

Derecho Municipal

-El Municipio, su competencia, origen y perspectiva-

TERESITA RENDÓN HUERTA
Licenciada en Derecho.

SUMARIO: I. Introducción. II. Aspectos Introductorios al Estudio del Derecho Municipal. III. Antecedentes del Municipio en Grecia, Roma, España y Nueva España. IV. Marco Jurídico del Municipio en México. V. Determinación de Conceptos en Relación con las Materias que Corresponden al Ambito Municipal. VI. Fundamento Doctrinal para la Determinación de la Competencia Municipal. VII. Competencia Actual del Municipio en México. VIII. Régimen y Competencia del Gobierno en la Ciudad Contemporánea y del Futuro. IX. Hacia un Municipalismo Fundado en el Derecho Natural. X. Conclusiones. Bibliografía Selecta.

I. INTRODUCCION

NUESTRO mundo contemporáneo, con todos sus progresos, se nos presenta en ocasiones como una ráfaga de luz que quisiera cegarnos para ocultar su profundo vacío. Sin velos se manifiesta ante nosotros una civilización que ve a tiro de ballesta, la realización de los más altos valores, y nosotros, como parte de todo ese contexto, barruntamos la decadencia y extinción de muchas instituciones, la ruptura de los vínculos que en épocas pretéritas, fueron muy importantes. Es fácil entonces, caer a la cuenta de que esto no es problema exclusivo de una institución jurídica, sino de la sociedad misma que atraviesa por un crítico periodo. Tal vez, por todo ello, podría caer en aparente extemporaneidad un estudio cuyo centro fuese el Municipio, institución tan denostada e inoperante. Sin embargo, es precisamente ahora,

cuando el tiempo y el hombre luchan por restaurar su esencia vital ante el mundo, como un *canto en crescendo*.

Sin duda alguna, todo esto merece una seria reflexión y en forma particular nos hemos interesado por el estudio de la organización comunal; estudio que tiene un enfoque preponderantemente *jurídico* como un intento primario por superar aquel "municipalismo bucólico" que pugnaba por la conservación de tradiciones localistas, en que el poeta disfrazado de jurista, con gran riqueza descriptiva, nos hablaba de lo importante que es preservar los secretos de un buen aderezo, lo mismo que de la belleza de la Venus con su opulenta vestidura carnal esculpida en mármol. No, este enfoque debe abandonarse y abrir paso a un nuevo municipalismo; basado en el análisis del decurso histórico, inmerso en nuestra propia realidad y dispuesto a prever hacia el futuro.

Hemos iniciado una labor tendiente a perfilar los aspectos jurídicos fundamentales de la vida comunitaria local, exponiendo primeramente las cuestiones generales que conciernen al Derecho Municipal *strictu sensu* y seguidamente a su objeto de conocimiento: el Municipio, cuyo esbozo histórico-jurídico nos permitirá conocer el desarrollo de esta forma primaria de organización estatal. Abreviadamente explicamos también, lo que concierne a la sustantividad jurídica y competencia actual del Municipio en nuestro país; continuamos con la mención acerca del régimen y competencia del gobierno en la ciudad contemporánea y del futuro, para concluir, aportando ciertos elementos que consideramos, deben ser la base de una nueva concepción municipalista que llegue a su consumación a través del respeto a la integridad y dignidad de la persona humana y, con ello, a la realización del bienestar colectivo en el orden vecinal.

Presentamos, pues, la síntesis de los dos primeros trabajos de Investigación Jurídica que elaboramos en nuestro programa de maestría bajo la esmerada e invaluable guía de los señores doctores Héctor González Uribe, Miguel Villoro Toranzo y José de Jesús Ledesma Uribe, para quienes expresamos nuestro más significativo testimonio de gratitud.

II. ASPECTOS INTRODUCTORIOS AL ESTUDIO DEL DERECHO MUNICIPAL

Abordaremos en este párrafo lo relativo a objeto de conocimiento, criterios sobre la naturaleza, fuentes y definición del Derecho Municipal.

Advertimos en primer lugar que el objeto de conocimiento del Derecho Municipal es el *Municipio* como institución jurídica en estricto rigor, pero sin perder su vinculación y sus implicaciones respecto de los factores sociológico, político, financiero, cultural y teleológico, que provocaron su nacimiento y determinan su porvenir.

Esta advertencia elemental, evidente, no es del todo inútil; ya que ella nos conduce al tratamiento del punto central de nuestra investigación.

Para explicar la naturaleza del Derecho Municipal encontramos dos corrientes dominantes: la *publicista* y la *autonomista*. La primera a su vez se forma con el criterio de quienes la encuadran como *integrante del Derecho Constitucional*, de aquellos que señalan que el Derecho Municipal no es más que una *parte especializada del Derecho Administrativo*; entre sus más connotados expositores tenemos a los autores de la "Escuela del Litoral"; en esta misma línea concurren los juristas que lo ubican como una *rama del Derecho Público Político*.¹ Al contrario de la anterior, la corriente *autonomista* se encamina a reconocer, afirmar y defender la autonomía del Derecho Municipal que implica la no subordinación directa a los principios de otras ramas de la ciencia del Derecho; entre sus principales expositores están Adriano Carmona Romai, quien estructuró la "Enciclopedia de las Ciencias Municipales"² y Clodomiro Zavalía, que señala, entre otras cosas, "la efectiva existencia del Derecho Municipal como rama autónoma de la disciplina jurídica".³

El Derecho Municipal tiene, en realidad, gran interrelación con la Teoría del Estado, el Derecho Político, Administrativo, Constitucional, etc., pues de éstos ha ido adoptando conceptos, acogiendo principios y conformando su propia estructura. Nosotros más que defender la pretendida autonomía científica de esta rama del conocimiento jurídico, nos pronunciamos a favor de la *interdisciplinarietà*, pues hoy, más que nunca, es urgente para el jurista, desterrar esas "rivalidades" y ensanchar sus horizontes con el aprovechamiento de las nuevas aportaciones al estudio del Derecho y de los avances en otras áreas. En cuanto a este punto, diremos por último que es necesario, para todo

¹ Postura fundamentalmente expuesta por Korn Villafañe, Adolfo. *La República Representativa Municipal*. La Plata, 1944, Pág. 30.

² Para el estudio del Municipio realiza la siguiente clasificación: 1) Sociología Municipal, 2) Gobierno o Ciencia Mpal., 3) Administración Mpal., 4) Derecho Mpal., y 5) Urbanismo.

³ Zavalía, Clodomiro. *Tratado de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1941, Pág. 13.

estudioso del Municipio, partir de la base de una autonomía *didáctica*, más que de una autonomía concebida como categoría absoluta.

Dentro de estas cuestiones introductorias, es también relevante mencionar que las *fuentes* del Derecho Municipal fundamentalmente son:

1. La Constitución General de la República.
2. Las Constituciones particulares de las entidades federativas.
3. Leyes reglamentarias.
4. Leyes orgánicas municipales.
5. Reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales.
6. La Jurisprudencia.
7. La doctrina de los Tratadistas de Derecho Municipal.
8. La costumbre.
9. El Derecho común.
10. El Derecho comparado.

Tarea compleja, aventurada y ardua, la de elaborar una definición. A veces se peca de simplista, otras de excesivo y abundante o de tautológico; sin embargo, en cualquier ámbito del conocimiento, la necesidad de una definición es innegable, pues a más de constituir un punto de partida, expresa y resume la tesis del autor. A continuación vamos a referirnos a las definiciones de Derecho Municipal que han sido estructuradas por los autores representativos de las corrientes *publicista* y *autonomista* que citamos líneas atrás.

En cuanto a la *publicista*:

Señala Rafael Bielsa que “es muy distinto suponer un Derecho Administrativo Municipal, de sostener la existencia de un Derecho Municipal”. Y continúa: “No es sino el conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo general aplicables en la esfera municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que constituyan un Derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino, repito, de principios generales, y a lo sumo, con modalidades determinadas por la aplicación de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo”.⁴

⁴ Bielsa, Rafael, *Principios del Régimen Municipal*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1939.

Alcides Greca: "...es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales".⁵

En cuanto a la *autonomista*:

El Derecho Municipal "estudia la organización institucional de los elementos constitutivos del órgano primario del Estado Provincial y del Nacional".⁶

Según A. Delorenzo Neto, "es el Derecho peculiar de las colectividades descentralizadas en un determinado grado de orden jurídico".⁷

Ives de Oliveira señala: "...el Derecho Municipal, que se podría definir como el ordenamiento jurídico de la Administración Pública del Municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal, se trata de un Derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis". Considera además que el Derecho Municipal es un Derecho especial y no una rama especial del Derecho Administrativo; pues, "el Derecho Administrativo por sus contornos más rígidos, se presta más a la síntesis que al análisis. Sus normas emanadas del Poder de la Unión, de naturaleza política, en contraposición con las del Derecho Municipal, técnico por excelencia. El hecho de que haya disposiciones del Derecho Administrativo general aplicables en la esfera comunal no autorizan por eso a impedir la clasificación de aquél como rama autónoma".⁸

Habiendo definido nuestra postura en relación con la naturaleza del Derecho Municipal, consideramos que éste puede conceptuarse como *la rama del Derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de principios, teorías y disposiciones generales, abstractas, impersonales y formalmente expedidas que adjetiva o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal por lo que hace a su ámbito interno, y por lo que hace al externo, su relación con el gobierno estatal y*

⁵ Greca, Alcides, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Santa Fe, 1943, Vol. I, Pág. 28, 2a. edición.

⁶ Longhi, Luis R. *Génesis del Derecho Constitucional*, Historia Constitucional, Buenos Aires, 1946, Pág. 36.

⁷ Delorenzo Neto, Antonio, *Problemas del Derecho Municipal*. Revista de Derecho Municipal. La importancia de la técnica tributaria y del presupuesto de la planificación municipal (1954, Pág. 45), Fasc. 35 y 36 (1951, Pág. 11).

⁸ De Oliveira, Ives, *Curso de Derecho Municipal*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960, Pág. 49.

federal; así como con el sector paraestatal —organismos descentralizados y empresas de participación estatal— y los particulares.

III. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN GRECIA, ROMA, ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA

Respecto a la existencia histórica del Municipio hemos encontrado conclusiones muy dispares; pues mientras algunos autores ubican sus inicios en los albores de la civilización y hablan del surgimiento *natural* de esta institución, otros más sustentan que ésta es simplemente creación de la ley y, por ende, parte del Estado. No obstante, es necesario conocer los rasgos de mayor relevancia en los regímenes comunales cuyo esbozo histórico iniciaremos aquí.

Grecia:

Existió en las antiguas ciudades griegas una escisión definitiva; a pesar de su contigüidad formaban siempre dos sociedades totalmente separadas y diferentes, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo: la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al habitante de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano.⁹

Contribuyó indudablemente a lo anterior, el hecho de que Grecia se localiza en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos, presenta profusión de islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y en el Jónico, en consecuencia, sus ciudades fueron muy numerosas pero muy pequeñas. Dada su importancia, nos ocuparemos de la organización municipal en dos ciudades de la Antigua Grecia: Atenas y Esparta.

Atenas:

Fue Atenas centro de la vida *democrática*. La mayor parte de la población vivía en el campo y la vida urbana sólo fue intensa en las ciudades mercantiles. Su democracia se fundaba en que: "La sobe-

⁹ Cfr. Fustel de Coulanges, Numa Denys, *La Ciudad Antigua*, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. Editorial Porrúa, México, 1978, Pág. 152, 3a. edición.

ranía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos". 2. "Demos", el pueblo, es el soberano". 3. "Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de la delegación Temporal del "demos". 4. "La libertad y la igualdad no pertenecen de suyo a la persona, sino que le son otorgadas por la ley". 5. "El "demos" debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia". 6. "La libertad es la garantía de ser reducido a la esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos".¹⁰

El Estado tenía la obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad corrigiendo las desigualdades de fortuna, ordenar la construcción de obras públicas, cobrar dietas por asistir a asambleas o actos públicos, realizar la distribución de tierras, llevar a cabo la ayuda pública a los huérfanos a consecuencia de la guerra, otorgar pensión a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por causa de las invasiones y algunas otras tareas de rango menor.

Es pertinente aclarar aquí, los conceptos tanto de "ciudad" como de "urbe" —cité y ville—, ya que cada una tenía significación especial. La CIUDAD era la "asociación religiosa y política" de las familias y de las tribus, la URBE era el "lugar de reunión, el domicilio y sobre todo, el santuario de esta asociación".¹¹

La ciudad no era un territorio, sino un grupo de hombres poco numeroso, organizado en torno a un centro o "corazón de la ciudad". Tenía plena autonomía; así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política, su libertad de acción y decisión era completa. La independencia era un ideal de la ciudad hasta el punto que sólo entraba en *anficionia con repugnancia* se comprometía internacionalmente cuando estimaba que era algo de interés o cuando éste cambiaba, rompía el tratado. Se daba, pues, una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas, fue así como se concibió la organización y gobierno de la ciudad, como una "democracia cerrada".

Esparta:

Geográfica e históricamente, Esparta fue capital de la Laconia en el Peloponeso, se le conoció por muchos años como la ciudad *oligárquica* por excelencia y en su régimen interno nunca llegó a ser una

¹⁰ Cfr. Ellul, Jacques, *Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad*, Editorial Aguilar, Madrid, 1970.

¹¹ Fustel de Coulanges, *Opus Cit.*, Pág. 96.

democracia; sin embargo, se ha considerado que Esparta fue la primera organización estatal en su acepción estricta.

Su gobierno estaba constituido por dos reyes, un senado de ciudadanos mayores de 65 años y cinco éforos, magistrados que se renovaban todos los años y eran la salvaguarda de la libertad, teniendo atribuciones sobre los reyes y los senadores. El éforo epónimo presidía las sesiones comunes de la Ekklesía y de la Gerousía. Los éforos convocaban la asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra daban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, y también penal, en cuestiones importantes. Eran los jueces supremos de los periecos y los ilotas. Ejercían funciones de policía, dirigían la "crypteia" (policía secreta) y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban la finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite de su poder era el carácter anual de su cargo. Se señalaban como requisitos para ser ciudadanos con la categoría de "igual": a) haber nacido de padres espartanos, 2) estar inscrito en la "syssition"¹² y 3) someterse a la educación y a la disciplina. A los habitantes de la periferia se les conocía como "periecos", se dedicaban al comercio y a la industria, dependían directamente de los reyes y estaban sometidos a la jurisdicción de los éforos. Había también 200,000 "ilotas" que eran los descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, se consideraban siervos del Estado, sólo éste podía manumitirlos y quedaban adscritos a la gleba. Ellos estaban obligados a proporcionar al amo una cantidad fija de los productos de la tierra. Los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos, sólo los ocupaban para el cultivo de sus "Kléroí". Por último, dentro de la población de Esparta encontramos a los "inferiores" quienes no eran ni esclavos ni libres, los más importantes eran los partenianos y los mothaces; los primeros probablemente, hijos ilegítimos o nacidos de una unión ilegal entre padre espartano y madre ilota, no tenían derechos políticos. Los mothaces eran jóvenes ilotas que habían recibido la educación de los jóvenes espartanos con miras a hacerse soldados, eran hombres libres y podían ser admitidos en una "syssition", pero no entraban a la ekklesía, ni tenían derechos políticos.

Esta independencia absoluta de la ciudad antigua sólo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada desaparecieron completa-

¹² La "syssition" era un grupo de personas que comían en común y en el cual se pagaba la contribución.

mente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades pretéritas, hasta que se llegó a la concepción y establecimiento de un Estado más grande regido por otras reglas.

El cambio de concepto sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el gobierno y las transformaciones que se dieron tanto en la religión como en el Derecho, implicaron un nuevo concepto sobre el régimen municipal; se atribuye por los grandes historiadores¹³ tal decadencia a dos causas fundamentales:

1. De orden moral e indirecto: la transformación de las creencias.
2. De orden material: la conquista romana.

No puede hacerse entre estos dos hechos una separación categórica, ya que los dos tuvieron un desarrollo paralelo durante los cinco siglos que precedieron nuestra era.

El carácter preponderantemente marítimo aunado a la grandeza de su arte y el desarrollo de su estructura política, confirieron gran importancia histórica al país helénico que decayó más tarde en beneficio de Roma.

Roma:

Dada la importancia de los fundamentos y el brillante desarrollo jurídico que tuvo el pueblo romano, estudiaremos lo que al Municipio se refiere dentro de lo que encomiásticamente se ha calificado como "la propia razón escrita".

Primeramente, hemos de señalar el origen del concepto Municipio: "El término *municipium* deriva de *munia capere*, que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público. Esta aceptación seguiría a un *foedus*, tratado jurado por el pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus romanus* garantizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el Municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos. Pero este problema del derecho de ciudadanía es difícil. Por una parte,

¹³ Cfr. Bellver Cano, Antonio, *Teoría del Municipio* (Aportación al Estudio del Municipio como persona estatal, seguida de una síntesis de sus momentos históricos y de algunas consideraciones sobre la ideología y contenido del "Nuevo Estatuto Municipal") Ed. Juan Montillas de Andújar, Granada, 1924, Págs. 145 y siguientes.

es cierto que el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, pero, por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Esto tuvo lugar, sobre todo, en los municipios constituidos sobre la base de un tratado.

El sentido primitivo del *municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo una gran confusión, ya que el término *municeps* pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano fuera de Roma como a los miembros de las colonias.¹⁴

Se definía al Municipio como una comunidad a la cual se concedía el derecho de ciudadanía, políticamente inscrita en las tribus, pero descentralizada desde el punto de vista administrativo y dirigida por magistrados delegados o por su antigua organización.

La estructura municipal de Roma se estableció según las diversas categorías de municipios. En primer término, los municipios *optimo jure*, que tenían el *jus suffragi* y el *jus honorum*, y se administraban de manera independiente, pues tenían una Asamblea del pueblo, un Senado y magistrados calcados de los de Roma. En segundo lugar, los municipios *caerites*, que tenían todos los derechos, salvo el *jus suffragi* y el *jus honorum* (es decir, tenían esencialmente los derechos civiles), y que frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces un *praefectus* delegado por Roma; estas eran *civitates sine suffragio* propiamente dichas. Por último, los municipios *aerarii*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma y era nombrado por los *comitia tributa* y tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les habría sido arrebatada por Roma. Como vemos, el sistema romano era realmente muy flexible".¹⁵

Durante un breve periodo las ciudades mantuvieron una estructura democrática, pero en forma paulatina el Imperio fue nombrando sus propios delegados y designando magistrados, con lo que se limitaron las facultades y esto sin duda afectó intrínsecamente a los regímenes vecinales en su autonomía.

Es así como va configurándose la base más sólida para la formación

¹⁴ Ellul, Jacques, *Opus Cit.*,

¹⁵ *Ib.* Pág. 157.

del Estado-Nación. Mientras el Estado iba creciendo en poder, el Municipio se debilitaba.

En la mayor parte de los Estados romanos el gobierno estuvo a cargo de un Senado o Comisión integrada por miembros que eran elegidos por altas personalidades de la localidad. Tales comisionados fueron los “*curiales*”; éstos elegían a los “*duviro*”, que debían ser dos y nunca pasar de cuatro.

La Asamblea era integrada por todo el pueblo y llegó a tener facultades para elegir a un Magistrado llamado “*defensor civitatis*” que era representante de todos los hombres libres y tenía por misión limitar la intervención de otros funcionarios.

El *defensor civitatis* tenía competencia en el orden judicial atendiendo sólo asuntos de pequeña cuantía. Los *curiales* veían algunos otros aspectos de justicia y administración.

A medida que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, surgió una gran corrupción y la civilización romana fue invadida de toda clase de vicios, “el cristianismo redentor expelió todas las podredumbres de la civilización pagana,¹⁶ y, desaflojados los vínculos de solidaridad del Imperio Romano por la decadencia del poder de sus armas, se desquició su estructura gigantesca y surgió una poderosa raza oriunda de los bosques de la Germania, que buscando sitios donde establecerse, eligió como apropiado todo el centro y mediodía de Europa. Estando ayudada de los traidores, mediante los naturales preliminares de irrupciones, promesas, pactos de paz y guerra y otras concomitancias, que desataron el desastre. Con su llegada se hundió el poderío romano y como si el pueblo invasor no trajera otra misión que la destructora, formuló Atila sus históricas palabras: “Un estímulo interior me mueve a devastar a ese pueblo abominable y a destruir sus ciudades”.

Como puntos sobresalientes de la concepción del Municipio en Roma, tenemos:

1. Que existió como algo trascendente el concepto de territorialidad vinculado íntimamente con el factor político.
2. Que fueron definidos con precisión y detalle los diversos cargos y sus respectivas funciones.
3. Que se establecieron diversas categorías políticas.

Debemos decir, por último, que en Roma la “*civitas*” constituye el más perfecto prototipo de la Ciudad-Estado, ya que su estructura con-

¹⁶ Bellver Cano, *Opus Cit.*, Pág. 165.

figurada tan perfectamente consideró como elemento sustancial la autonomía y el poder dentro de un marco jurídico sumamente depurado.

España:

De entre las Teorías que explican el origen del Municipio¹⁷ consideramos más aceptable aquélla que ubica su nacimiento al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político para transferir a la Nueva España sus leyes, instituciones y conceptos.

A partir del siglo XIII la importancia del Municipio se vio considerablemente incrementada; se concedían al mismo tiempo múltiples privilegios y se aumentó enormemente la producción foral, en esta misma época se incrementó la autonomía municipal, y en materia hacendaria surge una omnimoda facultad.

A partir de Alfonso décimo "el Sabio" se empieza a sentir en el gobierno local de las ciudades un marcado movimiento centralizador que tenía por objeto fortalecer la unidad nacional reimplantando los tributos de diezmo, interviniendo en la nominación de funcionarios, hasta llegar a convertirse en vitalicios los cargos que antes habían sido de elección popular y temporales.¹⁸ Este movimiento comprendió desde los fines del siglo XIII hasta principios del XIV.

Desde principios del siglo XV la legislación hispana se constituyó por los llamados "fueros" que integraba en su conjunto un valioso testimonio para la comprensión completa de lo que fue en esta época el Municipio en España.

Paulatinamente fue engrandeciéndose el Estado y el Municipio comenzó a decrecer en fuerza e importancia y como resultado del movimiento centralizador, la merma de la autonomía y libertad en que se encontraba el Municipio, fue cada vez más considerable; posteriormente los monarcas designaban a los regidores perpetuos y a los

¹⁷ Hinojosa sostiene que el concepto de Municipio, tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el periodo de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. Por su parte, Sánchez Albornoz concluye que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituido por las instituciones visigóticas, sino que paulatinamente fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio español, dadas las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España.

¹⁸ Cfr. Altamira Crevea, *Historia de España*, Barcelona, 1900, Tomo II, Pág. 63.

corregidores, lo que obviamente empeoró las condiciones del régimen municipal.

Señala Esquivel Obregón¹⁹ que estas eran las condiciones en que se encontraba el Municipio en España cuando se inició la conquista y el nacimiento de la "Nueva España".

Tradicionalmente en el Derecho Español el Municipio se define como "la persona mero-jurídica formada por la asociación de individuos con sus bienes e intereses, mediante la convivencia dentro de un territorio determinado y circunscrito".²⁰ Sin embargo, en la Ley del Régimen Municipal²¹ se le define como "la asociación natural de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento".

Vamos a avocarnos a estudiar los dos elementos de la estructura municipal en España:

1. Esencia o cualidad intrínseca del ser del Municipio.
2. Existencia o manifestación exterior.

En cuanto a la esencia podemos señalar que en Derecho Español se consideraba la jurisdicción en forma taxativa respecto a los alcaldes, tenientes de alcalde, delegados, concejales y concejales de jurado. Por lo que se refiere a la personalidad, se le reconoció plena e irrestricta para todos los actos civiles, dejando derogadas las llamadas *leyes desamortizadoras*, por lo que el Municipio con entera autonomía quedó facultado para determinarse una organización propia. Surgió entonces lo que conocemos como *Régimen de Carta* por medio del cual los concejales de un Ayuntamiento podían redactar una constitución propia para que estuviera vigente en su territorio y someter en esa forma a los vecinos. Se hablaba también del *Régimen de Abolengo* en que se reconocía a los municipios de mayor tradición y tenía como condición legal exigirles la prueba de su abolengo y la limitación de que no fuera contrario al interés público o a la legislación nacional.

En cuanto a la existencia, es necesario considerar los llamados Términos Municipales, Población y Gobierno.

Términos Municipales, eran las líneas divisorias que se consideraban con el objeto de delimitar un distrito o espacio de tierra comprendidos para una ciudad o villa. En el concepto de término municipal

¹⁹ Esquivel y Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Editorial Robredo, México, 1948, Tomo II, Pág. 249.

²⁰ Bellver Cano, *Opus Cit.*, Pág. 38.

²¹ *Ley del Régimen Municipal*. Estatuto Municipal, Madrid, 1924.

va implícita la idea de territorialidad que como hemos observado se tradujo de los principios del Derecho Romano; en la actualidad el territorio es considerado como el elemento físico del Estado y abarca no solamente la superficie, con sus campos, montañas, ríos y lagos, sino también el subsuelo con sus minerales, el espacio atmosférico y las costas y litorales con su extensión de mar territorial.²²

Como puede verse, dista mucho el concepto actual de Territorio, al tradicional de "términos municipales" y, sin embargo, nos da un importante apunte de lo que debe considerarse como uno de los elementos existenciales del Municipio.

A la reunión de los individuos se le denominó Población, e impuso a aquéllos, el deber de empadronarse en una lista oficial de vecinos, en la que se realizaba una distinción de los pobladores señalando a los que se consideraban como:

1. Cabeza de familia, que eran los jefes de casa abierta.
2. Los simples vecinos, que eran los que vivían como emancipados y estaban empadronados.
3. Los domiciliados, que eran los no emancipados que vivían con una cabeza de familia.
4. Los transeúntes, o sea, los que estaban accidentalmente en el poblado.

La forma de gobierno que adoptó el Municipio en España era determinada por un criterio fundado en la doctrina francesa que consistía en realizar la clasificación y determinar la categoría política dependiendo del número de habitantes que se encontraran bajo su jurisdicción. La primera diferenciación hecha fue en cuanto al régimen de Concejo Abierto y el régimen de Concejales Elegidos que se ha denominado Hermético y el primer régimen se estableció para los municipios que comprendían hasta 1,000 habitantes y el último para todos los demás. En esta misma categoría se enunciaban 16 grados para los diversos niveles de poblaciones y, con base en ello, se les designaba proporcionalmente determinado número de concejales: desde 8 a 48.

También se señalaban 30,000 "almas" como población indispensable para que el Municipio tuviera concejales jurados y, asimismo, 20,000 para que pudiera requerirse, por el Alcalde o comisiones, la cooperación vecinal gratuita con el fin de cumplir con ciertos objetivos de beneficio comunal.

²² González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1977, Pág. 296.

En conclusión, se distinguen tres etapas en el proceso evolutivo del Municipio en España:

- 1a. Integración órgano político.
- 2a. Órgano libre de gobierno y administración.
- 3a. Decadencia.

*Nueva España*²³

Son tres las teorías que tratan de explicar la forma en que se implantó el Municipio en la Nueva España; dichas teorías las hemos agrupado conforme a su expositor más sobresaliente, de la siguiente manera:

1. Esquivel y Obregón,²⁴ quien señala que el Municipio surge como una consecuencia de la legislación vigente en España, que obviamente regulaba los actos de Hernán Cortés.

2. Bernal Díaz del Castillo,²⁵ quien hace radicar el surgimiento del Municipio en México en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces Gobernador de Cuba —Velázquez— y deseaba fundar un régimen el cual toda su autoridad se manifestara; de lo que nace el primer Municipio en la Villa Rica de la Veracruz (1519).

3. Gelpi Ferro,²⁶ quien afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la “Madre Patria”.

Vistas las teorías que se han delineado, consideramos que la primera es la más aceptable.

Se han concebido tres etapas en la historia del Municipio en la Nueva España: Implantación, Organización y Decadencia.

La *implantación* tuvo lugar después de que Hernán Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chachihuecan, Ver., como hemos señalado, el primer Municipio fue fundado en la Villa Rica de la Veracruz,

²³ Para nosotros la hipótesis que sostiene el nacimiento del Municipio en el México prehispánico es muy discutible; ya que nuestro régimen municipal proviene del Derecho Español y éste, como hemos visto, surge con caracteres propios pero con una definitiva influencia de las instituciones romanas.

²⁴ Esquivel y Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, Editorial Robredo, México, 1948, Tomo II, Pág. 207.

²⁵ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Edit. Herrero Hermanos, México, 1937, Tomo I, Págs. 165 y siguientes.

²⁶ Gelpi Ferro, Gil, *Estudio sobre América, Conquista, Colonización, Gobiernos Coloniales*, La Habana, 1864, Tomo II, Primera parte, Pág. 3.

a éste siguieron posteriormente Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 que estuvieron vigentes durante toda la época colonial;²⁷ así, la legislación de la época colonial se concreta a los ordenamientos estatutarios y a la recopilación de las Leyes de Indias, cuyas leyes 3 y 2 de sus títulos 10 y 11, respectivamente, y Libro Cuarto, se ocuparon del Municipio.

La etapa de *organización* se caracteriza por la idea que se tuvo del Municipio como núcleo aglutinante del Estado llano colonial para defenderse de los abusos del poder. La democracia fue cobrando importancia paulatinamente y en los pueblos conquistados se introdujeron ciertas prácticas para fortalecer este tipo de gobierno. El Municipio era plenamente autónomo y los cabildos tenían facultades de redactar sus ordenanzas, las ciudades gozaban de facultades legislativas, aun cuando los textos que emitían debían ser aprobados por los Virreynatos. Contaban también con un patrimonio propio constituido por Comunes (puentes, mercados, plazas, etc.); Propios (tierras destinadas al arrendamiento, ya fueran rústicas o urbanas); y Arbitrios (tributos que percibía el Municipio previa autorización real).

Durante la etapa de organización del Municipio en la Nueva España la legislación vigente se concretó en las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias" de Felipe II; cuyos aspectos más sobresalientes fueron: la disposición de la estructura municipal, el señalamiento de facultades a los llamados Adelantados o gobernadores y la determinación ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Las categorías o jerarquías políticas se determinaron entonces como sigue: Ciudad Metropolitana, Ciudad Sufragánea, Villa y Lugar.

Habiendo quedado consolidado el régimen municipal en esta segunda etapa, surge una serie de vicios en la administración hacendaria y se da una falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos; aunado esto a la reducción total de la independencia del Municipio, se originó su decadencia.

La *decadencia* del Municipio en la Nueva España principia a mediados del siglo XVIII, en que se inician varias reformas al régimen municipal. En 1767 se crea una Contaduría General con el objeto de controlar el aspecto financiero de los municipios. En la Ley de este mismo año se establece un aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y una disminución de sueldos y gratificaciones. Todos

²⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 269, 3a. edición.

estos se tradujeron a la "Institución de Intendentes" cuyas partes fueron: 1. General. 2. Justicia. 3. Policía. 4. Hacienda. 5. Guerra. Después de estas reformas se integraron doce intendencias, y bajo las "Ordenanzas de Intendentes" el Virrey tuvo la facultad de nombrar a seis regidores honorarios que debían celebrar sesiones con los capitulares.

Durante esta etapa fueron tantas las intromisiones y extralimitaciones del poder central que, como señala Otz Capdequi,²⁸ "fue destruida por completo la autonomía local por la acción absorbente de la Junta Superior de la Real Hacienda de los gobernadores e intendentes que en el orden político quedó acentuada todavía más la mediatización ejercida sobre los cabildos por las autoridades superiores del Estado".²⁹

IV. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Para el régimen municipal en México es incuestionable la importancia del conjunto legislativo emanado de las Cortes Gaditanas en 1812; ya que bajo su título IV regula el "Gobierno y Administración de los Pueblos", estableciendo la competencia y estructura orgánica del Municipio. Otorga a esta institución un sólido fundamento legal, puntualiza la función democrática de la administración local y sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana:

•En cuanto al Municipio este Decreto, sancionado en Apatzingán en 1814, no refiere algo específico, sin embargo, en su capítulo XVII establece: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma en cuerpo de leyes que ha 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 las que en adelante se derogaren".³⁰

Constitución de 1824:

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, promulga su primera Constitución, la cual no dedica ningún capítulo al régimen municipal, ya que deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente "Sin oponerse a esta

²⁸ Otz Capdequi, José María, *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*, Edit. Aguilar, Madrid, 1968, Pág. 45 y siguientes.

²⁹ Autor Cit. *Nuevos Aspectos del Siglo XVIII*, Pág. 10.

³⁰ *México a través de los siglos*, Tomo III.

Constitución ni al Acta Constitutiva".³¹ En cuanto al régimen de gobierno local, es importante hacer notar que fue precisamente esta Constitución la que creó el Distrito Federal.

Bases Constitucionales de 1835:

Se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas.³²

Leyes Constitucionales de 1836:

Del Artículo 22 al 26 se hace mención del Ayuntamiento, su integración, funciones y competencia. Se contempla también aquí la existencia de autoridades —los llamados subprefectos—. Estas leyes Constitucionales como algo relevante, establecen ya el sistema de elección directa.

Algunos otros Documentos Constitucionales:

De acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya, se convoca un nuevo Congreso; mismo que elaboró el Proyecto de 42 que pretendía llegar a ser una nueva Constitución, la cual soslaya el tratamiento particularizado del Municipio y, solamente en algo que puede relacionarse, éste apunta: "En cada Departamento habrá una Asamblea elegida popularmente y renovada en los periodos que fije su Constitución, el número de sus individuos no podrá exceder de 15 y deberán tener para ser electos una Renta al menos de mil pesos".³³

Este Proyecto, como es bien sabido, nunca llegó a ser Constitución, pues la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la política, disolvieron el Congreso e instalaron una llamada "Junta Nacional de Legisladores" que expide las famosas "Bases Orgánicas de la República Mexicana", Ley Fundamental de carácter centralista que establece respecto a la organización municipal que: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades".³⁴

El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen

³¹ Artículo 161 de la Constitución de 1824.

³² Dublán y Lozano, *Colección de Leyes y Decretos*, Tomo III, Págs. 89 y 90.

³³ *Ib.* Pág. 230 y siguientes.

³⁴ Artículos 4, 10 y 12.

por lo menos cuatro mil habitantes, tenían derecho a elegir Ayuntamientos. Se integraban los padrones con los datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las Comarcas determinaba el número de los Cuerpos Municipales; el Ayuntamiento se componía de Múñicipes y Síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica del Ayuntamiento; la Asamblea Municipal era de carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva era desempeñada por el Alcalde. Esta estructura tiene gran similitud a la de la actualidad; pero es de hacerse notar que la diferencia más importante radica en que el Alcalde tenía obligación de reconocer la supremacía del Subprefecto quien podía deponerlo, incluso con la totalidad del Ayuntamiento cuando fuera conveniente, en razón de mandato expreso del Gobernador oyendo la opinión de la Junta Departamental o siguiendo las normas que señalara el Gobierno Central.

El Plan de la Ciudadela convoca al "Sexto Constituyente" y por Decreto se restablece la vigencia de la Constitución del 24 con carácter provisional que cesaría al ser expedida la nueva. Este Congreso se instaló pero no llevó a cabo la citada labor.

Así pues, vemos por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este periodo, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la deposición de los Ayuntamientos, ya que lo que importaba era el funcionamiento uniforme de la administración congruente a las políticas delineadas por el gobierno central.

En conclusión, diremos que en el lapso del centralismo el Municipio se vio limitado en muchas acciones, principalmente por esa marcada tendencia del gobierno a revocar, a través de la deposición, los acuerdos de los Ayuntamientos.

En 1856, año en que se expiden las llamadas "Leyes de Desamortización" de Comonfort, el Municipio ya debilitado recibe otra merma en su régimen patrimonial, que lo hace menos autosuficiente, y esto, obviamente, fortalece el vínculo de dependencia con el poder central.

Constitución de 1857:

El Municipio no se eleva a rango constitucional. En el seno del Congreso Constituyente fue presentado por don José María Castillo Velasco un importantísimo proyecto de adiciones sobre municipalidades, el cual, a pesar de su trascendencia, no tuvo eco positivo. A nivel local ocurrió lo mismo, el Municipio sólo accidentalmente fue

mencionado en las constituciones particulares de los Estados. Dos entidades escapan a lo anterior: Campeche e Hidalgo; en la Constitución particular de este último Estado, se señalaba curiosamente al Municipio como un “cuarto poder”; esto es: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

Una vez expedida esta Constitución, siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y estableció en su artículo 72-IV: “Para el arreglo del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales”.

El Decreto que reformó la Constitución del 57 en su artículo 109 señalaba: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado”.

Posteriormente, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se establecen algunas reformas que llevan a nuestra institución al “ejercicio de poderes delegados” que se controlaban por los Jefes Políticos, los cuales “tenían injerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales”.

Constitución de 1917:

El Dictamen de la Constitución de 1917, señalaba: “... “La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc., teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser

protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia”.

El texto aprobado contiene los elementos definitorios de la actual estructura municipal:

1. El “Municipio Libre” como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

2. La administración del Municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa.

3. La prohibición de que haya autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

4. La libre administración de la hacienda municipal.

5. El reconocimiento de una personalidad jurídica propia.

El artículo 115 constitucional ha sido reformado y adicionado en varias ocasiones; sin embargo, se conservan íntegros los principios que acabamos de mencionar.

V. DETERMINACION DE CONCEPTOS EN RELACION CON LAS MATERIAS QUE CORRESPONDEN AL AMBITO MUNICIPAL

En el Derecho Administrativo y en la Teoría de la Administración mucho se ha discutido si, al referirnos a la actividad que realiza un ente público, debe hablarse de “funciones”, “atribuciones”, “competencia”, “facultades” u “obligaciones”; sin embargo, no se han podido unificar criterios, es por este motivo que, antes de emprender un análisis acerca de lo que constituye el conjunto de materias que integran la “competencia municipal”, iniciaremos el estudio de dicha competencia con el esclarecimiento de estos términos.

Funciones:

En su forma verbal, “funcionar”, quiere decir llevar a cabo, actuar, ejecutar. Utilízase este término, también como sinónimo de lo que implica el *civil service*; expresión inglesa que fue popularizada por Sir Charles Trevelyan, quien explícitamente reconoce la dificultad para usar adecuadamente tal expresión.³⁵

Abstractamente, el concepto de “funciones” va referido siempre a la actividad antecedente y consecuente, que, eslabonadas, van integrando las diversas fases del actuar positivo de un órgano.

³⁵ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Editorial Aguilar, Madrid, 1975, Vol. 6, Pág. 535.

En la teoría de la Administración, la función pública es entendida como el conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado en su carácter de persona de Derecho Público.

En el sentido meramente jurídico, la función es relacionada con la triple actividad que corresponde desarrollar al Estado; así tenemos que las tres clásicas funciones —Legislativa, Ejecutiva y Judicial—, integran la competencia de un ente público de gobierno y administración federal, provincial o comunal.³⁶

Atribuciones:

En el concepto del maestro G. Fraga, la expresión que se adecua más a la actividad del Estado, es precisamente la de “atribuciones”, pues como él mismo explica: “su connotación gramatical es adecuada para designar cualquiera tarea atribuida al Estado para la realización de sus fines”.³⁷

Competencia:

La competencia pone de relieve lo que a la Administración le corresponde hacer *in genere* y la distribución de esta misión entre cada una de las administraciones públicas.

La determinación de lo que puede hacer la administración es consecuencia inmediata de la fijación por el legislador de los fines públicos y de la atribución a algunos sujetos del poder administrativo para satisfacerlos.³⁸

Manuel M. Díez considera que la competencia es “la aptitud legal de un órgano”. Constituye, entonces, la competencia un título jurídico que permite que dentro de ciertas condiciones y determinados límites, se puedan dictar actos imputables al órgano del que emanan. Si se tratara de un órgano externo de un ente, el acto sería imputable a la persona jurídica que constituye ese ente. Si se tratara de un órgano interno de la persona jurídica, el acto sería de administración interna imputable también a esa persona.³⁹

³⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1963, Pág. 4, 12a. Edición.

³⁷ *Loc. Cit.*

³⁸ Cfr. Boquera Oliver, José María, *Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, Vol. I, Págs. 184 y 185.

³⁹ Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1968, Tomo II, Pág. 32.

Características de la Competencia:

- a) Es de carácter público.
- b) Es improrrogable en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.
- c) Es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia.
- d) No puede ser ampliada haciendo suya una autoridad que es propia de otra.⁴⁰
- e) Es la posibilidad de emanar actos jurídicos pero no actos materiales.
- f) Se refiere a los órganos y no a sus titulares.
- g) Las infracciones a la misma, constituyen ilegalidad de orden público.
- h) Las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación.
- i) La irregularidad resultante de una decisión tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación emanada de una autoridad competente, pero, en ciertos supuestos puede serlo por el superior jerárquico.
- j) Es imposible modificarla por contrato.
- k) Constituye una obligación o una carga, pero nunca un Derecho subjetivo.⁴¹

Facultades:

Esta multívoca expresión denota gramaticalmente "Aptitud, potencia física o moral, poder, derecho para hacer una cosa" y deriva del latín: *Facultas, - atis*.⁴²

Su significado más amplio es aquel que nos enseña que las facultades pueden ser consideradas como "potencias del alma", "poderes que posee el alma de obrar libre y conscientemente",⁴³ posibilidad de realizar algo, o bien, legitimidad para actuar.

Para nuestro objetivo, consideramos que es aplicable esta última acepción, ya que en el mismo principio de legalidad se encuentra implícitamente sinonimia: "La entidad pública a través de sus titulares,

⁴⁰ Forsthoff, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, Págs. 574-575.

⁴¹ Díez, *Opus Cit.*, Pág. 31.

⁴² *Diccionario Enciclopédico Espasa*, Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1979. Tomo II, Pág. 253, 8a. Edición.

⁴³ Pallares, Eduardo, *Diccionario de Filosofía*, Editorial Porrúa, México, 1964, Pág. 239.

está facultada o legitimada para hacer sólo lo que la ley expresamente establezca”.

Así, pues, vamos a considerar válida para el desarrollo de nuestro tema, la equiparación entre “facultad” y “legitimidad”; y así diremos que esta última es el fundamento del poder político cuando el gobernante lo ejerce con conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen de alguna forma ese derecho.⁴⁴

Obligaciones:

Palabra proveniente del latín *obligatio-onis* (de *ob* y *ligare*, ligar o atar) que significa “imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre. Vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer una cosa, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos. Carga, miramiento, reserva o incumbencia inherentes al Estado, a la dignidad o a la condición de una persona.”⁴⁵

El concepto de “obligación” aplicado al Estado lo encontramos en los siguientes supuestos;

1. Cuando la obligación es *cumplir y hacer cumplir sus fines*, el Estado es sujeto activo de la obligación.

2. Cuando la obligación se deriva de la institución jurídica de la “responsabilidad”, encontramos al Estado como sujeto pasivo de la obligación.

Ante la ausencia de usos generales en la legislación y la carencia de una precisión o uniformidad doctrinal en el campo del Derecho Administrativo, daremos nuestra particular postura al respecto:

Función. Debemos identificar las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El desarrollo de la función se encomienda a los diferentes órganos del Estado.

Atribución. Sólo puede concebirse en relación con el establecimiento que realiza el orden jurídico —a manera de un “dar” u “otorgar”— respecto a la “porción de competencia” que le corresponde a un órgano.

Competencia. Es el conjunto de funciones que debe realizar la entidad pública y, asimismo, la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

Facultad o legitimidad. Es la posibilidad que tiene una entidad pública de actuar conforme a Derecho.

⁴⁴ *Enciclopedia Internacional... Loc. Cit.*

⁴⁵ *Diccionario Espasa... Cit., Tomo 17, Pág. 391.*

Obligación. El concepto referido al Estado implica una dualidad: el Estado como sujeto activo o pasivo de la obligación; siendo la obligación en el primer caso un vínculo jurídico de supra-subordinación y en el segundo, una relación productora de un vínculo jurídico.

Todo este marasmo terminológico lo hemos resuelto y concretado en la siguiente proposición: El orden jurídico ATRIBUYE al Estado una COMPETENCIA; ésta se integra y exterioriza por FUNCIONES; en virtud de esa competencia, el Estado está FACULTADO o legitimado para cumplir sus fines y OBLIGADO a hacerlos cumplir.

VI. FUNDAMENTO DOCTRINAL PARA LA DETERMINACION DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Hemos ya establecido la aplicabilidad del concepto de "competencia" referido al ámbito municipal; ahora bien, es para nosotros un imperativo llegar a definir el contenido de esa competencia y, para ello, debemos partir de la determinación precisa de la naturaleza o sustantividad jurídica del Municipio.

Todas aquellas discusiones de que si el Municipio es un "organismo descentralizado por región", un "organismo político *sui generis*", una "delegación del poder provincial", una "entidad autárquica", una "ficción jurídica equiparable al Estado", o un "ente con autonomía propia", podemos esquematizarlas con sencillez en dos corrientes fundamentales, en que quedan incluidas todas las posibles variantes:

- | | |
|-----------------|-----------------|
| | 1. ¿AUTONOMO? |
| EL MUNICIPIO ES | o |
| | 2. ¿AUTARQUICO? |

Teoría de la Autonomía:

La expresión autonomía tiene doble significación en el lenguaje jurídico. En el Derecho Civil es donde, por lo general, se emplea la expresión autonomía privada; se entiende por tal la capacidad de obrar jurídicamente reconocida. Desde el punto de vista del Derecho Público, autonomía es la capacidad de *crear* preceptos obligatorios de Derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de "estatutos" o "reglamentos".⁴⁶ La promulgación de éstos, que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador de Dere-

⁴⁶ Forsthoff, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudio Político, Madrid, 1958. Págs. 611 y 612.

cho Público. Preceptos obligatorios de Derecho objetivo no pueden engendrarse ni por contrato privatístico ni por convención o acto colectivo en el sentido de una producción común de Derecho en el ámbito del Derecho privado.⁴⁷

En el Derecho Administrativo se establecen tres categorías de autonomía: 1) Pura; 2) Funcional, y 3) Técnica. Generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura" es la base de la teoría clásica del municipalismo y la "autonomía funcional" el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del Municipio.

Alcides Greca señala que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

1. La municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.

2. La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.

3. La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

Estos postulados tienen su base en la fórmula siguiente: "La soberanía de la ciudad para resolver la organización y problemas de su gobierno local reside en el pueblo que vive en la ciudad".⁴⁸

Para la escuela francesa, en vez de autonomía debe hablarse más bien de "descentralización", pues ésta no es más que la atribución de competencia que hace el poder central a los órganos responsables de la administración periférica del Estado. En este mismo sentido se plantea el llamado "desdoblamiento funcional": El Estado realiza actividades que corresponden: 1) a su administración directa a través del poder central, y 2) a su administración indirecta por medio de órganos que no pertenecen a la jerarquía administrativa del propio Estado.

De todo lo dicho hasta aquí, derivamos que no es posible establecer apriorísticamente la total autonomía del Municipio, ya que ésta no es una categoría absoluta en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo, sino sólo una teoría que se ha ido modificando según el momento histórico.

⁴⁷ Al respecto, Jellinek y Fritz Fleiner, señalan a través de razonamientos distintos en forma pero iguales en su contenido que, para que sea válido un reglamento y aplicable a una generalidad, se requiere de "autorización".

⁴⁸ Greca, Alcides, *Opus Cit.*, Págs. 96-100.

Teoría de la Autarquía:

Son demasiadas las confusiones que ha originado esta teoría, pues, mientras algunos autores refieren el concepto "autarquía" a una total independencia o autosuficiencia del Estado —en razón de su connotación original y de su acepción etimológica—, otros tantos, hacen alusión al mismo como denotativo de vínculo, dependencia o relación jerárquica.

Procuraremos exponer muy claramente ambos enfoques y para ello, hemos de partir del significado de la palabra que origina esta teoría: "derivada del griego *autárkeia*, que significa condición del ser que no tiene necesidad de otro para su subsistencia o desarrollo. Puede equipararse a la expresión inglesa *self-government*".⁴⁹

Autarquía como autosuficiencia o independencia: Señala un teórico del Derecho público que: "La entidad autárquica no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo... Ella recibe sus atribuciones directamente de la ley y no de un superior jerárquico".⁵⁰

Autarquía como denotativo de vinculación jerárquica: Se toma aquí como el concepto opuesto a autonomía, ya que como lo habíamos señalado líneas atrás, para algunos teóricos del Derecho Administrativo y del Municipal, la autarquía implica sometimiento a un poder superior en lo político o en lo administrativo o en ambos sentidos a la vez.

Canasi afirma que: "El Municipio tiene administración propia en virtud de delegación legal. Es una entidad autárquica territorial".⁵¹

En este mismo sentido se pronuncia el jurista italiano Renato Alessi, quien señala que: "La sumisión de los entes autárquicos territoriales a un control por parte del Estado es consustancial con su propio carácter autárquico".⁵²

Para llegar a establecer si la "autarquía" referida al Municipio es autosuficiencia, independencia o vinculación orgánica, es imprescindible recordar las palabras del ilustre municipalista Alcides Greca, quien sostiene que "...autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema más avanzado de descentralización interna;

⁴⁹ *Diccionario Hispánico Universal*, Edit. Exito, Barcelona, 1955, Tomo I, Pág. 176.

⁵⁰ Brandao Cavalcanti, Temístocles, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, Río de Janeiro, 1931, Pág. 256.

⁵¹ Canasi, José, *Derecho Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1967, Pág. 501.

⁵² Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1970, Vol. I, Pág. 149.

autonomía en cambio, es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a sí mismo".⁵³

De lo expuesto concluimos que en el Derecho Municipal, autonomía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

VII. COMPETENCIA ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Nuestra Constitución vigente se refiere en varios preceptos al régimen municipal; en ocasiones, tratándolo como un nivel de gobierno, en otras, concediéndole intervención concurrente y en otros supuestos más, estableciendo facultades o prohibiciones.

Así, pues, el primer artículo que se ocupa del Municipio es el Tercero, en que concretamente se señala: "La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios—, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y la justicia..." "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

En el artículo quinto, párrafo cuarto, se asienta que "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta..."

Se especifica en el párrafo segundo del artículo 16, que la "autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Apunta nuestro artículo 21: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le

⁵³ Greca, Alcides, *Opus Cit.*

hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días”.

“Si el infractor fuere obrero o jornalero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.

En la fracción VI, párrafo segundo del artículo 27, se asienta que: “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

Entre las obligaciones de los mexicanos establecidas en el artículo 31, la fracción II marca la de “...Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar”.

Base de todo nuestro sistema impositivo el artículo 31 fracción IV establece: “Son obligaciones... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

A quien teniendo la calidad de mexicano y ciudadano a la vez, la Constitución en su artículo 36, obliga a “...inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes”.

En la última fracción (la V), del propio artículo 36, se fija como obligación de los ciudadanos de la República, “...Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

Entre las facultades del Congreso de la Unión, que se establecen en el artículo 73, encontramos que precisamente la fracción XXV, especifica la de “...dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Esta fracción se relaciona con el artículo tercero al que ya nos hemos referido.

“Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”. Se establece lo anterior, en el mismo artículo 73, fracción XXIX, último párrafo.

En el propio artículo 73, fracción XXIX-C, se faculta al Congreso para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27”.

En materia municipal el fundamento normativo más importante, es el artículo 115: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. 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 a las necesidades municipales, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. . .”

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27. . . en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Entre las prohibiciones señaladas a los Estados por el artículo 117, se cita, en su fracción VIII, segundo párrafo, una en que se incluye

también al Municipio: “Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos...”

Por último, el párrafo once del artículo 130 establece que: “El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles”. Es evidente que lo señalado en este artículo a más de que excepcionalmente se ha cumplido, en la actualidad resulta del todo obsoleto.

En síntesis, nuestra Ley Fundamental trata al Municipio más que como un “organismo descentralizado por región”, como el grado más pequeño de gobierno; es decir, en forma descendente: Federación, Entidad Federativa y Municipio. Asimismo, otorga facultades de autogobierno administrativo y no realmente la “libertad” a que hace referencia el artículo 115, con lo que se configura innegablemente, un régimen autárquico —como denotativo de vinculación y dependencia.

Estamos convencidos de que aunado a los factores “externos” —histórico, político, económico, sociológico, etc.—, nuestro municipalismo está en crisis en razón de que falta consistencia y precisión en los principios que deben consolidar su existencia estructural, jurídica y axiológica. Esta carencia es, sin duda, el aspecto que nunca se ha considerado, pues en opinión de muchos, el Municipio es obsoleto, carente de significación actual, un minúsculo problema, etc., sin embargo, no es posible olvidar que la concentración del poder en un solo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con los regímenes democráticos. La historia abunda en ejemplos cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja, a quien lo detenta, a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desemboca. La proclividad parece ser, por regla general, carácter predominante

de los gobiernos personalistas u oligárquicos.⁵⁴ Tal vez el mejor vigilante de quien gobierna es quien comparte con él la función de gobernar.

VIII. REGIMEN Y COMPETENCIA DEL GOBIERNO EN LA CIUDAD CONTEMPORANEA Y DEL FUTURO

Nos dice Toynbee, en el último capítulo de su obra "Ciudades de Destino": "Es difícil prever el futuro. No creo que nos hallemos en posesión de esa capacidad, ni siquiera que nos sea fácil adquirirla algún día por lo que respecta a muchas cosas. Es menos arriesgado hablar de la ciudad del pasado, o incluso de la ciudad del presente. Ni qué decir tiene que no lo sabemos todo acerca de las ciudades pretéritas. Sin embargo, se ha desbrozado lo bastante el camino y se nos ha transmitido suficiente información sobre la forma en que se desarrollaba la vida en épocas pasadas como para permitirnos que intentemos describir la ciudad de ayer. Mas no en este caso lo que concierne al porvenir. A pesar de todo, tenemos la imperiosa necesidad de prever el futuro..."⁵⁵

Nadie podrá contemplar con indiferencia la falta de vivienda, las dificultades del tránsito, la carencia de alimentos, la pobreza, la drogadicción, la inmoralidad —a veces amoralidad—, la contaminación y tantas otras cuestiones que afronta nuestra sociedad contemporánea.

El Municipio como el nivel más cercano de gobierno debiera cuidar en el orden local la atenuación del impacto de tan compleja problemática. Algunos teóricos han señalado que la solución a todo esto sería el establecimiento y consolidación de un régimen centralista que destruyera todo localismo; un Estado propiamente unitario que monopolizara decisiones y descentralizara acciones, hasta que se diera cierto grado de madurez; en este sentido el centralismo se ha visto como una etapa a la que siguen otras de desestatización.

Otros conciben un proceso a la inversa; o sea, el Municipio fue una institución que obedeció a las necesidades históricas de la época en que tuvo su origen, pero que está desapareciendo y dará paso a otras formas de gobierno hasta llegar al establecimiento de gobiernos supraestatales, suprarregionales, suprafederales, y así sucesivamente, has-

⁵⁴ Cfr. Hernández, Octavio A., *México, Tierra de Libertad*, Ed. Cajica, México, 1967, Pág. 42, 2a. Edición.

⁵⁵ Toynbee, Arnold, *Ciudades de Destino*, Editorial Aguilar, Madrid, 1968, Pág. 336.

ta lograr esa sociedad de la que habla Carl Sagan: "Llegará un tiempo en que el ser humano no se considerará miembro de su nación-Estado, de su religión, raza o grupo económico particular, sino de la humanidad en general; una época en que el bien de una persona de otro sexo, raza, religión o ideas políticas, distantes de nosotros diez mil kilómetros, nos resulte tan precioso y de tanto valor como para nuestro prójimo o hermano. Hacia esto tienden las cosas, pero van desesperadamente lentas. Cabe preguntarse en serio si esta identificación de la humanidad con todo el globo terrestre podrá lograrse antes de que nos destruyamos con las fuerzas tecnológicas que ha liberado nuestra inteligencia".⁵⁶

Marqués de Carbó señala que en el mundo "...está disminuyendo día a día la importancia de la esfera municipal... Hoy existe una tendencia arrolladora hacia la centralización, la estatización y la planificación nacional. Los avances de la ciencia y de la tecnología modernas imponen a operar a escala supramunicipal".⁵⁷

Nuestros actuales municipios no constituyen el marco adecuado a las exigencias del siglo XX, ni en el plano de las previsiones del *aménagement*, ni en el de la rentabilidad de los equipamientos, ni en el de la eficacia de los servicios, ni tampoco en el de la justicia fiscal.

Los puntos en que coincide la mayoría de los tratadistas sobre las causas que han determinado la crisis actual del Municipio, se resumen y sistematizan en las siguientes conclusiones:

1. La tendencia a una centralización, cada día más acentuada, como consecuencia de la necesidad de crear una voluntad política unificada para llevar a cabo las realizaciones generales precisas, que ya no cabe que se produzcan al azar, operando sobre sectores desconectados entre sí, sino que es preciso que abarquen a toda la sociedad. Ello determina una aguda crisis de la autonomía de las fracciones territoriales, cuya autonomía ha sido calificada de perturbadora, habiéndose afirmado que es letra muerta en las legislaciones que la establecen, y simple concepción teórica, inaplicable en las actuales circunstancias.

2. La tendencia a los grandes espacios económicos con la consiguiente crisis de las áreas tradicionales, determinadas de modo irracional. Y como consecuencia de ello una unánime orientación hacia fórmu-

⁵⁶ Sagan, Carl, *Contacto en el Cosmos*, Editorial Diana, México, 1978, Pag. 20, 2a. Edición.

⁵⁷ Marqués de Carbó, "Lo Municipal en el Extranjero" (en *Curso de Estudios de Administración Local*, Instituto de Estudio de Administración Local, "Castillo de Peñíscola", Castellón de la Plana, 1961, Págs. 119-121).

las regionalistas, que sólo coinciden nominalmente con los criterios de igual denominación imperantes en el siglo pasado.

3. La categórica afirmación de que el Municipio no es más que un órgano administrativo del Estado, creación legal del mismo.⁵⁸

Pocas ciudades del mundo han sido planeadas deliberadamente, y pocas son también las que actualmente son administradas de manera que se combinen con los sistemas naturales o que ofrezcan ambientes humanos satisfactorios. Las consecuencias pueden verse por doquier: en las extensas colonias de usurpadores del terreno o barrios marginales, que erigen en terrenos que muchas veces no son adecuados para la edificación; en las ciudades mal ubicadas, en las carreteras deficientemente planeadas o en los servicios municipales deficientes. Hoy día, una parte excesiva del crecimiento urbano está dictada por la desesperación humana y no por decisiones razonadas.⁵⁹

Debemos —afirma Toynbee— ir hacia una ciudad mundial. ¿Cómo hemos de hacerlo? Ciertamente, vamos ya hacia tal ciudad, pero el modo en que lo hacemos presagia más una catástrofe que una supervivencia y el desarrollo apropiado. El problema no consiste en si hay que avanzar o no, sino en cómo avanzar adecuadamente.

Para resolverlo es preciso definir dos objetivos. El primero es desviarse del presente rumbo para salvar las colonias humanas existentes, que están siendo ahogadas. Esta operación, bien entendida, nos dictará los primeros pasos en la nueva dirección. En segundo lugar, si nos hacemos una idea adecuada de la ciudad mundial podremos paulatinamente desviar nuestros esfuerzos desde las soluciones inmediatas a los problemas de supervivencia hacia objetivos a largo plazo, que servirán al hombre de manera positiva.

No podemos sacrificar el presente para crear las mejores soluciones de cara al futuro. Por eso tenemos que cambiar nuestro curso inmediatamente para hacer frente a la situación actual. Por otra parte, no podemos sacrificar el futuro para evitar molestias a nuestros contemporáneos. Así, pues, hemos de trazarnos objetivos a largo plazo. Lo que determinará nuestra línea de acción orientada hacia el futuro será la combinación de objetivos a corto plazo con objetivos a largo plazo.

⁵⁸ Cfr. Albi, Fernando, *La Crisis del Municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966, Págs. 112-113.

⁵⁹ *Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Serie "La Morada del Hombre"; Estudio número 5, *Un Mundo de Ciudades*, ONU, 1972, Págs. 10-13.

Tenemos varios casos para empezar a trabajar. El más típico es el de las ciudades circulares que se extienden en anillos concéntricos. Tales urbes sólo tienen un corazón simple. Si dejamos que sigan creciendo como hoy lo hacen terminarían por asfixiar sus propios centros. ¿Cómo lo podemos evitar? Estamos estudiando ciudades sitiadas por su propio cuerpo, por sus propias manos. Al tratar de escapar de una de estas urbes asediadas no podemos hacerlo en todas las direcciones, sin embargo, eso es lo que hoy hacemos; en toda ciudad sitiada hay que salir sólo en una dirección: la de menor resistencia. Hemos de dejar que el centro crezca en esta dirección. Se desarrollará hasta ocupar una superficie mayor que la actual. Esta superficie atruera en derredor de ella las partes nuevas de la ciudad; mas entonces, debemos prever ya la etapa siguiente: otra expansión del centro en la misma dirección; que otra vez atraerá a la ciudad en su torno. Siguiendo este proceso crearemos una ciudad dinámica, la cual será parabólica, dotada de un centro parabólicamente expansivo. Si la ciudad crece de modo continuo, seguirá creciendo como una parábola. Puede llamarse a esto la forma más simple de la dinápolis ideal. Si esta ciudad luego se torna estática, la parábola, de modo natural, se cerrará uniendo sus extremos.⁶⁰

En la era de la dinápolis y ante la compleja perspectiva de la ciudad mundial que se avecina, "la ecumenópolis", parece cada vez más desolador el futuro de los regímenes comunales y más improbable su reivindicación. Como producto del análisis de los efectos conaturales del hipercentralismo llegamos a la conclusión de que está muy lejano el día en que haya de suprimirse abierta y radicalmente la existencia de los regímenes municipales. Sin embargo, cabe cuestionarnos si con ello desaparecerá también la necesidad de contar con tales. Consideramos que no, pues con sus modalidades propias, pero al igual que en tiempos remotos, el habitante de nuestras urbes contemporáneas, seguirá requiriendo de gobiernos locales para el desarrollo de actividades periféricas de las que sería absurdo se ocupara el Poder central.

IX. HACIA UN MUNICIPALISMO FUNDADO EN EL DERECHO NATURAL

El Derecho Municipal, tal como hemos venido concibiendo su desarrollo, está edificado sobre el concepto de relación vitales de vecindad y solidaridad; no hay, por tanto, una obligación jurídica que categóricamente nos permita aseverar la constante existencia del elemento

⁶⁰ Toynece, Arnold, *Opus Cit.*, Pág. 350.

coactivo y en este sentido, para muchos, estaríamos imposibilitados para hablar de un verdadero Derecho Municipal; pero obviamente en este terreno —como acontece en el del Derecho Internacional— no debe circunscribirse al Derecho ni al elemento coactivo, ni al del Derecho positivo.

Aun cuando hablamos de que el Municipio es la pristina manifestación del poder organizado que se exterioriza en forma tripartita a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, ello no basta para concluir que el Derecho Municipal se agote en el estudio del elemento formal del Municipio, sino que es todavía más amplio, no se limita a la mera apreciación o a la expresión volitiva de un cuerpo deliberante con facultades legislativas, ni en la exteriorización de actos de gobierno y administrativos, ni en la calificación, sanción o represión de faltas. Aceptar que el Derecho Municipal implica sólo lo anterior, es limitar su alcance, deteriorarlo, y mutilar su verdadera esencia.

Es así como el enfoque geométrico y formalista del Derecho Municipal lo hemos sustituido por una concepción humanista en que se considera la persona en cuanto tal y en su relación dinámica con otras, como integrante de las diversas unidades colectivas territoriales.

Es evidente que las necesidades que hoy día afronta el gobierno local, han determinado soluciones improvisadas aun cuando no haya "Derecho escrito", lo que nos conduce a pensar que el hombre ha necesitado y seguirá requiriendo de una autoridad cercana a quien acudir, a quien respetar, en fin, quien imprima orden y seguridad en el ámbito de acción cotidiana. Sólo ese orden podrá consolidarse si se funda en las relaciones de buena fe y en las normas consuetudinariamente establecidas y éstas, a su vez, sólo cobrarán fuerza y validez cuando emanen de un poder cuyo reconocimiento se dirija a aceptar que el Derecho "...no tiene sólo un subsuelo sociológico. Si por un lado se apoya en la base firme de los hechos sociológicos, está anclado, por otro, en el "reino de los valores", del que deriva su fuerza obligatoria. Esta conexión resulta —como asienta el ilustre jurista Alfred Verdross— de que "toda norma presupone un valor que por ella debe realizarse".⁶¹

Es ahora cuando reconocemos como ajustado a nuestro pensar lo que ha expresado el filósofo y jurista hispanoamericano Llambías de Azevedo: "Una teoría de los principios fundamentales de la justicia y el Derecho positivo tiene que basarse en un análisis de la esencia de

⁶¹ Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, Editorial Aguilar, Madrid, 1963, Pág. 15.

la persona humana y de la comunidad de personas que abarque todos sus aspectos: económicos, vitales, síquicos, espirituales y religiosos, y de los valores ónticos que en ellos radican, los que, a su vez, han de servir de principios materiales a los valores de la conducta interpersonal: orden, justicia, libertad...⁶²

Por la razón establecida, propugnamos la creación de un municipalismo fundado en el *Derecho Natural Cultural*; que: "es "DERECHO" porque es un conjunto de direcciones normativas exigibles a todos como justas porque se deben acatar para lograr una mejor convivencia humana; que es "NATURAL" porque esas exigencias brotan de la naturaleza, tanto la racional del ser humano como la naturaleza de las cosas; que es "CULTURAL" porque es exclusivo de los seres humanos, se capta por la razón práctica en contacto con la naturaleza de las cosas, se va aprendiendo por la experiencia del grupo e incorporando a su tradición cultural y se comunica a las nuevas generaciones por medio de la cultura del grupo".⁶³ Dicho municipalismo deberá, también, configurarse a base del sostenido esfuerzo por cumplir las exigencias del actual "HUMANISMO POLITICO":⁶⁴

1. *Existencial*: Ha de considerar al hombre como individuo concreto, inmerso en la temporalidad y la contingencia, con sus angustias y esperanzas, con su ansia irrefrenable de amor, verdad y bien. O sea, al hombre tal como es, en su ambiente ecológico y geográfico y en su contorno histórico, sin ficciones ni falsas generalizaciones.

2. *Integral*: Debe ver al hombre en la totalidad de sus aspectos. Como persona metafísica, cerrada en el horizonte del ser, colocada en la cima de la jerarquía ontológica, y por ello irreducible a cualquiera otra realidad temporal. Pero también como personalidad psicológica y moral, siempre abierta a lo otro y a los otros, con derechos y deberes para con la sociedad.

3. *Trascendente*: No ha de olvidar que el hombre cabalga en la vertiente del *tiempo* y de la *eternidad*, no está encerrado en la inmanencia de las cosas creadas, sino abierto, por su ser *contingente*, a un ser supremo y necesario que le da su razón de existir.

⁶² Recaséns Siches, Luis, *Panorama del Pensamiento Jurídico en el Siglo XX*, Editorial Porrúa, México, 1963, Pág. 827.

⁶³ Cfr. Villoro Toranzo, Miguel, *La Justicia como Vivencia*, Editorial Jus, México, 1979, Pág. 280.

⁶⁴ Cfr. González Uribe, Héctor, *Hombre y Sociedad, el Dilema de Nuestro Tiempo*, Editorial Jus, México, 1979, Pág. 215.

4. *Social*: Ha de aceptar al hombre con la profunda solidaridad y las múltiples conexiones sociales que le impone nuestra época de rápida y progresiva intercomunicación. Al hombre que vive con los demás, que trabaja en equipo con ellos, que encuentra el sentido de su vida en servirlos y amarlos. El nuevo humanismo ha de responder a las necesidades de una ineluctable socialización, pero sin perder el respeto por la dignidad eminente de la persona y sus fines trascendentes.

5. *Democrático*: No en el sentido puramente jurídico o político de la palabra, sino en el más amplio y profundo significado filosófico de la misma. Un humanismo político que ve en el hombre la raíz y fuente del poder público y el fin por el cual se establecen las instituciones. Que busca en la comunidad organizada, y en el bien que le corresponde, el principio de su justificación. Y que trata de establecer —con esfuerzo nunca interrumpido— un sano equilibrio entre las libertades legítimas de los hombres y las exigencias de la verdad, el orden y la justicia.

6. *Espiritual*: Un humanismo político que busque en el hombre la parte más noble y elevada de su ser: el espíritu. Y que fomente el ejercicio de las virtudes humanas, individuales y sociales, como fuente de solidaridad comunitaria. No sólo las cardinales y las morales, sino también las más bellas virtudes de la humanidad: la amistad, la simpatía y el amor.

7. *Pluralista*: Un humanismo que no está encerrado en ninguna ideología estrecha, sino que se realice en la práctica con la colaboración y el diálogo de todos los hombres de buena voluntad.⁶⁵

Sólo nos resta, para concluir esta investigación, señalar que, despojados de la idea de uniformidad simétrica del Derecho, debemos acudir a la imponderable profundidad del alma y albedrío humanos, a su propia Teleología para crear el verdadero Derecho Municipal, perfeccionándolo en beneficio de la Comunidad Local.

X. CONCLUSIONES:

En relación con el Derecho Municipal:

1. Su objetivo de conocimiento lo constituye el *Municipio*;
2. Sostenemos su *autonomía didáctica*;
3. Sus fuentes son esencialmente las mismas que las del Derecho Administrativo, con las peculiaridades propias de la materia;

⁶⁵ *Ib.*, Pág. 216.

4. Debemos señalar que es necesario crear un Derecho Municipal —aun cuando su denominación no sea ésta, pero que tal Derecho constituya el medio o instrumento para la satisfacción y cumplimiento de los fines de la comunidad local— *dinámico y acorde a la evolución de nuestras ciudades.*

5. Es necesario tomar ciertas ideas que puedan servirnos de orientación genérica y desechar la idea de un “recetario” o formulario jurídico aplicable al Municipio; primeramente porque las condiciones de éste, en nuestro país, son sumamente heterogéneas —tanto que no se ha podido llegar al establecimiento de una “tipología municipal” a nivel nacional—, y en seguida porque esta rama del Derecho es incompatible con rigorismos formalistas;

6. Es imprescindible reconocer cuando nos rodean cosas propectas y carentes de esencialidad para desecharlas en *la creación, aplicación y enseñanza* del mismo;

7. Procuremos evitar que se pierda en nosotros el equilibrio crítico para llegar a un verdadero análisis de todas las inflexiones del pensamiento jurídico y filosófico de nuestros días;

8. Debemos propugnar la creación de un *municipalismo basado en el Derecho Natural-cultural* para llegar al logro de los ideales y exigencias del *Derecho Natural propiamente humano y del humanismo político actual.*

En relación con el proceso Histórico-Jurídico del Municipio:

1. La organización municipal en la Grecia antigua fue importante por:

1.1. Que los lazos más poderosos entre las ciudades, se establecían prioritariamente por factores de tipo religioso político;

1.2. La consideración que se hacía del *demos* como centro de la vida municipal asignándole su propia hacienda, administración y policía;

2. La organización municipal en Roma tuvo como aspectos sobresalientes:

2.1. La estructura del Municipio;

2.2. La vinculación del elemento territorial al político;

2.3. La definición precisa y detallada de los diversos cargos municipales y sus respectivas funciones.

3. La organización municipal en España se sumariza en:

3.1. Que su estructura la fundamenta en los elementos de *esencia y existencia*;

3.2. La clasificación de los diferentes cargos municipales y la definición de los mismos;

3.3. La legislación foral;

3.4. Que nuestro modelo de Municipio es una derivación de aquél.

4. Los aspectos de mayor trascendencia en el estudio de la organización municipal en la Nueva España podemos concretarlos en:

4.1. El establecimiento de categorías políticas; pues entre las doscientas municipalidades de las colonias españolas hubo ciudades, pueblos y villas;

4.2. La facultad de las ciudades para dictar sus propias ordenanzas;

4.3. La independencia económica de que gozaron;

4.4. El funcionamiento de los ayuntamientos bajo el régimen predominante de cabildo hermético o cerrado.

5. Los rasgos predominantes en el análisis constitucional que realizamos son:

5.1. Que inicialmente se concibió al Municipio como una institución con injerencia determinante en los problemas políticos del Estado, se reconocía su fuerza y se respetaba una esfera privativa de acción;

5.2. Que a medida que el tiempo transcurre su estructura y funciones se han visto mermadas;

5.3. Que la gran mayoría de los documentos constitucionales soslayan o tratan superficialmente lo que se refiere al Municipio;

5.4. Que no se ha especificado constitucionalmente la competencia que corresponde a la Federación, los Estados y los Municipios;

5.5. Que sufre las repercusiones de una falta de solidez en sus fundamentos por la falta de precisión y la mezcolanza doctrinal que realizaron los constituyentes.

En relación con el Municipio:

1. Podemos decir que constitucionalmente es *libre*, de hecho es *autárquico* y doctrinalmente es *autónomo*.

2. Es aplicable y correcta la denominación de "*competencia*" para referirnos al conjunto de materias que debe conocer en su ámbito de acción; dicha competencia no está concretamente delimitada en la Ley Fundamental y, sin embargo, le da el tratamiento de nivel de gobierno; pese a ello es imposible diferenciar con exactitud las funciones estatales de las municipales. Por lo que debemos pugnar por la *construccionabilidad de una legislación para cada ámbito*, dando las posibilidades de acción y precisando sus límites.

3. No debemos atribuir a la Constitución *exclusivamente* el que nuestro Municipio no funcione adecuadamente, ni pretender que con una reforma a la misma, se vaya a solucionar todo.

4. Su crisis no es privativa de México, pues en todos los países en que subsiste la organización municipal o comunal se han intentado varias fórmulas o sistemas para definir su competencia y, sin embargo, no se ha encontrado la solución definitiva.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1979.
2. ALBI, Fernando. *La Crisis del Municipalismo*. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1966.
3. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Editorial Bosch. Barcelona, 1970 (Trad.: Buenaventura Pellicé Prats)
4. ALTAMIRA CREVEA. *Historia de España*, Edit. Imprenta Agüeros, Barcelona, 1900.30.
5. ALVAREZ GENDIN, Sabino. *Manual de Derecho Administrativo Español*. Editorial Bosch. Barcelona, 1954.
6. BELLVER CANO, Antonio. *Teoría del Municipio* (Aportación al Estudio del Municipio como Persona Estatal, seguida de una Síntesis de sus momentos Históricos y de algunas consideraciones sobre la Ideología y Contenido del Nuevo Estatuto Municipal). Editorial Juan Montillas Andújar. Granada, 1924.
7. BERNARD, Tomás Diego. *Régimen Municipal Argentino* (Origen Institucional y su Evolución hasta la Epoca Actual). Editorial Depalma. Buenos Aires, 1976.
8. BIDART CAMPOS, Germán J. *Derecho Constitucional*. Editorial Ediar. Buenos Aires, 1968.
9. BIELSA, Rafael. *Compendio de Derecho Público, Constitucional, Administrativo y Fiscal*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1952.
10. BIELSA, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1966.
11. BIELSA, Rafael. *Principios de Régimen Municipal*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1939.
12. BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho Administrativo*. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972.
13. CANALI, José. *Derecho Administrativo*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1967.
14. CARPIZO, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. Edit. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1973.
15. CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Edit. U.N.A.M. Coordinación de Humanidades (Edición conmemorativa de la Constitución de 1917). México, 1973.
16. COSÍO VILLEGAS, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus Críticos*. Editorial Septententas, No. 98. México, 1973.
17. DE OLIVEIRA, Ives Orlando Tito. *Curso de Derecho Municipal*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1960.

18. Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*. Historia Constitucional 1847-1917. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1967.
19. DE SAVIGNY, Jean. *¿El Estado contra los Municipios?* Edit. Instituto de Estudios de Administración Local (Col. "Administración y Ciudadano") Madrid, 1978.
20. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Editorial Herrero Hermanos. México, 1937.
21. Díez, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1968.
22. ELLUL, Jacques. *Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad*. Editorial Aguilar. Madrid, 1970.
23. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Editoriales Polos y Robredo. México, 1937 a 1947.
24. FORSTHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.
25. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1968.
26. FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys. *La Ciudad Antigua* (Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma). Editorial Porrúa. (Colección "Sepan Cuántos"). No. 181. México, 1978.
27. GAMBOA, José M. *Leyes Constitucionales de México durante el Siglo XIX*. Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1901.
28. GONZÁLEZ LUNA, Efraín. *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*. Editorial Jus. México, 1974.
29. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa. México, 1977. 2a. Edición.
30. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Hombre y Sociedad, el Dilema de Nuestro Tiempo*. Editorial Jus. México, 1979.
31. GRECA, Alcides. *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*. Edit. Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 1937. 2a. Edición.
32. KORN VILLAFANE, Adolfo. *Derecho Público Político*. La República Representante Municipal. Buenos Aires, 1941.
33. LONGHI, Luis R. *Génesis del Derecho Constitucional* (Historia Constitucional). s/c. Buenos Aires, 1946.
34. MAC DONALD, Agustín F. *Gobierno y Administración Municipal*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires, 1959.
35. MAC GREGOR, Burns. *Gobierno Presidencial*. Editorial Limusa-Wiley. México, 1967.
36. ONSARI, Fabián. *Gobierno Municipal*. Editorial Claridad. Buenos Aires, 1941.
37. OTZ Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Editorial Aguilar. Madrid, 1968.
38. POSADA, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1927.
39. REGASÉNS SICHES, Luis. *Panorama del Pensamiento Jurídico del Siglo XX*. Porrúa. México, 1963.
40. ROMMEN, Enrique. *Derecho Natural*. (Historia-Doctrina). Editorial Jus. México, 1950 (Trad.: Héctor González Uribe).
41. SAGAN, Carl. *Contacto en el Cosmos*. Editorial Diana. México, 1978.

42. SÁNCHEZ ALBORNOZ. *Reino y Extinción del Municipio*. Publicaciones que le reemplazan. (Reproducción de imprenta).
43. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1974.
44. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*. Editorial Porrúa. México, 1975. 6a. Edición.
45. TERESA DE MIER, Fray Servando. *Historia de la Revolución de la Nueva España*.
46. TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1963.
47. TOYNBEE, Arnold. *Ciudades de Destino*. Editorial Aguilar. Madrid, 1968.
48. VILLEGAS BASAVILBASO, D. *Derecho Administrativo*. Editorial EUDEBA. Buenos Aires, 1950.
49. VILORO TORANZO, Miguel. *La Justicia como Vivencia*. Editorial Jus. (Serie Estudios Jurídicos No. 13). México, 1979.
50. ZAVALA, Clodomiro. *Tratado de Derecho Municipal*. (Compilación de Antecedentes). Editorial Guillermo Kraft. LTDA. Buenos Aires, 1941.