

## CAPITULO V

### AUTONOMIA MUNICIPAL

#### 1. ¿Qué es el municipio?

¿Cuál es la ubicación del municipio en la organización política? La respuesta a este interrogante se da a través de dos criterios: el *histórico* y el *racionalista*.

El criterio histórico entiende que en materia atinente a la organización de la comunidad política, los pueblos presentan procesos históricos con características propias. No se puede, o al menos no se debe, en lo referente a la determinación de la forma de Estado, adaptar ni adoptar modelos abstractos. La administración de los intereses locales debe, por el contrario, pensarse conforme a los datos de la historia "propia" y "nuestra". La concepción histórica ubica al municipio como *entidad política autónoma con poder originario*.

En tanto que la *concepción racionalista* considera al municipio como *entidad administrativa, de creación normativa, autárquica con poder delegado*.

La concepción historicista defiende al municipio como "entidad política" que tiene asignada por misión el "gobierno local". El municipio no es sólo entidad de "administración local", prestataria de servicios y ejecutora de obras de intereses comunitarios inmediatos, locales, sino que se ubica en la estructura del nivel estatal con cometidos políticos de trascendencia finalista en vista de la provisión de las condiciones y medios necesarios para el logro del bien común.

a. **¿Entidad natural o de creación normativa?** Para la concepción historicista, el municipio es una entidad "natural" surgida del proceso histórico de organización de una comunidad política, como "requerimiento básico" de conformidad cívica y como "equipamiento institucional" mínimo definitorio del Estado en su nivel más próximo al individuo. Los *sujetos de la libertad*, es decir los habitantes, ciudadanos, administrados —y estos últimos en su carácter de contribuyente, vecino, usuario, oferente, contratista, afectado, interesado, expropiado— y los *sujetos de la autoridad* o sea el "Estado" municipal, sus organizaciones y delegaciones se aproximan a límites más estrechos en el ámbito municipal, precisamente por la inmediatez propia y específica del obrar comunal.

Alexis de Tocqueville (*La democracia en América*, t. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980), señala: "El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio. La

sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes" (p. 58).

"Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad", (p. 59).

"El municipio es el *centro donde convergen intereses y sentimientos de los hombres...*" (p. 76).

"Los municipios representan la *realización de la democracia a escala local*. Una república democrática es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba" (Gonnenwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, p. 51 y ss.).

"El distrito municipal será la escuela donde el pueblo aprenda a conocer sus intereses y sus derechos, donde adquiera costumbres cívicas y sociales, donde se eduque paulatinamente para el gobierno de sí mismo o de la democracia, bajo el ojo vigilante de los patriotas ilustrados: —en él se derramarán los gérmenes del orden, de la paz, de la libertad, del trabajo común encaminado al bienestar común, se cimentará la educación de la niñez, se difundirá el espíritu de asociación, se desarrollarán los sentimientos de patria y se echarán los únicos indestructibles fundamentos de la organización futura de la República" (Echeverría, Esteban, *Cartas a Don Pedro de Angelis* [Editor del Archivo Americano] en "Obras", t. 4, p. 314).

La concepción del municipio como *institución de derecho natural*:

"Todo lo que se liga a la sociedad en que vivimos es municipal" (Mouchet, Carlos, *Pasado y restauración del régimen municipal*, Bs. As., Perrot, 1957, p. 16). En p. 17 cita a Sarmiento (*El poder municipal*, 1856): "La Municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales".

"...El poder municipal es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el Feudalismo, hasta producir las libertades modernas...".

En *Conflictos y armonías de las razas en América* (1882) afirma Sarmiento:

"...es un derecho innato el que tienen los vecinos de cada villa, ciudad y pueblo de gobernarse y administrarse a sí mismos..." (Mouchet, Carlos, op. cit., p. 20).

Para la corriente racionalista el municipio es una entidad de creación normativa. El ordenamiento positivo ha creado la institución asignándole una proporción de competencias estatales. La legislación fija *discrecionalmente* una forma de administración de los intereses locales, sin necesidad de sujetarse a la realidad histórica que puede servirle de marco vinculante o derecho que impere preexistentemente.

**b. ¿Entidad autónoma o autárquica?** En tanto se considera al municipio como entidad política de origen natural con poderes originarios, se define su naturaleza como "sujeto *autónomo*" en la estructura estadual.

Por el contrario, si el municipio es meramente una entidad administrativa de origen o creación normativa con poderes delegados por el Estado mayor (Nación o provincia), su naturaleza se define como "sujeto *autárquico*".

Porque el municipio deriva de un inexorable decurso histórico y es resultado del desenvolvimiento tradicional de cada pueblo y un requerimiento impuesto por la propia naturaleza social del hombre, reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral, por ser entidad histórica primaria en el orden fundante de la organización política y por ser entidad vigente con mayor grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado. No obstante, cuando se desvincula al municipio de su prioridad histórica y su primario papel vinculante en el tejido social, la suerte de su naturaleza jurídica depende de la voluntad legislativa que en el caso concreto el ordenamiento positivo determine. Por eso, la contradicción existente en el derecho público provincial argentino, que a veces le da carácter de "autónomo" y a veces de "autárquico".

En ese sentido, Horacio Daniel Rosatti señala cinco condiciones para definir el carácter autónomo del municipio:

"1) *Autonormatividad constituyente* por lo que se da su propia norma fundante, por ejemplo, la carta convención habilitada por la Constitución de Santa Fe, 1921 (art. 149) para los municipios de 1ª categoría; 2) *Autoacefalía*, por lo que elige sus propias autoridades;

3) *Autarquía*, por lo que tiene autosuficiencia económico-financiera, a través de recursos propios y sin dependencia externa alguna; 4) *Materia o contenido propio* o autonomía como tal, que se traduce en facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, aunque éstas no sean exclusivas; 5) *Autodeterminación política*, por la que se autodirige, sin dependencia política de 'todo otro poder', sin contralor administrativo alguno y con fiscalización judicial solamente de sus actos y decisiones" (*El régimen municipal en la Constitución santafesina del año 1921*, ED, 96-911 y ss.).

"La autonomía como nosotros la concebimos no es tan sólo un conjunto más o menos grande de poderes más o menos extensos; es una cualidad específica de la corporación, que la distingue de las demás: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su facultad de organizarse dentro de las condiciones de la ley fundamental (en el orden nacional, de acuerdo a lo prescripto por los arts. 5 y 106 [hoy art. 123]) o *poder constituyente de darse sus instituciones o poder legislativo* (en el orden federal, arts. 104 y 105 [actualmente arts. 121 y 122, respectivamente]) y de gobernarse con ellas con prescindencia de todo otro poder" (Dana Montaña, Salvador M., *La autonomía municipal*, La Plata, Instituto de Derecho Municipal y Urbanismo, Serie Monografías, n° 1, 1982, ps. 24-25).

"Consagrar en la Constitución Nacional, el principio de la 'autonomía municipal', elevándolo a la categoría de condición para el libre juego de las instituciones provinciales no sería suficiente si no se fijasen al mismo tiempo, las bases mínimas que aseguren la efectividad de esa 'autonomía'. Tales bases deben ser, según aconseja la doctrina la electividad

de sus autoridades, la gestión de intereses locales y la suficiente capacidad financiera" (Vinelli, Víctor S. y otros, *El régimen municipal en la Constitución*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1959, p. 14).

"Y si su rol es de administración económica y doméstica y en su ejercicio no hiera ni molesta al Estado, sería lo más injusto negarle su autonomía aún prescindiendo de las inmensas ventajas que se ha comprobado que obtiene con ella, sacrificándolo a ideales políticos mezquinos, en los que los asomos de la libertad son pesadillas tan terribles que se la desfigura con todas las sospechas para evitar su propagación y preparar su ruina" (De la Torre, Lisandro, *Régimen municipal*, H. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, Oficina de Información Municipal, 1939, p. 17).

La Corte Suprema interpretó expresamente que los municipios "tienen atribuciones que superan largamente a las de los entes autárquicos. Por ejemplo, el dictado de normas de sustancia legislativa (ordenanzas municipales) en el ámbito de su competencia" (Rivademar c/ Municipalidad de Rosario). Esta evolución jurisprudencial del máximo tribunal fue posible en el marco brindado por las constituciones provinciales, sancionadas a partir de 1957.

"Resulta verdaderamente reconfortante, como signo de reverdecimiento federalista, como lo señala Bidart Campos, que haya sido el acicate del constitucionalismo provincial el que fecundice la interpretación de la Constitución nacional en orden a una institución tan cara al federalismo, como es el muni-

cipio. La Corte, al cambiar su tradicional doctrina sobre la naturaleza de los municipios, ha superado la disyuntiva suscitada entre la onticidad y la caracterización que de los municipios traen determinadas normas legales, al reconocer la autonomía municipal" (Spisso, Rodolfo, *Derecho constitucional tributario*, Bs. As., Depalma, 1993, p. 73).

Lo afirmado no obsta a reconocer que en los municipios no existen poderes originarios ni reservados y que con acierto se hace un reenvío a las Constituciones provinciales para que cada provincia adapte la medida de la autonomía municipal a su propia realidad. Como sabemos, hay más de mil quinientos municipios con poblaciones que oscilan entre quinientos o mil habitantes a municipios de más de un millón, u otros que tienen más población que dos o tres provincias juntas.

"No es útil reconocer autonomía institucional a todo municipio. Las cartas orgánicas se justifican para municipios de alguna complejidad. Parece más adecuado que la reforma deje librado a las provincias la manera de organizar sus municipalidades contemplando las particularidades de cada provincia y cada municipio en particular. Acentuar el sesgo municipalista puede resultar contraproducente ... la Provincia es la única interlocutora del gobierno central; los municipios y las regiones no deben interferir en ese diálogo" (Masnatta, Héctor, Convención Nacional Constituyente 1994, DS, inserción s/nº, p. 20).

El art. 123 de la Constitución ha explicitado la naturaleza del municipio, asegurando su "autonomía" y re-

glando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En tal sentido le corresponde a cada Constitución provincial reestructurar la medida de tal alcance y contenido en relación a los requerimientos de su propia realidad (dimensión territorial, población, recursos económico-financieros).

Las Constituciones provinciales, por su parte, han ido precediendo la concreción normativa del principio de autonomía municipal que ahora consagra la Constitución Nacional. Así, distinguiendo las dimensiones y características de los municipios, se advierte la conformación de tipologías municipales, atendiendo al grado de autonomía y al modo de organización.

En tal sentido, la autonomía municipal y el poder constituyente de tercer grado, que les permite el dictado de sus propias cartas orgánicas, están expresamente previstos en las Constituciones de Catamarca, arts. 244 y 245; Córdoba, arts. 180 y 182; Chaco, art. 179; Chubut, arts. 224 y 226; Jujuy, arts. 178 y 188; La Pampa, art. 115; La Rioja, art. 154; Misiones, arts. 161 y 170; Neuquén, arts. 184, 186 y 187; Salta, arts. 164 y 168; San Luis, arts. 247 y 248; San Juan, arts. 241 y 247; Santa Cruz, art. 141; Santiago del Estero, arts. 220, inc. 1; Río Negro, arts. 225 y 228; Tierra del Fuego, arts. 169 y 176. Las Constituciones de Formosa y Corrientes, aunque no se pronuncian directamente sobre la naturaleza autónoma de los municipios, se refieren en cambio a la posibilidad de dictarse sus cartas orgánicas municipa-

les (art. 158, última parte, de Corrientes y arts. 176 y 177 de Formosa).

Asimismo, las Constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán no hacen ninguna referencia a la autonomía municipal. En estos casos la administración de los intereses y servicios que están a cargo de las municipalidades, están sometidos al deslinde de atribuciones y responsabilidades que establece la ley orgánica respectiva (arts. 197 y 199, Const. de Mendoza).

No obstante, las normas constitucionales provinciales distinguen en algunos casos diferentes tipos de municipios y a éstos de las comunas (art. 194, Const. de Córdoba), que son regidas en su administración y gobierno por una ley orgánica dictada por la Legislatura provincial.

Esta característica permite distinguir entre los llamados *municipios de delegación* que sólo gozan de autonomía administrativa, económica y financiera (autonomía relativa), y los *municipios de convención*, que además gozan de autonomía institucional y política (autonomía plena) y que, por ende, pueden dictarse sus propias cartas orgánicas mediante una convención convocada al efecto. En este último caso, los contenidos mínimos de tales cartas orgánicas están establecidos en la misma Constitución provincial y generalmente se refieren a: 1) sistema representativo, republicano y social, con un gobierno compuesto por un departamento ejecutivo y otro deliberativo; 2) elección directa de las autori-

dades mediante el voto universal, igual, secreto y obligatorio y de extranjeros; 3) elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo y proporcional para el cuerpo deliberativo; 4) mecanismos de democracia semidirecta, tales como el derecho de iniciativa, el referéndum y la consulta popular; 5) reconocimiento de las organizaciones vecinales, y 6) un sistema de contralor de las cuentas municipales o control de legalidad del gasto, por ejemplo a través de un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.

Se ha señalado que los grandes principios que instituyen las modernas Constituciones provinciales en cuanto al régimen municipal son la autonomía, la unión de la democracia con la eficacia y un municipio de plena participación ciudadana (Hernández, Antonio María, *Régimen municipal*, en "Las nuevas Constituciones provinciales", Bs. As., Depalma, 1989, p. 210).

Muchas Constituciones provinciales reservan la autonomía para los denominados *municipios de primera categoría*, calificados así en razón del número de habitantes, tal por ejemplo los casos de Corrientes, Catamarca y San Juan. Los *municipios de segunda y tercera categoría*, se rigen en cambio por una ley orgánica, que al efecto dicta la Legislatura provincial. Estos últimos serían los municipios por delegación. En tal sentido cabe señalar que la Constitución de San Juan (art. 247 *in fine*) declara que en todos los casos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro

poder, fórmula que se reitera en otras Constituciones, como la de Córdoba (art. 180).

c. **¿Poder municipal originario o delegado?** Las competencias municipales, como conjunto de atribuciones propias que la entidad ejerce dentro del marco normativo, son "originarias" del municipio en tanto se lo considera como entidad de carácter político, de origen natural y de naturaleza autónoma. Por el contrario, se estima que sus competencias son simplemente *delegadas*, para la vertiente racionalista, al considerar que el poder municipal le viene dado por la normatividad, en razón de ser entidad simplemente administrativa y de naturaleza autárquica.

Creemos que las potestades que definen al poder municipal como reflejos cualificados de su entidad propia, son "originarias", le vienen dadas "per se", por inherencia natural al municipio, no por simple adherencia normativa.

En rigor, comprende, además de las facultades o atribuciones y deberes enumerados, que son las regularmente consideradas "inherentes", la mención de otras no enumeradas, pero consideradas *necesarias* derivadas o indispensables" (Dana Montaña, Salvador, op. cit., p. 44 y ss.).

No obstante, los dos criterios que aparecen como antagónicos y opuestos no son incompatibles por un excluyente absoluto. La llamada concepción histórica, si se desarrolla en una instancia institucionalizada nece-

sita de una instrumentación: el *derecho*. De allí pues que en el *orden existencial* a la entidad municipal se le adscriben misiones de naturaleza "administrativa" de carácter *autárquico* con poderes que el Estado superior le delega complementariamente.

En otros términos, la llamada *concepción histórica* define al Estado en el plano de la "sociedad" y se integra con la *racionalista* que formula un marco normativo complementario en el plano del "derecho".

El municipio es "gobierno local", y "administración local", es entidad política que impone su entidad administrativa. El municipio es realidad política y realidad administrativa.

Bidart Campos, refiriéndose al municipio dice:

"...es imposible considerarlo como pura administración, sin esencia política. Para nosotros, la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad, cualquiera sea el tipo de organización positiva que se le atribuya, porque aun reducido fácticamente a lo administrativo, el ingrediente político queda implícito en la efectividad del 'gobierno comunal'" (*Derecho constitucional*, t. I, Bs. As., Ediar, 1963, p. 543 y ss.). Cfr. CSN, *Fallos*, 194:111; 114:282; 123:313.

"Como una garantía del recto ejercicio de la soberanía popular en el Poder Ejecutivo, la ciencia ha subdividido este poder en *político* y *administrativo*, entregando el primero como más general, más arduo y comprensivo, al gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho, y el *segundo* a los *cabildos* o representaciones departamentales del pueblo, como

más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales..." (Alberdi, Juan B., *Derecho público provincial argentino*, Bs. As., La Cultura Argentina, 1917, p. 120).

No se trata de una opción antinómica si no de que el municipio, como entidad política local, comprende también una determinada solución normativa, que traduce la forma concreta, "el régimen municipal", en términos constitucionales, conformándose así el cuadro de la normatividad municipal, que en nuestro derecho positivo tiene por punto de partida el art. 5° de la Constitución Nacional.

## 2. Democracia municipal

**a. Subsidiaridad: principio.** La función subsidiaria entraña, en su propia esencia, el *principio político de división de competencias* por el que se asigna a las diversas comunidades intermedias y al Estado las misiones respectivas y la órbita de su accionar. Es también, entonces, el principio de *división funcional del poder*, que confiere a cada comunidad el poder necesario para cumplir su misión.

El principio de subsidiaridad, función subsidiaria o función supletoria, condice con el pluralismo de la comunidad política, basado en la sustantividad de los cuerpos sociales intermedios entre el individuo y el Estado. No existe en sustancia "una sociedad",

sino una pluralidad compleja de entes sociales, trabados entre sí, que conforman un tejido continuo sobre el que la comunidad política constituye una unidad de orden.

La autoridad estatal permite a las *asociaciones intermedias* resolver aquellos asuntos y cuidados públicos del *quehacer social concreto* para el logro libre, duradero y eficaz de todas las actividades que son de sus propias competencias. A la vez el Estado dirige, vigila, urge y castiga en su quehacer directo y propio; subsidia y suple en el quehacer directo de los grupos.

"Debe garantizarse frente al poder del Estado la esfera familiar y municipal y el ámbito que salvaguarda la dignidad y vida de los ciudadanos" (León XIII, *Inmortale Dei*, 19).

La Encíclica *Centesimus Annus*, de Juan Pablo II, reitera el concepto del principio de subsidiaridad ya enunciado en *Cuadragésimo Anno*, Pío XI:

"una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común" (§ 48).

**b. Subsidiaridad: grados y alcances.** La función subsidiaria del Estado en general, y del municipio en particular, debe manifestarse en dos grados:



1) Ayuda: Mediante la creación de las condiciones necesarias para hacer posible y dejar garantizada la acción de las comunidades intermedias.

2) Realización supletoria de la misión de esas comunidades, supliendo su insuficiencia, cuando éstas no realicen adecuadamente su función.

*Centesimus Annus*, en el parágrafo 48, señala que:

“las funciones de suplencia son reconocidas en general al Estado en situaciones excepcionales, por razones urgentes de bien común, cuando los llamados naturalmente a cumplir las competencias de que se trate no estén en condiciones de hacerlo. Por lo mismo, deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales”.

Por eso, los *grados de subsidiaridad se determinan de modo flexible* y como cuestión de hecho, meramente empírica en cada caso y en mérito a las circunstancias concretas de las necesidades sociales.

El orden de competencia *no es necesariamente un orden de exclusiones*, ya que la realidad comunitaria se funda en una necesidad de *suplencias complementarias y no de reemplazos monopolistas*. Nada obstaculiza la complementación de esfuerzos ni la colaboración de los administrados. Así, las competencias se complementan en función de las necesidades de suplencias y el principio de subsidiaridad se realiza a través del instrumento de la participación.

Los *alcances* de la subsidiaridad se manifiestan desde una doble perspectiva: negativa-positiva. La prime-

ra, como *límite a la intervención municipal*; la segunda, como *justificación de la intervención pública municipal*.

El límite a la intervención municipal aparece como límite del poder público al *reconocer el derecho* de los pequeños órganos y entes a darse su propia autoridad y autogobierno, y genera el deber de ayudar y suplir a tales entidades cuando no son capaces de cumplir, por sí mismas, la misión que les incumbe.

La justificación de la intervención municipal importa una cualificación de la ayuda municipal *justificativa del derecho de intervención del municipio*, en vista del bien común.

**c. Municipio y pluralismo social.** La primera consecuencia de la función subsidiaria del Estado radica en el deber de reconocer la función de otras sociedades, a quienes corresponde por naturaleza una esfera de competencias propias.

En este deslinde de competencias entre la acción del poder público mayor y los grupos intermedios, aparecen como entidad natural del contexto social la *familia*, y como entidad necesaria el *municipio*. El municipio es la entidad intermedia que “nuclea al hombre en el vecindario”, para la satisfacción de comunes, simples y prioritarias necesidades públicas. El municipio es titular natural de las competencias locales.

El poder viene desde el individuo que se integró por mandato natural a un cuerpo social municipal al que se debe como a él mismo. Por eso darle o dejarle com-

petencias al municipio es como dárselas al propio individuo.

**d. Municipio y democracia local.** Una de las aplicaciones prácticas prioritarias del principio de suplencia tiene por finalidad la necesidad de *afianzar y fortalecer el régimen municipal* para que sectores directamente interesados asuman la responsabilidad de *ejecución de actividades en interés propio*, aun cuando estén sujetos a los planes políticos que establezca la Nación.

En realidad la expresión "*régimen municipal*" debe interpretarse como "autonomía municipal", definiéndose en la propia hermenéutica constitucional el contenido de la misma. La IX Conferencia Nacional de Abogados (San Francisco, Córdoba, 1979) aprobó un despacho en ese sentido, recurriendo a los siguientes fundamentos:

"1. Por el origen natural de la institución municipal, basada en las necesarias relaciones de vecindad, que el Estado sólo debe reconocer.

2. El municipio, institución política primaria de la democracia representativa, que tiene como cualidad la autonomía. Autonomía que debe ser calificada para ser distinguida de la de tipo provincial. Esta calificación es la de autonomía municipal.

3. El 'régimen municipal' es el 'gobierno municipal', base institucional con sustrato político.

4. El origen constitucional del municipio en el propio art. 5° de la Constitución nacional.

5. El origen electivo de las autoridades locales.

6. La competencia legislativa del mismo.

7. La redacción del art. 33 del Código Civil, que lo caracteriza como persona pública estatal y lo distingue de las personas jurídicas autárquicas.

8. La distinción conceptual existente entre el gobierno local y una persona autárquica por razón del origen, competencia y fines.

9. Por la autosuficiencia financiera".

Los componentes de la comunidad deben participar de manera activa en la gestión de los asuntos municipales, no sólo a través de organizaciones de vecinos sino también por iniciativa propia.

Las organizaciones de vecinos, constituidas con el objeto de prestar un servicio o realizar una obra de interés propio, como técnicas de participación, siguen teniendo legitimidad y validez. Con respecto a la iniciativa particular, es necesario activarla para alcanzar una participación de la gestión municipal en todos los niveles, desde la conducción hasta la fiscalización, como un recto camino hacia la *democracia local*, con el concurso entusiasta de los sujetos que habrán de ser destinatarios —a la postre— de los logros y resultados.

La implementación es cuestión técnica, que para ser válida debe resguardar el fin de la *participación integral* ya sea *directa e individual*, como clásicamente se propone, o de modo *funcional o sectorial*, como a veces se sugiere. Lo importante es que sea integral y total, para revitalizar la democracia auténtica.

La democracia municipal responde, entre otros principios, a la participación pero también a la descentralización.

El liberalismo del siglo XIX propició el renacimiento de las *autonomías locales* y de suyo evitó el clima de "intervencionismo estatal y la centralización". Por ello, la descentralización política local y el autogobierno de las comunidades locales (v.gr. elección de sus autoridades y sanción de sus normas) es una exigencia de la *democracia*, de allí también la exigencia del *poder de policía* para resguardo del *poder local*. El intervencionismo puso al Estado nacional e incluso a las provincias contra los *municipios*.

El municipio es la *escuela de la democracia*, como afirmaba Tocqueville; por ello se aplican en su ámbito los principios de elección, participación, organización y prestación estatal. La "Comuna" como manifestaba Joaquín V. González, es el "primer teatro" en que los ciudadanos ejercitan sus derechos democráticos.

Democracia municipal es *autocefalia*, porque se da sus propias autoridades; es *autarquía*, porque tiene autosuficiencia económico-financiera y manejo de sus propios recursos; es *autonomía*, porque tiene materia y competencias propias, con facultades ejecutivas, reglamentarias y aun jurisdiccionales; y es *autodeterminación política y administrativa*, porque se autodirige sin dependencia política de otro poder y gestiona *servicios* sin sujeción a otra organización administrativa. Estos son los principios de la organización municipal democrática. Autonomía, descentralización, electividad, representatividad, participación y control son los presupuestos de la democracia federal.

El municipio, reiteramos, cierra la tríada federal con la Nación y la provincia. Viene exigido, institucionalmente, para asegurar la existencia de las autonomías provinciales y política y socialmente por ser lo más inmediato al ciudadano.

"La ciudad de hoy es obra de paz y de ciencia y, además, de democracia ... éste es el otro aspecto característico de la ciudad moderna: *es de todos y para todos*, o sea profunda y esencialmente democrática, es la democracia poco a poco triunfante, impuesta, no por virtud de una aspiración ideológica o de movimientos revolucionarios, sino bajo la acción de la necesidad, como consecuencia de la solidaridad que se impone en el contacto de las gentes que forman el medio urbano, en el cual la diferenciación jerárquica social, cultural y política se produce sobre la base de un disfrute mínimo de los goces de la comunidad, de los beneficios que ésta reporta, y de los servicios que supone la existencia de la comunidad misma ... son las *ciudades verdaderos laboratorios de la vida colectiva*, donde se resuelve la gran duda sobre si las ideas que entrañan las aspiraciones humanas al mejoramiento íntimo y cultural, mediante la acción reflexiva del hombre, son realizables o eternas utopías" (Posada, Adolfo, *El régimen municipal*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1916, ps. 2-3).