

LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL: ALGUNOS ENFOQUES TEÓRICOS, COMPARATIVOS E HISTÓRICOS

Introducción

El vigoroso movimiento jurídico contemporáneo que tiende al logro de una comuna verdaderamente autónoma, la oportunidad de analizar una organización que posee indiscutible importancia política para el pleno ejercicio de los ideales democráticos, y la arraigada convicción de que la más pequeña unidad estatal puede constituir un refugio seguro para la libertad del hombre de nuestros días, fueron los principales motivos que nos condujeron a seleccionar como objeto de investigación la institución municipal.

El título del presente trabajo obedece a dos razones primordiales: la primera estriba en que esta monografía no pretende agotar el tema, ni mucho menos, sus alcances se encaminan únicamente a poner de relieve algunos aspectos, que a nuestro juicio, son merecedores de tenerse en cuenta para un posterior tratamiento más acabado de las inquietantes cuestiones planteadas; y la segunda radica en que el estudio se haya estructurado en tres secciones, mismas que son teórica, comparativa e histórica.

Se dirige una Primera Sección a los problemas teóricos, ocupándonos así de la vieja querrela entre las doctrinas jusnaturalista y legal sobre la genética municipal; de los elementos indispensables para la existencia de la entidad; delineando, para finalizar, los principios de democracia y eficacia, así como la gestión comunal en los servicios públicos. A través de una Segunda Sección se pasa revista al municipio en el derecho comparado, explicándose las tendencias francesa, anglosajona y socialista, y realizándose también una somera exploración de varios regímenes municipales latinoamericanos. La Tercera Sección se ha destinado a reseñar el recorrido histórico del municipio mexicano; se efectúa, inicialmente, un breve esbozo de la corporación en Nueva España, a continuación, se glosan las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán, comentándose asimismo los diversos ordenamientos federalistas y centralistas que estuvieron sucesivamente en vigor, para concluir con el trato dado a la organización por la Constitución de 1917.

SECCIÓN I

El municipio en su aspecto teórico

Al estudiar teóricamente el municipio se persigue como meta esencial

excogitar aquellos principios generales que, a pesar de la constante variabilidad histórica, han perdurado en esta institución en el tiempo y en el espacio.

La utilidad de dicha indagación es rica en resultados no solamente en el campo municipal si se considera que el ente comunal es un escenario adecuado para la revisión de las propias doctrinas políticas fundamentales y aun de los conceptos capitales de la Teoría del Estado.

Empero, la necesidad de tratar también de los otros aspectos anotados, hace que nuestros propósitos en esta sección sean mucho más modestos y se orienten a examinar los puntos de mayor trascendencia.

1. *Genética municipal: Doctrinas jusnaturalista y legal*

Sobre el origen del municipio han surgido continuas y enconadas polémicas, que se han centrado principalmente en dos doctrinas divergentes: la jusnaturalista y la legal.

La doctrina jusnaturalista que ha gozado de un gran crédito, apoyándose según dice en un punto de vista sociológico, sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado que se ha constituido espontáneamente por la necesidad de la convivencia social. Débese pues, asienta, admitir el municipio donde la naturaleza lo haya creado, sin que la ley pueda condicionar su aparición; el Estado en síntesis debe reconocer y no crear el municipio.

Si esto no se aceptase, afirma esta escuela, llegaríamos al absurdo de desconocer que la organización municipal ha precedido cronológicamente al Estado y, asimismo, abandonaríamos al capricho del legislador la constitución de los municipios, el cual podría a su antojo, bien negarse a consentir su existencia donde hubiese elementos bastantes para crearlos, bien instituirlos donde no se justificasen.

Ejemplo en el derecho positivo de esta tendencia es la Ley Municipal Española de 1924, que aseveró que el municipio no era hijo del legislador, sino un hecho social anterior al Estado y anterior también y, además, superior a la ley.

Esta corriente ha estado sustentada por numerosos y prestigiados tratadistas. Para el publicista español Hinojosa,¹ el municipio ha sido precursor del Estado moderno, éste no ha hecho sino articular o unir esas células llamadas comunas y en este orden de prioridad ha debido necesariamente respetarlas. En idéntico sentido se pronuncia el también municipalista ibérico Posada,² cuando conceptúa al municipio como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por

¹ Cfr. Hinojosa, Eduardo de. *Estudios sobre la historia del Derecho Español*. Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, p. 5.

² Cfr. Posada, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*; 4ª ed. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, p. 56.

las necesidades de la vecindad. Acogiendo el origen natural del municipio el jurista argentino Bielsa,³ indica que en la historia de la civilización ha sido el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados.

Entre nosotros, se muestra profundamente jusnaturalista De la Garza,⁴ quien considera que como comunidad natural el municipio se da en el orden de la razón, en el orden del ser y en el orden del tiempo antes que el mismo Estado, teniendo pues respecto de él, una prioridad lógica, óptica y cronológica. Por su parte, D'Acosta Esquivel y Obregón,⁵ define al municipio como una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo.

La doctrina legal asegura que el municipio es una mera creación del Estado, siendo falso que tenga un pretendido origen natural. El municipio tiene su nacimiento en el Estado expresan sus seguidores, porque éste es el único que tiene poder originario de mando y en consecuencia, mediante una construcción legal, da génesis al ente comunal. De este modo, es el derecho vigente el obrero que otorga forma jurídica a la institución municipal, la determina, le imprime vida y le fija su orientación. No tendrá existencia jurídica si no se la concede el propio Estado mediante una ley; por tanto, no solamente el Estado le es temporalmente anterior sino que es su propio creador.

Kelsen,⁶ Albi⁷ y Fraga,⁸ por no citar más, participan de esta opinión.

Creemos que la doctrina jusnaturalista incurre en notorios errores lógicos e históricos que la hacen insostenible.

³ Cfr. Bielsa, Rafael. *Principios de régimen municipal*. Buenos Aires, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, 1940, p. 33, 2ª ed.

⁴ Cfr. Garza, Sergio Francisco de la, *El municipio; historia, naturaleza y gobierno*. México, Editorial Jus, 1947, pp. 73-74.

⁵ Cfr. Acosta y Esquivel O., Julio de. *El fuero del municipio*. México, Editorial Jus, 1948 pp. 16-17.

⁶ Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*; traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra. México, Editora Nacional, 1965. Véase sobre todo la Sección 28, titulada "Los llamados cuerpos autónomos", Capítulo Sexto del Libro Segundo, pp. 237 y ss.

⁷ "El Municipio es un elemento integrante del Estado. Sin Estado no puede existir el Municipio, y en la actualidad está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a este último anterior al primero... El sistema jusnaturalista clásico de los ciclos sucesivos, no puede defenderse seriamente en el actual estado de la ciencia." Véase: Albi, Fernando. *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Editorial Aguilar, 1955, pp. 49-50.

⁸ Dice Fraga que las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, que la circunstancia de que el municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 8ª ed. México, Editorial Porrúa, 1960, p. 213.

El error medular de esta postura, como se ha señalado,⁹ proviene de la confusión que establece entre dos factores que deben considerarse por separado y que dicha corriente involucra. Estos dos elementos que el jusnaturalismo no ha sabido percibir y diferenciar son: la agrupación humana —hecho social— y el municipio —institución jurídica—. La clave del problema radica en esta distinción. No es cierto pues, que el segundo que es la realidad municipal, pueda conocerse pisando el terreno de la sociología, el municipio siendo un concepto jurídico no es cognoscible por disciplinas extrajurídicas, sino únicamente al través de la ciencia del derecho y con el método de ésta.

Por otra parte, es inexacto también que el municipio haya precedido temporalmente a la organización estatal, quienes así lo manifiestan lo hacen posiblemente fascinados por el caso de la ciudad griega, que en apariencia era una agrupación urbana con características comunales; pero verdaderamente la *polis* no se estructuró nunca como un municipio, sino que descansaba sustancialmente sobre la base de la autodeterminación e independencia, esto es, en Grecia toda ciudad por pequeña que fuese era un Estado. Pero todavía más, la posición jusnaturalista como se ha advertido con claridad meridiana,¹⁰ cae en tan graves inconsecuencias lógicas que la hacen completamente indefendible, ya que si admitiésemos que la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido a la comunidad totalitaria que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido Estado.

Finalmente, tampoco es acertada la aseveración de la doctrina que comentamos, respecto de que si el Estado crease los municipios se correría el riesgo de que los instituyese donde mejor le pareciera. El Estado al crear por medio de una ley los entes comunales, no debe actuar despóticamente —si lo hace es un problema de hecho y no jurídico que puede presentarse tanto en el sistema natural como en el legal— sino guiándose por una serie de factores naturales como serían entre otros, el espacio adecuado, los recursos económicos y políticos suficientes, o, el número de personas necesarias. Resumiendo nuestro argumento diremos, que no puede ignorarse que el municipio requiere en su base un determinado conjunto de notas que aporta la realidad, pero que tales notas no pueden formar separadamente un ente comunal, sino que, es menester que por medio de una ley se le otorgue tal carácter por el Estado.

2. *Los elementos del municipio*

El municipio es una forma consustancial de vida pública que se manifiesta en múltiples y constantes experiencias para su ciudadanía, misma

⁹ Albi, Fernando, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 245

que cotidianamente observa el ejercicio de la autoridad comunal, la manera en que se prestan los servicios municipales, el modo en que se administran los fondos pecuniarios y en fin, la actividad general que se desarrolla para la consecución de las atribuciones fijadas por las leyes.

Sin embargo, de esta vivencia municipal,¹¹ debe pasarse cuando se enfoca jurídicamente la entidad de que tratamos, a un conocimiento más serio y científico, que nos permita fijar teóricamente los elementos indispensables para la existencia de estas organizaciones.

Estos elementos cuya presencia es necesaria en la institución municipal, son principalmente los siguientes: la población, el territorio, el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica.

La población y el territorio son elementos previos del municipio, pues para que exista éste es preciso que, con anterioridad, se encuentre un grupo de hombres que estén asentados en un espacio determinado.

La población municipal, que es el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal". Esto es, siendo vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa, al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación perfectamente individualizada.

Ese mismo contacto vecinal ocasiona necesidades especiales y problemas particulares de diversa índole, que hacen imperativo para atender aquéllas y resolver éstos, una peculiar organización jurídica que no es otra que el municipio.

Es pues indiscutible que para que los entes municipales no tengan una consistencia lánguida y artificial, deban contar con una cantidad importante de residentes que sean el fundamento vital de ellos.

El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio, es axiomático que este elemento constituye un factor primordial para su configuración.

Dos funciones posee el territorio municipal a semejanza del territorio del Estado, la positiva y la negativa;¹² la primera, consistente en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender a las necesidades locales, y, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial perteneciente a una entidad comunal distinta.

¹¹ Vivencia, manifiesta García Morente, es una traducción de la palabra alemana *Erlebnis*, que significa lo que tenemos realmente en nuestro ser psíquico; lo que real y verdaderamente estamos sintiendo y experimentando. En este sentido se emplean los términos vivencia municipal. Cfr. García Morente, Manuel. *Lecciones preliminares de Filosofía*; 3ª, ed. México, Editorial Diana, 1958, pp. 2 y ss.

¹² Tales son las funciones que el tratadista Porrúa Pérez otorga al Estado. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*; 2ª ed. México, Editorial Porrúa, 1958, pp. 210-211.

Una potestad o autoridad que constituye el gobierno, que se encargue de la dirección general de las actividades de los ciudadanos y de organizar los servicios que satisfagan las urgencias de éstos, es también un elemento constitutivo del municipio.

El gobierno municipal para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias debe gozar de cierta autonomía,¹³ misma que el Estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que esto implique que las comunas se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del poder central.

Esta autoridad o poder gubernamental se ejercita por medio de los órganos del municipio, los que varían según los países y las épocas y que serán estudiados con amplitud en otro lugar.

La capacidad económica es la posibilidad de que el ente comunal tenga ingresos suficientes para subvenir a sus gastos, lo que reposa en una sólida y vigorosa hacienda pública municipal.

Los ingresos municipales se integran fundamentalmente por los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y empréstitos. De la sabia y racional explotación de estas fuentes de ingresos, depende en buena parte el logro de una sana economía comunal.

En los gastos o egresos municipales, el problema medular es la debida jerarquización de las necesidades sociales que se van a tratar de mitigar por cada municipio, puesto que no pudiendo éste remediar absolutamente todas las exigencias de sus moradores porque son tan variadas y diversas que son infinitas, debe seleccionar aquellas que sean de más importancia para el interés público.

El fin de la entidad comunal es su elemento teleológico y debe tender a alcanzar el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.

Característica esencial de la comunidad municipal es su personalidad jurídica, la cual le sirve para el ejercicio del *jus imperii* como potestad de mando y coacción, para la gestión de sus medios patrimoniales y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos.

3. Democracia y eficacia

Las dos ideas directrices que todo régimen municipal está obligado a conciliar, han sido y siguen siendo la democracia y la eficacia.

Delicadas circunstancias es preciso armonizar para lograr el equilibrio de estos dos principios, subraya Adolfo Posada,¹⁴ entre las que destacan la intensa coordinación jurídica de los medios de formación y manifestación de la opinión pública, una hábil y calculada disposición de los ins-

¹³ Para las cuestiones o atribuciones que deben ser propias de los municipios y que constituyen su ámbito autonómico, véase: Guzmán Lozano, Emilio. *La hacienda pública municipal*, en: "JUS" Revista de Derecho y Ciencias Sociales, núm. 115, febrero de 1948, México pp. 91-103.

¹⁴ Posada, Adolfo, *op. cit.*, pp. 213 y ss.

trumentos técnicos de gobierno y la fiscalización de los servicios públicos por órganos de colaboración social.

La democracia municipal busca la participación inmediata de los administrados en la gestión del ente comunal.

De esta idea, emanan los principales postulados de que debe gozar una estructuración municipal democrática y que se pueden condensar así: 1) derecho de los vecinos de darse su propia Carta o Estatuto; 2) derecho de los vecinos de elegir, suspender y remover a los funcionarios que componen el cuerpo municipal; 3) derecho de los vecinos de adoptar el sistema de gobierno local que mejor les acomode.

Esta intervención de los ciudadanos en la actuación municipal tiene, en nuestro concepto, la virtud de establecer, en principio, un necesario contralor en el operar de los órganos del municipio; además, aviva el espíritu cívico y el interés por la cosa pública. Es cierto que esa participación puede degradarse por obra de las condiciones de la política vecinal; pero en esto, también lo importante es emprender una campaña de experimentación, de aprendizaje y de superación.

El principio de la eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los titulares de ellos una buena capacidad administrativa, técnica y política. Esta finalidad se conquista por múltiples medios; destacaremos los cardinales.

Exige la eficacia municipal, en primer término, una enérgica tecnificación, que se logra llevando al seno de los órganos comunales un personal de índole profesional, o bien, consiguiendo a dichos órganos asesoramientos exteriores de evidente idoneidad y competencia.

Se precisa, en segundo lugar, una cautelosa simplificación de los sistemas de gobierno municipal, que evite frenos, contrapesos y obstáculos que entorpezcan su funcionamiento, lo que se cumpliría reduciendo el número de miembros del organismo deliberatorio, robusteciendo las facultades del órgano unipersonal ejecutivo, y fijando un sistema bicameral, con un órgano colegial dotado de dilatadas atribuciones para trazar las normas generales de acción y otro más estrecho para la administración.

Una buena estabilidad, a través de la prolongación de los periodos de renovación de los titulares de los organismos locales y el aseguramiento de la inamovilidad a ciertos funcionarios, sería un requerimiento más de este principio, pues permitiría la continuidad de la política municipal.

En fin, una aceptable retribución económica, asignada a los miembros —electivos o no— de los órganos locales, estaría encaminada a tratar que éstos dedicasen el mayor tiempo posible a su función, sin distraerla con otras ocupaciones.

4. *La gestión municipal en los servicios públicos*

Un problema que siempre atrae a los habitantes de todo municipio, es el relativo a la manera en que éste debe prestar los servicios públicos.

Enseña Bielsa ¹⁵ que dos son las formas que puede asumir la gestión de la autoridad comunal en los servicios públicos: directa (municipalización) e indirecta (concesión).

Aunque dicha clasificación es incompleta, pues existen otros criterios que abarcan más exhaustivamente los modos de gestión municipal en los servicios públicos, ¹⁶ tiene el mérito de llamar la atención sobre los que son más trascendentales.

La concesión de un servicio público, explica Serra Rojas, ¹⁷ es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de aquél es confiado a un particular que asume todas las responsabilidades del mismo, pero que se remunera, en contrapartida, por los ingresos que perciben de los usuarios del servicio concedido.

Los tradicionales argumentos en pro de la concesión en los servicios públicos municipales, son la carencia de medios económicos en las comunas para la explotación directa de algunos servicios, la incapacidad técnica de la administración municipal, la cuestión de la libertad de industria y el que la gestión en manos de un particular es más acertada puesto que tiene comprometido su interés personal.

No obstante, existe la moderna tendencia hacia la municipalización de los servicios públicos.

Destacado exponente de esta corriente es Montemartini, según el cual se entiende por municipalización: "una producción directa cuyos gastos de coste vienen soportados por la municipalidad, y que tiene por objeto obtener ciertos productos, a un precio unitario más bajo que aquel que se podría obtener si se recurriese a productores privados que trabajan en condiciones de libre concurrencia". ¹⁸

Las mismas razones que se esgrimen en favor de la llamada estatización son aplicables respecto de la municipalización. Desde el punto de vista jurídico-político la prestación directa es más propia y compatible con la concepción del Estado actual. Económicamente la prestación directa es más ventajosa para los usuarios de los servicios públicos por ser menos onerosa y porque impide, además, el usufructo del particular sobre la colectividad. Es, en fin, más moral, porque evita las filtraciones y negocios de concesionarios y funcionarios públicos.

Sobre el problema, pensamos que una progresiva intervención municipal en los servicios públicos viene de suyo requerida por nuestra época, en que las grandes aglomeraciones urbanas exigen la organización de complicados

¹⁵ Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p. 349.

¹⁶ Consúltense, por ejemplo, las clasificaciones de Greca y Albi. En: Greca, Alcides. *Derecho y ciencia de la administración municipal*. Santa Fe, Imprenta de la Universidad del Litoral, 1943, tomo III, p. 203; Albi, Fernando, *op. cit.*, pp. 154-155.

¹⁷ Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 2ª, ed. México, Librería de Manuel Porrúa, 1961, p. 865.

¹⁸ Montemartini, G. *Municipalizzazione dei pubblici servizi*. Milano, 1902, citado por Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p. 346; también Albi, Fernando, *op. cit.*, p. 173.

sistemas urbanísticos, sanitarios y de transportes, sin los cuales la convivencia de las multitudes resultaría imposible y, como la iniciativa privada es insuficiente para sostenerlos y se mueve por un desmedido afán de lucro, es indispensable que el organismo municipal los regule jurídicamente, o bien, asuma su prestación de un modo directo, para atemperarlos con los imperativos de la justicia social.

SECCIÓN II

El municipio en el derecho comparado

La breve exposición comparativa que haremos enseguida, trata de fijar en la ubicación sistemática que le corresponde a cada país analizado, sin perjuicio de señalar los rasgos generales más marcados que éste ha impreso a su régimen municipal, para lo cual, acudiremos a la ley fundamental del Estado por ser la que regularmente establece las líneas rectoras en la materia, como también a las leyes secundarias y a la doctrina.

1. *El sistema francés: Francia, Italia, España*

En este apartado examinaremos primeramente por su ascendiente e influencia el sistema municipal francés, para que, a continuación, tratemos del mismo en Italia y España.

Francia. Bajo el principio fundamental de subordinación del municipio francés hacia el Estado, el sistema comunal se caracteriza por su uniformidad, simetría y centralización. A diferencia de otras naciones donde la tradición ha engendrado variedad de tipos y categorías, el municipio se amolda aquí a normas apriorísticas dictadas por el legislador. El régimen municipal galo se ha proyectado notablemente en diversos países latinos y aun en algunos extraños a nuestra raza; España, Italia, Bélgica, Holanda, Grecia y no pocas naciones hispanoamericanas se cuentan entre ellos.

Las entidades que constituyen la administración local en Francia son: el departamento, el *arrondissement* o distrito, el cantón y la comuna (*commune*).

El departamento, trascendental subdivisión administrativa, se encuentra a cargo de un prefecto nombrado por el presidente de la república y al cual, como representante del poder central se halla subordinado; aparte de este órgano, cuenta también con un consejo de prefectura, consejo general y comisión departamentales. El distrito es una demarcación intermedia entre el departamento y el municipio, estando gobernado por su subprefecto y un consejo, como cuerpo consultivo. El cantón, de escasa importancia administrativa, más que una entidad local constituye una unidad electoral y judicial. La comuna es la forma del municipio francés, pudiendo comprender varias secciones de comuna.

De estas entidades locales, la Constitución vigente promulgada el 4 de octubre de 1958, alude expresamente sólo a los departamentos y a los municipios, pues en su artículo 72, primer párrafo, los reconoce como colectividades territoriales de la república; remitiendo, en el segundo párrafo del propio numeral, toda regulación sobre los mismos a la ley. Aparte de esta norma, la Ley Suprema únicamente se refiere al tema en el artículo 6, donde se da intervención a los representantes de los consejos municipales en el Colegio Electoral que elige al presidente de la república.¹⁹

La consolidación del municipio francés cristalizó por la Ley de 5 de abril de 1884, que dictada por el Parlamento de la III República, ha estado en vigor largo tiempo con innumerables modificaciones, habiendo sido sustituida en gran parte por el *Code de l'Administration Communale*, de 22 de mayo de 1957.²⁰ Este último ordenamiento, contiene 630 artículos y se halla seccionado en cinco libros, cuyos títulos se refieren en su orden a: organización comunal, finanzas comunales, administración y servicios comunales, personal comunal, disposiciones particulares y finales.

Se halla integrada la comuna por los siguientes órganos: 1. Consejo municipal, de elección popular y con miembros variables de 7 a 39 según la población. 2. Órgano unipersonal ejecutivo depositado en el *Maire* a alcalde, el cual se designa por el consejo de entre sus miembros, por mayoría absoluta y en escrutinio secreto. 3. Los adjuntos (*les Adjoints*), asesores del alcalde y nombrados también por el consejo en igual forma. 4. Secretario, tesorero y funcionarios para cada uno de los servicios municipales.

El consejo municipal o asamblea deliberante no es permanente, sino que sesiona ordinariamente cuatro veces al año presidido por el alcalde, siendo la duración de sus sesiones de quince días; excepto en la que se discute el presupuesto, que puede extenderse hasta seis semanas; existen, asimismo, sesiones extraordinarias, cuando el alcalde por sí o por indicación del prefecto o subprefecto, lo juzga necesario. Las atribuciones concedidas al consejo son variadas, entre las principales están las cuestiones financieras, creación de servicios municipales, gestión del dominio comunal y la urbanización.²¹ No disfruta el consejo de una absoluta libertad de decisión, sus deliberaciones más importantes se encuentran sujetas al control del subprefecto o del prefecto, éste se encarga además de declarar la nulidad de tales determinaciones, como de disolver dicho cuerpo colegiado en casos de urgencia.

Sobresaliente figura dentro de la comuna es el *Maire*. No sólo constituye

¹⁹ Cfr. *Constituciones europeas*, selección y traducción de Manuel García Pelayo y otros, Madrid, publicación del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, 1960, pp. 120-121 y 139.

²⁰ Expedido por el Decreto número 57/657, publicado el 2 de junio de 1957 en el *Journal Officiel de la République Française*.

²¹ Una buena explicación de las funciones del consejo, en: Dufaur, Michel. *La vie du conseil municipal*, "Les Cahiers Français", núm. 102, febrero-marzo, 1965, pp. 10-15.

el superior magistrado municipal que concentra todas las funciones de mando, sino que es considerado también un agente del gobierno central. Acorde con esta doble cualidad que posee, sus poderes son extensos: I. Como *representante de la comuna*, se pueden fragmentar sus facultades en dos clases: a) propias; policía municipal y medidas conservatorias de los derechos de la comuna; b) ejecutorias de las deliberaciones del consejo municipal: representación en los actos de la vida jurídica; organización y vigilancia de los servicios municipales. II. Como *agente del Estado*, se le imputan: a) atribuciones judiciales: oficial del estado civil, de la policía judicial y del ministerio público; b) atribuciones administrativas: publicación de leyes y reglamentos; gestión en su demarcación de los servicios públicos del Estado; expedición de certificados sobre actividades diversas.²²

En lo que se refiere a los adjuntos no tienen atribuciones propias, sólo eventualmente en forma ya parcial o total ejercitan las del alcalde, en efecto, reemplazan provisionalmente a éste en caso de impedimento, tienen derecho de prioridad a sustituirlo cuando delega sus funciones, y ejecutan las atribuciones que les son concedidas. El secretario general es un funcionario designado por el alcalde; el tesorero, se nombra por las autoridades superiores de una terna propuesta por el consejo y, los restantes funcionarios, salvo los pocos de especial modo de nominación, son todos nombrados por el alcalde quien resulta de este modo su superior jerárquico.

Una excepción al uniforme régimen local francés lo representa París.²³ En la Ciudad Luz, existe un Consejo Municipal de 90 miembros elegidos, cuyo presidente desempeña la sola actividad de dirigir las sesiones del mismo; la competencia de este órgano es bastante reducida si atendemos al Decreto Ley de 21 de abril de 1939 y a la Ordenanza de 13 de abril de 1945, aunque ha sido aumentada por el Decreto de 6 de enero de 1961. París carece de alcalde, pues las funciones ejecutivas pertenecen a dos prefectos, el de policía, y en cuanto al resto de las facultades, el del Departamento del Sena; por otra parte, cuenta también con 20 alcaldes de los veinte distritos en que está dividida territorialmente la ciudad; todos los funcionarios enumerados se designan por el gobierno central y actúan, por ende, como delegados de éste.

Italia. Bruscamente interrumpida por el fascismo, la incipiente democratización municipal italiana que había comenzado a principios de siglo, ha continuado en nuestros días con la legislación de posguerra.

En la Constitución actual, promulgada el 31 de enero de 1947, Italia,

²² Respecto de la esfera de atribuciones del *Maire*, el conciso pero informativo estudio: *Les pouvoirs du maire dans la commune*, "Les Cahiers Français", agosto-septiembre, 1961, núms. 65-66.

²³ Sobre el gobierno de la ciudad de París: Brewer-Carias, Allan-Randolph. *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal venezolano*. Caracas, publicación de la gobernación del Distrito Federal, 1968, pp. 115-117; también: *Paris: une commune pas comme les autres*, "Les Cahiers Français", núm. 102, cit., pp. 36-37.

demuestra ser decidida partidaria de dotar de mayores libertades a las unidades locales, pues a pesar de constituirse como un Estado unitario, declara en el artículo 5, del cuerpo de leyes anteriormente referido, que la república adecúa los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la descentralización y de las autonomías locales; regulando, más adelante, en los artículos 114 a 133 que forman el título V, los distintos entes locales, mismos que son: las regiones, las provincias y los municipios.²⁴

Las regiones pueden ser divididas en de estatuto ordinario y de estatuto especial; las primeras, alcanzan en número a catorce; y las segundas, llegan únicamente a cinco.²⁵ Como órganos de la región, se encuentra el Consejo que ejerce las funciones legislativas, y la Junta con su presidente, que desempeñan las ejecutivas. Distintos preceptos constitucionales otorgan a los órganos regionales vastas facultades sobre las comunas italianas, entre las que tenemos, para dictar normas legislativas que los regulen (artículo 117); para ejercer el control de legitimidad y el de mérito, éste en casos determinados, sobre los actos de los municipios (artículo 130); para crear en su demarcación nuevos municipios y modificar sus circunscripciones y denominaciones (artículo 133).

En las provincias, el órgano deliberante se llama Consejo Provincial, el cual varía de 24 a 40 miembros. Este organismo, elige de entre sus miembros una junta (denominada en el pasado, diputación) compuesta de cuatro a ocho asesores y un presidente, ocupándose dicho órgano de ejecutar las decisiones del consejo. Las funciones reglamentarias y administrativas confiadas a las provincias resultan, actualmente, bastante limitadas, ya que se concretan a aspectos fiscales y de asistencia social.

Respecto de los municipios, se han fijado constitucionalmente los siguientes principios: 1) los municipios son entidades autónomas y descentralizadas, artículos 128 y 129; 2) los órganos y funciones de las comunas se establecen por las leyes generales de la república, artículo 128; 3) las corporaciones municipales tienen intervención en la fusión o creación de regiones, artículo 132, primer párrafo; 4) los municipios poseen la posibilidad de solicitar ser segregados de una región y agregados a otra, artículo 132, segundo párrafo.

Las normas para la composición y elección de los órganos de la administración comunal, están contenidas en el Decreto número 570 de 16 de mayo de 1960, modificado por la Ley número 663 de 16 de agosto de 1964.²⁶ En su artículo 1, el decreto citado, estipula que son órganos de la comuna:

²⁴ Cfr. *La costituzione della Repubblica italiana*. Editada por la "Associazione fra le Casse di Risparmio Italiana", Roma, 1956, pp. 4, 33-39.

²⁵ Son regiones de estatuto ordinario: Piamonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, Marras, Lacio, Abruzos y Molise, Campania, Apulia, Basilicata y Calabria; son regiones de estatuto especial: Sicilia, Cerdeña, Trento-Alto Adigio, Friulia-Venezia Giulia y Valle de Aosta.

²⁶ Publicados ambos documentos en la *Gazzetta Ufficiale de la Repubblica Italiana*, con fechas 23 de junio de 1960 y 14 de agosto de 1964.

a) un consejo comunal (*consiglio comunale*); b) una junta municipal (*giunta municipale*); c) un alcalde (*sindaco*).

El consejo comunal, órgano deliberante, se compone de 15 a 80 miembros y se elige por votación directa popular. La junta municipal, de actividades prevalentemente ejecutiva, se integra del alcalde que la preside y de dos a catorce asesores. El alcalde, como en el municipio francés, exhibe una doble faz; se califica como oficial del gobierno cuando el Estado se sirve de él para la realización de ciertas tareas; y representa también al municipio, vigilando su actuación específica. Aparte de estos funcionarios honorarios, elegidos cada cuatro años, existen, desde luego, numerosos empleados que desarrollan las labores de tipo burocrático y técnico.

Finalmente, referente a las atribuciones municipales, se diferencian en obligatorias y facultativas, indica el reputado constitucionalista italiano Biscaretti di Ruffia.²⁷ Las primeras miran a la provisión de los medios económicos; al ámbito de policía municipal, en sentido lato, comprendiendo servicios de abastecimiento, puestos reguladores, limpieza pública y circulación urbana; y, a la esfera del sector social, comprendiendo servicios de interés público, como los sanitarios, de cementerios, acueductos, calles, edificios municipales, iluminación pública, etcétera. Las segundas, en cambio, se realizan sobre la base de selección discrecional que hace cada municipio, especialmente mediante la municipalización de algunos servicios de interés colectivo, como son los casos de las comunicaciones urbanas y los mercados.

España. En este país de brillante trayectoria municipalista, se ha impuesto por la larga dictadura de Francisco Franco, una fuerte sujeción de la comuna a los órganos superiores en la Ley de Régimen Local de 1950.²⁸

El mencionado ordenamiento, que ha borrado el acento autonomista distintivo del Estatuto Municipal de 1924 y de la Ley Republicana de 1935, instituye como unidades locales a las provincias, municipios, entidades menores y mancomunidades municipales.

Las provincias, circunscripciones en que se divide el territorio nacional y que alcanzan 50, tienen como autoridades un gobernador civil, una diputación provincial y su presidente, y una comisión provincial de servicios técnicos. Las entidades menores, presididas por un alcalde pedáneo, son caseríos o poblados con propia administración que están situados dentro de los municipios. Las mancomunidades municipales que pueden ser voluntarias o forzosas, según se formen libremente o se impongan por el

²⁷ Sin embargo, el propio Biscaretti, añade que está en curso de estudio la abolición de la distinción hoy superada entre funciones obligatorias y facultativas, con el fin de conferir a los entes territoriales menores una competencia discrecional mucho más amplia. Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú. Madrid, Editorial Tecnos, 1965, p. 659.

²⁸ Que apareció publicada, en: *Boletines Oficiales del Estado* de 29, 30 y 31 de diciembre de 1950, año XV, números 363-364-365.

Estado, son agrupaciones de municipios para obras, servicios u otros fines comunes.

Se ha recogido, en lo que a los municipios se refiere, un sistema de gobierno tripartita a base de alcalde, ayuntamiento y comisión permanente; con la salvedad, de que ésta sólo opera en los municipios de más de dos mil habitantes.

El alcalde español, a semejanza del francés, efectúa la doble función de jefe de la administración municipal y de delegado del gobierno. Su forma de nombramiento, hace participar decisivamente a los órganos centrales, pues en todas las capitales de provincias y en los municipios de más de diez mil habitantes lo designa el ministro de la Gobernación, y en los demás municipios, realiza lo propio el gobernador civil de cada provincia; en la terminación del cargo, se encuentra también presente esta peligrosa intercepción, porque siendo el término del alcalde de duración indefinida, cesa en sus funciones cuando lo dispone el ministro de la Gobernación por "razones de interés público". En revancha, el alcalde prepondera sobre el ayuntamiento y la comisión permanente, habiendo adquirido una mayor relevancia administrativa y política en relación con reglamentaciones anteriores.

Integrado por un número de concejales que oscila de 3 a 25 y del alcalde que lo preside, el ayuntamiento, que existe en todos los municipios donde no hubiere tradicionalmente concejo abierto, tiene conferidas las atribuciones normativas (dictar ordenanzas o reglamentos, por ejemplo), y el planteamiento y fiscalización de la economía municipal y los servicios públicos. En la manera de nombrar a los concejales, se hace patente la postura corporativa derivada de la orientación ideológica franquista, pues dichos funcionarios se eligen por terceras partes de los vecinos cabezas de familia, de los representantes de los sindicatos y de los representantes de las asociaciones económicas, culturales y profesionales.

La comisión permanente se compone del alcalde que la preside y de los tenientes de alcalde, estos que son designados por el anterior y que pueden sustituirlo en ciertos casos, no deben exceder en número de la mitad de los concejales. Asume este cuerpo, determinadas funciones administrativas, disciplinarias y la contratación de empréstitos y servicios de escasa cuantía.

Observemos ahora la manera en que se ha organizado el personal comunal. Los funcionarios de la administración local se han dividido en cuatro grupos: administrativos, técnicos, de servicios especiales y subalternos. Se nombran la mayoría de ellos por el ayuntamiento en pleno, previa oposición o concurso en que juzgan tribunales o comisiones de carácter técnico-administrativo. Dos excepciones principales se presentan a este régimen; una, consistente en que la designación de los funcionarios municipales que usen armas, corresponde al alcalde; y la otra, que los cargos de secretario, interventor (asesor financiero de la comuna), depositario (especie de tesorero), y ciertos empleados especializados, requieren de títulos otorgados por el Instituto de Estudios de Administración Local, con sede en

Madrid. Pensamos, que sobre todo esta última innovación, es saludable para una mejor marcha del municipio, ya que introduciendo personas con especial preparación se evitan perjudiciales improvisaciones.

Por último, modificando la ley que hemos venido glosando, se ha dictado la Ley Especial para el municipio de Madrid aprobada por Decreto 1674 de 11 de junio de 1963,²⁹ misma que establece como órganos de la comuna al alcalde, los tenientes de alcalde, el ayuntamiento, la comisión municipal de gobierno y las juntas municipales de distrito. El alcalde dura en su cometido seis años y es nombrado por el jefe de estado, siendo presidente nato de todos los organismos colegiados municipales.

2. La tendencia anglosajona: Inglaterra y Estados Unidos

Los Estados que siguen el llamado sistema histórico o anglosajón, se distinguen por la persistencia de viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontáneo con el correr de los siglos, dominando en ellos dos notas sustanciales: la variedad y la asimetría; pues no contienen una fórmula única de gobierno local, aplicable de un modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino diferentes clases de organismos de estructura no coincidente, esparcidos de manera irregular por toda la superficie del país, con una separación muy acusada entre el medio urbano y el rural, sometiendo uno y otro a tratamiento distinto.

Inglaterra. De añejo proceso temporal, la organización local en Inglaterra se define como régimen de *self-government*, esto es, el autogobierno de los condados, distritos y municipalidades. Este concepto de *self-government* tuvo sus raíces históricas en el derecho que se concedía a los vecinos o burgueses de las ciudades para elegir sus propios gobernantes.

Independientemente del origen y evolución del régimen local inglés que difiere en no poco del continente europeo, podemos anotar que en la era contemporánea lo han reglamentado diversas leyes, entre las que contamos a la *Municipal Corporation Act* de 1835, punto de partida del moderno municipio inglés, misma a que se han sumado diversos ordenamientos sobre la materia en 1882, 1888, 1894, 1929, 1933 y 1939.

Según asienta Alcides Greca,³⁰ pueden enunciarse cuatro tipos de municipios: a) burgo-condado (*County Borough*); b) burgo-municipal (*Municipal Borough*); c) distrito urbano (*Urban District Council*); y, d) distrito rural (*Rural District Council*).

El gobierno de estas entidades está encomendado a un consejo que tiene personalidad jurídica y como tal es de creación legal. Este consejo

²⁹ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, número 171, de 18 de diciembre de 1963, en: "Repertorio Cronológico de Legislación de 1963", Pamplona, Editorial Aranzadi, 1963, pp. 1301-1312.

³⁰ Greca, Alcides, *op. cit.*, tomo iv, p. 153.

está compuesto de funcionarios de dos clases: a) Representativos, son los consejeros (de elección directa popular), que a su vez designan al presidente del consejo (*Mayor*) y a los *Aldermen* (especie de regidores); b) Profesionales o burocráticos, son el secretario, el tesorero, el interventor, y los inspectores y jefes de las diversas ramas de actividad comunal. Amén de toda esta estructura, el *Borough* inglés cuenta también con las comisiones o comités, segundo pilar en que reposa el autogobierno.

El *Mayor* y los *Aldermen* sobresalen por su carácter simbólico y de rango. La posición del *Mayor*, sobre todo, es una de las indicaciones que más ayudan a comprender el contraste del régimen británico con otros regímenes, pues este funcionario preside el consejo pero no le gobierna, es decir, su puesto es de dignidad, pero de escasa trascendencia política y administrativa, haciéndose su elección atendiendo a las condiciones de honorabilidad del candidato.

De los agentes permanentes, retribuidos y nombrados por el consejo, el secretario o *Town Clerk* es sin duda el de más alta categoría. La actuación del secretario constituye un punto clave para la realización de las tareas que incumben al consejo, pues además de ser el *Clerk* un consultor legal de la corporación, tiene señalada intervención como jefe de la administración, de tal modo, que él entiende de todo y es responsable de todo; por esta razón, su nombramiento hecho por el consejo mira a sus condiciones de perito en asuntos municipales, haciendo abstracción de cambiantes factores políticos. Igual característica distingue a los demás funcionarios profesionales mencionados, pues su designación al cuerpo comunal depende también de su calidad de expertos.

Las comisiones o comités, de importancia superlativa en el municipio británico, enlazan al consejo con los agentes permanentes de la administración. Estos organismos transmiten, por un lado, las órdenes del consejo a los titulares de los órganos administrativos, y por otro, éstos los utilizan como conducto para elevar sus propuestas al consejo, mismo que con vista a ellas y con un informe del comité regularmente las aprueba. Las comisiones son órganos dependientes del consejo, pues éste las crea para cada uno de los servicios municipales, nombra sus titulares y ejerce estricta fiscalización.

Como eje del gobierno municipal, el consejo, posee vastas atribuciones, que de acuerdo con Shaw,³¹ abarcan estos aspectos: 1) Administración de justicia en las cortes criminales y civiles locales. 2) Nombramiento y vigilancia de la fuerza de policía. 3) Administración de la propiedad pública y recaudación de impuestos, cuando dicha propiedad no alcance para sufragar los gastos públicos. 4) Sanción de ordenanzas y nombramiento y destitución de empleados públicos. 5) Cumplimiento de los reglamentos

³¹ Shaw *El gobierno municipal en la Gran Bretaña*, traducción de Carrié, Buenos Aires, p. 44. Citado por Schwerert Ferrer, Arnaldo. *Curso de derecho municipal*, Maracaibo, Universidad del Zulia, 1967, pp. 444-445.

sanitarios, sancionados en virtud de las leyes de higiene pública. 6) Pavingentación, alumbrado, provisión de agua, limpieza, conservación y mejoramiento de las vías públicas. 7) Construcción y conservación de edificios, museos y bibliotecas. 8) Construcción y conservación de puertos, diques y embarcaderos. 9) Administración y fideicomisos especiales de caridad. 10) Superintendencia y cumplimiento de reglamentos de educación, donde no hubiere consejo escolar.

Es menester aclarar, que si bien estas labores son las que desempeñan comúnmente los municipios ingleses, esto no significa de ningún modo que tales funciones les sean atribuidas a todos de una manera uniforme, sino que se sigue el llamado sistema de competencias o poderes enumerados, o sea, no se permite a dichas entidades locales ejercer más facultades que aquellas que les asigna la ley en forma expresa y en enumeración restrictiva.

Encomiable ha sido la eficiencia del gobierno local descrito, sin embargo, hoy día, dice el profesor Robson,³² reclama serias reformas estructurales y financieras; el problema estructural se ha presentado porque las ciudades han sobrepasado considerablemente sus límites legales y administrativos, lo que requiere imprescindiblemente una revisión a fondo de sus áreas; el problema financiero, deriva a causa de que la única fuente de renta se origina de la propiedad inmueble, consiguientemente, las autoridades locales han llegado progresivamente a depender de las subvenciones del gobierno central; sendos problemas —agrega el autor citado— deben recibir una atención inmediata. En Londres, por la *London Government Act* de 1963, se ha operado ya una transformación en la City de la capital, pues dicha ley ha creado un organismo electivo denominado Consejo del Gran Londres, con la misión de planear estratégicamente la metrópoli; bajo tal consejo actúan treinta y dos autoridades de orden local, conocidas con el nombre de consejos de distrito de Londres.

Estados Unidos de América. Cuando se fundan las primeras colonias inglesas en Norteamérica, se organizan los distintos cuerpos de administración local a semejanza del sistema municipal británico, no obstante, desde entonces se inicia, levemente al principio, un movimiento tendiente a la creación de sistemas propios de tal suerte que, ya en nuestros días, los Estados Unidos cuentan con una estructura comunal basada en su experiencia histórica.

A causa de la Constitución Norteamericana, manifiesta Leal Osorio,³³ existe una diversidad de sistemas municipales de gobierno en este país,

³² Robson, William A. *La reforma del gobierno británico*, en: "Documentación Administrativa", núm. 100. Madrid, abril de 1966, pp. 181-201.

³³ Cfr. Leal Osorio, Salvador. *Relaciones Municipio-Estado en Norteamérica, Nomenia municipal en acción*, en: "Revista de la Facultad de Derecho", Universidad del Zulia, núm. 23. Maracaibo, mayo-agosto de 1968, pp. 63-105.

pues los poderes de reglamentar las comunas son reservados, ya que no fueron delegados por los Estados, de esta manera, las entidades locales han regulado la materia municipal sin la interferencia federal.³⁴

Los estudiosos de nuestra disciplina están acordes en señalar tres sistemas de gobierno municipal en los Estados Unidos,³⁵ mismos que son: 1º El sistema federal o presidencialista. 2º El sistema de comisión. 3º El sistema de *Manager* o de gerente.

El sistema federal o presidencialista es típico de las grandes ciudades y se trata en esencia de una reproducción casi exacta del gobierno federal de los Estados Unidos, llevado a la esfera local. En la misma se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de gestión y, como consecuencia de ello, actúan dos poderes paralelos, órbitas independientes y sin sometimiento del uno al otro.

De esta manera, de acuerdo con este sistema, el gobierno municipal se distribuye en: a) El consejo, cuyas funciones son puramente legislativas en sentido material; b) el *Mayor*, jefe de la administración, quien tiene conferidas extensas facultades para nombrar y remover los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo; en esto también su autoridad es correlativa de su responsabilidad.

Este tipo de gobierno municipal, advierte Carmona Romay,³⁶ por su complejidad, difusión de la responsabilidad, y posibilidad de antagonismos y luchas entre el alcalde y el ayuntamiento, ha resultado un fracaso en los Estados Unidos.

El sistema de comisión denominado *City Government by Commission* o *Commission Government* fue creado en 1910 en la ciudad de Galveston.³⁷ Esta forma de gobierno municipal la constituye usualmente un *Board* de cinco comisionados retribuidos, designados por elección popular.

La comisión posee las funciones normativas y las de administración: las primeras, las ejerce colectivamente; respecto de las segundas, unas veces suelen repartirse entre los comisionados actuando cada uno de ellos como

³⁴ En aplicación del artículo décimo de enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América, ratificado el 15 de diciembre de 1791, que literalmente establece: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo." Véase: *Constitución de los Estados Unidos*, México, Servicio de Información de los Estados Unidos de América, s.a., p. 26.

³⁵ Véanse, entre otros: Bielsa, Rafael, *op. cit.*, pp. 301 y ss.; Albi, Fernando, *op. cit.*, pp. 284 y ss.; Greca, Alcides, *op. cit.*, tomo iv, pp. 145 y ss.

³⁶ Cfr. Carmona Romay, Adriano G. *Discordancias y concordancias de los sistemas municipales vigentes según los diversos esquemas de la filosofía política y social contemporánea*, en: "Revista de la Facultad de Derecho", Universidad del Zulia, núm. 7, Maracaibo, enero-abril de 1963, pp. 19-55.

³⁷ Empero, Greca opina que este sistema había sido ensayado con mucha anterioridad en los Estados Unidos, pues lo habían establecido Nueva Orleans en 1871, Mobile en 1873 y Menfis en 1879, aunque todas estas ciudades lo abandonaron algunos años después. Cfr. Greca, Alcides, *op. cit.*, tomo iv, p. 150.

jefe de un departamento, o bien, en otras ocasiones, son también desempeñadas por todos ellos. Existe un presidente de la comisión, pero el mismo se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

El contralor de todos los actos de la comisión o de los jefes de los departamentos en su caso, lo realiza el pueblo por el *referendum* o por el *recall*, recurso este último, de destitución.

Se ha estimado que este régimen es el más adecuado para las aglomeraciones reducidas, pues ha resultado muy popular en las ciudades de menos de veinticinco mil habitantes, si bien no faltan municipios como Buffalo, que lo han acogido. Pero, en todo caso, comunica Schwerert,³⁸ el gobierno por comisión ha ido perdiendo terreno a partir de 1917, habiendo representado el 14.9% de todos los gobiernos municipales en 1951, y el 14.1% en 1955, y aunque todavía lo aceptan varios cientos de ciudades norteamericanas, no hay duda de que va siendo sustituido por los otros tipos.

El sistema de *Manager* o de gerente nació en 1908 en la pequeña municipalidad de Staunton, Virginia, pero sus caracteres se afirmaron cuatro años más tarde cuando lo adoptó el municipio de Sumter, Carolina del Sur y, se definieron totalmente cuando lo hizo suyo una ciudad importante, Dayton, en el Estado de Ohio.

Este sistema es un tipo intermedio entre el federal y el de comisión, aun cuando dado el parecido que tiene con este último, puede estimarse como un tipo de administración por comisión, modificado.

Los creadores del sistema lo concibieron guiados por la idea de asemejar sus funciones a una empresa particular comercial o industrial, pues dijeron que el gobierno de la ciudad es muy similar y cumpliría su cometido mejor, si se pone al frente de él a un consejo de administración y a un gerente.

Por tanto, el sistema se forma habitualmente con una Comisión de cinco a nueve miembros, de elección popular, a la que corresponde la adopción de resoluciones generales; y con un *Manager* (gerente) retribuido, que es nombrado por aquélla sin término fijo y pudiendo ser separado en cualquier momento. El *Manager* preside la comisión —salvo excepciones— con voz y sin voto; asume las funciones administrativas, desarrolla el presupuesto, nombra los empleados y ejecuta las resoluciones de la comisión.

Esta forma gubernamental por gerente o administrador goza de un prestigio cada vez más creciente, observándose la tendencia a ser prohibida en ciudades importantes, como son los casos de Cincinnati, Dallas, Des Moines, Kansas City y San Diego. En la actualidad, hay más de 1,260 ciudades norteamericanas enclavadas en el pluricitado sistema.

3. Los países socialistas: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, República Popular de China, Checoslovaquia, Yugoslavia

Se encuentran tres principales corrientes en materia de organización

³⁸ Schwerert, Ferrer, *op. cit.*, pp. 496-497.

municipal dentro de los Estados socialistas: centralismo democrático en la Unión Soviética y la República Popular de China; descentralización en Checoslovaquia; y, autogestión en Yugoslavia.

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Durante el régimen zarista, Rusia se dividía en gobiernos o provincias (*gubernaya*), regiones (*oblast*), y un círculo (*okrug*); los gobiernos, a su vez, se subdividían en distritos (*uyezd*), y éstos en cantones (*volosf*), cada uno de los cuales agrupaba varios municipios. Las provincias estaban regidas por *zemsvfos*, que se componían de un consejo electivo y una junta ejecutiva. El cantón tenía una asamblea elegida, y los municipios rurales se gobernaban en concejo abierto y por el jefe o *sfarosfa*, elegido por aquél. El poder autocrático del Zar y sus delegados gubernativos predominaba en todas las unidades locales.

En octubre de 1917 sobreviene la Revolución socialista que derrocó definitivamente al imperio zarista y, consecuentemente, la organización local rusa sufre radicales alteraciones con las Constituciones de 1918, 1924 y la vigente de 1936.

La actual Ley fundamental es producto de una comisión encabezada por Stalin que realizó el proyecto de la misma y que erige a la Unión Soviética, en un Estado federal socialista de obreros y campesinos.

El aparato interior del Estado soviético se basa, apuntan Denisov y Kirichenko,³⁹ en el centralismo democrático que, de una parte, presupone la centralización de la dirección del Estado consistente en la obligatoriedad y responsabilidad de los órganos inferiores ante los superiores y, de otra, el amplio desarrollo de la iniciativa local.

Siendo la Unión Soviética un Estado multinacional,⁴⁰ su conformación interna es sumamente compleja ya que busca la conciliación de los diversos grupos étnicos, y de este modo, se divide en repúblicas federadas, repúblicas autónomas, regiones autónomas y comarcas nacionales.

Forman parte de la URSS quince repúblicas federadas, teniendo cada una de ellas su propia Constitución y órganos de poder, análogos a los existentes para toda la Unión. Las repúblicas autónomas, que son diecinueve y se hallan incluidas en algunas repúblicas federadas, poseen también constituciones y órganos propios, componiéndose de distritos y de una ciudad que no figura en la división distrital y que es la capital de la república. Las regiones autónomas son nueve y gozan de autonomía, pues pueden darse sus estatutos, se fragmentan igualmente en distritos y una ciudad que es la capital de la región. Las comarcas nacionales son diez y asimismo están facultadas para otorgarse sus estatutos.

Pero el sistema municipal soviético gira alrededor de los órganos locales de poder denominados soviets de diputados de los trabajadores, que están

³⁹ Cfr. Denisov, A. y Kirichenko, M. *Derecho constitucional soviético*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1959, p. 12.

⁴⁰ Pueblan el territorio de la URSS cerca de 60 naciones, nacionalidades y grupos nacionales. Cfr. Denisov y Kirichenko, *op. cit.*, p. 136.

reglamentados en los artículos 94 a 101 de la Constitución Federal Soviética.⁴¹

Estos órganos locales de poder actúan en los territorios, regiones, regiones autónomas, comarcas, distritos, ciudades, localidades rurales (*stanitsas*, aldeas, caseríos, *kishlaks* y *aúles*).

La competencia de los soviets locales es bastante variada. En consonancia con el artículo 97 de la Constitución de la URSS dirigen la economía y la cultura en el territorio respectivo, establecen el presupuesto local, aseguran la salvaguardia del orden público, la observancia de las leyes, la protección de los derechos de los ciudadanos y también, conducen la actuación de los órganos de la administración del Estado a ellos subordinados.⁴²

Los órganos ejecutivos y administrativos de los soviets locales son sus comités ejecutivos, que se eligen en sesión de los soviets y rinden ante ellos cuentas de su gestión. Los comités ejecutivos constituyen Secciones a las que se encomiendan las diferentes ramas de la actividad comunal.

República Popular de China. La primera sesión de la Asamblea Popular Nacional (primera legislatura) aprobó el 20 de septiembre de 1954, en la capital Pekín, la Constitución de la República Popular de China.

Esta Constitución muestra una acentuada influencia de la Ley Suprema Soviética de 1936, ya que proclama en su artículo 2º que todos los órganos del Estado se atienen a los principios del centralismo democrático.

Se norma la organización local china en los artículos 53 al 72, que están abrazados en los apartados Cuatro y Cinco.⁴³

El artículo 53 de la Constitución dice que la república tiene la siguiente división administrativa: 1) Todo el país se divide en provincias, regiones autónomas y municipios directamente subordinados al poder central. 2) Las provincias y las regiones autónomas se dividen en territorios autónomos, distritos, distritos autónomos y municipios. 3) Los distritos y los distritos autónomos se dividen en comarcas, comarcas nacionales y poblados. Los municipios directamente subordinados al poder central y otros grandes municipios se dividen en distritos. Los territorios autónomos se dividen en distritos, distritos autónomos y municipios. Las regiones, territorios y distritos autónomos son zonas de autonomía nacional.

De todo esta farragosa y complicada división administrativa, se prevé que serán sus órganos de poder (incluyendo los municipios) las asambleas populares locales y los comités populares locales.

Las asambleas populares locales se forman por diputados y les competen

⁴¹ *Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.* Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1960, pp. 79 y ss.

⁴² Información sobre la jurisdicción de los soviets locales, en: *La realidad soviética.* Oficina de Prensa de la Embajada de la URSS en México. México, impreso en los Talleres Gráficos de la Librería Madero, s.a., pp. 25 y ss.

⁴³ Cfr. *Constitución de la República Popular de China,* Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1955, pp. 38 y ss.

estas funciones: aseguran en el área de su jurisdicción la observancia de las leyes y decretos; establecen los planes locales de desarrollo económico y cultural; vigilan las obras públicas; examinan y aprueban los presupuestos locales y los balances de su ejecución; protegen la propiedad y orden públicos; garantizan los derechos de los ciudadanos y de las minorías nacionales.

Estas asambleas eligen, asimismo, a los comités populares locales, que son sus órganos ejecutivos y que se componen de: el presidente, los vicepresidentes y demás miembros. Los comités populares locales son también órganos estatales y se ocupan dentro de sus circunscripciones de toda la labor administrativa.

Checoslovaquia. Los numerales 10 y 123 a 133 de la Constitución de la República Checoslovaca de 9 de junio de 1948,⁴⁴ son los que coordinan la organización local.

Expresa el artículo 10 que en los municipios, distritos y regiones, los poderes del Estado y su ejercicio se confían a los comités nacionales, que son los guardianes de los derechos y las libertades del pueblo.

En el sistema administrativo checoslovaco, hay tres clases de comités nacionales: 1. Departamentales. 2. Regionales. 3. Locales. Estos últimos corresponden a los municipios.

Los comités nacionales locales están encargados en el territorio para el cual han sido electos, de muy copiosas tareas: la administración pública en todas sus esferas; el proteger y reforzar el régimen popular y democrático; cooperar a la defensa del Estado y vigilar la seguridad nacional; contribuir a la conservación y prosperidad de los bienes nacionales; planificar y dirigir en su jurisdicción el plan económico único; asegurar la continuidad de la producción agrícola e industrial; vigilar el aprovisionamiento y abastecimiento de la población; y, cuidar de la sanidad pública.

El número de miembros de los comités nacionales, la forma en que responden ante el pueblo, su funcionamiento (deliberación y procedimiento llevados ante ellos), y, lo relativo a la gestión financiera, se reglamentan según dispone la Constitución por leyes especiales.

Del espíritu de su articulado y en particular del artículo 130 de la Ley Fundamental que ordena que el ejercicio de toda la administración pública debe ser descentralizado de manera apropiada, se desprende una inclinación liberal de la corporación municipal checoslovaca, misma que la hace apartarse de la línea política general de centralismo democrático que, para su aspecto interno, siguen la mayoría de los Estados socialistas.

Yugoslavia. El Estado yugoslavo es de creación reciente. Formado poco después de la Primera Guerra Mundial, ha levantado un peculiar estilo

⁴⁴ El articulado de la Constitución de Checoslovaquia relativo, en: *Constituciones europeas*, García Pelayo y otros, cit., pp. 71, 104 y ss. Los numerales 123 a 133 integran el capítulo vi titulado los "Comités Nacionales".

de organización política intermedia, a medio camino entre la democracia burguesa y el Estado socialista.

En sus principios, la Constitución de 1921, unitaria y monárquica, no supo aprovechar los diversos grupos étnicos existentes para construir un buen gobierno local. Más tarde, la Constitución de 31 de enero de 1946, redactada bajo el influjo soviético, colocó como centro de gravedad al distrito, desplazando el autogobierno de la comuna. Por fin, emancipada la nación yugoslava de la tutela doctrinal y política de la Unión Soviética, se inició con la Ley Constitucional de 13 de enero de 1953, lo que se ha calificado como "proceso de descentralización", que ha culminado en la vigente Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, de 7 de abril de 1963, misma que dedica la sección I del título V, que comprende de los artículos 96 a 104, a regular meticulosamente la comuna.⁴⁵

Dicho Código Supremo postula a la comuna como comunidad socio-política de base (artículo 96 constitucional), habiendo pasado a segundo plano el distrito, pues las constituciones de las repúblicas federadas pueden prescribir que no se establezcan (artículo 105 constitucional). Este movimiento hacia la desaparición de los distritos, se ha manifestado en la república de Montenegro, la más pequeña, y en la provincia autónoma de Vojvodina, englobada en la república de Serbia, habiendo subsistido tal unidad en las demás repúblicas.⁴⁶

El principio rector de la comuna yugoslava es la autogestión. Esta noción de autogestión, expresa Snuderl,⁴⁷ no se puede definir en relación a los tipos tradicionales de self-government como la descentralización o desconcentración administrativas, porque ella no sólo concierne a las funciones políticas o estatales, sino también al dominio social y dentro de éste, fundamentalmente al económico; el propósito esencial de la autogestión consiste en que los ciudadanos participen, de la manera más directa posible, en la dirección de las empresas, instituciones y comunidades socio-políticas.⁴⁸

De este principio matriz de la autogestión, nacen otros postulados que le dan particulares matices a la comuna yugoslava: 1) Amplia autonomía. 2) Gobierno de asamblea. 3) Reunión de representaciones políticas y

⁴⁵ Cfr. *Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie*. Beograd, Imprimerie de l'Union des Associations de Juristes de Yougoslavie, 1963, pp. 43 y ss. (Institut de Droit Comparé, Recueil des Lois de la RSF de Yougoslavie, vol. VII.)

⁴⁶ Componen la federación yugoslava, las siguientes repúblicas: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia y Eslovenia. Todas ellas son consideradas por la Constitución como comunidades sociopolíticas, al igual que el propio ente federal, los distritos y las comunas.

⁴⁷ Cfr. Snuderl, Makso. *Souveraineté et autogestion*, en: *La Constitution Yougoslave de 1963*, Paris, Editions Cujas, Centre Français de Droit Comparé, 1966, pp. 19-29.

⁴⁸ Para las diversas formas de autogestión: *La gestión social en Yugoslavia*. Belgrado, Ediciones Yugoslavija, Servicio de Información, 1961.

económicas en el comité popular. 4) Socialización de las funciones públicas. 5) Unión de la democracia representativa y de la democracia directa.

Una autonomía amplia se refleja en el derecho que tiene cada comuna para dictar por sí misma sus estatutos (artículo 98 constitucional), como en las atribuciones de dictar reglamentos, fijar el plan social y adoptar libremente el presupuesto (artículo 99 constitucional). Además, el radio de acción de los órganos superiores es mínimo, reduciéndose a un mero control de la legalidad y de la constitucionalidad.

En el comité popular comunal, resorte supremo del poder y de la auto-gestión, están imbitas las notas de gobierno de asamblea y de representación político-económica. Este organismo comprende dos cámaras: el consejo comunal, elegido por sufragio universal directo de los ciudadanos mayores de 18 años; y, el consejo de comunidades de trabajo o de los productores, elegido por trabajadores empleados en el territorio de la comuna y por los agricultores de las cooperativas agrícolas; cada cámara tiene de 15 a 70 miembros, siendo el mandato de cada consejero de cuatro años. La asamblea comunal o comité popular toma sus decisiones en sesión común de los dos consejos, pero éstos pueden decidir sesionar y estatuir separadamente.

Dos funcionarios permanentes tiene el comité popular: el presidente y el secretario. El primero, electo por los consejeros de entre ellos mismos, se encarga de dirigir las sesiones de la asamblea, representar a la comuna y, sin ser un órgano ejecutivo o administrativo, debe controlar y coordinar la actividad de todos los demás órganos comunales; sin tener el derecho, no obstante, de inmiscuirse en su gestión ni de darles órdenes imperativas. Del segundo, cabeza jerárquica de la administración, dependen todos los departamentos, direcciones, secretarías e inspecciones que desempeñan normalmente las funciones administrativas.

Aparte de estos órganos, el comité popular contiene también a los consejos político-ejecutivos, donde se percibe una abierta socialización de las funciones públicas, pues tales cuerpos se componen de un presidente y de 6 a 10 miembros, que se eligen de entre los consejeros y de los delegados de las organizaciones de trabajo y de otras organizaciones sociales estando estos últimos en mayoría; el mandato de unos y de otros es de dos años, siendo reelegibles a la misma función una sola vez. Los consejos ven a la realización de la política general de la comuna en su sector y cuidan de la ejecución de las decisiones de la asamblea. Como promedio, informa Djordevich,⁴⁹ hay once consejos con las siguientes competencias: plan social y finanzas; economía; asuntos comunales; vivienda; asuntos escolares;

⁴⁹ Cfr. Djordevich, Jovan. *Yugoslavia, democracia socialista*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 214; también, del mismo autor: *Le self-gouvernement local ou le système communal de la Yougoslavie*, (en *Le régime et les institutions de la république populaire fédérative de Yougoslavie*. Belgique, Centre d'étude des pays de l'Est, Université Libre de Bruxelles, 1959, pp. 102-139.)

educación y cultura; previsión social; sanidad pública; protección a la madre y al niño; trabajo; y administración en general; sin embargo, en las comunas de poca extensión hay fusión de ciertos consejos, y por el contrario, otras cuentan con consejos especiales sobre agricultura, turismo, hospedaje, etcétera.

Típico del sistema yugoslavo es la unión de la democracia representativa con la directa, que se realiza, explica Jovicic,⁵⁰ por tres medios principales: a) comités locales, que no constituyen una instancia inferior del poder ni son órganos del comité popular, sino que son cuerpos de ciudadanos que buscan acercar la población a los órganos de gobierno; b) asambleas de electores, son reuniones públicas de ciudadanos en que son debatidos los asuntos de mayor interés comunal; y, c) referéndum, utilizado para que los vecinos se pronuncien en las cuestiones marcadas en las leyes o los estatutos.

En síntesis, no es aventurado afirmar que, Yugoslavia, es hoy día un prometedor laboratorio de experimentación municipal. La afortunada amalgama de elementos comunales franceses, británicos y soviéticos, hacen esperar un buen resultado de este ensayo en el campo organizativo municipal.

4. *El municipio en Latinoamérica: Cuba, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile*

Por la especial contextura que le han impreso a sus regímenes municipales, Cuba y Venezuela merecen ser examinados. Siendo los países más desarrollados en América del Sur, se justifica que estudiemos la organización municipal de Brasil, Argentina y Chile.

Cuba. La madrugada del primero de enero de 1959, Fulgencio Batista fue derrocado por las fuerzas revolucionarias del movimiento 26 de julio a mando del comandante Fidel Castro, quien con el correr de los años había de instaurar el primer gobierno socialista en América.

La Constitución cubana vigente fue promulgada el 7 de febrero de 1959, reformando la anterior de 1940, con el objeto de viabilizar los principios de ésta y para trazar nuevas orientaciones básicas acordes con la realidad revolucionaria de la isla.⁵¹

De acuerdo con el artículo 4 constitucional, el territorio de la república unitaria cubana se divide en provincias y en términos municipales.

Las provincias, en número de seis, son Pinar del Río, La Habana, Matan-

⁵⁰ Cfr. Jovicic, Miodrag. *Le gouvernement local* (en: *La Constitution Yougoslave de 1963*, cit., pp. 119-133); también, Djordevich, *Yugoslavia, democracia socialista*, cit., pp. 219 y ss.

⁵¹ La Ley Fundamental de la República Cubana, en: *Folleto de divulgación legislativa*. La Habana, Editorial Lex, número II, Cuaderno Extraordinario, 1959.

zas, las Villas, Camagüey y Oriente, estando presididas según la Ley número 36 de 29 de enero de 1959,⁵² por un comisionado designado por el ministro de Gobernación,⁵³ que ha acumulado las facultades que antes pertenecían al gobernador y a los consejos provinciales. A grado provincial, opera también —mediante consejos— la famosa Ley de Reforma Urbana,⁵⁴ que ha proscrito el arrendamiento de inmuebles y cualquier otro negocio o contrato que implique la cesión del uso total o parcial de ellos, con miras a lograr a través de la intervención estatal casas-habitación para todos los cubanos.

Ha destinado especialmente la Constitución el título XIII, que va de los artículos 187 a 199, a normar los municipios. Se divide el título en tres secciones: disposiciones generales; garantías de la autonomía municipal y gobierno municipal.

La Sección Primera de disposiciones generales, prescribe que el municipio es una sociedad local organizada políticamente por autorización del poder legislativo, con territorio, capacidad económica y personalidad jurídica. Reconoce la autonomía municipal y el derecho de los municipios a asociarse, incorporarse a otros o dividirse para formar otros nuevos. Además, se indica que el gobierno municipal es un organismo auxiliar del poder central, que está obligado a crear en su jurisdicción comisiones de urbanismo.

La Sección Segunda fija las garantías de la autonomía municipal: respeto a los acuerdos y resoluciones de los gobernantes locales; exclusividad de los municipios para manejar su hacienda; atribución del municipio para no pagar ningún servicio que no esté administrado por él, salvo convenio en contrario; recurso de abuso de poder otorgado a los gobernantes municipales para interponerlo ante el Pleno del Tribunal Supremo, contra resoluciones del gobierno nacional o provincial que afecten la autonomía.

Por último, en la Sección Tercera, en particular en el artículo 198 constitucional, se determina que la forma y órganos de gobierno de las comunas, estarán regidos como lo acordare el Consejo de Ministros.

En cumplimiento de esta última disposición, se dictó por el Consejo de Ministros la Ley número 106 de 27 de febrero de 1959,⁵⁵ misma que como lógica consecuencia de un cambio revolucionario ha producido una concentración del poder municipal. Esta Ley, que desplaza varias garantías autonómicas municipales, deposita el gobierno de cada municipio en un comisionado que asume las funciones del alcalde y de la cámara municipal; el comisionado está sujeto estrictamente al ministro de Gobernación,

⁵² Consúltese la ley citada, en *Folletos de divulgación legislativa*, cit., número 5, 1960, pp. 94-95.

⁵³ Hoy llamado Ministro del Interior, en consonancia con el cambio de denominación ordenado por la Ley número 940 de 6 de junio de 1961, que atendió a las nuevas atribuciones de policía asignadas a dicha dependencia. Cfr. *Folletos de divulgación legislativa*, cit., número XXXIII, 1961, pp. 8-11.

⁵⁴ Publicada en *Folletos de divulgación legislativa*, número xxv, 1960, pp. 5 y ss.

⁵⁵ Cfr. *Folletos de divulgación legislativa*, número III, 1959, pp. 214-219.

quien lo designa, suspende y sustituye, e incluso puede suspender o revocar sus resoluciones.

Al lado de los cuerpos municipales, existen en la isla antillana las organizaciones de masas denominadas comités de defensa de la Revolución (CDR), que ocupan un puesto relevante en la vida local. Estos comités, que han sido calificados por el primer ministro Castro como el aporte de la Revolución Cubana a la experiencia de la humanidad, los hay en las ciudades, barrios, cuadras, edificios y centros de trabajo, estándoles encomendadas las tareas de cooperar y vigilar en las labores y servicios públicos.⁵⁶

A nivel local, funciona también la Ley de Reforma Agraria,⁵⁷ segundo puntal de la Revolución, que ha dispuesto que para la distribución de las tierras y de los otros fines que se persiguen, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) erigirá comités locales, debiendo igualmente reglamentar sus funciones.

Venezuela. Este país sobresale en Latinoamérica por haber encumbrado constitucionalmente al municipio a la altura de un verdadero poder.

Ya desde el artículo 40 de la Constitución anterior que fue sancionada el 15 de abril de 1953, se declaraba a la letra: "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional."⁵⁸

Sin la misma explicitud, aunque con idéntico sentido, la Constitución positiva de 23 de enero de 1961, promulgada por el Congreso Nacional bajo la presidencia de Rómulo Betancourt, advierte en el segundo párrafo del artículo 135: "... los periodos de los Poderes Públicos estadales y Municipales serán fijados por la Ley Nacional y no serán menores de dos ni mayores de cinco."⁵⁹

Expone el profesor de la Universidad Central de Caracas, Brewer-Carias,⁶⁰ que el poder municipal no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un poder regulado por el constituyente y por el legislativo ordinario, que debe guardarse muy bien de no rivalizar con el poder federal, ya que sus actos no tienen trascendencia nacional sino local.

Este poder municipal se refleja en autonormación, en cuanto las comunas pueden dictar su propio ordenamiento jurídico-positivo mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones, pero tal autonomía no es absoluta pues no

⁵⁶ Para mayores detalles: *Perfil de Cuba*; redactado por Cubillas, Escalona y otros. La Habana, Ministerio de Relaciones Exteriores, Servicio de Información, s.a., pp. 66-67.

⁵⁷ Que fue publicada en *Folleto de divulgación legislativa*, número VII, 1959, pp. 133 y ss.

⁵⁸ Cfr. Zavala, Juan O. *Las constituciones vigentes (América)*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1961, tomo II, p. 553.

⁵⁹ Cfr. *Constitución de la República de Venezuela y disposiciones transitorias*. Caracas, Distribuidora Escolar, s.a., p. 37.

⁶⁰ Brewer-Carias, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

debe invadir competencias estatales o federales. Además de la autonomía normativa, el poder municipal implica también autonomía política, fiscal, económica y administrativa.

Se emplean los artículos 25 a 34 de la Constitución que corresponden al capítulo IV del título I para reglamentar los municipios.⁶¹ Otras normas constitucionales también se refieren a la corporación, pero sólo incidentalmente.

Las bases en que se apoya el municipio venezolano, son las siguientes: a) Los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, son personas jurídicas de derecho público y su representación la ejercen los órganos que determinen la ley (artículos 25 y 124); b) la Ley puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de la población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia (artículo 27); c) los municipios pueden hacer uso del crédito público, agruparse en distritos y constituir mancomunidades para fines de su competencia (artículos 33 y 28); d) la autonomía del municipio comprende: elección de sus autoridades; libre gestión en materias de su competencia; creación, recaudación e inversión de sus ingresos; e) las comunas tienen su competencia propia y sus ingresos determinados en la Constitución (artículos 30 y 31); y, f) los ejidos comunales son inalienables e imprescriptibles, salvo para construcciones en que se enajenan en los casos establecidos por las ordenanzas municipales (artículo 32).

Brasil. Las disposiciones primarias que tocaban el aspecto municipal en la Constitución brasileña sancionada el 18 de septiembre de 1946, se encontraban dispersas en el capítulo I de Disposiciones Preliminares colocado dentro del título I.⁶²

Los artículos 7, fracción VII, inciso e) y 23 trataban de la intervención de la Federación y los Estados. El primer numeral citado indicaba que el gobierno federal tendría intervención en los Estados para asegurar la observancia del principio de la autonomía municipal; y, el segundo, disponía que los Estados no intervendrían en las municipalidades, sino para regularizarles sus finanzas cuando se comprobaba la falta de puntualidad en el servicio de empréstitos garantizados por el Estado, o, cuando dejaren de pagar por dos años consecutivos su deuda consolidada.

Era permitido a los Estados crear organismos de asistencia técnica a las municipalidades decía el artículo 24 y, el diverso 28, fijaba las garantías de la autonomía comunal, mismas que fueron: elección del prefecto y los miembros de la cámara municipal (excepto en las ciudades donde hubiere hidrominerales naturales); y, propia administración.

⁶¹ Constitución de la República de Venezuela, cit., pp. 11 y ss.

⁶² Véase, Zavala, Juan O., op. cit., tomo I, pp. 99 y ss.

Protegían la hacienda pública municipal los artículos 20, 22, 29 y 30. Destacaban estos dos últimos, en los que se enumeraban los impuestos y demás ingresos que debían pertenecer a los municipios.

En los artículos 27, 31, 32 y 33, se establecían prohibiciones constitucionales a los municipios en materia financiera, y en el diverso 196, se les otorgaba facultad para tener sus símbolos propios (bandera, himno, sello, armas).

La reciente Constitución del Brasil, publicada el 24 de enero de 1967,⁶³ ha conservado los lineamientos fijados en el documento constitucional precedente. Así, el artículo 9 se refiere a prohibiciones a los municipios y el 10, fracción VII, inciso f) a la autonomía municipal; la competencia de los Estados y los municipios se determina en el capítulo III del título I, que corre de los artículos 13 a 16; y, los numerales 17, ordinal 3º, 19, 20, 25 y 28 se ocupan del aspecto financiero.

Debe añadirse, sin embargo, que si bien la Constitución instituye a favor de los municipios brasileños diversas medidas autonómicas, éstas se hallan realmente privadas de aplicación por el Acto Institucional número 5, de 13 de diciembre de 1968,⁶⁴ que imbuido de penosos tintes golpistas, ha atribuida en sus artículos 2, 3, 4 y 6, un poder casi omnímodo al presidente de la república sobre las comunas.

Argentina. La materia se toca en la Constitución argentina sancionada el primero de mayo de 1853 y que ha tenido múltiples modificaciones ulteriores, únicamente en el artículo 5º, que textualmente especifica: "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 estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones."⁶⁵

Severamente criticada ha sido esta simple referencia constitucional al municipio por numerosos tratadistas argentinos,⁶⁶ quienes dicen que es insuficiente para protegerlo del comportamiento avasallante de las provincias y de la federación, mismas que han constreñido su competencia, orga-

⁶³ Cfr. *Constituição do Brasil*. Publicada en el Diario Oficial de la República Federativa de Brasil de 24 de enero de 1967, pp. 4 y ss.

⁶⁴ Este mismo Acto es el que ha otorgado al presidente de la república amplias facultades en materia de suspensión de derechos políticos y de *habeas corpus*. Cfr. *Acto Institucional núm. 5*. Publicado en el Diario Oficial de la República de Brasil de 13 de diciembre de 1968, año cvr, núm. 241.

⁶⁵ Cfr. Zavala, Juan O., *op. cit.*, tomo I, p. 32.

⁶⁶ Cfr. entre otros: Vinelli, V., Weiss, C., Borrajo, A., y otros. *El régimen municipal en la Constitución*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959, pp. 7-8, 11; Mouchet, Carlos. *Pasado y restauración del régimen municipal*. Buenos Aires, Editorial Perrot, 1957, pp. 69 y ss.; Dana Montaña, Salvador. *El municipio argentino ante la inminente revisión constitucional*, en "Revista Municipal Interamericana", año VII, La Habana, enero-junio 1957, pp. 1-13.

nizado y aun elegido a sus autoridades, y reducido sus naturales fuentes de recursos; por lo que concluyen, que deberán echarse las bases del régimen municipal mediante reforma que se haga a la Constitución, a fin de dar a aquél la estabilidad y garantías de que ha estado privado.

El gobierno municipal elaborado por la legislación provincial se forma casi siempre de un concejo y un intendente, escogido aquél por elección popular directa y éste, por elección también directa, por designación del concejo o por nombramiento del gobernador. La única excepción a esta conformación la dan unas pocas provincias que han implantado el sistema de la comisión para poblaciones de importancia escasa.

La municipalidad argentina tiene a su cargo, principalmente, apunta Sánchez Viamonte,⁶⁷ las siguientes atribuciones: convoca a elecciones para renovación de sus autoridades y consejeros escolares en provincias, o jueces de paz en territorios; reglamenta lo concerniente a los servicios públicos, el ornato y salubridad, a los establecimientos de beneficencia pública y asistencia social, y a la proveeduría y venta de artículos alimenticios; propone al poder ejecutivo las ternas para nombramiento de jueces de paz y suplentes, en provincias; vota anualmente el presupuesto de gastos, los recursos para costearlo, y administra los bienes municipales; dicta órdenes y reglamentos en cumplimiento de todas estas funciones.

Para la capital de la nación, Buenos Aires, se ha creado un régimen *sui generis*. Los artículos 67, inciso 27 y 86, inciso 3º, federalizan la capital, pues determinan que el Congreso legislará para ella, y que su jefe inmediato lo será el presidente de la república. Pero, en virtud de que ni al presidente ni a las Cámaras nacionales les sería posible atender a toda la minucia de la administración municipal y en razón también a que el artículo 81 constitucional indica que en la capital el presidente de la municipalidad recibirá las listas de los individuos electos para presidente y vicepresidente, la Ley número 1260 de 1º de noviembre de 1882, modificada luego en cuatro oportunidades, dispone que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires recaerá en un concejo deliberante y un intendente. El concejo deliberante, actualmente compuesto de treinta miembros, es designado por elección popular; y el intendente, que es el órgano ejecutivo, es nombrado por el presidente de la república y actúa como representante del gobierno nacional.

Chile. La Constitución chilena, promulgada el 18 de septiembre de 1925 y reformada por la Ley número 727 de 23 de noviembre de 1943, dentro del Capítulo Noveno que lleva el rubro de "Régimen administrativo Interior", reglamenta la "Administración Comunal", en los artículos 101 a 106.⁶⁸

⁶⁷ Cfr. Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editorial Kapelusz, 4ª ed., 1959, p. 336.

⁶⁸ Véase: *Códigos de la República de Chile*. Valparaíso, Editorial Jurídica de Chile, 1949, pp. 13 y ss.

Desarrollando las normas constitucionales en materia municipal, rige actualmente la Ley número 11,850 de 14 de septiembre de 1955, que no es propiamente una ley sino el texto refundido de cuerpos normativos anteriores.⁶⁹ Fuera de este ordenamiento titulado "de Organización y Atribuciones de las Municipalidades", existen otras leyes que tienen conexión con las corporaciones comunales, como lo son el Estatuto de Empleados Municipales, la Ley de Rentas Municipales, la Ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, la Ley de Alcoholes y la Ley de Construcciones y Urbanización.

De acuerdo con el artículo 93 constitucional, el territorio chileno se divide para su administración interior en provincias y en comunas; la primera, corresponde a la división política del mismo nombre, y la segunda, equivale a la división política denominada subdelegación.

La administración de cada provincia reside en el intendente, quien está asesorado por una asamblea, de la cual será presidente. La asamblea provincial, integrada por representantes de las municipalidades, posee ostensible ingerencia sobre los municipios, puesto que los somete a su vigilancia correccional y económica, disuelve y veta sus acuerdos (artículo 100 y 106 constitucionales). Sin embargo, no habiéndose dictado aun la ley que organice las asambleas, se ha ordenado por la Ley número 7,164 de 3 de febrero de 1942, que mientras no se constituyan las asambleas provinciales, sus facultades —salvo la de disolver las comunas— las ejercerá el intendente; así, pues, es de hecho este funcionario el que realiza la tutela superior sobre las municipalidades chilenas.

Cada comuna se encuentra gobernada por un alcalde y varios regidores. Los alcaldes son nombrados, generalmente, en sesión de la municipalidad y deben siempre ser regidores; pero, en las ciudades de más de cien mil habitantes y en las otras que determine la ley, serán nombrados por el presidente de la república, como son los casos de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. Los regidores, de elección directa, no deben bajar de cinco ni subir de quince y su duración en el cargo es de tres años. Reunidos alcalde y regidores forman el órgano deliberante llamado municipalidad, mismo que en Chile lleva una vida lánguida, enseña Bernaschina González,⁷⁰ pues a menudo no sesiona durante tres o cuatro meses, o bien, los regidores tienen su morada en lugares apartados de la comuna y no asisten a sesionar. Es preciso agregar, que se perscribe también legalmente la existencia de secretarios, tesoreros, abogados y obreros municipales, mismos cuya competencia y forma de nombramiento establece la Ley de 1955.

⁶⁹ Dicha Ley apareció publicada en el *Diario Oficial* de la República de Chile, número 23,248, año LXXVII, de 14 de septiembre de 1955.

⁷⁰ Se puede obviar este inconveniente, sostiene Bernaschina, acogiendo un sistema que autorice a los vecinos para ejercer directamente el gobierno local, sin perjuicio de la administración indirecta o representativa que importa la elección de regidores. Cfr. Bernaschina González, Mario, *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 3ª ed., 1958, tomo II, p. 490.

En lo que se refiere a las atribuciones municipales, los artículos 105 constitucional y 50 a 62 de la Ley de Municipalidades entregan importantes facultades a las comunas, indicándose —en el artículo 107 constitucional— que con fines de descentralización se les irá ampliando su competencia en forma paulatina. Empero, señala el autor arriba referido,⁷¹ la realidad muestra un panorama muy diferente, pues día con día se dictan leyes que traspasan atribuciones de las municipalidades a órganos de la administración central.

SECCIÓN III

El municipio en México

El municipio mexicano descolla por su venerable biografía. Recibe de las antiquísimas comunas españolas una inapreciable herencia, que se reveló en la incorporación definitiva que de la institución hizo Nueva España.

Después, pasada la lucha por la emancipación y cuando los municipios entran al periodo independiente, no se sustraen a la pugna entre federalistas y centralistas, se presenta en esta etapa el extraño descuido que por la comuna sintieron los grupos liberales, pues fueron los gobiernos conservadores los que se encargaron de organizarla y darle vida.

La transitoria legislación del Imperio y los atentados de los jefes políticos porfirianos contra la organización local, dejaron preparado el teatro de los acontecimientos, para el marcado interés municipalista que se observa en la elaboración y redacción de la Constitución de 1917.

A relatar ese agitado itinerario histórico está consagrada la presente sección.

1. *Los orígenes: España y Nueva España*

La procedencia del municipio español, precedente directo del nuestro, es predominantemente romana. En efecto, cuando Roma avanza por el mundo de su tiempo, va aplicando a gran parte de los pueblos conquistados, entre ellos España, la estructura que privaba en la metrópoli, empezando a estar formada la comunidad del Estado por un cierto número de comunidades particulares, sometidas a un régimen de ciudad semejante al de la capital, lo que hizo surgir al decir de Mommsen, "al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado".⁷²

Sin embargo, debe reconocerse, que también recibió la comuna ibérica influencias germánica y mozárabe. La primera fue fundamentalmente

⁷¹ Bernaschina, Mario, *op. cit.*, tomo II, p. 493.

⁷² Mommsen, Teodoro. *Compendio de Derecho Público Romano*; traducción del alemán de P. Rosado. Madrid, Editado por la España Moderna, 1956, p. 132.

visigótica y se manifestó en lo que respecta a nuevas formas en su funcionamiento.⁷³ La segunda, introdujo algunos vocablos aplicables a la institución municipal, como por ejemplo la palabra alcalde,⁷⁴ pero su ascendiente en el sentido histórico es más importante, pues los monarcas españoles al ir recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, van concediendo a las ciudades con el objeto de que sirvan de dique a los ataques de los árabes, abundantes franquicias y privilegios contenidos en los denominados fueros municipales.

Todos estos factores, aunados a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, permiten que en los siglos XI, XII y parte del XIII, llegue el municipio hispánico a un gran florecimiento y logre así una organización muy perfeccionada, iniciando hasta después de 1521 su declive, cuando los Comuneros de Castilla se enfrentan al rey y son derrotados en la célebre batalla de Villalar.

En sus principios, el municipio funcionó en España a base del concejo abierto, que se congregaba los domingos a son de campana para tratar y resolver los asuntos de interés general. Esta forma de concejo de sencilla práctica tuvo una efímera duración, fue abolida por el absorbente absolutismo central y por una administración municipal más adelantada, sustituyendo a esta especie de democracia directa el concejo cerrado o ayuntamiento, integrado por personas electas por la vecindad, lo que implica la aplicación de la democracia representativa.

En tratándose a los funcionarios conectados con los municipios advierte García Gallo,⁷⁵ intervenían en él gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, quienes eran nombrados por el soberano como sus representantes provinciales. Se contaba asimismo con los alcaldes de elección popular (designados también con el nombre de ordinarios o de fuero) que junto con los regidores formaban los ayuntamientos. Existían además, alféreces, fieles executores, un procurador síndico, un mayordomo, escribano de concejo, escribanos públicos, porteros, pregonero mayor y un corredor de la lonja.

Al producirse la Conquista de México, el ayuntamiento español enraizó bien pronto en nuestro medio, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente, pero más tarde, la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos de reflejarse y prosperó la dependencia desproporcionada a los órganos superiores, y la decadencia aumentó al implantarse en las

⁷³ El *Placitum* y el *Conventus Publicus Vicinorum*, fueron las instituciones germánicas que introdujeron estas nuevas formas. Véase: Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal; historia municipal de México*. México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955, p. 40.

⁷⁴ Los agentes de los califas que gobernaban las ciudades o pueblos españoles se llamaban *caïdes* o *alcaldís*, de donde se derivó la palabra alcalde. Véanse: Hinojosa, Eduardo de, *op. cit.*, p. 12; también Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 91.

⁷⁵ García Gallo, Alfonso. *Curso de Historia del Derecho Español*; 5ª ed. Madrid, Gráfica Administrativa, 1950, tomo II, pp. 300 y ss.; 428 y ss.

Indias la enajenación de los oficios públicos y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización.

El municipio colonial fue un fiel trasplante del municipio español, por eso su composición y funcionamiento fue también bastante parecido, de este modo, apoyado en las Ordenanzas del Rey Felipe II sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias de 1573, distingue varias categorías de ciudades Esquivel y Obregón,⁷⁶ si la ciudad debía ser metropolitana se realizaría de tal modo que, "tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción *in solidum* y, juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de la lonja, dos porteros", si fuese diocesana o sufragánea, "ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos", y, si se tratase de villas o lugares, "alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo y uno público y, un mayordomo".

2. Su evolución en el siglo XIX

Accidentado en extremo es el recorrido del municipio mexicano a lo largo del siglo XIX.

En sus comienzos, como un valioso antecedente de nuestra gesta libertaria, el núcleo criollo que dirigía el Ayuntamiento de la ciudad de México, tuvo una notable participación al sustentar la tesis de la reasunción de la soberanía nacional por el pueblo en ausencia del rey cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos como lo serían las juntas de los concejos municipales.

Con posteridad, se puso en vigor por corto tiempo en Nueva España la Constitución de Cádiz de 1812, la cual reguló a los municipios en el capítulo I del título VI designado con la expresión "De los Ayuntamientos".⁷⁷

Este cuerpo de leyes introdujo las jefaturas políticas en su artículo 309, mismas que entre nosotros adquirieron una práctica viciosa hasta el grado de caracterizarse por antidemocráticas; pero, aparte este precepto, contuvo no pocos adelantos para el futuro desarrollo de nuestras comunas.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211 ordenó que mientras se for-

⁷⁶ Esquivel y Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México, Editorial Polis, 1938, tomo II, pp. 220-221.

⁷⁷ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1967*; 3ª ed. México, Editorial Porrúa, 1967, pp. 95 y ss.

maban las leyes que sustituirían a las antiguas, permanecerían éstas en todo su vigor.⁷⁸

Los autores de la Constitución Federal de 1824 no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos en este documento, sino que dejaron a los Estados organizar libremente su gobierno interior.⁷⁹ Por tal razón, la estructuración municipal se desplazó a las Constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución Gaditana del 12.

La Constitución de 1836 tuvo el acierto de elevar hasta ella la reglamentación de los municipios, pues en la Sexta Ley titulada "División de la República y gobierno interior de los pueblos", se destinaron los artículos 22 a 26 a regularlos minuciosamente.⁸⁰

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 más acentuadamente centralistas que el ordenamiento anterior, hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que en las fracciones X y XIII del artículo 134,⁸¹ se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades.

No pudo vencer la Constitución de 1857 el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de acción de los Estados, abandona toda normación sobre el municipio a las entidades locales, puesto que en sus artículos 40 y 41 reservaron a éstas la facultad de proveer sobre su esfera interna. Con ello, se repitió el fenómeno acaecido en 24, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los Estatutos en distritos, como Oaxaca; en cantones, como Veracruz; o en partidos, como en Aguascalientes; circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Con el fugaz Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano que supeditó los municipios a la jerarquización real y los conocidos desmanes que contra las comunas cometieron los jefes políticos del gobierno dictatorial de Díaz, se cierra esta convulsionada centuria.

3. *El municipio y la Constitución de 1917*

La Revolución Mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía

⁷⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 53. El artículo 211 decía literalmente: "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes, que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente, y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren."

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 191. Así lo dispuso el artículo 161: "Cada uno de los Estados, tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva."

⁸⁰ *Ibidem.*, pp. 239, 243-244.

⁸¹ *Ibidem.*, pp. 426-427.

por el logro de una plena libertad municipal. No hubo programa, ni plan revolucionarios que no le diesen la debida importancia.

En los debates del Constituyente de Querétaro, uno de los temas que captaron la atención preferente de los diputados fue de igual manera el relativo al municipio, mismo que provocó encarnizadas y agotadoras discusiones, de donde se generaron nuestras actuales normas en la materia.

La Constitución de 5 de febrero de 1917 hace referencia a la institución municipal en muy diversas y numerosas disposiciones, pero es en el artículo 115 donde le da un tratamiento sistemático.

El artículo 3º, primer párrafo, atribuye al municipio funciones educativas junto con la Federación y los Estados. El segundo párrafo del artículo 5º, determina como servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles. El artículo 10 establece que los habitantes tienen libertad de poseer armas, pero que no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía. El precepto número 16, párrafo segundo, dice que la autoridad administrativa, entre ellas caben las autoridades municipales, podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido reglamentos sanitarios y de policía, como exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. El numeral 21, primer párrafo, manifiesta que compete a la autoridad Administrativa —repetimos entre ellas las municipales—, el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. La fracción VI del artículo 27, otorga a los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. La fracción IV del artículo 31, impone como obligación del mexicano (no están excluidos los extranjeros puesto que la norma no prohíbe que se les grave) la de contribuir a los gastos públicos del municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Las fracciones VI, XXV y XIX del artículo 73 también tienen conexión; la primera citada encomienda el gobierno del Distrito Federal al presidente de la república quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, asimismo estatuye que los Territorios se dividirán en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes, debiéndose apuntar que solamente en este punto, o sea, en tratándose de los municipios de los Territorios, la Constitución fija un mínimo de requisitos para instituirlos, pero la misma Ley Fundamental calla tocante a los municipios de los Estados, concediendo en consecuencia la materia a competencia de éstos; la fracción que mencionamos en segundo lugar, da facultad al Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Estados y Municipios el ejercicio y las aportaciones económicas en la labor educativa; la fracción aludida en tercer término, asienta que las Legislaturas locales fijarán el porcentaje que corresponde

a los municipios en sus ingresos por concepto sobre energía eléctrica. La fracción VIII del artículo 117 advierte que los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que vayan a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Finalmente, los párrafos primero y onceavo del artículo 130, confieren facultades y señalan obligaciones para la autoridad municipal en su actividad auxiliar de la Federación en la cuestión religiosa.

Por su parte, el artículo 115 constitucional que es el precepto rector de la institución municipal, expresa en su encabezado que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Se ha interpretado que en esta parte inicial,⁸² se quiso instituir la autonomía municipal, los nexos del municipio para con el Estado y la consideración de aquél como un organismo descentralizado por región.

El resto del precepto se compone de tres fracciones. La fracción I tiene un triple contenido: estatuye como forma de gobierno el ayuntamiento de elección popular directa; prohíbe que existan autoridades intermedias entre el municipio y el Estado, para extirpar definitivamente la presencia de los jefes políticos; dicta medidas para la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, con miras a lograr el libre juego democrático en estos cargos públicos a través de su no reelección relativa. El sistema tributario está previsto en la fracción II, donde se indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales. La fracción III dota al municipio de personalidad jurídica, para que pueda contratar, adquirir y defenderse.

Hoy día el régimen municipal establecido por los constituyentes queretanos requiere una profunda revisión. La fracción segunda del artículo 115 constitucional, sobre todo, debe ser radicalmente reformada, pues se ha convertido en el punto neurálgico del municipio mexicano, porque al someter su autonomía financiera a los cuerpos legislativos locales les ha ocasionado una grave penuria económica, en virtud de que dichos organismos han confinado a la comuna a las fuentes de más bajo rendimiento. Las modificaciones a la ley fundamental deberán perseguir entre otros objetivos, el otorgar autonomía normativa y amplio margen selectivo de formas gubernativas a los ayuntamientos; hacer participar al pueblo de manera inmediata en la dirección del gobierno municipal; llevar a los órganos comunales un personal de carácter profesional; definir qué debe entenderse por asuntos comunales; y proporcionar a los entes municipales una esfera económica mínima, señalando sus atribuciones fundamentales y enumerando las fuentes de ingresos que serán de su particular competencia.

⁸² Eso opinan: Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 1967, p. 147; también, Albi, Fernando, *op. cit.*, pp. 64 y ss.

Conclusiones

Fundándonos en lo expuesto en el desarrollo de este trabajo, detallaremos algunas de las conclusiones a las que nos hizo arribar:

Primera: El Estado ha precedido históricamente al municipio y lo crea y no lo reconoce por medio de la ley, no debiendo actuar arbitrariamente al otorgarle existencia jurídica, sino basándose en un conjunto de factores naturales que la realidad aporta.

Segunda: La institución municipal exige la necesaria presencia de determinados elementos en su estructura, mismos que son los siguientes: la población, el territorio, el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica.

Tercera: La democracia y la eficacia son dos ideas directrices que todo régimen municipal está obligado a conciliar, concediendo participación a los administrados en la gestión comunal y procurando que los órganos de la municipalidad, efectúen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección.

Cuarta: La progresiva municipalización de los servicios públicos es un imperativo de la época contemporánea, pues sirve como instrumento adecuado para organizar los complicados sistemas urbanísticos, sanitarios y de transportes, que las ciudades actuales necesitan; poner coto al desmedido afán de lucro de la iniciativa privada; y conseguir los fines de la justicia social.

Quinta: Inglaterra y Estados Unidos, que forman el sistema histórico anglosajón, se distinguen porque en su régimen local persisten las viejas modalidades surgidas de un modo espontáneo con el paso del tiempo, dominando en ellos dos notas esenciales: la variedad y la asimetría.

Sexta: Existen tres principales tendencias en materia de organización municipal dentro de los Estados socialistas: centralismo democrático en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República Popular de China, descentralización en Checoslovaquia, y autogestión en Yugoslavia.

Séptima: El municipio en Francia se amolda a las normas apriorísticas dictadas por el legislador, siendo sus características principales: centralización, uniformidad y simetría. Este sistema ha influido en Italia, España y algunos países hispanoamericanos.

Octava: Respecto de los Estados latinoamericanos analizados, su situación es como sigue: Cuba concede al lado de los cuerpos municipales intervención en la vida local a las organizaciones de masas; Venezuela eleva al municipio a rango de poder público en su código supremo; los municipios en Brasil atraviesan por una fuerte crisis; en Argentina se hace

escasa referencia a la comuna en la Constitución; y, en Chile existe una organización municipal centralizante.

Novena: El municipio mexicano tiene sus antecedentes más inmediatos en España y Nueva España, pasa por el periodo independiente en el siglo XIX en que las constituciones centralistas le conceden mayor atención que las federalistas y desemboca en la Constitución de 1917, misma que le da en su articulado un amplio tratamiento, siendo el precepto rector en la materia el 115 que fija las bases de nuestro sistema municipal.

Salvador VALENCIA CARMONA