esencialmente el fundamento filosófico para sostener la autonomía. Habría que derogar no sólo la manda constitucional que eventualmente se dicte sobre la autonomía sino también esta norma primaria o esencial que consagraría al Municipio como entidad natural. Así lo entendieron dos constituyentes de feliz memoria: el constituyente cordobés de 1987 que estampó en su carta fundamental la condición de ente natural del Municipio y aquel gran proyecto que lamentablemente naufragó -sobre todo en materia municipal- sobre la reforma bonaerense de 1989 en la actitud popular contraria en lo que técnicamente fue un referéndum pese a que la Constitución de Buenos Aires sigue diciendo plebiscito. En ese proyecto también estaba la consideración como ente natural del Municipio. ¿Pero cuál es la gran pregunta a formularse sobre este tema? ¿Cuál es el interrogante que divide las aguas? Está en determinar si el Municipio es un ente anterior a todo Derecho Positivo o es un ente creado por el propio legislador. Aquí se produce entonces la división sistemática entre las doctrinas sociológicas -que sostienen al Municipio como ente natural previo a todo Derecho Positivo y a quien éste último sólo reconoce en su preexistencia- y las doctrinas legalistas o jurídicas que consideran que el Municipio nació por el obrar del legislador. Vamos a comenzar por las doctrinas legalistas o jurídicas. La primera de ellas, la más antigua es la idea del individualismo francés. Nace como consecuencia de aquel terror que los grandes pensadores franceses de la Revolución, el abate Emanuel Sieyes y Benjamín Constant, tenían al obrar absoluto del anciano régimen, a aquel sistema fundado en privilegios inadmisibles y en postergaciones irritantes. Entonces entramos en lo que lamentablemente luego sería calificado como “fetichismo” del legislador: sólo era válido e importante lo obrado por el legislador, sólo era correcto lo que el legislador había convertido

en ley. Por eso la voluntad del legislador se convirtió en el non plus ultra de toda esta cuestión y, a consecuencia de ello, todas las instituciones nacían de la voluntad del legislador y por supuesto el Municipio era obra de esta actuación. Luego tenemos la doctrina administrativista que nos llevará un poco más de desarrollo. Se trata de la doctrina de los profesores tradicionales de Derecho Administrativo fundamentalmente de la República Argentina, porque ya han existido profesores que veremos más luego como el inolvidable Maurice Hauriou, como el gran George Renard, como el talentoso Gastón Jèze, como el singular André De Laubadère, que estuvieron en contra de esta posición y fueron contemporáneos y aun posteriores a los autores argentinos que voy a mencionar. Esta posición administrativista es la teoría de Rafael Bielsa, de Benjamín Villegas Basavilbaso, Manuel María Diez, y de un autor italiano que profesó y se hizo grande en la Argentina, Bartolomé Fiorini. Su último expositor, muerto más que nonagenario hace corto tiempo, fue el doctor Miguel Marienhoff. Los modernos administrativistas argentinos, encabezados por aquel inolvidable profesor cordobés que ya no está entre nosotros, don Jesús Abad de Hernando, comenzaron a reconocer la autonomía municipal y a sostener la esencia sociológica del Municipio; entre ellos Agustín Antonio Gordillo, José Roberto Dromi, mi querido amigo de todas las horas, el gran jurista platense Mario Edgardo Bolla. ¿Qué sostienen los primeros autores? Sostienen que el Municipio es un ente autárquico porque nace de una ley específica que lo crea, se rige por esta ley y tiene un tiempo determinado en cuanto a su desarrollo. En principio digamos que esta tesis es inadmisibles porque en un sistema federal como el nuestro el Municipio es un grado de descentralización política en relación al sistema federal. En Argentina, a posteriori de la Constitución Federal de 1994 y por efectos del artículo 129° que ha creado la ciudad autónoma de Buenos Aires, es el tercer grado de descentralización política. Y entonces le cabe aquella disposición del artículo 13° de la Constitución Federal que ya estaba en 1853: el carácter de irreductible, insoslayable e insuprimible que naturalmente acompaña por siempre a toda institución que tenga poder político. Pero supongamos que vamos a adoptar la teoría administrativista por un minuto. Voy a tocar al autor más contrario a nuestra posición, el eminente jurista italiano doctor Guido Zanobini. Él dice que la autarquía se refleja por dos aspectos fundamentales: una ley que crea al instituto y que lo acompaña a lo largo de su existencia y, en segundo lugar, el hecho de que este ente tenga un tiempo determinado de duración. Esto revela que el Municipio no ha sido ni puede ser nunca un ente autárquico porque no nació de la voluntad de ningún legislador -diría el fundador del Derecho Municipal argentino y latinoamericano, el ilustre Lisandro De la Torre, que el Municipio nació espontáneamente y sin violencia alguna- y en segundo lugar el Municipio no tiene término de duración, ha venido para quedarse definitivamente con dos cuestiones básicas a tratar: la cuestión local y la reglamentación de las relaciones intersubjetivas de vecindad. Nos quedaría por tratar, dentro de la estructura legalista o jurídica, la posición particular del profesor Hans Kelsen, expresada en su famosa Teoría del Estado publicada en 1948. Tengo que decir que discrepo con el doctor Kelsen por algo que le sucedió al mundo y del que lamentablemente su sistema fue involuntario convalidador. Si el Derecho es nada más que norma y si la norma, su validez o eficacia, es la única condición, en las novelas 176 y 179 del Parlamento Alemán que declararon a nuestros hermanos de raíz hebrea, a nuestros hermanos de condición gitana, a nuestros hermanos de origen árabe, a nuestros hermanos que tienen una diferencia sexual con nosotros como cosas, le quitaron la condición de personas, pues ese sistema -pese a la generosa ilusión de Kelsen- ha nacido exclusivamente para convalidar los totalitarismos. Participo del criterio contrario, del criterio de ese gran maestro argentino que fue Carlos Calendario Cossio: el Derecho es norma y conducta. Participo del criterio egológico. Pero voy a desarrollar la idea de Kelsen. Él opina que la persona es un centro de imputación de normas y cuando habla de la cuestión local dice que estamos frente a una persona jurídica de carácter necesario y de origen público que está exclusivamente destinada a recibir imputación de normas de carácter local. Creo que el Municipio es demasiado importante y significativo -como lo señalaron los doctores Pagni, Depaula y el profesor Aprile- para ser considerado un centro de imputación normativa. Desde ya que tampoco participo del criterio de tener a la persona humana como un centro de imputación de normas; eso sería degradar la condición esencial de la criatura humana, que es sin duda la espiritualidad, la base esencial que puso de resalto de una vez y para siempre la doctrina cristiana. Luego tenemos para elegir entre los que estamos a favor de la autonomía municipal, dentro de las ideas sociológicas, la que más nos guste. Vamos a intentar exponerlas a todas y ustedes juzgarán cuál es mejor, cuál es menos

imperfecta, cuál responde en mejor medida a la realidad que nos toca malear. Empezamos por la teoría jusnaturalista, la tesis del filósofo alemán Carlos Cristian Federico Krause, autor de la ética de los principios (qué bien nos vendría recordarlos en estos tiempos tan duros y difíciles). La ética de los principios decía “obro de esta manera porque mis principios me lo imponen, no actúo de esta otra manera porque los principios me lo impiden”. Se ha divulgado mucho más la ética que Max Weber desarrolló no como propia sino como contenido de la condición humana, la ética de la conveniencia: “obro de esta manera porque las consecuencias de mi obrar me son favorables”, “no actúo de esta otra manera porque lo que resulta de mi obrar me resulta negativo”. Krause, en mandamientos de la “Los Humanidad” dice que un grupo de personas que conviven en vecindad, un día advierte la necesidad perentoria de darse un orden; Krause vuelve al viejo estado de naturaleza que un día desarrollaron el fenomenal filósofo político escocés Thomas Hobbes y que contradijera el más brillante pensador de Birmingham, el gran John Locke, para mí el fundador de la democracia moderna fue el primer hombre que dijo sin ambages que la soberanía residía en el pueblo. Vuelve al estado de naturaleza y pues dice que esa convivencia en la vecindad obliga necesariamente a establecer un centro de poder, un centro de reglamentación de ideas y así todos esos vecinos convergen sobre ese centro creando el Municipio. Esta posición -el krausismo- llega a España donde la desarrollan el primer presidente de la primera República Española, el doctor Francisco Pi y Margall, y su discípulo dilecto, una de las figuras más brillantes del pensamiento filosófico político español de todos los tiempos, reformador de la universidad hispana, don Francisco Giner de los Ríos. En su libro “Filosofía Política”, Giner de los Ríos dice: “Nos encontramos con la presencia de una comunidad natural y esa comunidad natural no sabe hasta dónde llegan los derechos de un vecino, no comprende dónde principian los derechos de otro vecino, dónde se da ese juego de frenos y contrapesos que naturalmente hace a la dinámica republicana, en este caso local”. Y expresa: “ese grupo de hombres y mujeres decide un día tener un referente político y ese referente político es ni más ni menos que el Municipio, nacido como exclusiva necesidad de reglar las cuestiones esenciales surgidas de la convivencia en vecindad”. Viene a nuestro continente por dos vías la doctrina krausista; primero por alguien que fue considerado en su tiempo un maestro de juventudes y les diré que pertenece a Borinque porque todos los que soñamos con la independencia de Puerto Rico le llamamos Borinque, la perla del Caribe. Ese borincúa extraordinario, profesor en distintas universidades de América, se llamó Eugenio María de Hostos. En su gran “Tratado de Sociología” de 1901, que fue su última cátedra (moriría en República Dominicana que dio a los hermanos Pedro y Max Enriquez Ureña a los hijos de la famosa novelista Salomé Ureña). En ese libro dice por primera vez en el mundo que el Municipio es una entidad sociológica porque nace del trabajo colectivo de un conjunto de vecinos que naturalmente quiere organizarse, quiere establecer el cada uno en lo suyo que corresponde a la dinámica más profunda de la justicia, más allá del Derecho, de la equidad. Él dice que ese conjunto de vecinos un día decide espontáneamente crear una entidad de gobierno, que es -para felicidad de todos los que la han gozado posteriormente- la presencia del Municipio. Hostos se convierte así en el primer gran creador americano del municipalismo krausista. Y cierra la lista quien fuera una de las más grandes figuras del continente, cubano de origen, discípulo del fundador de la escuela de Cuba que se inició en 1904, discípulo del gran jurista Francisco Carrera Justiz: el doctor Adriano Carmona Romay. Ilustre maestro de la disciplina que terminó su vida en Maracaibo, Venezuela, donde formó a otro pensador enorme, hoy profesor de nuestra materia en la Universidad Central de Caracas, el doctor Salvador Antonio Leal Osorio. En un trabajo notable llamado “Ofensa y defensa de la teoría sociológica del Municipio” y también en una ponencia al primer congreso iberoamericano de municipios, el maestro Carmona Romay dice: “Un conjunto de hombres abandonó un día la condición anacoreta de hermitaño, abandonó la soledad y comprendió que la vida era compartir pero que ese compartir generaba disputas, desencuentros, disensos, problemáticas que no se podían resolver a través de la recíproca coincidencia y entonces esos mismos hombres se dieron a la empeñosa tarea de crear ese particular aspecto y forma de vida que significa el Municipio bien entendido. Esta doctrina tiene una enorme ventaja en relación a la que voy a desarrollar más luego, porque esta teoría lo que intenta decir es lo siguiente: el hombre fue dotado por Dios de la extraordinaria posibilidad de organizarse localmente y entonces no habrá nunca ningún dictador de turno que pueda quitarnos ese derecho porque ese derecho es insito a la propia condición humana. En nuestro país abrió los caminos sobre esta doctrina el primer expositor técnico-científico



del municipalismo argentino y latinoamericano moderno, el ilustre rosarino don Lisandro De la Torre. Luego viene la doctrina social católica, que aparece nada menos que en la Suma Teológica de Santo Tomás; parece increíble la importancia del Municipio tratada por el doctor Angélico, una de las figuras más brillantes del pensamiento de toda la humanidad. En la introducción a Suma Teológica, dice de Santo Tomás el padre Ismael Quiles: “Tuvo la vida de un santo, la actitud de pensamiento de un sabio y la autoridad intelectual de un doctor”. Nadie ha definido tan magníficamente al doctor Evangélico como lo ha hecho el padre Ismael Quiles. Dice Santo Tomás, en la suma contra los gentiles, que el hombre descubrió un día, con sorpresa, que Dios le había entregado un derecho que era previo y fundante en relación al Derecho Positivo, que es el derecho natural, es decir, el derecho que poseemos porque somos naturalmente seres humanos y por tal condición portamos ese derecho que es casi un servicio que Dios le ha hecho a la criatura humana . Y dentro de este derecho está nuestra posibilidad de agruparnos localmente para cumplir con aquel precepto de la vida gregaria que creara el gran sabio de Estagira (Aristóteles). Fruto de este derecho, dentro del mismo y con el fundamento de la vida gregaria está el Municipio como una de las instituciones de derecho natural más insoslayables y más fundamentales de todo el desarrollo humano. En nuestro país ha compartido esta teoría quien fuera fundador de la escuela de La Plata, creador de la famosa teoría de la República Representativa Municipal y profesor emérito de la Universidad de la ciudad de las diagonales. Cada vez que ejerzo la cátedra en ese lugar no puedo dejar de recordar al magnífico maestro Adolfo Korn Villafañe. En su libro notable de 1935, la Constitución Argentina de 1853 y el Código Social de Malinas, que es la recopilación que reúne el pensamiento social de la iglesia, el doctor Korn Villafañe, que sería luego empeñosamente uno de los grandes instrumentadores de la idea de la justicia social, dice al respecto “estamos frente a una realidad concreta, el hombre descubrió un día el don de la palabra y advirtió que esa palabra lo liberaba de la disputa, de la agresión, de la actitud contraria a otro hombre y que en el diálogo fecundo, unos y otros crecían y como consecuencia de ello nacía la posibilidad de entendimiento”. Pero era necesario que el hombre creara el Estado y dice Korn: “nunca el Estado debe subordinar al hombre, es el hombre el que debe ponerse por encima del Estado y el Estado debe servir al hombre”. Y así nació el pequeño Estado que es el Municipio. Esta teoría tiene un gran inconveniente, que se ha visto en tres debates extraordinarios, que son los debates donde se ha discutido sobre la existencia del derecho natural o la existencia de la supralegalidad, célebre debate entre Karl Lorengheim a favor del derecho natural o de la supralegalidad y Karl Smith en contra. Reproducido en nuestro país por Segundo Víctor Cayetano Linares Quintana a favor de la supralegalidad y Silvio Frondizi en contra de la supralegalidad y finalmente discutido entre el propio Linares Quintana y Julio César Cueto Rúa que se oponía naturalmente a esta supralegalidad. El problema que podemos tener es que el déspota de turno un día nos diga que el derecho natural no existe y con ello se lleve muchas instituciones entre ellas naturalmente la vida, el honor, la dignidad, la familia y por sobre todas las cosas esa creación tan valiosa del hombre que es su espiritualidad. Entre todas las pérdidas de este irreparable naufragio que el hombre ha sufrido a lo largo de los tiempos, está sin duda la pérdida del municipio. La tercera teoría, es la tesis economicista de Karl Marx, a lo cual anticipo mi disidencia profunda de toda la vida con el marxismo porque no puedo creer que el hombre sea reducido a una circunstancia material. Creo y he creído toda mi vida en la espiritualidad del hombre y en todo caso coincido con un maestro notable del socialismo argentino de todos los tiempos, con el doctor Alfredo Lorenzo Palacios que en su prólogo a “La burguesía terrateniente Argentina” de Jacinto Oddone hace una observación con la que abjura del método materialista histórico para interpretar la historia. En esa línea de pensamiento nos encontramos muchos argentinos que creemos que esa creación espiritual del hombre no es mensurable en dinero, ni en valores materiales. Pero vamos a exponerla con la dignidad que merece, porque nadie ha de desconocer el talento de Karl Marx, un talento polémico que no creció en las aulas universitarias, sino que creció a través de las disputas, aquellas célebres controversias con autores como aquel milagroso carpintero belga, Pedro José Proudhon, aquellas discusiones con alguien que lo llevaba doblado en brillantez, pero que perdía con Marx en profundidad, Miguel Bakunin. Lo importante es que Marx reduce toda la problemática de la humanidad en lo que sellaba la existencia de un sórdido conflicto económico, en el caso del Municipio está concebido como un sórdido conflicto económico de carácter local o acotado. ¿Cómo se resuelve esta problemática? Mediante un principio que Marx llamó de la lucha de clases y que sus

seguidores más notables, Henry Lefevre, Antonio Gramsci, han considerado el principio madre de la doctrina, el principio de la lucha de clases que termina dejándonos una clase dominante o triunfadora y una clase dominada o perdedora. Lo primero que hace la clase dominante es ir en la búsqueda, en la toma de los medios de producción y cuando toma esos medios de producción se transforma automáticamente en clase capitalista o explotadora. Mientras que la clase derrotada pasa a ser una clase explotada. Personalmente creo que esto es interpretar la realidad con aquella idea equivocada de un gran filósofo persa del Siglo VI de la era cristiana, Mani, por eso aquello de “verdad maniquea”. Mani decía que el mundo tenía una estructura de lo justo, con un Dios de lo justo y gente absolutamente buena y una estructura de lo injusto con un Dios de lo injusto y gente absolutamente mala. Yo no creo que sea así, el hombre es por momentos, por instantes una combinación maravillosa de grandezas y miserias o una mezcla insoportable de miserias y grandezas. Para seguir con el pensamiento de Marx, él dice que después de tomar los medios de producción, el ser humano dominante o explotador va a crear el Municipio como medio de sojuzgar a sus convecinos. Yo creo que si ese fuera el valor que debiera darse a la institución municipal, ni mi queridos adjuntos que están en la sala, ni mis queridos compañeros de la Asociación Argentina, ni ustedes concejales, ni yo personalmente seríamos profesores de Derecho Municipal, porque jamás estaríamos en la presencia de una institución nacida para explotar al hombre por el hombre. Bajo ningún concepto. Y fulminó a esta teoría el doctor Adolfo Korn Villafañe diciendo que es una teoría sin alma y que por sobre todo convertía y degradaba al Municipio en una simple entidad, en una caja registradora, cobradora de tributos y esto es lo que no debe ser. Finalmente dentro de las teorías positivas llegamos a una teoría muy sugerente, su autor fue votado en una encuesta de la revista París Match como quinto francés civil más importante de todos los tiempos, Maurice Hauriou, el gran profesor de Derecho Público, el gran maestro de Francia y del mundo. El doctor Hauriou, que era hugonote, era protestante, creó la teoría de la institución. Él dice que el mundo se ha creado a través de la labor del hombre que ha elaborado instituciones. Estas instituciones son las que gobiernan al mundo y son las que sirven al hombre y fíjense que pese a su condición de protestante, dijo que la primera gran institución era la iglesia católica. Esta teoría fue luego levantada naturalmente por su discípulo dilecto, católico de profesión de fe, George Renard, por el gran Gastón Jèze y por André De Laubadère, haciendo una tradición dentro de la Sorbona de París. Para Hauriou la institución que el hombre crea desde el punto de vista local es el Municipio. Hay una excelente tesis doctoral publicada por De palma, del profesor Horacio Storni, que se llama “el Municipio como institución”, que aplica al municipio argentino las ideas de Hauriou. Tan sugestivas, tan valiosas, tan para reflexionar. Luego aparecen las teorías negativas. Señores siempre he estado en contra de todos los extremismos, vinieran de donde viniesen, porque veo más allá de los medios diferentes algo que es común, los extremismos tienen un común denominador y una finalidad nefasta: matar la libertad creadora del hombre y eso es como matar a la propia criatura humana. La realidad es que fíjense ustedes como se van a encontrar estos negadores del Municipio, va a aparecer primero en la Rusia de Vladimir Ilich Uliánov -Nicolás Lenin- y su famosa teoría de la democracia centralizadora. ¿Cómo se puede ejercer la democracia centralizadamente si casualmente la denominación clave de la democracia es su sentido de pertenencia con el hecho de la descentralización del poder? Un maestro que fuera mi profesor, pero que fuera por sobre todas las cosas un gran argentino, el doctor Héctor Rodolfo Orlandi, dijo alguna vez que el federalismo era el sistema de la libertad, porque al descentralizar el poder político aventaba, evitaba o por lo menos dificultaba el autoritarismo y la autocracia. La ley rusa del año 1919 y reparen en este contexto que es muy importante, dice que manejará el Municipio, el comisario del pueblo y que ese comisario del pueblo responde a la jefatura del partido porque en el Secretario del Partido Único reside el conjunto de sanos y exclusivos sentimientos del pueblo ruso. Reparen en esto y no lo olviden. 1934 y la ley italiana sobre esta temática crea también un órgano unipersonal designado desde Roma que se titula Podestá en castellano, Podestone en italiano y este funcionario interpreta la voluntad del Duce y el jefe es el único depositario de los sanos sentimientos del pueblo italiano. 1935 y la ley alemana nazi sobre este tema y aparece la figura de un funcionario electo desde la cúspide de Berlín que se llama burgomaestre y es el hombre que debe poner en ejecución las ideas del Führer o jefe que es el único interprete de los sanos sentimientos del pueblo alemán. Más allá de la diferencia de procedimientos observen ustedes, el comisario del pueblo, el podestone y el burgomaestre son lo mismo, son tres títeres puestos desde el

gobierno central para escarnecer, destruir y negar el Municipio. Con estas expresiones estoy en condición de decirles a ustedes mi modesta opinión sobre este tema. Creo que la doctrina más acertada, más seria y más importante debe ser buscada entre la tesis krausista y la teoría de Hauriou. La una porque pone al hombre como depositario de un conjunto de derechos, que junto al derecho a la vida, a la libre asociación, al honor, al respeto, a su propia construcción le da la posibilidad de acceder a lo mejor de sí mismo y a su realización personal y funcional. La otra porque tiene algo muy importante que yo siempre repito a mis queridos alumnos del aula, de la página y de la tribuna y es el concepto que en definitiva el derecho debe ser pensado por instituciones. Quien enseñe el derecho por derecho positivo, mañana frente a una derogación de la ley dejará a su antiguo alumno inerte e inerte, lo que no cambian o es muy difícil que cambie son las instituciones. Alguna vez se dijo en la historia argentina que todo perezca antes que las instituciones y creo que esa es la base de todo, la esencia de todo, el mundo se rige por las grandes y pequeñas instituciones. Creo que el Municipio tiene un origen sociológico indiscutible. Hoy comparten esta opinión autores que estamos glosando en un libro que tenemos en prensa, es una suerte de Vademécum de todo el pensamiento universal en la materia municipalista actual. Es la posición del ilustre profesor de la Universidad de Tokio Masao Arita, es la postura de quien fuera famoso alcalde de Francfort, profesor de la Universidad de Berlín, de Bonn, el doctor Otto Gönenwein, es la posición de nuestro querido amigo, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, el doctor Enrique Orduña Rebollo. Creo que ya nadie discute en el mundo entero esta idea del origen sociológico, que en el caso norteamericano se remonta a autores tan pretéritos como Winston, como Cooks; el primero, redactor de una ley municipal para Connecticut en 1875; el segundo, un autor de invalorable prestigio nacido al conjuro de la gran Universidad de Utah. Los pensadores posteriores (Leo Rowe, Austin Mc Donald, Ernest Freund, Alfred Rossell) siguen la misma línea y están en la misma postura. Creo que con esto hemos abierto la puerta al curso que ustedes han de gozar. En la próxima clase, dos académicos de extraordinario renombre -el doctor Arturo Antonio Cardozo, docente fecundo de la UBA y de la Universidad de Morón, y el profesor Hernán Daniel Luna, mi adjunto de la Universidad Nacional de La Plata- estarán en condiciones de edificar con su capacidad, con su conocimiento, con su inteligencia, las bases de la autonomía que hoy nuestro Intendente reclamaba prontamente y creo es el sentir natural de todos los ediles de nuestra estructura bonaerense. Creo que la idea del Municipio como entidad natural es el soporte es la clave de todo lo que vendrá después en el desarrollo de este curso. Hemos tratado este tema abstracto buscando hacerlo lo más concreto, lo más ameno, lo más certero posible; si lo hemos conseguido, si hemos logrado despertar en ustedes el interés por el municipalismo, este amor de largos 35 años de mi vida a través de la cátedra, pues me sentiré muy honrado. Primero, como ser humano que vive en la ciudad, que cree en ella, que palpita con las instituciones y que ha dicho muchas veces que para nosotros -provincianos de estirpe- el Municipio es el rostro del Estado que se ve, el Municipio es el señor Intendente y los señores concejales. El Gobernador está muy lejos y el Presidente de la República más aún; quien está cerca nuestro es la autoridad municipal. Luego, me sentiré muy honrado como argentino porque estoy absolutamente convencido que una de las grandes cosas que nos ha de salvar del naufragio de la globalización es reparar en nuestras esencias, y allí, al costado del camino, están tiradas, olvidadas dos verdades añejas y profundas que son la base de nuestra disciplina: el federalismo y el municipalismo. El federalismo se representa simplemente como aquel hombre que vive en La Quiaca, que vive contra los Andes, que vive en nuestra querida Mesopotamia o que vive en la región fueguina y que todos los días vuelve a tejer su esperanza que en alguna oportunidad el acto de gobierno llegue hasta él y lo cobije. Eso es el federalismo, una formidable idea-fuerza que todavía está gloriosamente vigente en uno de los creadores del federalismo argentino y universal, en algo que nos va a sorprender con orgullo: en 1825, en un discurso formidable del Congreso Constituyente 1824-1826, esa gloriosa figura de la historia argentina, mártir de su propio credo, que fue don Manuel Dorrego creó las regiones. Dibujó la imagen de nuestra querida tierra hablando de la Mesopotamia, de Cuyo, de la Región Central, de la Patagonia, del Norte, y dibujó la primera estructura del regionalismo que desde 1994 luce en la Constitución Federal. Y el municipalismo es el reclamo, es el derecho permanente del vecino a elaborar su propio desarrollo, a tener su propio esquema local, a tener la felicidad de poder realizar en su ciudad y en la base territorial de su Municipio la realidad concreta de sus mejores deseos. ¿Qué es en definitiva la libertad? Es la posibilidad igualitaria que debe dársenos a

todos nosotros de poder realizar nuestros mejores sueños en la realidad de los hechos. Y el municipalismo es sin duda una llave, una herramienta que, unida al federalismo, harán la grandeza de nuestro país y le darán un reaseguro frente a este drama de la globalización que nos encierra, que nos achica, que nos subalterniza, que nos condena. De alguna manera, Argentina deberá reparar en sus esencias para lograr sobrevivir. Si no, este colosal naufragio que nos toca vivir ha de llegar también -si es que no ha llegado ya- a nuestras playas. Y un vaticinio modesto: creo que las próximas décadas han de presentar una fuerza extraordinaria de las ciudades en detrimento de la fuerza de los países. Las ciudades van a tomar una extraordinaria importancia y en ese sentido esta querida tierra de promisión que yo y tantos otros adoptamos como propia en algún momento de nuestra vida y que nos hizo recordar con menos añoranza la tierra donde nacimos, tiene la obligación -y en esto me dirijo a los señores concejales- de pensarla como una mercociudad. Esta ciudad tiene el destino de mercociudad y tiene la obligación esencial de plantearse una extraordinaria y sana competencia con los balnearios brasileños, con el balneario de Punta del Este, con Pinamar, con Viña del Mar y Pucón en Chile, y con tantos otros. ¿Qué necesitamos? Un poder de policía reglado, valioso, respetuoso del habitante y del vecino. Necesitamos un Tribunal de Cuentas local en los grandes Municipios bonaerenses para que no suceda lo que decía el señor Intendente. Porque siguiendo la teoría del comportamiento federal debemos decir que hemos de tratar que cada problema termine en el estamento que corresponde: si las cuentas son municipales, pues el organismo de contralor independiente debe ser también municipal. Tenemos que hacer un servicio público muy valioso, sobre todo si está privatizado, el Estado Municipal no puede renunciar a su compromiso de fiscalización de la calidad del servicio público para que se preste de la misma y esencial manera como fue contratado, compromiso de fiscalización de la seguridad para que la vida de cada uno de sus usuarios no se vea comprometida, compromiso de tarifas y de contralor de las mismas porque el Estado Municipal debe buscar ese delicado equilibrio que naturalmente nace de una pretensión legítima pero acotada a sus estrictos márgenes de cumplimiento del parte del concepto de afán de lucro del concesionario y del otro lado de la balanza el derecho del pueblo a un precio justo, a un precio social. Porque señores, alguna vez en esta tierra se instaló la justicia social y tengo para mí que, como de las grandes instituciones de la humanidad, no se va a ir nunca, se va a quedar por siempre entre nosotros. Tenemos que controlar también la salubridad y la higiene para que el servicio no se preste de manera lastimosa y vergonzante, para que no sea una condena para el usuario beneficiario del mismo. Tenemos que controlar la frecuencia para que nuestros queridos usuarios no tengan la desgracia de tener que estar esperando un micro media hora. Todo esto y mucho más le espera junto a la necesidad del control de sanidad ambiental a nuestros ediles de General Pueyrredon. Les espera una tarea hermosa y diría a ustedes casi como colofón que si algún novelista ha arremetido contra la figura sí que gloriosa de José Francisco de San Martín yo he de querer reivindicarla diciéndole a los concejales de mi querido Partido: es una empresa difícil pero las empresas difíciles se han hecho para los hombres de coraje y las mujeres de valor. Y esta es la esencia que los invita a ustedes a este Master, es la esencia que les abre las puertas y es fundamentalmente la esperanza de que ustedes se enamoren del Derecho Municipal como un día nos enamoramos nosotros para no abandonarlo jamás. Creo que este es el pórtico de una sucesión de magníficas exposiciones que han de aggiornar a ustedes sobre la verdad de este Derecho que ha sido tratado como una modesta cenicienta pero que un día, gracias a ustedes y al esfuerzo de quienes somos profesores de la disciplina y también de los señores concejales ha de arribar al milagro de las doce de la noche y ha de ver convertida definitivamente su carroza de hasta ese momento en un auténtico carruaje de lujo y no en la calabaza que somos hasta ahora. Muchos dicen que somos un furgón de cola de otra asignatura; quien crea eso no entenderá jamás el clamor de un pueblo y el sentimiento por un Municipio. Simplemente deseo que estas palabras no caigan en saco roto, que tengan el efecto multiplicador, que ustedes lo lleven al seno de su familia, de sus amistades para que se vaya reproduciendo. Si es así no tengo ninguna duda que el futuro del municipalismo argentino está asegurado y como esto es casi una rogatoria quisiera terminar diciendo que así sea, que así la Providencia lo permita. Muchísimas gracias.

*-Aplausos de los presentes.*

**Dr. Zuccherino:** A continuación voy a contestar a todas las preguntas si es que puedo. Para eso está nuestro coordinador. Digo “si es que puedo” porque todos los días estamos aprendiendo algo y puede que yo no lo haya aprendido aún.

**Dr. Morros:** Estamos a disposición de ustedes. Doctor Tonelli.

**Dr. Tonelli:** Dr. Zuccherino, usted sabe bien que yo creo a ultranza en el municipalismo; alguna vez le he contado mis sueños municipales y de algún proyecto federal mal hecho del año 1977. Además soy hijo de un Municipio chico, aristotélico. La gran pregunta es cómo se puede revertir el sistema de coparticipación. Decía en aquel proyecto -desconociendo leyes- que pese a ser un federal convencido, la Nación es una entelequia con una gran casa pintada de rosa en Buenos Aires; mi provincia era otra entelequia, con una gran casa pintada de blanco en La Plata. Los 123 –hoy 134- Municipios que constituían mi provincia eran una realidad de tranqueras abiertas, de campos trabajados, de industrias en serio y yo decía que todo el mundo habla del Producto Bruto Nacional y por qué no se habla del producto bruto municipal y le decía a un gobernador de facto de entonces -general Ibérico Manuel Saint Jean- que para conseguir una motoniveladora debo convencer a su secretaria o ponerme de novio con ella y cuando usted me la concede para que yo allane caminos y arrastre trigos, carne y madera desde mi pueblo, usted le pone otro nombre distinto: le llama “subsidio” y viene a cortar la cinta. Y mi producto bruto municipal era de 18 millones de dólares, el recaudo doméstico de tasas y gabelas era de 830.000 pesos y la coparticipación era de un 80% de ese recaudo; yo le decía “señor gobernador, déjeme coparticiparlo, no haga que yo le mande 18 millones y usted me devuelva 800.000, porque sin la subsistencia de mi célula básica usted no va a poder ser gobernador de nada; usted no fabrica, usted redistribuye”. ¿Cómo se puede hacer con la coparticipación en un régimen sano, federal, con Municipios fuertes?

**Dr. Zuccherino:** Mire, doctor Tonelli, creo que tenemos una experiencia muy buena y muy interesante que está funcionando muy bien y es la experiencia de Córdoba. En 1987 el constituyente cordobés –muy iluminado en ese momento- estableció constitucionalmente como un anclaje una norma que entiendo fundamental: los Municipios cordobeses deben recibir cuanto menos y en forma obligatoria el 20% de la coparticipación federal y el 20% de la coparticipación estadual cordobesa. Luego hemos visto Municipios cordobeses que se han dado su propia carta orgánica, que se han constituido como un poder del Estado y los veo funcionar muy bien. Lo que muchas veces no se tiene en cuenta es que si usted no le pone este anclaje constitucional la autonomía puede ser contraproducente porque el Municipio sin los medios para atender a las cuestiones fundamentales puede despertar en el vecino una idea de repulsa o una idea de “esto no sirve para nada” o “esto no es más que una caja registradora”. Entonces pienso que es muy interesante la experiencia de Córdoba que antes que se concretara efectivamente la autonomía, estableció esa disposición en la Constitución y comenzó a aplicarla; tengo entendido que se está aplicando perfectamente hasta el día de hoy. Esto es muy valioso porque es la base de todo; si usted no le atribuye económicamente la posibilidad de tener sus propios recursos no habrá autonomía posible. El primer congreso interamericano de municipios, que organizó la cátedra de Cuba en 1940, fue redactado en su informe final por Francisco Carrera Justiz y su discípulo dilecto Adriano Carmona Romay y es claro cuando afirma que no habrá jamás autonomía política del Municipio si no existe paralelamente la autonomía económico-financiera. Creo que esta es la esencia de toda la cuestión. El proceso de centralismo que ha sufrido la Argentina, que lo convierte en un país -al igual que Brasil- con una enorme desarmonía entre lo estructurado constitucionalmente y la realidad práctica de su aplicación ha llevado a que hoy los estados miembros lo único que les ha quedado son las loterías y deben venir a mendigar a Buenos Aires lo que ellos personalmente tenían dispuesto para sí en la Constitución Federal. La Constitución Federal en el viejo artículo 64º, inciso 2) reproducido inveteradamente luego, decía que los impuestos directos eran de cobro y percepción por parte de los estados miembros y en 1930 un gobierno de facto los pasó temporariamente al gobierno federal y el hecho de temporario es un engaño porque creaba una institución permanente: cómo iba a ser temporario si creaba la Dirección General Impositiva. Luego un congreso de dudosa representatividad -survido de los comicios sí que reprochables de diciembre de

1930- convalidó en 1931 mediante una ley esta aberración. Hay autores, como Carlos Adrogué, que han sostenido que de los supuestos que daba el antiguo artículo -que era una calamidad máxima, una guerra civil, una invasión extranjera- debían darse todos juntos, no bastaba con que se diera uno solo. En 1930 lo único que se dio fue la crisis financiera generada en aquella caída de la bolsa de valores de Nueva York en 1929, aquel famoso lunes negro de Wall Street. Pero realmente lo que creo es que hay que establecerlo constitucionalmente y luego aplicarlo. Porque tampoco podemos caer en aquella actitud de ciertos gobernantes que nos viene de las autoridades españolas residentes en América en tiempos de la dominación hispana, actitud cínica e hipócrita que decía “la acato pero no la cumplo”. Este es el gran problema. Las leyes se han hecho para ser cumplidas. Acá hay muchos ex alumnos y saben que ha sido permanente mi prédica en el sentido de encanezcámonos en el cumplimiento de la ley, porque es la base de todo. No le oculto -porque tengo que tener lo que se llama honestidad intelectual- decirle que hay Municipios que están muy bien pese a no haber esa referencia constitucional, por ejemplo, Puerto Madryn, Cipoletti, General Roca. Tuve la fortuna de ser consultado sobre sus cartas municipales, realmente son muy buenas y andan muy bien aun no teniendo esa disposición. Pero si tenemos esa disposición creo que la situación es mejor, se logra una mejor armonización. Esa es mi modesta manera de pensar.

**Dr. Tonelli:** Coincido, aunque que anden bien unos Municipios y otros no, independientemente de cómo hayan sido dotados por Dios, es una tarea de quienes los conducen y es también, en forma indirecta, una desigualdad ante la ley. Porque yo no quiero ser coparticipado por una ley injusta; quiero que mis gobernantes federales y mis gobernantes estadales redistribuyan dejando que el motor generador que tiene territorio físico -lo otro es abstracto, son entidades jurídicas- pero el más chico de los pueblos tiene un número de hectáreas, un perímetro. Eso no lo tiene ninguna gobernación ni ningún poder federal y quiero que eso se respete porque ahí es donde se genera realmente el producto bruto nacional. Y si bien es cierto que desde el punto de vista económico nada tengo que ver con un lanero patagónico o un maderero chaqueño sí tengo que ver con un ciudadano de un país que evidentemente no sólo distribuye mal sino que además distribuye para algunos. Esto es lo que hay que evitar. Es con el municipalismo cómo se puede hacer y con Municipios fuertes y opciones electivas fuertes de opinión regional. No hay otra forma.

**Dr. Zuccherino:** Necesitamos además, doctor, personas especializadas en la temática municipal. Este Master está induciendo a ello, a efectuar la carrera de los honores. Y en cuanto a que tenemos una obligación insoslayable con todos nuestros compatriotas y con nuestros convecinos; nace de un mandato hernandiano: dice Hernández que “no tiene patriotismo quien no cuida al compatriota”. Y voy a recordar una frase de alguien con quien discrepo mucho literariamente y en punto a su vida, que es Leopoldo Lugones. En 1910, en el mejor momento del país, Lugones dijo “Ojos mejores para ver la Patria”, pediría desesperadamente eso. Y tal vez necesitamos hacer una inversión. Los profesores tenemos que dejar de mirar el fenómeno argentino con ojos porteños para mirar el fenómeno argentino con ojos del viejo provinciano calumniado, que tanto ha sufrido y a quien la ciudad de Buenos Aires -tan hermosa y tan importante- tanto le ha quitado. Le ha quitado los Presidentes porque muchos Presidentes se volvieron porteños estando en la Casa Rosada, se olvidaron de su tierra, del lugar donde nacieron. La mayoría de nuestros Presidentes eran provincianos y sin embargo la mayoría gobernaron como porteños. Este es un fenómeno, tal vez sea una rara fantasía de encantamiento, pero que existe es indudable. Creo que todo el mundo debiera ver con ojos de más allá de la General Paz y de más allá del Riachuelo. Nos va la vida como país entender esto. Debemos señalar que un país de la extensión de la República Argentina gobernado por 131 kilómetros cuadrados es realmente un despropósito.

**Dr. Tonelli:** Y muy caro.

**Sr. Asistente:** Agradecemos la invitación que usted nos hizo, hicimos 600 kilómetros para estar acá, somos de Rivadavia. Agradezco poder participar de un evento como éste y espero poder concurrir a todos los jueves que tenemos por delante. Cuando se habló al principio de la autonomía y los que vivimos en un distrito muy chico y muy lejos de los centros de poder, quizás somos los que más

reclamamos la autonomía municipal. Y compartimos lo que usted en su comentario sobre la Ley Orgánica ha realizado en cuanto a la figura del mayor contribuyente, al Municipio Partido. La pregunta es qué camino debemos seguir para lograr una autonomía. Dado los intentos fallidos que se han dado, cuál es el camino que nos dé la garantía de que lo podamos lograr.

**Dr. Zuccherino:** Es muy importante su pregunta. Yo quiero agradecerle su presencia y señalarle al auditorio que tengo un pedazo de mi corazón en América, porque un hermano de mi padre fue Intendente de ese lugar y porque el pueblo de ese lugar le hizo pasar a mi padre y a mi persona uno de los momentos más hermosos de nuestra vida. Cuando falleció nuestro tío, ese pueblo, con aportes solidarios y anónimos, levantó una estatua para esa persona. Se imaginan que verlos aquí es un poco ver representado a mi tío más querido. Yendo a su pregunta le diría que lo primero que hay que hacer es formar una muy estrecha ligazón entre todos los Municipios y si no fuere posible, por una cuestión de divergencias, entre todos los Municipios pequeños. Y luego, formada esa ligazón, recurrir a los docentes de la asignatura porque tal vez estemos en trance de saldar una gran cuestión que todavía nos preocupa y que es uno de los grandes problemas de la República Argentina: el de la evidente desunión entre la política activa y la actitud del quehacer universitario. El hombre de pensamiento parece divorciado del hombre de acción y necesitamos fuertemente esta conciliación. Digámoslo con toda claridad: los profesores cometemos el pecado de vanidad –yo nunca lo he hecho pero me voy a incluir- de decir el político activo no sabe nada. Y los políticos activos nos dicen lo que Kelsen les supo decir en francés a Julio César Cueto Rúa: “es un teórico”. Pues yo creo que debe haber una mancomunidad entre ambos porque el profesor universitario nos dará el camino de lo deseable, con su estudio, con su perfeccionamiento, con su seriedad; y el político activo con su vigencia y manejo de la realidad nos dará el factor de lo posible. Otro gran divorcio es el de la Argentina deseable y el de la Argentina posible y es un problema que debemos resolver. A mí me angustia profundamente cuando veo a la Argentina distraída en pavadas y zonceras que no tienen ninguna trascendencia. Hoy usted asiste al espectáculo alucinante de medios de comunicación que traen un fenómeno de liviandad, de bajeza, de poca entidad y de desculturización del pueblo argentino que asombra. Estamos asistiendo a un formidable vaciamiento cultural del país, a un espectáculo que entristece. Yo les digo qué hago en las noches -mi mujer está en la sala y lo puede decir-: me voy a escuchar música al living a oscuras porque para lo que hay que ver ... Y nosotros necesitamos urgentemente que el Estado se preocupe de una política seria e importante. Libros como los de la señora María Ester de Miguel, como los del señor José Ignacio García Hamilton, obras como las del señor Mario O'Donnell le hacen un terrible daño a la República, a sus tradiciones, a sus fundamentos, además de ser profundamente fabulantes. Tenemos la necesidad de resguardar lo nuestro y el país necesita urgentemente una efectiva y concreta política cultural y recurrir a su universidad. Y aquí un reproche que nos debemos hacer los universitarios. Hemos sido una isla durante muchos años en el país. No hemos tenido comunicación con el pueblo y eso es muy penoso; la Universidad debe llegar al pueblo porque es el pueblo argentino el que anónimamente la sostiene. Somos culpables los universitarios de habernos criado en una clase muy especial, que parece estar desconectada del país y es lo que no debemos hacer porque nos debemos al pueblo que nos nutre. Tenemos que hacer una política de puertas abiertas. ¿Cómo se hace? La facultad de Derecho debe tener un consultorio jurídico gratuito, conducido por profesores especializados a los que se les paga para hacer eso y donde los alumnos de los cursos sucesivos se vayan nutriendo en el contacto con el pueblo, en el respeto a las instituciones y en la defensa de los intereses. La facultad de Medicina debe tener un hospital propio porque no debemos llegar al escándalo de un médico que nunca vio un preparado, que nunca trabajó sobre un cadáver, que nunca estuvo ante los hechos concretos. La facultad de Ingeniería debe tener una empresa constructora, que compita en el mercado, donde sus alumnos se llenen del polvo de las obras, no del polvo de los libros. En una carta de Alberdi a un estudiante argentino en la Universidad de Turín, don Lucas González (luego suegro de Roque Sáenz Peña), le dice que le preocupa más que el desierto físico el baldío jurídico en el que está la Argentina y lo preocupa más que la problemática concreta de la Universidad el excesivo teoricismo y la gran situación de aislamiento que la Universidad tiene. No podemos convertir a la Universidad en una casta, hay que sacarla a la calle. Hay tantos profesores valiosos de Derecho Público Provincial y Municipal que pueden ayudar a la tarea que ustedes quieren concretar.

**Sr. Asistente:** Un ejemplo de lo que usted dice lo vivimos hace dos días en Rivadavia con la inauguración del Centro Tecnológico Comunitario y un convenio que firmó nuestro Municipio más diez Municipios más con la Universidad de La Plata donde se comienzan a dictar cursos de posgrado y cursos de interés para la comunidad en general. Y yo me preguntaba si no habría posibilidad de que accedamos los concejales y funcionarios municipales a charlas de este tipo que, aunque el costo por ahí sea el mismo, resulta mucho más económico en lo que se refiere a distancias y a viajes y tener un contacto directo con los catedráticos más prestigiosos del país. Esto creo que es una muy buena iniciativa y los que presenciamos el acto inaugural nos sentimos que estábamos en el primer mundo (aunque sabemos que no es así) pero tecnológicamente en la región vamos a tener acceso a este tipo de cursos que son muy importantes. Por ejemplo, creo que el lunes empieza uno que tiene que ver con el productor agropecuario pero no vi hasta ahora en el programa algo que tenga que ver con nosotros, con los funcionarios y con la defensa de esto, que tal vez se podría gestionar.

**Dr. Zuccherino:** Mire, yo no sé que dirán Osvaldo y Eugenio pero en lo personal nunca me he negado a esa requisitoria, he creído siempre que es muy enriquecedor ir al lugar que nos llamen. Podríamos armar una estructura adaptada a la zona para llevar allí como así también podríamos apocoparlo en tres días, aunque a mí me parece muy febril. Si por algo hicimos que estas jornadas fueran así porque a veces se hace un mix de tres días donde todo es tan febril que uno ve pasar al expositor pero no tiene trato con él, no tiene una situación de cercanía, no puede preguntarle porque “ahora hay que ir a comer”, porque “luego debe seguir la jornada”, porque “hay que cumplimentar un horario”. Lo quisimos hacer sin horarios, con el gusto de poder preguntarles a los expositores todo lo que los enriquezca y para que el diálogo fuera cercano y directo. Personalmente no tengo ningún inconveniente, al contrario, si coincidimos con la Asociación nosotros no tenemos inconveniente. Y llevaríamos también, porque si bien no está presente está en nuestro espíritu y nuestro corazón, al Instituto de Derecho Municipal y Urbanístico porque hoy no está don Adolfo Domiján, está don Rodolfo Rozas y la doctora Sheila Domínguez pero su alma, su cariño por todas estas cuestiones y su amor por todo lo municipalista nos preside, nos moviliza y nos acompaña. Así que también el Instituto podría estar con nosotros.

**Asistente:** Le agradezco mucho su intervención porque está en nuestra actividad actual. Comenzamos el mes próximo en la Municipalidad de Pilar un curso de especialización de procedimiento municipal dedicado a funcionarios municipales. Ese curso ha sido declarado de interés municipal por Pilar y se va a extender a la región. Está entre los proyectos de nuestra Asociación extenderlo al resto de la provincia y el país; en ese sentido estamos hablando con el Foro de Intendentes Patagónicos y Empresarios por el Mercosur para realizar un convenio de complementación. Así que cuente desde ya con nuestra desinteresada colaboración de esta Asociación.

**Dr. Zuccherino:** Al terminar esta primera jornada me toca agradecer profundamente la presencia de todos ustedes y señalar que he corrido con los riesgos del tema más abstracto, el más dificultoso y el más difícil de llegar hasta la intimidad cálida de cada uno de los auditores. Creemos haber cumplido con la misión y sobre todo tenemos que valorar profundamente vuestra adhesión, vuestra presencia, vuestra respetuosa actitud de silencio y, sobre todo, el hecho concreto que estamos en marcha y que a partir del próximo jueves estaremos ya con los temas más concretos de nuestra realidad, partiendo del sí que trajinado, dificultoso y tan complicado tema de que nuestro bendito estado bonaerense tenga por fin la autonomía municipal. Los esperamos el próximo jueves en el Centro de Estudios Abiertos de Posgrado, en Rawson 3389 a las 19:30. Empezaremos media hora más tarde para facilitar el acceso de ustedes y fundamentalmente porque no habrá ceremonia inaugural sino que entraremos directamente en la consideración de los panelistas y en las preguntas que ustedes quieran formular. En nombre de todos los que componen esta mesa, en nombre de todos los organizadores, en nombre de todos los que están entre el público y en nombre de todos los que de alguna manera se empeñaron en que esto fuera una tangible realidad, muchísimas gracias y Dios mediante hasta el jueves próximo.

*-Aplausos de los presentes.*



*-Es la hora 21:50*