

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO MUNICIPAL: DEFINICIONES, AUTONOMÍA CIENTÍFICA Y DIDÁCTICA, RELACIONES Y FUENTES

I. Definiciones	1
II. Autonomía científica y didáctica	4
III. Relaciones del derecho municipal con otras ciencias	19
IV. Fuentes del derecho municipal	21

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO MUNICIPAL: DEFINICIONES, AUTONOMÍA CIENTÍFICA Y DIDÁCTICA, RELACIONES Y FUENTES

I. DEFINICIONES

1. *En la doctrina extranjera y nacional*

1. Adriano G. Carmona Romay,¹ ilustre municipalista cubano, definió al derecho municipal como “el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.

2. Otro distinguido municipalista americano, el brasileño Ives de Oliveira,² lo hizo como “el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal”.

3. En la doctrina nacional, Adolfo Korn Villafañe,³ fundador de la Escuela de La Plata, expresó: “En síntesis, podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo”; y Salvador Dana Montaña,⁴ eminente representante de la Universidad del Litoral, distingue entre derecho municipal “científico” y derecho municipal “positivo”, definiendo al primero como “una porción de la ciencia del

1 *Programa de gobierno municipal*, La Habana, 1950, p. 19.

2 *Curso de derecho municipal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, p. 49.

3 *La república representativa municipal*, La Plata, 1944, p. 36.

4 *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, 1962, pp. 18 y 19.

derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y al segundo, como “una rama del derecho público interno”.

El municipio puede ser estudiado desde no pocos puntos de vista.

Alfredo Poviña, en su trabajo “La integración regional y el municipio”,⁵ postuló la creación de la “municipología” o “ciencia general del municipio”, integrada por las siguientes ciencias “contribuyentes” del municipio:

- 1) El municipio como fenómeno político teórico, como forma de la democracia y sustento de la libertad.
- 2) El estudio del municipio propiamente dicho, como figura, tanto concreta y específica, como general y comparativa con otros municipios en el espacio.
- 3) Análisis del municipio desde el punto de vista de la ciencia de la administración, como institución burocrática y administrativa.
- 4) El municipio como régimen de gobierno, junto a la provincia, el departamento y el Estado, integrando el campo de la ciencia constitucional.
- 5) La sistemática jurídica, como persona de derecho público y de derecho privado; con sus sistemas de leyes, reglamentos y ordenanzas, en relación a su funcionamiento y la vida de la comunidad municipal.
- 6) La presencia de las ciencias técnicas, en relación al urbanismo, bienestar, salud, educación y bien del municipio.
- 7) Historia de la institución, desde el punto de vista universal, nacional, como también particular de cada uno de los municipios.
- 8) Geografía del municipio como expresión de un área territorial limitada, su fraccionamiento y propiedad de la tierra.
- 9) La ética como conjunto de principios morales que el municipio establece y vigila en la vida de la comunidad.
- 10) Demografía del municipio, referida al núcleo de la población que lo constituye.
- 11) La economía y las finanzas desde el punto de vista particular de la institución.
- 12) Los principios de la religión en su aplicación a los distintos tipos de municipios.
- 13) El estilo de vida y la policía de las costumbres.

5 *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año X, núms. 3 y 4, julio-octubre de 1969, pp. 677-679.

14) La sociología del municipio, que lo estudia como una figura de contorno social, en sí misma y en relación a grupos mayores; y análisis de los elementos que lo constituyen, para aplicarlo, según nuestro punto de vista, en su estructura y en su funcionamiento.

No estamos seguros de que nuestra enumeración —sigue diciendo el sociólogo cordobés— sea completa y totalmente significativa; pero sí la creemos suficientemente representativa, para abonar la sugerencia de crear una ciencia única y general del municipio, integrada por distintas vertientes de diferentes campos del conocimiento.

Adriano G. Carmona Romay⁶ realizó el siguiente esquema de la enciclopedia de las ciencias municipales:

I. Sociología municipal, que comprende la sociología urbana y la sociología rural.

II. Gobierno municipal o ciencia municipal, que es la disciplina que tiene por objeto el estudio de los principios y problemas de naturaleza política propios de la integración, sistemas y funcionamiento de los órganos o poderes de la sociedad local, políticamente organizada.

III. Administración municipal.

IV. Derecho municipal, dividido en derecho municipal, derecho administrativo municipal y régimen municipal.

V. Urbanismo.

En parecida línea de pensamiento, Salvador Dana Montañó⁷ sostiene que el municipio “puede y debe ser estudiado en tres planos distintos”:

1) El natural o social: cómo es el ser municipal en todas partes; qué es y cómo es el municipio, por su naturaleza, como entidad social y cómo ha sido siempre.

2) El formal o jurídico: cómo debe ser, o se considera que debe ser el municipio en la legislación positiva de un país determinado; el derecho municipal comparado suministrará, a su turno, una imagen universal de cómo debe ser considerado el municipio, como organización universal.

3) El ideal o político propiamente dicho: cómo debiera ser el municipio, para llenar del modo más satisfactorio sus fines propios.

Trasladando estos conceptos al municipio, estos tres órdenes de conocimiento: el natural o social, el formal o jurídico y el político o ideal,

6 *Programa de gobierno municipal*, La Habana, 1950, pp. 29 y 30.

7 *Estudios de política y derecho municipal*, cit., p. 26.

dan lugar, respectivamente, a la sociología municipal, al derecho municipal y a la política municipal o ciencia del gobierno del municipio.

2. *Nuestra definición*

4. Para nosotros, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada. Por eso es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre.

II. AUTONOMÍA CIENTÍFICA Y DIDÁCTICA

1. *Distintas opiniones*

5. Se discute todavía la autonomía científica y didáctica del derecho municipal. Hay quienes negaron y niegan dichos aspectos. Otros, entre los cuales nos contamos, defendemos ambas autonomías.

Entre los primeros, que incluyen el estudio de la materia en otras ramas jurídicas, podemos efectuar esta clasificación:

6. a) Como parte especializada del derecho administrativo: fue la primera posición de Alcides Greca,⁸ siguiendo a Rafael Bielsa. Éste así manifestaba su pensamiento al respecto: “Lo que ha dado cuerpo al derecho municipal, así llamado, ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio, el sentido de civismo, el concepto de gobierno

⁸ “El derecho municipal, parte especializada del derecho administrativo, se encuentra, como éste, en constante evolución, adaptándose al proceso que se opera en la estructura social y que a su vez repercute en las instituciones del Estado” (“Prefacio” de la primera edición de su *Derecho y ciencia de la administración municipal*, Rosario, 1937, incluido en el t. I de la misma obra, en su segunda edición de 1943, p. 18).

propio (no sólo de propia administración). En este sentido, el derecho municipal tiene, sin duda, su razón de ser, aun cuando cuestionemos su «autonomía orgánica».⁹ Y más adelante decía: “Y en la esfera comunal, el derecho administrativo y —aunque no tanto— el derecho financiero dominan sobre todo”.

Desde luego, es bien distinto suponer un derecho administrativo comunal, de sostener la existencia de un derecho comunal o municipal. El derecho administrativo comunal no es sino el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un derecho autónomo con caracteres propios o diferenciales; sino, repito, de principios generales, a lo sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, más bien autárquico, no siempre autónomo.¹⁰

Es el criterio seguido por la mayoría de los administrativistas, tanto argentinos como extranjeros; *v. gr.*, Marienhoff,¹¹ Fiorini,¹² Villegas Basvilbaso,¹³ Daniel Hugo Martins,¹⁴ Otto Gönnerwein,¹⁵ etcétera.

7. *b*) Como parte especializada del derecho constitucional: esta opinión se basa en la circunstancia de que, al estudiarse el sistema institucional del país, siempre se hace referencia al municipio; además, que normalmente las Constituciones tienen normas al respecto.

8. *c*) Como parte especializada del derecho público provincial: lo que puede ocurrir únicamente en los países de organización federal, donde existen tres órdenes gubernamentales. En consecuencia, las razones del caso anterior se aplican al estado provincial, cuyas instituciones —entre las cuales se cuenta la municipal— son investigadas por el derecho público provincial.

9 “Prefacio”, *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, Lajouane, 1930, p. 7.

10 *Op. cit.*, p. 8.

11 *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965, t. I, p. 169.

12 *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, pp. 102 y 103.

13 *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Tea, 1949, t. I, pp. 186-188.

14 *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, pp. 71-74.

15 *Derecho municipal alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, capítulo II, p. 11.

9. d) Como parte especializada del derecho político: así postulado por Luis R. Longhi, quien expresaba: “por sus antecedentes de carácter universal, por la naturaleza de sus relaciones de carácter político y por las proyecciones que puede alcanzar, bien merece ser considerado como una de las tantas ramas que integran el derecho político”.¹⁶

10. Sostienen, en cambio, la autonomía científica y didáctica del derecho municipal la mayoría de los municipalistas. El precursor en esta cuestión fue el fundador de la Escuela de La Plata, Adolfo Korn Villaña, que al plantear su disidencia conceptual sobre la naturaleza del derecho municipal con la Escuela del Litoral, que tenía como representantes a Rafael Bielsa y Alcides Greca, dijo, en su renombrada obra:¹⁷

En nuestra opinión, no es lícito identificar al derecho municipal ni con el derecho administrativo ni con el derecho constitucional, aunque mantiene con estas dos asignaturas acentuadas relaciones de interdependencia científica. El derecho municipal es una rama científicamente autónoma dentro del derecho público político; y posee problemas propios, los problemas del urbanismo, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo.

Y agregó más adelante:

Aceptar la existencia de un derecho municipal ontológicamente catalogado como un breve capítulo del derecho administrativo, implica aceptar municipios que se definen automáticamente como simples oficinas burocráticas de los gobiernos provinciales y territoriales. En cambio, afirmar la existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia y dotado de un contenido ontológicamente diferencial frente al derecho constitucional y al derecho administrativo, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes de Estado, dotados de autonomía política, o sea, como repúblicas representativas. La discusión sobre la ontología del derecho municipal no es una sutileza doctrinaria, sino el planteo científico de un problema real de consecuencias prácticas evidentes.¹⁸

16 *Génesis del derecho constitucional e historia constitucional argentina*, Buenos Aires, 1941, p. 13.

17 “La república representativa municipal”, *Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional*, núm. 42, 1941, p. 1032.

18 *Ibidem*, pp. 1034 y 1035.

11. Su posición fue seguida posteriormente por Clodomiro Zavala, que en el prefacio de su *Tratado de derecho municipal* expresó: “Interesa dejar establecida la efectiva existencia del derecho municipal como rama autónoma dentro de la disciplina jurídica”. “Doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento mira sólo a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias, vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse”.¹⁹

12. Greca, que modificó su pensamiento inicial, se constituyó en abanderado de la defensa de la cátedra de derecho municipal y luego de la autonomía científica y docente de la materia. Dicha cátedra había sido fundada en la Universidad del Litoral en 1921, corriendo el riesgo de desaparecer en 1944. Entonces se produjo la defensa de ella desde la *Revista de Derecho y Administración Municipal*, en el núm. 173, aunque allí reprodujo sus conceptos sobre la naturaleza del derecho municipal como capítulo especializado del derecho administrativo. Pero ya en 1953, en su trabajo “Ubicación y jerarquía del derecho municipal”,²⁰ dijo: “El derecho municipal aparece ya en el clan y se afirma en la ciudad-Estado, que precede a la formación de los reinos y naciones. En un comienzo, todas las instituciones políticas, jurídicas y administrativas son esencialmente locales”. “La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre, es la del gobierno comunal”. “El derecho municipal es al derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado. El derecho municipal es la piedra angular de todo el derecho público. Los derechos políticos y las libertades cívicas nacieron en las comunas”.

Y más adelante agregaba:

En el derecho municipal existe, como expresamos más adelante, una parte que se refiere a normas administrativas, con especialidad a servicios públicos y organización financiera, que son comunes a la organización administrativa del Estado en todos sus aspectos. Pero hay otra más inmutable, que tiene sus raíces en el pasado y que es anterior al Estado mismo, en sus actuales formas de estructuración. De ahí que la insti-

19 *Tratado de derecho municipal*, Buenos Aires, Kraft, 1941, p. 13.

20 Publicado en el *Anuario del Instituto de Derecho Público*, Rosario, t. X, p. 10.

tución municipal no debe ser considerada como una creación del derecho constitucional. Es una consecuencia, una derivación del derecho comunal.²¹

Después sostuvo que así como existen derechos naturales del hombre, también hay un derecho municipal natural para todos los núcleos urbanos del mundo, que comprende: *a)* libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes; *b)* legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, tránsito, edilidad, etcétera), y *c)* organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado, policía, transportes, comunicaciones, etcétera).

En 1954 ratificó esta opinión en una conferencia precisamente titulada “Autonomía científica y didáctica del derecho municipal”, pronunciada en San Lorenzo, Minas Gerais, en el III Congreso Nacional de Municipios de Brasil. Allí expresó:

En la institución municipal, debemos atender, por consiguiente, dos aspectos: el histórico-institucional, que debe ser estudiado a la luz de una ciencia propia (el derecho público municipal), y el estrictamente administrativo, en que se aplican las reglas y principios que dan forma al derecho y a la ciencia de la administración. Este derecho y esta ciencia son comunes a todos los organismos del Estado donde haya administración y donde se organicen servicios públicos, pertenezcan éstos a la nación, a las provincias o a los municipios.

Consideremos, primeramente, el aspecto histórico-institucional y veamos cómo el derecho municipal tiene categoría científica para ser considerado como una rama autónoma dentro de las ciencias jurídicas.²²

13. Mouchet, que se expide sobre el tema en una carta enviada a Ives Orlando Tito de Oliveira el 29 de marzo de 1952, sostiene que las tres disciplinas científicas municipales que caracteriza Carmona Romay: “ciencia del gobierno municipal”, “derecho municipal” y “administración municipal”, pueden ser resumidas en una sola: “derecho municipal”.²³

21 Idem.

22 Cfr. Oliveira, Ives de, *Curso de derecho municipal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, pp. 20-22.

23 Cfr. *ibidem*, pp. 23 y 24.

14. Dana Montaña igualmente postula esta opinión.²⁴

15. También se ubicaron en esta posición los americanos Ives de Oliveira²⁵ y Adriano G. Carmona Romay. Este último manifestó su pensamiento al respecto, en carta enviada el 7 de enero de 1951 al doctor Ives Orlando Tito de Oliveira, y al que antes hicimos referencia, o sea, la división en tres disciplinas con autonomía científica: “ciencia del gobierno municipal”, que forma parte de la enciclopedia de las ciencias políticas; “derecho municipal”, que es de naturaleza jurídica, y “administración municipal”, que es ciencia administrativa. Decía que para reunir estas disciplinas en una omnicompreensiva, ésta debería llamarse “derecho y administración municipal”.²⁶

16. Entre los europeos, podemos mencionar al español Bermejo Giro-nés.²⁷ Este autor destaca las opiniones dadas en el Congreso Municipalista de Lyon acerca de la viabilidad del derecho municipal. Allí, el profesor Tverdojhleboff sostuvo que era una “materia”, aunque no una ciencia propiamente dicha, pero que debe estudiársela científicamente; el profesor Hill, de Inglaterra, que se debía reconocer la autonomía científica, por la particularidad o especificidad de su objeto propio; el profesor Borsi, de Bologna, que existía sólo la autonomía didáctica, por considerarse solamente una aplicación particular de las doctrinas económicas, jurídicas y técnicas a la organización municipal; y el profesor Van der Berg, de Holanda, que el derecho municipal es una disciplina integrada por contribuciones de otras varias ciencias, una “amalgama de disciplinas”, pero siempre distinta de las ramas del derecho público que generalmente se estudian en los institutos superiores (derecho administrativo, derecho constitucional, etcétera).²⁸

24 Véanse sus trabajos “La autonomía científica del derecho municipal”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, Maracaibo, Venezuela, núm. 3, septiembre-diciembre de 1961, pp. 21-35, y *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, 1962, capítulo I, entre otros.

25 Véase su *Curso de derecho municipal*, capítulo I: “Autonomía científica y didáctica del derecho municipal”, y capítulo II: “Ontología del derecho municipal”, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, pp. 19-51, entre otros.

26 Cfr. *ibidem*, pp. 22 y 23.

27 Con su trabajo “Método y sustantividad del derecho municipal”, *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Madrid, 1952, pp. 306 y ss.

28 Cfr. Dana Montaña, Salvador, *Estudios de política y derecho municipal*, p. 20, nota 5.

2. Objeto

17. No se puede defender el carácter científico del derecho municipal, sin analizar especialmente dos aspectos esenciales para ello: el *objeto* y el *método*.

Concordamos en este sentido con quien, con mayor profundidad, investigó estos temas, el profesor Dana Montaña. El maestro santafesino considera que el objeto propio es “la materia del derecho municipal científico y del positivo vigente en el país de que se trate”, atribuyendo al derecho municipal “el carácter de ciencia jurídica autónoma, distinta de la sociología municipal y de la ciencia del gobierno municipal, pero no independiente o separada de éstas”.²⁹ Recordemos que consideraba esta disciplina jurídica como integrada por el derecho municipal “científico”, que es “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y por el derecho municipal “positivo”, que es “una rama del derecho público interno”.³⁰

18. Esto es coincidente con nuestra definición sobre el derecho municipal, y en consecuencia, el objeto de esta disciplina jurídica no puede ser otro que el municipio. Como antes lo dijimos, se trata del enfoque de la ciencia jurídica sobre el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. Al ser el derecho de la ciudad, es forzoso estudiar el basamento sociológico de la institución municipal, constituido obviamente por la ciudad y las relaciones de vecindad. Tampoco escapa a esta parte del derecho público lo relativo al derecho municipal comparado, ya que estamos en presencia de una institución de vigencia universal, cualquiera que sea el régimen político imperante en los Estados.

Esta enunciación, que sólo abarca los temas centrales del derecho municipal y que desarrollaremos a lo largo de esta obra, muestra acabadamente que existe un objeto propio, específico, con máxima suficiencia para postular la autonomía científica del derecho municipal, y, por ende, su autonomía didáctica.

29 *Ibidem*, capítulo I, p. 33.

30 *Ibidem*, pp. 18 y 19.

19. Más adelante veremos las relaciones de esta disciplina con otras de tipo jurídico y, en particular, con el derecho público, pero ello en modo alguno autoriza a considerar —según lo hacen las teorías negatorias de la autonomía científica— al derecho municipal como un capítulo especializado del derecho político, o constitucional, o público provincial o administrativo. Cualquiera de los enfoques realizados por estas otras ramas del derecho público no alcanzan entidad válida para abrazar en forma sistemática un fenómeno de tan vasta extensión, profundidad y riqueza como el municipal.

Nadie puede desconocer la importancia del tributo de estas otras ramas para el derecho municipal; pero, reiteramos, la única manera racional y sistemática de conocer al municipio es mediante una disciplina que lo comprenda integralmente, bajo el punto de vista jurídico. Piénsese, para corroborar este aserto, que el municipio puede ser analizado —como antes lo dijimos— desde otras muchas ciencias, que no son jurídicas (recuérdense las opiniones de Poviña, Carmona Romay y Dana Montaña en el apartado I: Definiciones). Por estas razones nos unimos a los municipalistas que exaltaron la autonomía científica del derecho municipal, y expresamos nuestra discrepancia con quienes trataron y tratan de convertir a la materia en un capítulo de otra disciplina de derecho público.

20. Creemos que el derecho municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el derecho municipal “político” (que estudia la teoría del municipio), el derecho municipal “constitucional” (referido a las estructuras gubernativas locales), el derecho municipal “administrativo” (que investiga al municipio como administración local) y el derecho municipal “financiero” (que analiza las finanzas locales), o sea, las distintas partes del derecho municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Sólo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del derecho municipal comparado.

3. *Método*

21. Respecto del *método*, expresa Dana Montaña: “Materias como el derecho municipal requieren, por su naturaleza, el método *histórico-político*, por la misma razón que las ciencias relativas a la organización del

Estado y de los entes públicos menores (provincias, municipios, etcétera) no pueden prescindir de la historia y de la política científica”.³¹ Compartimos el criterio de que a esta disciplina le resulta insuficiente para aprehender su objeto el método exegético, más propio del derecho privado, y que sólo alcanza al análisis de los textos legales. Aquí es menester abrir juicios de valor sobre las leyes, las instituciones y el régimen municipal. No se puede prescindir, pues, de enfoques históricos, sociológicos y políticos, que son fundamentales para conocer la realidad del municipio, más allá de lo que disponen las normas jurídicas.

César Enrique Romero³² expresaba:

Adoptamos, por eso, el enfoque que caracteriza a la ciencia política, que computa los datos no solamente formales de las cuestiones constitucionales, sino los que ofrece la realidad de su vigencia. Es cierto que el esquema básico, el punto de partida, son las instituciones tal cual aparecen legisladas en los textos constitucionales. Pero no se trata de llegar a ellas con criterios dogmáticos, propios del positivismo jurídico, que solamente atienden a los elementos formales o teóricos. Si no se abandona ese dogmatismo tradicional no será posible lograr una comprensión fecunda de los problemas constitucionales, pues muchos de los esquemas estrictamente jurídicos descritos en la Constitución, sólo se los interpreta cabalmente si se tienen presentes los condicionamientos histórico-sociales que una vez influyeron sobre el legislador para que los impusiera; ni menos podría darse una interpretación que, recogiendo las realidades vivas del presente, permita conferirles un enfoque vivificante a institutos creados en otra época, pero que aún la comunidad mantiene como válidos.

De otra parte, hay instituciones jurídicas que han perdido todo arraigo en la vida y en los hábitos de los pueblos. Por ello es importante superar el criterio clásico, ya que de otro modo corremos el riesgo de hablar de cosas en cierto modo abstractas, que carecen de vigor y vitalidad, porque la realidad transita por otras sendas (*op. cit.*, p. 13).

Y agregaba más adelante:

Una posición metodológica como la asumida aquí, tiene que ver con el reconocimiento de que asistimos a una época de cambio histórico, en la

³¹ *Ibidem*, p. 28.

³² *Introducción al derecho constitucional*, Buenos Aires, Zavallia, 1976, capítulo I: “El derecho constitucional como realismo jurídico”.

cual nos hallamos irremediablemente inmersos. Los cambios socioeconómicos, políticos y culturales hacen su impacto, en primer lugar y en forma bastante inmediata, en el ámbito constitucional, cuyo soporte y «hábitat» son las estructuras políticas (*op. cit.*, p. 15).

22. Trátase de una óptica “realista” que es la hoy imperante en el estudio del derecho público. En efecto, luego de los aportes de Duguít, Hauriou, Smend y Heller, se ha impuesto prácticamente en forma unánime, no sólo en el país sino en el mundo, esta corriente del derecho público que incorpora elementos sociológicos y políticos para desentrañar la verdad y realidad de las instituciones.

Siendo el derecho municipal parte incuestionable del derecho público, resulta de aplicación este criterio metodológico, que además encuentra fundamento en la propia ontología del orden jurídico, conformado por normas, hechos y valores, según lo destaca la teoría tridimensionalista.³³

23. Recientemente Fernando Martínez Paz, académico de derecho de Córdoba, se ha referido en un estudio a *La enseñanza del derecho. Modelos jurídico-didácticos*,³⁴ donde señala tres modelos: el jurídico unidimensional, el derecho como experiencia jurídica tridimensional y el mundo jurídico multidimensional.

Los dos primeros modelos se corresponden a las distintas visiones que antes mencionamos del derecho sólo considerado como ciencia de las normas, o por el contrario, en tres dimensiones: hechos, normas y valores. Al referirse al tercer modelo, como el más actual y correcto,

³³ Cfr. Romero, César Enrique, *op. cit.*, p. 28, y Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional*, Ediar, t. I, capítulo I, p. 11.

Pensaba el gran profesor de Córdoba: “...que el derecho constitucional de nuestro tiempo —acaso respondiendo al signo de los mismos, que se alude en la encíclica *Pacem in Terris* (Juan XXIII, 1963)— no se agota ya con el solo estudio de las Constituciones o leyes fundamentales de la comunidad contemporánea, sino que debe necesariamente esclarecer aspectos fácticos y considerar valores. No es ya sólo puridad normativa; es ello, sin duda —y en gran proporción—, pero hay otros aspectos que los procesos históricos promueven —incluso sus propias distorsiones— que deben computarse para arribar a la «verdad de su funcionamiento».

El dogmatismo conduce, en gran medida, a la ficción política, esto es, a un área donde los cambios sociales e históricos producen sus primeros impactos. La senda cognoscitiva propuesta nos parece el único procedimiento o técnica idónea para rescatar la fe en el derecho, como supremo instrumento de paz, justicia y libertad que hacen a la vida digna” (*op. cit.*, p. 29).

³⁴ Córdoba, Argentina, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Educación, El Copista, 1995, pp. 14 y ss.

señala las siguientes dimensiones del mundo jurídico: la antropológica, la social, la cultural y la ética, y, en consecuencia, menciona un nuevo punto de vista metodológico, designado “el pluralismo metodológico apoyado en la investigación científica interdisciplinaria”.

Concluimos afirmando que estos modernos criterios son de aplicación al estudio de nuestra disciplina.³⁵

4. *Autonomía didáctica*

24. En cuanto a la autonomía *didáctica* del derecho municipal, tal como lo anticipamos, también está discutida, ya que es un aspecto ligado a la autonomía científica. Quienes la rechazan consideran a la materia como parte de otras disciplinas, ya mencionadas. Con base en estas posiciones, se encuentran estudios referentes al municipio en los programas y obras de ciencia o derecho político, derecho constitucional, derecho financiero y, en mayor medida, derecho administrativo. Esto ocurre tanto en América como en Europa, siendo menester destacar los aportes de los administrativistas, que consideran esencialmente al municipio como “administración local”.

25. Los municipalistas, en cambio, han tratado de establecer la autonomía didáctica del derecho municipal, lográndolo en pocos casos. En Europa, según Bermejo Gironés, fueron Alemania y Dinamarca los primeros países en establecer cátedras especiales de derecho y ciencia municipal. En España, en 1910, se creó en la Universidad de Madrid la cátedra de derecho municipal comparado, confiada al eminente maestro

35 Martínez Paz caracteriza al programa interdisciplinario propio del mundo jurídico multidimensional de la siguiente manera: “a) se entiende por disciplina el conjunto de hechos, de conceptos, de relaciones y de estructuras pertenecientes a una misma categoría de fenómenos, vinculados por principios organizadores; b) una manera eficaz de identificar una disciplina consiste en reconocer su método, es decir, el modo en que se dan las diversas operaciones en la realización de la disciplina. Cada una de estas operaciones, descriptiva, analítica, explicativa y constructiva, es distinta según los objetos con que se enfrenta; c) las disciplinas tienen un campo semántico coherente con su método de producción del conocimiento y un modo de legitimar el conocimiento producido; d) toda disciplina puede ser considerada como una actividad cuyo objetivo es crear y utilizar modelos, por lo cual cada uno construye sus propios y distintos esquemas; e) toda disciplina es producto de un desarrollo histórico. Las contingencias históricas que aceleran, o no, el progreso de una disciplina, están unidas, por una parte, a su lógica interna, y por otra, se ven sometidas a fuerzas externas (valores socio-culturales, ideologías, etcétera) que están en constante cambio” (*op. cit.*, p. 26).

Adolfo Posada, de notable influencia en los estudiosos de la materia, en virtud de su libro *El régimen municipal de la ciudad moderna*.

En América, Cuba, como resultado del accionar de municipalistas de la talla de Carrera Jústiz, Angulo y Pérez, Capablanca y Carmona Romay, tuvo en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana, las cátedras de gobierno municipal, derecho municipal comparado y la de historia de las instituciones locales de Cuba.³⁶ También hubo cátedras de derecho municipal en universidades de Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Brasil. En este último país el diputado Aliomar Baleeiro presentó en 1951, en el Congreso nacional, el proyecto 788 de creación de la cátedra de “Derecho, gobierno y finanzas municipales”. Sin embargo, en virtud del proyecto 1122, de 1952, iniciado en la Asamblea Legislativa del estado de San Pablo y que recibió sanción aprobatoria en 1954, se creó la primera cátedra de derecho municipal en la Universidad de San Pablo.³⁷

Actualmente existen cátedras de derecho municipal (“*Local Government Law*”) en los programas de las facultades de derecho de las universidades de Alabama, Berkeley (California), Georgia, Harvard, Idaho, Kansas y Wyoming, entre otras casas de estudio estadounidenses, como cursos electivos en los años superiores de la carrera.

26. América siempre tuvo conciencia municipalista, manifestada en conferencias de abogados y congresos interamericanos de municipios, que constituyen importantísimos cuerpos de doctrina, donde sugirió la creación de cátedras de derecho municipal. Cabe mencionar en tal sentido la III, IV y V Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, el IV Congreso Histórico Municipal Americano y la III y IV Reunión Interamericana de Municipios.³⁸

27. En posición concordante con esta tendencia se expidió el VII Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Río de Janeiro en 1958. Las recomendaciones adoptadas fueron redactadas por el relator, doctor Dana Montaña, y habían sido aprobadas previamente por el Primer Seminario Interamericano de Estudios Municipales, organizado por la Escuela de Sociología y Política de la Universidad de San Pablo. Ellas expresan:

36 Cfr. Dana Montaña, Salvador, *op. cit.*, p. 22.

37 Cfr. Oliveira, Ives de, *op. cit.*, pp. 24-33.

38 Cfr. *ibidem*, pp. 39-42.

Primero: recomendar a las universidades del continente la intensificación de los estudios municipales en todas sus ramas, o sea, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, estableciendo cátedras de Sociología Municipal, de Derecho Municipal y de Gobierno Municipal, sin perjuicio de mantener las ya existentes de Derecho Municipal Comparado, teniendo en cuenta la importancia que tiene el municipio para la vida individual, familiar y estatal; segundo: propiciar la autonomía científica del llamado «Derecho Municipal», dada la importancia adquirida por su objeto propio, como medio de promover la investigación y la enseñanza de los problemas municipales y de desarrollar el espíritu de autonomía comunal; tercero: recomendar a los municipios de América el fomento de la investigación y de la enseñanza de la ciencia municipal, en su triple aspecto sociológico, jurídico y político, instituyendo centros de estudios, bibliotecas especializadas, institutos docentes de investigaciones, bolsas y premios para los estudios municipales.

Y con respecto al asesoramiento:

...que se estimule por todos los medios y especialmente por el asesoramiento indispensable de los técnicos, la colaboración del derecho municipal científico en la elaboración de las normas legales, incluyendo como asesores de los legisladores a especialistas del derecho municipal y estableciendo legalmente los estudios, informaciones previas, dictámenes y consultas, cuando fuera el caso, y además expedientes de la moderna técnica legislativa, a fin de que la reglamentación de carácter general sobre la materia municipal, asegure su legalidad, su acierto y la oportunidad de las normas que contenga.³⁹

28. En la Argentina, la primera cátedra fue la de derecho municipal comparado, creada en 1921 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral, siendo delegado organizador de la Facultad el doctor Benito Nazar Anchorena, bajo la presidencia del doctor Hipólito Yriyoyen.

En las facultades de derecho de las universidades nacionales de Córdoba y Buenos Aires, también se dictó derecho municipal a partir de 1923 y 1926, respectivamente, aunque en la primera junto al derecho

³⁹ Cfr. “La autonomía científica del derecho municipal”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, Maracaibo, Venezuela, núm. 3, septiembre-diciembre de 1961, p. 43.

público provincial, mientras ejercía la titularidad el doctor Luis Eduardo Molina. Lo mismo ocurrió luego en la Facultad de Derecho de La Plata. Al correr riesgo de ser suprimida en 1944 la cátedra en la del Litoral, asumió con brillantez su defensa el maestro Alcides Greca, como antes lo dijimos. Sin embargo, la cátedra fue abolida del mismo modo que la porteña, en 1948.

29. Al referirse a tal eliminación, Carlos Mouchet expresó que, no obstante la defensa de Greca, “esta disminución del interés por los estudios sobre el municipio, es paralela con el proceso de centralización del poder y de la administración que ha venido padeciendo nuestro país desde hace muchos años, poniendo en crisis el federalismo y las instituciones municipales”.⁴⁰ Asimismo, Dana Montaña sostiene que la supresión de las cátedras fue resultado de las ideas políticas imperantes en el gobierno, que al poco tiempo, en 1949, con las reformas a las Constituciones nacional y provinciales, afectaron decisivamente las pocas autonomías municipales existentes.⁴¹

No obstante la derogación de dichas reformas constitucionales y la afirmación de las modernas tendencias imperantes en el actual régimen municipal argentino, no se reimplantó el estudio del derecho municipal en las universidades citadas.

Actualmente existe una cátedra de derecho municipal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Además la materia se estudia junto a derecho público provincial en las facultades de derecho de las universidades nacionales del Comahue, Córdoba, Corrientes, Cuyo y La Plata, y de las universidades de Belgrano y Morón. Ocurre lo propio en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, pero con el carácter de “optativa” en el ciclo profesional orientado, lo que esperamos que se modifique, incluso en razón de la autonomía plena reconocida por la Constitución nacional a la ciudad de Buenos Aires.

30. Deploramos profundamente esta realidad. Consideramos fundamental el estudio del derecho municipal en cátedras específicas en todas las facultades de derecho. Esta afirmación es válida para el estudio del derecho público provincial, que ha seguido similar suerte. En consecuen-

40 Citado por Dana Montaña, Salvador, *Estudios de política y derecho municipal*, p. 29.

41 *Cfr. ibidem*, p. 28.

cia, propugnamos la reforma de los planes de estudio de las facultades de derecho del país, mediante la inclusión de los siguientes cursos de derecho público político, a razón de uno por año de carrera y en este orden: derecho político, derecho constitucional, derecho público provincial, derecho municipal y derecho administrativo. Caso contrario, por una parte abjuraríamos del federalismo, y por otra, nos resignaríamos a prescindir con falencia inexcusable del análisis jurídico sobre la ciudad, que es una de las más formidables obras humanas.

31. La importancia teórica y práctica del derecho municipal no sólo aconseja su estudio en cátedras de las facultades de derecho, para la formación de abogados. Es imprescindible la creación de organismos dedicados al examen e investigación del municipio y del urbanismo, para fomentar la conciencia municipalista, perfeccionar las instituciones locales, capacitar a funcionarios y empleados e intercambiar antecedentes y experiencias con otros países. Creemos que debería existir uno en cada provincia y a nivel federal.⁴²

Esa es la vía expedita para superar el notorio abandono en que se hallan los estudios de temas locales en el país, en contraste con la realidad de no pocos países americanos y europeos, dotados de esta clase de instituciones, como el Instituto Brasileño de Administración Municipal,

42 Así lo propiciamos en el artículo 207 de nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, con el nombre de Instituto Provincial de Estudios Municipales.

Ese fue el directo antecedente del artículo 186 de la ley 8102, vigente Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba, que establece: “Créase el Instituto Provincial de Capacitación Municipal que tendrá como fines: a) estudio e investigación de temas municipales; b) organización de cursos permanentes y transitorios de perfeccionamiento del personal que actúe en materia municipal; c) organización de congresos municipales; d) toda otra actividad tendente al afianzamiento del régimen municipal, pudiendo por tal motivo vincularse con organismos similares del país o del extranjero. La reglamentación deberá prever la participación de autoridades municipales en la conducción de este organismo”. Lamentablemente no fue reglamentado el artículo y todavía no funciona este importante organismo.

En nuestro carácter de diputado de la nación presentamos a la Cámara un proyecto de creación del Instituto Nacional de Estudios Municipales, con fecha 15 de septiembre de 1992, con similares objetivos del que logramos sancionar en la provincia de Córdoba. Postulamos que su presidente debía ser designado por el presidente de la República, pero a propuesta de los intendentes de las ciudades capitales de provincia. Véase en detalle el proyecto y su fundamentación en nuestro libro *Labor parlamentaria*, diciembre de 1991-abril de 1994, t. 1, pp. 276 y 277, editado en 1995 por la Imprenta de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

el Fundacomun en Venezuela, el Instituto de Estudios Municipales del Uruguay, etcétera. El modelo fue, desde nuestro punto de vista, el Instituto de Estudios de Administración Local de España, que cumplió, con elevada eficiencia, no sólo las funciones que mencionábamos, sino que además fue un importantísimo centro de difusión de la problemática local mediante sus cursos para alumnos americanos.⁴³

32. Otras modalidades que deben ser utilizadas para estos objetivos son: la realización de congresos, seminarios, cursos o ateneos y la intensificación de las relaciones intermunicipales. Asimismo, municipios y sus federaciones o confederaciones deben vincularse a similares de otros países y a entidades de la importancia de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) o la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA). Se trata, finalmente, de exaltar el municipalismo como medio de unión y fraternidad entre los pueblos y ciudades del mundo.

III. RELACIONES DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS CIENCIAS

1. Según Carmona Romay

33. Carmona Romay vinculó a la ciencia del gobierno municipal con ciencias auxiliares y ciencias relacionadas. Las primeras, que le prestan sus primeros principios, son:

- 1) La sociología.
- 2) Las ciencias políticas:
 - a) Historia de las instituciones políticas.
 - b) Teoría general del Estado.
 - c) Ciencia del gobierno.
 - d) Ciencia de la administración.
- 3) Las ciencias jurídicas:
 - a) Derecho constitucional.
 - b) Derecho administrativo.

⁴³ Recordamos con cariño nuestra participación en el II Curso de Administración Municipal y Desarrollo Rural, al cual asistimos becados por concurso, por el Ministerio de Relaciones Exteriores de España y la Organización de Estados Americanos.

- c) Derecho municipal.
 - d) Derecho fiscal.
 - e) Derecho civil.
 - f) Derecho penal.
 - g) Derecho procesal.
 - h) Derecho mercantil.
- 4) Administración pública y administración municipal.
 - 5) Economía política.
 - 6) Urbanismo.
 - 7) Estadística.
 - 8) Higiene pública.

Las segundas, designadas ciencias relacionadas porque le prestan datos y noticias, son:

- 1) Historia de las ideas políticas.
- 2) Historia general.
- 3) Derecho internacional (público y privado).
- 4) Geografía, etcétera.⁴⁴

2. Según Salvador Dana Montaña

34. Salvador Dana Montaña señala las siguientes relaciones del derecho municipal: en primer lugar, con las demás ramas del derecho, y en particular con las de derecho público; en segundo lugar, con la sociología, que es la “ciencia social general”, y otras ciencias de “carácter especulativo, físico-naturales, como la psicología aplicada y la antropología aplicada y las ciencias descriptivas, como la historia (general e institucional, o política), la geografía y la historia de las doctrinas políticas, y también con algunas artes liberales, como la medicina, la higiene, la administración pública, etcétera, y estéticas, como la arquitectura, etcétera”.⁴⁵ Destaca especialmente las vinculaciones con la sociología, la historia, la economía y, sobre todo, la política, ya que el derecho municipal utiliza el método de esta ciencia.⁴⁶

44 Citado por Dana Montaña, Salvador, *Estudios de política y derecho municipal*, p. 35.

45 *Ibidem*, p. 34.

46 *Idem*.

3. *Con el derecho político, constitucional, administrativo y financiero*

35. De estas relaciones, consideramos que cabe mencionar específicamente, por ser más estrechas y próximas, las que tienen lugar con el derecho político, derecho constitucional, derecho administrativo y derecho financiero. La aplicación a la institución municipal de los principios de estas disciplinas conforma, bajo nuestro punto de vista, distintas partes del derecho municipal: el “político”, “constitucional”, “administrativo” y “financiero”, que como antes lo expresamos, son aspectos esenciales de la materia.

36. El derecho político brinda su método y sus estudios sobre teoría del Estado, régimen político, descentralización, participación política, etcétera, de aplicación en la teoría del municipio, la democracia local, la posición del municipio en el Estado, etcétera.

37. El derecho constitucional establece los principios fundamentales del régimen municipal y de la organización política y administrativa del país, lo que resulta básico para el derecho municipal.

38. El derecho administrativo ofrece su amplia temática para el estudio del municipio como administración local, que tiene entre sus clásicas funciones la de prestar servicios públicos, ejercitar poder de policía, ser titular de dominio público, realizar contratos administrativos, etcétera, y que revelan la importancia de estas relaciones. Además, una rama del derecho administrativo, el derecho urbanístico, ha alcanzado extraordinaria dimensión, mostrando la interdependencia de estas disciplinas.

39. El derecho financiero, con su tríada de gasto público, recurso público y presupuesto, mantiene vigoroso nexo con el derecho municipal en los aspectos relativos a las finanzas locales.

IV. FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

1. *La Constitución nacional*

40. La primera fuente del derecho municipal es la Constitución nacional. Naturalmente, varía en cada ley suprema el alcance de la regulación atinente al municipio. En la nuestra, antes de la reforma de 1994, sólo existía una referencia general, la del artículo 5o., que obliga imperativa-

mente a las provincias a asegurar “el régimen municipal”, y otras particulares, relativas al municipio de la capital federal, en los artículos 67, inciso 27; 81 y 86, inciso 3.

La reforma constitucional de 1994 ha prestado la debida atención al gran tema municipal. Por una parte, en el artículo 123 se asegura el principio de la autonomía municipal en todos sus aspectos. Por otra parte, en el artículo 129 y sus correlativos, se reconoce una especial jerarquía a la ciudad de Buenos Aires, modificándose en profundidad el régimen anterior. Además se fortalece el ejercicio de los poderes de policía e imposición provinciales y municipales en el artículo 75, inciso 30.

En otros países, el régimen local ha merecido mayor atención por parte del Constituyente, existiendo normas que establecen las bases de él; v. gr., la nueva Constitución española de 1978, en los artículos 140, 141 y 142, o la Constitución de Venezuela, que le destina los artículos 12, 16, 17, 25-34, 47, 124, 126, 134-137, 140, 215, 224, 225, 229, 233 y 235.

2. *Las leyes que se dicten en consecuencia de la Constitución*

41. Destacamos el *Código Civil*, que se refiere a las municipalidades en varios artículos. En el 33, con respecto a la personalidad jurídica; en el 2344, relativo al patrimonio comunal; en el 1624, atribuyendo a las municipalidades la competencia para reglar el servicio doméstico; en el 2069, que hace lo propio con las loterías y rifas, y en el 2535, disponiendo que el producto de la subasta de un bien perdido corresponde a la municipalidad del lugar donde se lo halló.

3. *Las Constituciones provinciales*

42. Los países federales, como el nuestro, legislan con mayor detalle lo atinente al régimen municipal, ampliando los postulados prescritos por la Constitución nacional.

4. *Las leyes orgánicas municipales*

43. Que desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales. Estas leyes, en los países unitarios, son dictadas por el

gobierno central, mientras que en los federales, por cada uno de los gobiernos estatales o provinciales. Éste es el caso de la Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Suiza, Alemania Federal, etcétera, variando la legislación en cada provincia, estado o *Lander*.

5. *Las cartas orgánicas municipales*

44. Prácticamente cumplen la función de las leyes orgánicas municipales, en los municipios que pueden dictarlas, en reconocimiento de una especie de poder constituyente local.

6. *Las ordenanzas, decretos y resoluciones municipales*

45. Se trata, con más adelante se verá, del ejercicio de funciones legislativas por parte de los gobiernos locales. Las normas de mayor entidad en este sentido son las ordenanzas —también llamadas acuerdos en otros países—, que en muchos casos son verdaderas leyes locales, por sus caracteres de generalidad. En otros casos, por ser particulares o referirse a derechos subjetivos, son actos administrativos. Son sancionadas por cuerpos deliberativos, comúnmente designados concejos deliberantes.

46. Los decretos, reglamentarios o no, emanan casi siempre del departamento ejecutivo, lo mismo que las resoluciones, aunque estas últimas también pueden originarse en autoridades inferiores a aquél.

47. Esta legislación municipal puede ser dividida en interna y externa. La primera “se refiere esencialmente a la organización y el procedimiento administrativo, la actividad de su personal, la gestión financiera, la formalización y el cumplimiento de contratos administrativos y la prestación de servicios públicos”.⁴⁷ La segunda

...es dictada, fundamentalmente, en ejercicio del denominado poder de policía. Mediante éste, por vía legislativa se limita o reglamenta el ejercicio de los derechos individuales reconocidos constitucionalmente a los habitantes (artículo 14 de la Constitución nacional), para salvaguardar la seguridad, salubridad, comodidad y moralidad públicas y, en definitiva,

⁴⁷ Cfr. y ampliar en el *Manual de gobierno y administración municipal*, CFI, pp. 45 y ss.

para tutelar el orden público y promover el bienestar general. Las principales materias a las que se refiere esta legislación son: urbanismo, edificación, tránsito, higiene pública, moralidad, uso de bienes públicos municipales y tributación.⁴⁸

7. Otras fuentes

48. Después cabe señalar como fuentes la *jurisprudencia*, la *doctrina*, las *costumbres*, las *instituciones locales anteriores* y el *derecho comparado*.

8. La técnica

49. También debe mencionarse a la *técnica* como fuente del derecho municipal. Ello se advierte con los descubrimientos científicos, que a partir de la máquina de vapor revolucionaron la vida humana, produciendo formidables modificaciones en la estructura social. En efecto, hasta el advenimiento del industrialismo, no existían mayores diferencias entre la forma de vida de los patricios del Bajo Imperio y los nobles del Renacimiento, o de los campesinos de la antigua Roma y los de Europa en tiempos de la Revolución francesa. Pero luego de la Revolución Industrial comenzó a forjarse una nueva sociedad con el capitalismo, el proletariado, el imperialismo y el urbanismo.⁴⁹

Estos cambios —como no podía ser de otra manera— afectaron profundamente al Estado y al derecho, siendo la municipal una de las ramas que en mayor medida han sentido este proceso transformador. Y como la sociedad y su producto por antonomasia: la ciudad, continúan su evolución, es impredecible el grado de desarrollo que podrá alcanzar esta parte del derecho público que tiene en la técnica una de sus fuentes más dinámicas.⁵⁰

48 Cfr. y ampliar en *ibidem*, pp. 47 y ss.

49 Cfr. Greca, Alcides, “Las modernas fuentes del derecho municipal”, *Revista de Derecho y Administración Municipal*, vol. XV, núm. 111, enero-junio de 1939, mayo de 1939, p. 10.

50 Para un análisis más detenido véase el trabajo antes citado de Alcides Greca.