

Autonomía y competencias municipales en Roma. Proyecciones en la Argentina del siglo XXI

Por Andrea Silvana Mederos³⁵⁹

Resumen

Los romanos, debido a su necesidad de descentralización administrativa, crearon diferentes tipos de ciudades, a las que les otorgaron distintos status. Dentro de éstas se destacan en importancia las colonias y los municipios, de los cuáles es importante destacar las similitudes y diferencias. El municipio, creado por una ley especial, contaba con una gran autonomía, teniendo órganos propios de gobierno, gozando de la posibilidad de dictar sus propias normas y de desarrollarse con cierta independencia de Roma.

En Argentina es nuestra constitución la que establece la autonomía municipal e impone a las provincias la tarea de fijar los alcances de ésta, siendo por ello de diferentes alcances en cada uno de los 23 estados provinciales.

Palabras clave: *Municipium*; autonomía; Roma

Sumario

I. *Municipium* en Roma; I. a. *Clases de municipios*; I. a. 1. *Ager romanus*; I. a. 2. *Municipios latinos*; I. b. *Autonomía municipal en Roma*; II. Los municipios en el derecho argentino del siglo XXI; II. a. *Los municipios en la Constitución Nacional Argentina*; II. b. *La autonomía municipal en las constituciones provinciales*; III. Conclusión.

³⁵⁹ Profesora en: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Matanza y Universidad Abierta Interamericana.

I. *Municipium* en Roma:

Al igual que en Argentina, los municipios en Roma eran ciudades con un sistema particular de gestión. Muchos fueron ciudades preexistentes a la conquista. En relación a la descripción física de la ciudad podemos tomar la definición de Pomponio, citado en *Libro singularis*, “D. 50. 16. 239. 6. ‘*urbs*’ ab urbo appellata est: urbare est aratro definire. Et Varus ait urbem appellari curvaturam arati, quod in urbe condenda adhiberi solet. 7. ‘*Oppidum*’ ab ope dicitur, quod eius rei causa moenia sint constituta. 8. ‘*Territorium*’ est universitas agrorum intra fines cuiusque civitatis: quod ab eo dictum quidam aiunt, quod magistratus eius loci intraq eos fines terrendi, id est summovendi ius habent.”³⁶⁰

El *municipio* es, en sus orígenes, una ciudad aliada a Roma y sujeta a obligaciones militares, cuyos habitantes gozaban de una suerte de ciudadanía inferior. A mediados del siglo III a. C. hasta el 90 a. C. los distintos municipios fueron obteniendo gradualmente la plena ciudadanía romana, y en el 89 a. C. la condición municipal se extiende a toda la comunidad de derecho latino, devenida de derecho romano en edad imperial. El término define toda comunidad itálica autónoma que no sea una colonia romana. Esta institución gradualmente se extiende a las provincias.

Esta célula política será bautizada por los romanos como *Municipium* en el siglo IV a. C. Modestino recordaba a los municípes³⁶¹ de las colonias y a los partícipes políticos del centro que Roma era, finalmente, la patria común.³⁶²

³⁶⁰ § 6. Se llama *Urbs* (ciudad), de *urbum* (esteva); urbanizar es deslindar con el arado; y dice Varo que se llama *urbum* (esteva) la curvatura del arado, que se suele emplear al fundar una ciudad (urbe); § 7. Se dice *oppidum* (ciudad fortificada) de *ops* (amparo), porque por causa de este se hacen las murallas; § 8. Es “territorio” la universalidad de los campos dentro del término de cualquier ciudad; algunos dicen que fue llamado así porque el magistrado de este lugar tiene dentro de tales términos el derecho de aterrar, esto es, de desterrar.

³⁶¹ D. 50, 1, 1, Ulpiano; *Comentarios al Edicto, libro II.* “Constituye al municípe, o el nacimiento, o la manumisión, o la adopción. 1. -Y a la verdad, se llaman propiamente municípes los partícipes del cargo, admitidos en la ciudad para que con nosotros desempeñen los cargos; pero ahora llamaremos abusivamente municípes a los ciudadanos de su propia ciudad, por ejemplo, o los Campanos, y a los Puteolanos”; D. 50, 1, 1, 0, Ulp. 2 ad ed. “*Municipem aut nativitas facit aut manumissio aut adoption*”; D. 50, 1, 1, 1, Ulp. 2 ad ed. “*Et proprie quidem municípes appellantur muneris partícipes, recepti in civitatem, ut munera nobiscum facerent: sed nunc abusive municípes dicimus suae cuiusque civitatis cives, ut puta Campanos, Puteolanos*”.

³⁶² D. 50, 1, 33, Modestino: De las manumisiones, libro único. “Roma es nuestra patria común.”

Papiniano refiere que “se entiende que los municipes saben lo que saben aquellos a quienes se les encomendó todo el cuidado de la república”.³⁶³

Se cree que la primera vez que se empleó propiamente el sistema de *municipium* fue en el año 181 a. C. a una tribu llamada Tusculana.³⁶⁴ Mediante la institución municipal el Imperio Romano concedió a sus localidades autonomía sin independencia permitiéndoles de este modo desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural, sin perder el control.

Durante la República la fundación de municipios se restringió al territorio itálico, pero a partir del Principado la fórmula imperante fue el municipio. Desde el siglo VIII el municipio fue considerado como una ciudad³⁶⁵ con una administración autonómica de magistrados, curias y comicios. Petit la equipara con las prefecturas, que son municipios cuyo poder judicial se ejecuta por un *prefectus* enviado de Roma.³⁶⁶

El municipalista español Adolfo Posada³⁶⁷ señala como características del municipio romano las siguientes:

1. Un territorio o espacio geográfico propio.
2. Un pueblo que se manifestaba en su asamblea general.³⁶⁸
3. Una organización, representada en un cuerpo deliberante (Curia) con sus autoridades (Magistraturas).
4. El culto a los dioses.³⁶⁹

El gobierno y la administración de los municipios estaban a cargo de dos

³⁶³ D. 50, 1, 14, Papiniano: Cuestiones, Libro XV. “Se entiende que los municipes saben lo que saben aquellos a quienes se les encomendé todo el cuidado de la república.”

³⁶⁴ Hernández, A. (2014). *El municipio*. Ciudad de México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 92.

³⁶⁵ Para Paulo, la denominación “ciudad” se limita a los muros, pero la de “Roma” se amplía a los edificios inmediatos, lo que es más extenso. Digesto 50, 16, 2. “‘*Urbis*’ *appellatione muris, ‘Romae’ autem continentibus aedificiis finitur, quod latius patet.*”

³⁶⁶ Petit, E. (1961). *Tratado elemental de Derecho Romano*. Ciudad de México: Editora Nacional, p. 85.

³⁶⁷ Posada, A. (1927). *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 3ª edición. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, p. 40 y 41.

³⁶⁸ De Francisci, P. (1968). *Sintesi Storica del Diritto Romano*. Roma: Edizioni dell’ateneo, p. 331. “*Le assemblee che, a seconda il tipo di divisione, sono dette comitia, tributa o curiata, non hanno altra competenza all’infuori di quella elettorale, che durò molto più a lungo che in Roma.*”

³⁶⁹ Posada, A. (1979). *Conceptos municipalistas de la vida local*. Madrid: IEAL. Recuperado de <http://www.municipium.cl/Pensamiento/quees.html>

duumviros, que conformaban el colegio de los *quatuorviros*. Eran los supremos magistrados municipales, constituían un órgano ejecutivo colegiado con atribuciones ejecutivas, judiciales,³⁷⁰ legislativas, militares y presidían las Asambleas populares y el Consejo municipal. Dentro de los magistrados menores se encontraban los ediles y los cuestores. Los primeros tenían a su cargo función de policía en general, seguridad, salubridad, y los otros se encargaban de la custodia y administración del tesoro municipal. Los municipios podían realizar ciertos actos jurídicos.³⁷¹

El pretor urbano era el único que podía resolver en materia económica los litigios de cierta cuantía y las cuestiones penales mayores que se producían en el municipio, porque los magistrados locales solo podían atender cuestiones económicas y penales menores. También se podía accionar contra el municipio, o contra sus autoridades.³⁷²

³⁷⁰ D. 2. 1. 12. Ulpiano, Ad Edictum XVIII: "No es lícito a los magistrados municipales imponer pena capital a un esclavo; pero no se les ha de denegar la imposición de una pena moderada." / D. 26, 5, 19, 119. Paulo; *Comentarios ci Plaucio, libro XVI*. "Cuando faltan los que pueden dar tutores, se manda que den tutores los decuriones, con tal que esté de acuerdo la mayoría; luego no es dudoso que puedan nombrar 5. uno de ellos"; § 1. -No es dudoso que el magistrado municipal pueda dar por tutor a un colega suyo.

³⁷¹ D. 6. 3. 1. 1. "A los que a perpetuidad tomaron en arriendo de los municipios un fundo para disfrutarlo, aunque no se hagan dueños, no obstante pareció bien que les competa la acción real contra cualquier poseedor; pero también contra los mismos municipios"; D. 10, 4, 7, 3. "También pueden ser demandados los municipios para que exhiban, porque tienen facultad para restituir, pues es sabido que ellos así pueden poseer, como usucapir, lo mismo se habrá de decir de también de los colegios y de las demás corporaciones".

³⁷² D. 4. 3. 15. 1. Ulpiano, Ad Edictum 11. "Pero dudase si se da la acción de dolo contra los municipios. Y opino, que, a la verdad, no puede darse por dolo; porque ¿qué pueden hacer con dolo los municipios? Pero si algún lucro les ha alcanzado por el dolo de los que administran sus bienes, juzgo que debe darse. Mas por el dolo de los decuriones se dará la acción de dolo contra los mismos decuriones"; D. 9, 2, 29, 7. "Los magistrados municipales, si hubieren causado daño con injuria, pueden quedar obligados por la ley Aquilia. Porque también cuando alguno hubiese recibido en prenda ganados, y los hubiese matado de hambre (...) mas si el magistrado hubiere actuado con violencia contra el que se resiste, no quedará obligado por la ley Aquilia, porque también cuando hubiese tomado en prenda un esclavo, y éste se hubiese ahorcado, no se da acción alguna"; D. 5. Ulpiano.; *Corolarios al Edicto, libro LXX*. 43, 24, 5, 10. "Dice el mismo, que en nombre de otro se puede interponer interdicto contra el procurador, el tutor, el curador, o el sindico de los municipes".

I. a. Clases de municipios romanos

Había dos tipos de municipios de los que me gustaría destacar sus características principales: el municipio romano y el latino.

El tipo de *municipium* depende del *status civitatis* de los habitantes, en algunos casos se les concede el privilegio de ser ciudadanos romanos (municipios romanos), y en otros se les da status de latinos (municipios latinos).

I. a. I. Ager romanus

Eran comunidades que tras haber sido sometidas a Roma mantuvieron cierta autonomía y libertad, aunque sus habitantes figuraban entre la lista de los ciudadanos romanos,³⁷³ los elementos de esa autonomía y libertad son tres:

I. a. I. a) Podían elegir a sus magistrados,³⁷⁴ lo que fueran colegiados.

En la época de César y Augusto eran comunes las colonias de magistrados *quattuorviri*, aunque los *duoviri*, magistrados posteriores al año 49 a. C. se constatan en municipios de menor rango. Los magistrados de las provincias eran responsables, al igual que los de Roma.³⁷⁵

Las magistraturas ordinarias eran el *dunvirato* y la *edilidad*. Se podía ejercer dos veces un cargo siempre que se dejara un intervalo de 5 años entre ambos períodos. El ejercicio de la magistratura permitía la entrada en la administración imperial y en el ejército.

- *Aediles*: Actuaban de forma colegiada durante un año. Entre ellos tenían *intercessio* y además los *duoviros* podían ejercer su *intercessio* contra ellos. Tenían derecho de asistencia sin voto a las deliberaciones de

³⁷³ Sus habitantes poseen la condición de ciudadanos romanos, por tanto a diferencia del resto podían ejercer los derechos de la *provocatio* (derecho de apelación), *comercium* y *connubium* (matrimonio).

³⁷⁴ D. 50, 1.26. Ulpiano; *Comentarios al Edicto del Pretor, libro 1.* “-Los magistrados municipales, como desempeñan una sola magistratura, representan también las veces de una sola persona; y esto se les concede de ordinario ciertamente por la ley municipal; pero aunque no les haya sido concedido, con tal que no les haya sido denegado, compete por la costumbre”

³⁷⁵ D. 50, 8, 66. [7.] Ulpiano; *Comentarios al Edicto del Pretor, libro 1.* “-Los magistrados de la república deben responder no solamente del dolo, sino también de la negligencia lata, y además de esto también de la diligencia”

los decuriones. Era necesario ocupar esta magistratura antes de ascender al *dunvirato*.³⁷⁶ Tenían a su cargo el *cura urbis*³⁷⁷ y *cura annonae*.³⁷⁸ Cada edil era ayudado por un secretario, cuatro esclavos públicos, un pregonero, un adivino y un flautista.

- *Duoviri*: Poseían la suprema potestas; ésta era la más alta magistratura ciudadana. Entre ellos podían usar la *intercessio*. Tenían la función de administrar justicia, intervenían en la manumisión de esclavos, gozaban de algunas competencias en lo contencioso y en la imposición de multas. Cada cinco años se encargaban de la realización del censo (recibiendo el nombre de *duoviros quinquenales* o *censores*). Como presidentes de la asamblea del *senatus* debían hacer observar el turno en el uso de la palabra y analizar si lo resuelto se oponía a la legislación vigente. En el *senatus* tenían derecho a vez pero no a voto.

- *Praefecti pro duoviris*: Este era un individuo que conocía profundamente el entramado administrativo de la colonia o municipio, si cualquiera de los *duoviros* dejaba la ciudad por más de un día era sustituido temporalmente por este prefecto.

- *Cuestores*: Eran elegidos anualmente, como los otros magistrados, en los mismos comicios. Generalmente eran dos (como los ediles o *duoviros*), pero podían ser más. Sus competencias eran principalmente financieras; eran los responsables de las arcas públicas y de la recaudación de las tasas de Roma.³⁷⁹

I. a. 1. b) El Populus integrado por los ciudadanos

Populus.³⁸⁰ Las asambleas estaban integradas por todos los hombres adultos con domicilio en el municipio. Para acceder al senado o a alguna magistratura

³⁷⁶ Mackie, N. (1983). *Local administration in Roman Spain*. London: BAR International Series 172, p. 60-61.

³⁷⁷ Conservación y vigilancia de los lugares públicos tales como la curia, los templos, circos, calles, plazas, termas, teatros, etc.

³⁷⁸ Aprovechamiento de los mercados, control de pesas y medidas, abastecimiento de agua, etc.

³⁷⁹ Andrés Hurtado, Gloria (2002). *Minicipium Calagurris Iulia Nassica*. Kalakorikos, p. 59.

era necesaria la constitución del *populus*, que se dividía en curias. Elegía a los magistrados anuales, los sacerdotes y aprobaba los decretos del senado.³⁸¹

I. a. 1. c) Un “Senado” entre cuya competencia está la elección de los magistrados y el control de la vida pública y la administración.

Estaba integrado por decuriones,³⁸² su cantidad variaba con la cantidad de población, y ellos debían pertenecer al *ordo*³⁸³ *decurionalis*,³⁸⁴ para lo que había que ser ingenuo, ciudadano, residir en la comunidad donde se ocupa el cargo, tener un patrimonio que le diera una renta³⁸⁵ y estar libre de faltas morales y legales. Cuando quedaban puestos vacantes los duoviros se encargaban de regular el acceso a estos cargos. Era también uno de los dos *duoviri* el encargado de convocar presidir las reuniones de este órgano. Estos senados solían reunirse en la curia, edificio situado en el foro junto a la basílica. Dentro de sus funciones se encontraba la de sancionar las actuaciones de la ciudad³⁸⁶ (lo concerniente a obras públicas, obras urbanas en general, finanzas locales, provisión de aguas, control de las tierras públicas y recaudación de impuestos, fijaba las fechas para los sacrificios y fiestas religiosos; en caso de emergencia podía convocar a un grupo de hombres armados y en lo jurídico funcionaba como una segunda instancia para las multas impuestas por los magistrados). Las decisiones de los decuriones eran los decretos,³⁸⁷ que se depositaban en el *Tabularium*. Por medio de ello intervenía en casi todos los actos de la comunidad.

³⁸⁰ D. 41, 2, 1, 22. Paulo. *Comentarios al edicto. LIBRO IIV*.⁴ “Los munícipes no pueden poseer nada por sí, porque no pueden convenir todos. Mas tampoco poseen el foro, la basílica, y otras cosas semejantes a estas, sino que usan promiscuamente de ellas. Pero dice Nerva, el hijo, que pueden poseer y usucapir por medio de un esclavo las cosas que hubieren adquirido por el peculio; pero algunos opinanlo contrario, porque no poseen á los mismos esclavos.”

³⁸¹ D. 50, 4. 4. Ulpiano; *Opiniones, libro lli*. ⁴ “El cuidado de construir o de reparar obra en la ciudad es cargo pueblo, del cual se excusa el padre de cinco hijos incólumes, y si el cargo hubiere sido impuesto por fuerza, no le privará de la excusa que tiene para otros cargos.”

³⁸² 1. Miembro de un consejo (*ordo*) de la ciudad. 2. Suboficial de caballería.

³⁸³ Consejo de los decuriones de una ciudad. Realizan sus reuniones en la curia.

³⁸⁴ D’ Ors (1953), p. 130 y 147; Mackie (1983), p. 55-59.

³⁸⁵ El patrimonio debía ser fructífero para que con esa renta hiciera frente a los gastos que el cargo generaba y además al asumir el decurión debía entregar la *summa honoraria*, que era una compensación a la ciudad por entrar en el *ordo*. El monto dependía del tamaño de la ciudad.

³⁸⁶ Espinosa (1984), p. 75, 77 y 89.

Los habitantes de los municipios romanos son afines a Roma, y por ello ejercitaban en Roma sus derechos cívicos a través de la adscripción a una de las tribus.

I. a. 2. Municipios latinos

Hay una discusión sobre el origen de estas ciudades. Algunos dicen que los municipios latinos en las provincias existen solo desde la censura de Claudio en el año 47-48,³⁸⁸ otros que serían una creación flavia, y los creados hasta época julio-claudia serían todos de ciudadanos romanos.³⁸⁹

La concesión del derecho latino a una comunidad no implica su conversión en municipio, ya que éste es un privilegio suplementario. La asociación del derecho latino y el estatus municipal parece haber tenido lugar en época de Augusto, a quien habría que considerar responsable de la aparición de los primeros *municipia Latina*.³⁹⁰ Una cuestión polémica en los últimos años ha sido si la concesión del derecho latino afectaba solo a las comunidades³⁹¹ o si, simultáneamente, convertía en *municipia Latina* y *cives Latini* respectivamente a éstas y a sus habitantes. La concesión de latinidad se hacía a las comunidades con cierta infraestructura social, administrativa, económica, fiscal y religiosa que les permitiría sancionar la municipalidad.³⁹²

³⁸⁷ D. 50, 9, 4. "Los decretos amañados de los decuriones deben ser rescindidos, ya si hubieren dejado libre a algún deudor, ya si hicieren liberalidad de alguna cosa"; § 1. -Por consiguiente, si, como suelen, hubieren decretado que de lo público se le dé a alguien un derecho, o predios, o edificios, o cierta cantidad, de nada valdrá semejante decreto; § 2. -Mas aunque los decuriones hubieren decretado para alguien salario, este decreto será las veces de algún valor, por ejemplo, si hubiere sido dado por causa de arte liberal, ó por razón de medicina; porque por estas causas es licito que se señalen salarios.

³⁸⁸ Chastagnol, A. (1987). *A propos du droit latine provincial*. Iura, 38, p. 1-24.

³⁸⁹ Le Roux, P. (1986). *Municipe et droit latin en Hispania sous l'Empire*. RHD, 64. 3, p. 325-350.

³⁹⁰ García Fernández, E. (1991). *El ius Latii y los municipia Latina*. Studia Historica (Salamanca), 9, p. 29-49.

³⁹¹ González, J. (1989). "Las leyes municipales flavias." En *Aspectos de la colonización y municipalización de Hispania*, Mérida, p. 133 ss., esp. p. 143 ss.

³⁹² Hernández Guerra, L. (2008). *Algunas consideraciones sobre municipios flavios en la Meseta septentrional*. Cadiz: Gerión, p. 409.

En relación al vínculo establecido con Roma las categorías de municipios reconocidos eran:

- *Municipia Socii*: Que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; eran sus socios. Gozaban de plenitud de derechos. *Municipia cum suffragio*.
- *Municipia foederata*: Estos surgieron por convenios o pactos; posteriormente *Federata*: muchos de ellos llegaron a contar con sufragio.
- *Municipia Coercita*: Resultaban de la dominación militar. Carecían de *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

I. b. Autonomía municipal en Roma

A pesar de la autonomía dada a los municipios, Roma imponía a dichas ciudades ciertos servicios y prestaciones,³⁹³ les cobraba tributo y además se encargaba de fiscalizar, inspeccionar y vigilar el funcionamiento del gobierno municipal por medio de autoridades romanas. Debemos destacar que en el caso de Argentina los municipios son creados por la constitución provincial o por una ley provincial, y responden a la provincia. En cambio, en Roma, los municipios son creados por una *lex municipalis* y responden a Roma. En relación al concepto de *lex municipalis*, su origen y alcance, su clasificación como *lex data* o *rogata*, recomiendo el trabajo de María das Gracias Pinto de Britto.³⁹⁴

Lex municipalis:

Primero contamos con las *leges municipalis*, normas fundadoras de los municipios. Los municipios se creaban por una *lex municipalis*,³⁹⁵ que contenía las directrices para regular la vida pública,³⁹⁶ las ciudades se autogobernaban por autoridades locales, reproduciendo el modelo romano de senado y magistrados.

En el Digesto encontramos la expresión “*lex municipalis*” en:

³⁹³ Arangio-Ruiz, V. (1994). *Historia del Derecho Romano*. Madrid: Reus, p. 140.

³⁹⁴ Pinto de Britto, María. Profesora de Derecho Romano en Universidad Federal de Pelotas (UFPEL). Su tesis de doctorado fue sobre “Las leyes constitutivas de los municipios de Italia e Iberia”, orientada por el Prof. Fermín Camacho Evangelista, y realizó en la Universidad La Sapienza una investigación sobre “Derecho Municipal Romano” bajo la orientación del Prof. Pierangelo Catalano. El texto que cito es: “*Los municipios de Italia y de España: ley general y ley modelo. Reconstrucción dogmática. Precisión de los conceptos*”. *Revista General de Derecho Romano* 23 (2014)

• D. 3, 4, 6, pr: Paulus, libro IX. ad Ediclurn. “-Item eorum, qui in eiusdem potestate sunt; quasi Decurio enim hoc dedit, non quasi domestica persona. Quod et in honorum petitione erit servandum, nisi lex municipii, vel perpetua consuetudo prohibeat”.³⁹⁷

• D. 50, 9, 6: Scevola; Digesto, libro 1. “-D. 50, 9, 6, 0 Scaev. 1 dig. Municipii lege ita cautum erat: “ἐάν τις ἔξω τοῦ συνεδρίου δικάσῃται, τοῦ τε συνεδρίου εἰργέσθω καὶ προσαποτιννύτω δράχμας χιλίας”. *quaesitum est, an poenam sustinere debeat, qui ignorans adversus decretum fecit. respondit et huiusmodi poenas adversus scientes paratas esse*”.³⁹⁸

³⁹⁵ Pinto de Britto, María. Cit. “La declaración de Mommsen (después de la *lex Tarentina*) “*Legem p.R. nego ullam exstitisse, quae statum municipiorum et coloniarum sive c. R. sive Latinorum generaliter ordinare*”, influyó a la doctrina y puso en jaque la teoría de Savigny. Mommsen incluyó todas las leyes municipales en la categoría *lex data*, en contraposición a las *leges rogatae*. “Para Talamanca, la *lex lulia municipalis* era una ley votada por los comicios de Roma, bajo el imperio del pueblo, una ley municipal con función de “*legge-quadro*”.

³⁹⁶ Pinto de Britto, María. Cit. “Cuando se habla de ley municipal general, estamos haciendo referencia al contenido de la *lex*, no a su forma, que, tanto puede ser emanada mediante una *lex rogata*, como en forma de una “*lex data*”. Lo que las distingue es, justamente, el contenido: las leyes generales son aquellas que pueden ser aplicadas (aunque tengan una eficacia circunscrita por el territorio o por la calidad de los destinatarios), a un grupo de personas, a un municipio, a toda una provincia o a todos los habitantes del Imperio. Galsterer rechaza (como Mommsen), la existencia de una *lex municipalis* de validez general y obligatoria para todo el Imperio”.

³⁹⁷ Paulo; Comentarios al Edicto, libro IX. “-Así como el de aquellos que están bajo su potestad; porque lo dio como Decurión, no como persona de su casa. Lo que también deberá observarse en la pretensión de honores, a no ser que lo prohíba alguna ley del municipio, o la costumbre constante”.

³⁹⁸ Se dispuso así en la ley municipal: “Si alguno hubiere juzgado fuera del Consistorio, sea removido del Consistorio, y pague por ello mil dragmas”; se preguntó si deberá sufrir la pena el que por ignorancia obró contra el decreto. Respondió que tales penas estaban señaladas contra los que obraban a sabiendas.

³⁹⁹ Y a la verdad, si un Presidente, o un procurador de la república hubiere permitido obrar en sitio público, escribe Nerva, que no tiene lugar la excepción porque dice que aunque se le concedió la procuración de los lugares públicos, no se le permitió otorgar la concesión. Esto es así verdad, si la ley municipal no le concediera más amplias facultades al curador de la república. Pero lo mismo se ha de admitir, también si se concediere por el Príncipe, o por aquel a quien el Príncipe le hubiere dado el derecho de concederlo.

• D. 43, 24, 3, 4. *Plane si Praeses, vel curator reipublicae permiserit in publico facere, Nerva scribit, exceptionein locum non habere, quia, et si ej iocorum, inquit, publicorum procuratio data est, coneesalo tamen data non est. Roe ita verum cal, si non lex municipalis curatori reipublicae ampi ms concedat. Sed et si a Principe, vel ab eo, cui Princeps hoc las concedendi dederit, idem erit probandum.*³⁹⁹

• D. 47, 12, 3, 5. D. 47, 12, 3, 5 Ulpiano 25 ad ed. praetoris. *Divus Hadrianus rescripto poenam statuit quadraginta aureorum in eos qui in civitate sepeliunt, quam fisco inferri iussit, et in magistratus eadem qui passi sunt, et locum publicari iussit et corpus transferri. quid tamen, si lex municipalis permittat in civitate sepeliri? post rescripta principalia an ab hoc discessum sit, videbimus, quia generalia sunt rescripta et oportet imperialia statuta suam vim optinere et in omni loco valere.*⁴⁰⁰

Algunas de estas *leges* han sido encontradas y se ha rescatado parcialmente su contenido. Es el caso de la *Lex Municipii Tarentini*,⁴⁰¹ *Lex Municipii Salpensani*⁴⁰² y *Lex Municipii Malacitani*.⁴⁰³ Queda en claro que el objetivo de las mismas era regular la creación y administración de los municipios.

Partiendo de la idea de que el elemento distintivo de la autonomía⁴⁰⁴ está dado por la posibilidad de crear normas, he buscado algunos términos asociados a estas normas, tales como *lex datae*, *consuetudo civitatis*, *lex patriae suae*, *lex loc* y *lex civitatis*. Veamos que resultados arroja esta búsqueda:

⁴⁰⁰ El Divino Adriano estableció por rescripto la pena de cuarenta áureos, que dispuso fuese pagada al fisco, contra los que entierran en una ciudad; y la misma contra los magistrados que lo consintieron; y dispuso que el lugar fuese confiscado, y que el cadáver fuese trasladado. Mas ¿qué se dirá, si la ley municipal permitiera que se enterrase en la ciudad? Veremos si después de los rescriptos del Príncipe se haya abandonado esto, porque los rescriptos son generales, y es conveniente que las resoluciones imperiales tengan fuerza propia, y sean válidas en todo lugar.

⁴⁰¹ La *Lex Municipii Tarentini* es una ley romana, técnicamente una *lex data*, o una ley dictada por el magistrado sin la confirmación de los comicios, preparada por uno o más magistrados romanos designados para construir el nuevo *municipium* de Tarento, sobre el modelo de una *lex rogata*. Del estatuto municipal de Taranto se conserva la tabla VIII. La ley es de la época ubicada entre el final de la Guerra Social (89 a. C.), cuando se concedió la ciudadanía a los itálicos, y el 62 a. C., momento después del cual da lugar la concesión de la ciudadanía de acuerdo con el testimonio de Cicerón. La placa de bronce, dividida en seis fragmentos, fue descubierta el 18 de octubre de 1894 por Luigi Viola durante las excavaciones en Taranto moderno. En la actualidad se encuentra en el Museo Arqueológico Nacional de Nápoles.

Leges datae:

Según algunos autores todos los aspectos de la vida de las ciudades estaba regulado por las *leges datae*,⁴⁰⁵ otorgadas mediante la autorización de un magistrado investido de poder por un comicio.⁴⁰⁶ Estas leyes eran la base de la autonomía ciudadana. Es importante destacar que falta en las fuentes una definición de *lex data*. La construcción de la categoría es reciente. Uno de sus defensores, Mommsen,⁴⁰⁷ por ejemplo basándose en CIL V 2864,⁴⁰⁸ considera

⁴⁰² La *Lex Salpensana* fue promulgada por el emperador Domiciano a Salpensa, municipio cercano a Utrera, entre los años 81 y 84, para aplicar la concesión de latinidad. Contiene su organización política, administrativa y judicial de acuerdo al “*ius latii*” que Vespasiano les concedió. Se conservan 9 capítulos, siendo el más importante es el que regula la concesión de la ciudadanía romana a aquellos latinos que hubieran desempeñado magistraturas municipales. Proviene de la ciudad latina de Salpensa (Facialcázar) y está escrita en una tabla de bronce. Fue encontrada en las inmediaciones de Málaga, junto con la ley de esta ciudad, la *Lex Malacitana*, en 1851. Se conserva en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid.

⁴⁰³ La *Lex Flavia Malacitana* está compuesta por cinco tablas que contienen estatutos jurídicos donde se establece el paso de la ciudad de Malaca (Málaga) de ciudad federada a municipio de derecho Latino menor dentro del Imperio Romano. Las tablas se encontraron en 1851.

⁴⁰⁴ Sinónimo de autogobierno de individuos o asociaciones. Capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas. Que se rigen por normas y órganos de control que son propios.

⁴⁰⁵ La existencia de estas leyes ha sido muy discutida, así como Álvaro d'Ors sostiene su existencia (1953, p. 156 y ss.) otros autores la niegan. Ver Fernández de Buján, A. (2000). *Derecho Público Romano*, 5ª edición, Madrid: Civitas, p. 128.

⁴⁰⁶ D. 3. 4. 6. Paulo Ad Edictum IX: 8. Paulo; *Comentarios al Edicto, libro IX*. “Así como el de aquellos que están bajo su potestad; porque lo dió como Decurión, no como persona de su casa. Lo que también deberá observarse en la pretensión de honores, a no ser que lo prohíba alguna ley del municipio, o la costumbre constante”.

⁴⁰⁷ Mommsen clasificó las *leges publicae* en dos categorías: las *leges rogatae* y la categoría de las “*leges datae*”. La primera es una categoría antigua; la segunda es una creación moderna y no existía en el derecho de los antiguos romanos, no hay ninguna referencia a ellas en las fuentes epigráficas o doctrinarias de la época. A partir de Mommsen, las *leges municipiorum* y *coloniarum* fueron incluidas en la categoría de las “*leges datae*”, aunque algunas de éstas fuesen *leges rogatae* al pueblo romano, como la *tabula Heracleensis*, la *lex de Gallia Cisalpina*, el *fragmentum Atestinum* o la *ex coloniae Genitivae Iuliae*.

⁴⁰⁸ CIL V 2864= ILS 5406 “*M. Iunius Sabinus/ Illivir aediliciae potestatis/ lege Iulia/ municipal/ patronus/ collegi/ cent/onariorum...*”.

que se refiere a una *lex data* para el estatuto del municipio de Padova. Pensó que la *lex Iulia*⁴⁰⁹ fuese precisamente esta *lex* dictada para el municipio patavino.

Según quienes adhieren a su existencia, los romanos hablaron de *leges datae* para indicar estatutos locales aprobados por los órganos del gobierno central de Roma, o también imposiciones o prerrogativas dadas de este último (por ejemplo, concesión de la ciudadanía) o por los magistrados, el Senado o el emperador.

Encontramos la voz *lex datae* solo en una fuente, pero el sentido que se le da no es el nombrado *ut supra*: *Lex Romano Burgundionum XXXIII 4: Ceterum praesentibus partibus secundum leges data et relecta sententia postea non poterit revocare.*⁴¹⁰

Fuentes que citan *Lex civitatis*:

- “*Lex civitatis narbonensis de flamonio provinciae*”. Ley de Narbonne sobre la provincia Flamen (31 bc-ad 14). Fuente: tabla de bronce descubierta en Narbonne, Francia, en 1888.
- D. 42, 5, 37: Papinianus, libro X. Responorunt. “*Antiochensium Coelesyriae civitati, quod lege sua privilegium in bonis defuicti debitoris aecepit, ius persequendi pignoris durare constitit...*”⁴¹¹

Fuentes que citan *Lex Loc*:

- D. 35, 2, 1, 4. Paulo; Comentarios 4, la *ley Falcidi*, libro único. “*Sed et si servo suo testator data libertate legaverit, quia (4) differtur in id tempus,*

⁴⁰⁹ Hay una gran discusión en torno a la *lex heracleensis*: Ley de Caesar en municipios (80-43 a. C), esta tabla de bronce (encontrada en dos partes en 1732 en Heraclea, ciudad griega en el golfo de tarento). Algunos opinan que esta es una *lex municipalis* de carácter general, otros como Mommsen la consideran una *lex datae*. También está en discusión si se identifica con la *Lex Iulia Municipalis*. Para una análisis mas profundo leer a: Carmen López Rendo, “Organización municipal de la Tabula Heracleensis” en <https://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/article/view/2062/2578>

⁴¹⁰ “De acuerdo con la opinión de las leyes de la presencia de las partes fue leído, y después se le dio, sin embargo, no será capaz de abrir”.

⁴¹¹ Papiniano; *Respuestas*, libro 1. “-Consta, que subsiste para la ciudad de los antioquenses de Celesiria el derecho de perseguir la prenda, que como privilegio recibió por su propia ley, sobre los bienes de un deudor fallecido”.

quo liber futurus est, ítem ei, qui apud hostes est, aut ei, qui nondum natus est, datum sit aliquid, haec lex locum habebit".⁴¹²

- D. 47, 10, 5, 2. Ulpiano; Comentarios al Edicto, libro LVI. "*Domum accipere debemus non proprietatem domus, sed domicilium; quare sive in propria domu (2) quis habitaverit, sive in conducta (3), vel gratis, sive hospitio receptus, haec lex locum habebit*".⁴¹³

- Coll.⁴¹⁴ 12, 7, 4 (Ulp. 18 de.) *Sed si stipulam in agro tuo incendieris agnisque evagatus ad praedium vicini pervenerit et illud exusserit, Aquilia lex locum habeat an in factum actio sit, fuit quaestio.*

- Coll. 12, 7, 5 (Ulp. 18, ed) *Sed plerisque Aquilia lex locum habere non videtur, et ita Celsus libro XXXVIII digestorum scribit. Ait enim "si stipulam incendientis ignis effugit, Aquilia lege eum non teneri, sed in factum agendum, quia non principaliter hic exussit, sed dum aliud egit, sic ignis processit"*.⁴¹⁵

- C th. 3, 9, 1 (Interpr.) *Clara interpretatione has duas sententias explanavit, tu praeter sponsaliciam donationem, si maritus moriens de patrimonio suo usufructum reliquit uxori, iuxta voluntatem eius relicta possideat, ita ut si mulier postea alio viro nupserit, mox usumfructum ex testamento acquisitum filiis eius refundat, a quo usumfructum vero de sponsalicia largitate usque ad obitum suum, sicuti superius alia lex locuta est, merito retinabit: unde haec ipsa post obitum matris ad illius mariti filios, qui donavit, propietas reditura est.*

⁴¹² Paulo; Comentarios 4 la *ley Falcidi*, libro único. "-Pero también tendrá lugar esta ley si el testador, habiéndole dado la libertad, hubiere hecho un legado a su esclavo, porque se le defiere para el tiempo en que ha de ser libre; y lo mismo si se hubiere dado alguna cosa al que está en poder de los enemigos, o al que no ha nacido todavía

⁴¹³ Debemos entender por casa, no la casa de propiedad, sino el domicilio; por lo cual, ya si uno habitare en casa propia, ya si en casa arrendada, o gratuita, o si hubiere sido recibido en hospedaje, tendrá lugar esta ley.

⁴¹⁴ *Collatio legum Mosaicarum et Romanorum*, exposición comparativa, de carácter particular, de preceptos de las leyes Mosaicas (de Moises) y la romana.

⁴¹⁵ Sin embargo, para la mayoría no parece tener lugar en la ley de Aquilia, y fue mencionado por Celso el libro 38 del Digesto. Él dice: "Si una paja *incendentis* fuego escapó a nadie, que no está obligado por la ley, pero, en el proceso, sobre todo porque no está chamuscado, pero dejó su fuego así sucesivamente"

- Brev. Alar. 3, 9, 1 (Interpr.) *Clara interpretatione has duas sententias explanavit, tu praeter sponsaliciam donationem, si maritus moriens de patrimonio suo usufructum reliquit uxori, iuxta voluntatem eius relicta possideat, ita ut si mulier postea alio viro nupserit, mox usumfructum ex testamento acquisitum filiis eius refundat, a quo usumfructum vero de sponsalicia largitate usque ad obitum suum, sicuti superius alia lex locuta est, merito retinabit: unde haec ipsa post obitum matris ad illius mariti filios, qui donavit, propietas reditura est.*⁴¹⁶

Fuentes que cintan *Lex patriae suae*:

D. 50, 4, 3, 1. Ulpiano. Opiniones, libro II. “*His, qui castris operam par militiam dant, nullum municipale munus iniungi potest; ceteri autem privati, quamvis militum cognati sunt, legibus patriae suae et provinciae obedire debent*”.⁴¹⁷

Fuentes que citan *Consuetudo civitatis*:

- D. 1, 3, 34. Ulpiano. Del cargo de Procónsul, libro IV. “*Quum de consuetudine civitatis vel provinciae confidere quis videtur, primum cuidem illud explorandum arbitror, an etiam contradicito aliquando indicio consuetudo firmata sit*”.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Clara, la interpretación de estas dos oraciones de ellos, explicó, a que por encima de *sponsaliciis* el regalo, incluso si el marido debe morir, su propiedad privada, usufructo a que dejó a su esposa, según su voluntad, que dejó atrás es poseer, de manera que si una mujer es más tarde se casa con otro hombre que está casada con, tan pronto como el usufructo, en la voluntad del que hemos adquirido a sus hijos, se vierte hacia atrás, de la que el usufructo, sin embargo, hasta la muerte de la generosidad de la sponsalicia su propia, igual que la ley anterior, dijo, con razón retinabit: escuchar a su madre después de la muerte de su marido, de la que los hijos de estas mismas cosas, las cuales Dios gracia, es seguro para volver *propietas*.

⁴¹⁷ A los que en los campamentos prestan servicios en la milicia no se les puede imponer ningún cargo municipal; mas los demás particulares, aunque sean cognados de los militares, deben prestar obediencia a las leyes de su patria y de su provincia.

⁴¹⁸ Cuando alguno parece apoyarse en la costumbre de una ciudad o de una provincia, juzgo que ciertamente ha de investigarse primero, si alguna vez ha sido también confirmada la costumbre en juicio contradictorio.

- C. Th 12, 6, 22. Valentin/ Theodos/ Arcad. AAA. Ad Paulinum p. Augustalem. *Non perpetui exactores in continuata vexandorum provincialium potestate, veluti concussionum dominatione, teneantur, sed per annos singulos iudiciaria sedulitate mutentur, nisi aut consuetudo civitatis aut raritas ordinis eso per biennium esse compellat. Quod nisi factum fuerit, scias, te et officium tuum non minus mulcta quam gravi poena esse plectendum.*⁴¹⁹ (Idem Brevario de Alarico 12,2,2)

Fuentes que nombran *decreto decurionum*:

- D. 3, 4, 6, 2 Paul. 9 ad ed. “*Quid si actor datus postea decreto decurionum prohibitus sit, an exceptio ei noceat? et puto sic accipiendum, ut ei permissa videatur, cui et permissa durat*.”⁴²⁰
- D. 26, 6, 3, 0 Paul. 10 resp. “*Decreto decurionum et ipsum magistratum curatorem dari potuisse respondi*.”⁴²¹
- D. 50, 9, 4, 0 Ulp. l. s. de off. curat. rei p. “*Ambitiosa decreta decurionum rescindi debent, sive aliquem debitorem dimiserint sive largiti sunt*.”⁴²²

⁴¹⁹ No es el poder de los provinciales, de perpetua, los niños están en la continua angustiante y, por decirlo así, el dominio del miedo, sino que también están obligados, se ve alterada de la asiduidad del poder judicial, pero en un año, durante dos años, pero ya sea para tener una costumbre de la ciudad o de la rareza del orden de eso que se abordarán en estos. Si no se hace ha sido, ya sabes, para el castigo severo que debe ser castigado con una multa de no menos de ti, ya tu oficina de un crimen capital.

¿Qué se dirá si el apoderado nombrado hubiera sido después revocado por decreto de los Decuriones? ¿Acaso le perjudicará esta excepción? Y opino que esto ha de entenderse así, que se le considere permitido aquello para lo que le dura el permiso.

⁴²⁰ Responde que por decreto de los Decuriones pudo ser nombrado curador también el mismo magistrado.

⁴²¹ Los ambiciosos decretos de los decuriones deben quedar sin efecto, o ningún deudor o despedir se otorga.

⁴²² De los decretos de los decuriones sobre la Inmunidad que se haya de conceder a algunos, 1 los emperadores Diocleciano y Maximiano, Augustos, a Ursácio “-Exceptuados los que son maestros de estudios liberales, y los que ejercen el arte de curar, a nadie se le puede conceder inmunidad por decreto de los decuriones.”

- C. 10, 47, 0, 0 *De decretis decurionum super immunitate quibusdam concedenda.*
- C. 10, 47, 1, 0 Diocl./Maxim. AA. Ursino. *exceptis qui liberalium studiorum antitistes sunt et qui medendi cura funguntur, decreto decurionum immunitas nemini tribui potest.*⁴²³
- C. 10, 53, 5, 0 Diocl./Maxim. AA. et CC. Concedemoni. *Nec intra numerum praestitutum ordine invito medicos immunitatem habere saepe constitutum est, cum oportet eis decreto decurionum immunitatem tribui.*⁴²⁴
- *Lex Ursonensis.*⁴²⁵ *CXXV, Lex Urson. CXXX, Lex Urson. CXXXI, Lex Urson. CXXXIV, Lex Salpensana. XXIX, Lex Malacitana. LXVII.*

II. Los municipios en el derecho argentino del siglo XXI

En Argentina las funciones, prerrogativas y facultades de los municipios están dadas por las constituciones provinciales. Los municipios no responden al poder central, nacional, ni son creados por él, sino que responden a las provincias, quienes establecen los requisitos para su fundación e incluso el alcance de la autonomía que se les dará.

⁴²³ De los decretos de los decuriones sobre la Inmunidad que se haya de conceder a algunos, *1 los emperadores Diocleciano y Maximiano, Augustos, a Ursácio* “-Exceptuados los que son maestros de estudios liberales, y los que ejercen el arte de curar, a nadie se le puede conceder inmunidad por decreto de los decuriones.”

⁴²⁴ *Los mismos Augustos y Césares 4* Finidemo “-Muchas veces se ha dispuesto que contra la voluntad del orden de los decuriones ni aun los médicos que se hallan dentro del número prefijado tienen inmunidad, porque es conveniente que se les conceda la inmunidad por decreto de los decuriones.”

⁴²⁵ La *Lex Ursonensis* (Ley de Urso) era una ley reguladora de la colonia romana Genetiva Iulia, ubicada en la Hispania romana. La *Ursonensis* es considerada una *lex data*. Fue promulgada por Marco Antonio en el año 44 a. C., y es muy posible que derive de un conjunto de proyectos legislativos llevados a cabo por César para unificar el régimen de las colonias y los municipios y que dejó sin terminar al ser asesinado. Esta ley se conserva en unas tablas encontradas en Osuna (el antiguo Urso) a finales del siglo XIX (bronces de Osuna), y en once fragmentos encontrados en El Rubio a principios del siglo XX. En la actualidad se encuentran en el Museo Arqueológico Nacional, en Madrid. La ley trata sobre diversas cuestiones de orden local.

Si nos remitimos a la etimología de autonomía, nos encontramos con que este término se relaciona con la posibilidad de dictar sus propias normas. Autonomía, del latín *autonomia*, a su vez del griego antiguo *αὐτονομία* (autonomía). Su raíz etimológica nos remite a dos palabras griegas a saber: *autos*, que significa sí mismo, y *nómos*, que significa ley, norma. De allí que, desde la antigüedad griega, este fonema haya sido usado para significar a todo ente que vive de acuerdo a su propia ley o que se gobierna a sí mismo.⁴²⁶

Más allá del origen del término, si pensamos en la relación del municipio con la nación o la unidad política superior que lo incluye, nos vemos forzados a hablar de su autonomía, ya que está íntimamente ligada con el vínculo del municipio con el estado que lo contiene. Estamos hablando del grado de independencia y libertad de decisión que tendrá en relación a una organización mayor, sea Roma, o una provincia, como en el caso de Argentina.

II. a. Los municipios en la Constitución Nacional Argentina

En cuanto a la autonomía municipal, el artículo⁴²⁷ 5 de la Constitución Nacional no modificado en el año 1994 por estar incluido en la parte dogmática vetada a la reforma, debió ser complementado por un nuevo artículo, el 123,⁴²⁸ contenido en la Segunda Parte (“Autoridades de la Nación”). Esto

⁴²⁶ Sánchez, L. E. (2009). “Una revisión epistemológica de la autonomía.” En *IV Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional*, 17 y 18 de septiembre de 2009, La Plata. Disponible en Memoria Académica: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.889/ev.889.pdf. Una revisión epistemológica de la autonomía:

AUTO-NOMÍA,-ICO,-O:αὐτὸς; el mismo; νόμος,-ου:ley;nemw: administrar,distribuir, repartie;...a: suf. der. de sust.; (Gobierno por sí mismo, que se rige por leyes propias).

El término autonomía se origina en el griego. Deriva de *αὐτονομία*, *αὐτονομίας* (pr. autonomía, autonomías). Esta palabra está formada por *αὐτός*, *αὐτή*, *αὐτόν* (pr. aytós, ayté, aytón) cuyo significado es él mismo, ella misma, por el sustantivo *νόμος*, *νόμου* (pr. nómos, nómu) que significa ley, regla y por el sufijo *-ία* (-ía) que indica acción, cualidad.

⁴²⁷ Artículo 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

⁴²⁸ Artículo 123: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

implicó una limitación para el constituyente que se vio en la necesidad de incluir esta nueva cláusula en el título “Gobiernos de Provincias” y no junto al artículo 5, donde se reconoce dentro de las facultades de las provincias la facultad de garantizarse su propio régimen municipal.⁴²⁹ En el artículo 123 se impone a las provincias que aseguren la autonomía municipal.⁴³⁰

Luego de la reforma se presenta una nueva responsabilidad a las provincias: no solo deben garantizar el régimen municipal, sino que éste debe estar diseñado según las nuevas pautas y ateniéndose a la rigidez de estas. Las características de los municipios se deben incorporar a los textos provinciales, de modo que se reestructure el ámbito de sus competencias en relación a su dimensión, población, y recursos.⁴³¹ Fueron pioneras en materia de autonomía municipal, las provincias patagónicas que mucho antes de la década de 1990, ya incluían esta temática en sus respectivas constituciones.⁴³²

II. b. La autonomía municipal en las constituciones provinciales

En función del relativamente nuevo mandato constitucional, cada provincia estableció su propio régimen municipal, lo que implica una amplia variedad de diseños institucionales, veintitrés modelos, uno por cada jurisdicción subnacional. La autonomía, establecida en el artículo 5 de la Constitución Nacional quedaría a merced del alcance que le brinde cada constitución provincial. La definición de la situación institucional de un municipio, de las competencias y funciones asignadas constitucionalmente sería selectivamente afín al grado de autonomía de la que goza, o mejor dicho, del grado de fortaleza que tiene

⁴²⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989, con el famosísimo caso “Rivademar vs. Municipalidad de Rosario”, a partir del cual se estableció que “La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el artículo 5º de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipio, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido”.

⁴³⁰ Este artículo cambió la tendencia delineada desde los orígenes constitucionales que reafirmaba la independencia de las provincias frente a los poderes de la Nación para decidir lo relacionado con el derecho municipal.

⁴³¹ Con la incorporación este artículo, la posición autonomista se impuso definitivamente, tal como se observa en las nuevas constituciones provinciales sancionadas en el último ciclo constituyente iniciado en 1986 con la reforma en Santiago del Estero.

⁴³² Se recuerda siempre la Constitución de Santa Fe de 1921, en la que se otorgaba autonomía a los municipios. Los efectos de esta normativa solo tuvieron duración por tres años, debido que una intervención dejó sin efecto la Constitución Provincial. (Sabsay y Onandia: 2004).

para “hacer uso” de ella. La zona de libertad de las provincias se mantiene, pero ninguna de ellas podrá, válidamente, definir la esfera municipal sin acordarle como principio la autonomía. Por supuesto, cada uno impondrá su propio criterio, con mayor o menor libertad para el municipio. Muchos remarcan la necesidad de emprender procesos de descentralización para que los municipios asuman nuevas funciones; nosotros estamos en esa fase.

Hay 18 provincias que hablan en sus constituciones en forma expresa de la autonomía de los municipios. Estas son: Santa Cruz,⁴³³ Río Negro,⁴³⁴ Santiago del Estero,⁴³⁵ Neuquén,⁴³⁶ Jujuy,⁴³⁷ Catamarca,⁴³⁸ Entre Ríos,⁴³⁹ San

⁴³³ Artículo 141: Esta Constitución reconoce autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los Municipios. Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional. La autonomía municipal que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

⁴³⁴ Artículo 225: Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional. La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenirse por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado de elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.

⁴³⁵ Artículo 204: Autonomía municipal. Esta Constitución reconoce al municipio como una entidad jurídico política autónoma y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución.

⁴³⁶ Artículo 271: Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones –dentro de la esfera de sus facultades– no pueden ser revocadas por otra autoridad.

⁴³⁷ Artículo 178: Todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

⁴³⁸ Artículo 244.: Esta Constitución reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes, la existencia del municipio como comunidad natural, fundada en la convivencia y la solidaridad. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Sus autoridades son elegidas directamente por el pueblo.

Juan,⁴⁴⁰ Córdoba,⁴⁴¹ Misiones,⁴⁴² La Rioja,⁴⁴³ San Luis,⁴⁴⁴ Chubut,⁴⁴⁵ La Pampa,⁴⁴⁶ Corrientes,⁴⁴⁷ Salta,⁴⁴⁸ Tierra del Fuego⁴⁴⁹ y Tucumán,⁴⁵⁰ las provincias

⁴³⁹ Artículo 231: Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas.

⁴⁴⁰ Artículo 247: Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera, a todos los municipios. Los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional. Todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Artículo 239: Todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo. Artículo 240: Categorías. Los municipios serán de tres categorías, a saber: Los municipios de “primera categoría”: las ciudades de más de treinta mil habitantes. Los municipios de “segunda categoría”: las ciudades de más de diez mil habitantes. Los municipios de “tercera categoría”: las ciudades, villas o pueblos de más de dos mil habitantes. Los censos oficiales nacionales o provinciales legalmente practicados, determinarán la categoría de cada municipio.

⁴⁴¹ Artículo 180: Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

⁴⁴² Artículo 161: El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder.

⁴⁴³ Artículo 154: Los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. La Legislatura Provincial sancionará un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la Provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto; y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. La autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia Carta Orgánica, con arreglo a lo que disponen los artículos 155^º y 157^º, a cuyos fines convocarán a una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y será elegida directamente por el pueblo del Departamento.

⁴⁴⁴ Artículo 248: Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional.

⁴⁴⁵ Artículo 225: Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución. La categoría y delimitación territorial de las municipalidades, comisiones de fomento y comunas rurales son determinadas por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales y el inmediato crecimiento poblacional.

Autonomía institucional.

Artículo 226: Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía.

⁴⁴⁶ Artículo 115: Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno ser ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica.

⁴⁴⁷ Artículo 216: Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su caso. Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local.

Artículo 228: Los municipios tienen plena autonomía en la administración y disposición de sus recursos, de los cuáles no pueden ser privados sino con su autorización prestada en legal forma. Ninguna autoridad puede retener fondos o elementos que sean destinados a un municipio en particular por parte del Estado Nacional o de cualquier otra persona física o jurídica, siendo responsables personalmente quienes realicen o consientan dicho acto indebido.

⁴⁴⁸ Artículo 170: Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa.

⁴⁴⁹ Artículo 169: Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico financiera de las comunidades. Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. Asegura el régimen

de Buenos Aires, Mendoza, Chaco, Formosa y Santa Fe establecen los límites fijados a la autonomía municipal, sin declararlos expresamente autónomos, pero confiriéndoles una interesante potestad para regirse por normas y órganos de gobierno propios.

La mayoría de las constituciones hablan de autonomía financiera, política, administrativa y económica. La de Santiago del Estero también nombra la autonomía jurídica, y la autonomía institucional se otorga solo en algunos casos y bajo ciertas condiciones.

municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico-financiera de las comunidades. Aquellos municipios a los cuales se reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución.

⁴⁵⁰ Artículo 132: En cada municipio los intereses comunitarios de carácter local serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará con un departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante. Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura. Ésta podrá disponer la creación de Tribunales de Faltas previendo las vías recursivas ante el Poder Judicial. La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere. La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo podrán establecerse en los centros urbanos. Podrá incluirse en los municipios una extensión urbana y adscribirse un área de proyección rural: 1º) La extensión urbana podrá abarcar concentraciones de poblaciones que, aunque en discontinuidad edilicia con el centro, se encuentren funcionalmente vinculadas a éste, en homogeneidad de intereses locales y con derecho a recibir los mismos servicios. Bajo igual condición quedará incluido el espacio de discontinuidad conforme a la ley. 2º) El área de proyección rural abarca el territorio al cual el municipio preste los servicios esenciales o en los que se prevea un crecimiento poblacional o urbanístico del propio municipio y de las poblaciones aledañas que podrán integrar el ejido municipal. Sus límites y extensión serán fijados, en cada caso, por ley. 3º) En el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, la ley podrá autorizar al Poder Ejecutivo a erigir comunas en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio. Cada comuna será administrada por un Comisionado elegido directamente por el pueblo de la misma de entre sus propios vecinos, el que durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto bajo las mismas condiciones establecidas para el Poder Ejecutivo. Tendrá solo facultades de ejecución de las prescripciones de la ley y sus decretos reglamentarios, careciendo en consecuencia, de la facultad de crear contribuciones o tasas de ninguna especie.

Las provincias de San Luis, Santa Cruz y Río Negro permiten a los municipios dictar una carta orgánica y le da autonomía institucional⁴⁵¹ a quienes lo hagan. La Pampa y Entre Ríos dan autonomía institucional a todos los municipios; La Pampa permite que todos dicten su carta orgánica y Entre Ríos solo a aquellos con más de diez mil habitantes. San Juan da autonomía institucional a los que tengan más de treinta mil habitantes y Córdoba a todos sus municipios (al igual que La Rioja, que además exige que todos tengan carta orgánica). Chubut da autonomía institucional a los municipios con más de dos mil inscriptos en el padrón municipal electoral.⁴⁵² Tierra del Fuego da autonomía institucional y la posibilidad de dictar una carta orgánica a los municipios con más de diez mil habitantes, Chaco exige veinte mil habitantes para ello. Jujuy les garantiza la organización de su propio gobierno. Mendoza permite el dictado de una carta orgánica, pero impone sus bases desde su constitución provincial.⁴⁵³

⁴⁵¹ Tal como surge del artículo 175 de la constitución de Tierra del Fuego, la autonomía institucional implica: Ordenar y organizar el territorio municipal en uno o varios distritos, a cualquier fin; Determinar su forma de gobierno y establecer las atribuciones de sus órganos. Convocar a comicios para la elección de sus autoridades; Establecer el procedimiento administrativo y organizar la Justicia de Faltas; Establecer un sistema de revisión y control de cuentas y de la legalidad de los actos; Considerar el otorgamiento a los extranjeros del derecho electoral activo en forma voluntaria y confeccionar el padrón especial a ese efecto, si correspondiere. El derecho electoral pasivo es exclusivo de los ciudadanos argentinos; Revisar los actos del interventor provincial, o federal en su caso, conforme con las cartas orgánicas y las ordenanzas municipales; Crear los órganos de policía municipal con funciones exclusivas en materia de faltas. Las competencias enumeradas precedentemente deberán ser reglamentadas por las respectivas cartas orgánicas.

⁴⁵² En Argentina el sufragio es un derecho y una carga. Es obligatorio a partir de los 18 años hasta los 70 y voluntario a los 16 y 17 años.

⁴⁵³ Artículo 199: La Ley Orgánica de las Municipalidades deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

1. El número de miembros del Departamento Deliberativo no será menor de 10. El intendente es el jefe del Departamento Ejecutivo. Para ejercer tal cargo se requiere ser ciudadano argentino.
2. Serán electores los que lo sean del Registro Municipal en las condiciones que lo establezca la ley. El Registro de Extranjeros estará a cargo de la municipalidad y se formará como la ley lo determine.
3. Serán elegibles los ciudadanos y extranjeros mayores de edad, del municipio respectivo, y que sean electores. En los concejos municipales no podrá haber más de dos extranjeros.

Algunas constituciones establecen que serán municipios todos los partidos, otros fijan un número de habitantes para establecerlo y la mayoría delega en una ley provincial la facultad de crearlos.

III. Conclusión

El municipio es una de esas instituciones emblemáticas que mantiene muchas de las características que tuvo en sus orígenes. Es una célula política que trae a un plano pequeño los elementos de un Estado. Funciona en un territorio determinado, en el que habitan cierto número de personas organizadas, generalmente con una cultura e identidad local, que lo aceptan y con ello le dan legitimación. Está encabezado por una persona. Su grado de autonomía es alto y goza de cierta independencia, inclusive fiscal. Percibe los problemas locales con la sensibilidad propia de quien convive con ellos y está cercana a sus integrantes.

Podemos concluir que, más allá de la discusión sobre la existencia o no de las *leges datae*, existieron normas locales que los munícipes se daban a sí mismos, de la misma forma que sucede en Argentina. La autonomía municipal fijada por nuestro artículo 5 de la Carta Magna y la delegación en las provincias del alcance y contenido de la misma en cada territorio, establecido en 1994, tienen sus orígenes en el proceso de descentralización en el que se vio inmerso Roma, mediante el cual debió conferir a cada circunscripción administrativa, en diferente grado, facultades, derechos, prerrogativas y libertades que les daban una mayor o menor autonomía. Esto en Roma dependía, como hemos explicado, en gran parte de la población que residía en una ciudad, del status de la misma, de la antigüedad y fortaleza del vínculo con Roma, etc. Considerando al municipio como un ente autónomo, superador de una mera entidad administrativa, un gobierno local, inserto en una unidad política superior, este sistema sigue cumpliendo hoy en día la misma función que otrora, brindar a la comunidad regional la posibilidad de participar de un Estado más

4. Las elecciones se verificarán con el mismo sistema electoral establecido para la elección de Diputados a la Legislatura y con la reglamentación especial que determine la Ley Orgánica de Municipalidades.

5. El cargo de intendente deberá ser rentado y también podrá serlo el de concejal.

6. Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales.

cercano, facilitando la participación política, el desarrollo cultural, social y material, aportando también, al Estado nacional, o a Roma en su momento una colosal y efectiva organización del gobierno.

Según la autora mexicana Rendón Huerta,⁴⁵⁴ en el mundo actual, la teoría del Estado Federativo cede lugar a la teoría del Estado municipalista. En términos de descentralización, la teoría del Estado federado plantea una interacción entre dos entidades, la Nación y los estados miembros, mientras que en la teoría del Estado municipalista participan tres: la Nación, los estados provinciales y los municipios. Argentina tiene un Estado municipalista, en el que las garantías fundamentales de la autonomía política y administrativa, las condiciones y requisitos para la creación de un municipio y la organización del mismo, son establecidas por las constituciones provinciales. Y además muchos de ellos tienen derecho a crear sus propias cartas orgánicas, en las que pueden establecer normas para su organización, dadas por ellos mismos.

⁴⁵⁴ Rendón Huerta, T. (1998). *Derecho Municipal*. 2ª edición. México: Porrúa. En: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10914/9985>