

11/11/11
665

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**



**“ EL MUNICIPIO, BASE DE LA ORGANIZACION
POLITICA ESTATAL ”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PRESENTA:

EDUARDO TORRES ESPINOSA

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

M-0018308

ACATLAN, EDO, DE MEX.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres,
hermanos y abuelita

Al Lic. Luis Dantón Rodríguez,
con la gratitud debida al maestro

A Héctor E. Chávez Villagrana

A S.R.S., por su apoyo
en momentos difíciles

A los señores licenciados:

Daniel Magaña Méndez

Mario Ruiz de Chávez

Juan González Alcántara

Rodolfo Ulloa Flores

Miguel Flores Cardoso

I N D I C E

	Pág.
Introducción.....	I
<u>PRIMERA PARTE. Análisis Teórico del Municipio</u>	
CAPITULO PRIMERO. Naturaleza del Municipio.....	1
1.1 Orígenes.....	1
1.2 Características.....	2
1.3 Elementos Constitutivos.....	14
1.3.1 Población	
1.3.2 Territorio	
1.3.3 Organos de Gobierno	
1.4 Existencia Sociopolítica.....	21
1.5 Concepto.....	27
CAPITULO SEGUNDO. El Gobierno Municipal.....	33
2.1 Fines y Funciones.....	33
2.2 Formas.....	37
2.2.1 Gobierno por Alcalde y Con- cejo	
2.2.2 Gobierno por Comisión	
2.2.3 Gobierno por Gerente	
2.3 Servicios Públicos Municipales.....	49
2.4 Hacienda Municipal.....	55
2.5 Democracia Municipal.....	60
<u>SEGUNDA PARTE. Relaciones entre Municipio y Estado</u>	
CAPITULO TERCERO. Situación del Municipio y Es- tado.....	64
3.1 El Municipio frente al Estado.....	64
3.2 Relaciones Necesarias e Inevitables.	73
3.3 Reconocimiento del Municipio por el Estado.....	80
3.4 El Municipio y los Fines del Estado.	88

M-0018308

	Pág.
CAPITULO CUARTO, Sistemas de Relación.....	93
4.1 Planteamiento Inicial.....	93
4.2 Centralización.....	101
4.3 Descentralización.....	108
4.4 Autonomía o Autarquía.....	116
 CAPITULO QUINTO, Autonomía Municipal.....	 125
5.1 Concepto	125
5.2 Rasgos Característicos	134
5.3 Contenido y Alcances.....	144
5.3.1 Autonomía en Materia Política.	
5.3.2 Autonomía en Materia Administrativa.	
5.3.2 Autonomía en Materia Financiera.	
5.4 Ventajas.....	160
5.5 Manera de Asegurarla.....	167
 Conclusiones	 174
 Bibliografía	 179

I N T R O D U C C I O N .

Las condiciones de pobreza, abandono y marginación en que se hallan sumergidos la gran mayoría de los municipios de México, despojados de su hacienda, sin oportunidad real de elegir sus formas de organización política, con gobernantes impuestos desde el exterior, limitadas sus funciones a modestos fines administrativos, imposibilitados para explotar sus recursos, frenados en su desarrollo por una burocracia asfixiante y un sinfín de trabas legales, esclavizados en suma por el Centro, motivaron la realización de este trabajo.

De poco ha servido que los grupos revolucionarios, en el movimiento de 1910, tomaran las armas en contra de los temidos Jefes Políticos y pagaran con ríos de sangre la instauración del Municipio Libre. De poco o nada ha servido la existencia del artículo 115 constitucional que pomposamente, entre otras cosas, establece que el municipio es la base de la organización política del Estado, si por otro lado, su texto demasiado general y ambiguo acaba por aniquilar toda posibilidad de municipios realmente libres.

Asimismo, de poco o nada han servido las frecuentes reuniones de análisis de la problemática municipal en virtud de que evaden, casi por regla general, el fondo del

asunto para terminar en indignas adulaciones al gobernante o candidato en turno, o cuando más, proponiendo tibias soluciones o impracticables cuanto inútiles recomendaciones. La sola revisión de la bibliografía sobre el tema nos da idea de la importancia que nuestros doctrinarios le conceden al municipio.

Empero, aunque las observaciones anteriores estimularon de manera directa la elaboración de esta tesis, ésta no se refiere al municipio mexicano, antes bien, representa una modesta investigación de la institución municipal en general y de sus relaciones con el Estado. La explicación de ello es simple, pues consideramos que la única manera de corregir las desviaciones y extirpar los males que aquejan al municipio mexicano debe comenzar por la revisión científica de la naturaleza de la comuna, y también del Estado, con miras a comprender en atención a la esencia de ambas entidades, el carácter de sus relaciones, y poder de esta suerte concluir si efectivamente el municipio autónomo debe ser la base de la organización política-estatal.

Respecto al origen del municipio existen en la doctrina, dos corrientes perfectamente definidas: la sociológica y la legalista. La primera considera al municipio como una comunidad humana natural que surge espontáneamente a causa de la innata sociabilidad del hombre; como la unidad política primordial, que preexiste y subsiste a sus in

III

tegrantes, que tiene como propósito la satisfacción de las necesidades producto de la convivencia y misma que, por lo dicho, el Estado debe limitarse a reconocer y respetar sus fines.

A diferencia, la teoría legalista sostiene que el municipio es una creación de la ley, es decir, que no existe como tal hasta en tanto una norma jurídica no lo constituya y reciba de ella su personalidad y características. Para los defensores de esta tesis, la entidad municipal se convierte así, en una mera circunscripción territorial de limitados fines administrativos, o sea, en un simple auxiliar de la maquinaria estatal.

Nosotros pensamos que el municipio no es una creación legal, antes bien, un grupo social que surge natural y espontáneamente como producto del carácter sociable del ser humano; grupo social que incluso precede en el orden del tiempo al propio Estado. Así, ésto no puede crear lo que ya existe.

En este orden de ideas, creemos que el Estado debe limitarse a reconocer al municipio y permitir, e incluso garantizar, el cumplimiento de sus fines inherentes. Este, en estas condiciones, se perfila natural, lógicamente como la base de su organización política. Por ello, en nuestro concepto la consagración y salvaguarda de la autonomía municipal por parte del Estado se hace indispensable.

IV

Como se observa, aprobamos y sostenemos en todas sus partes la teoría sociológica del municipio y la llevamos, de acuerdo a los propósitos de este trabajo, a sus últimas consecuencias.

Despejado un tanto el terreno, resulta evidente que el problema a resolver estriba, entonces, en precisar con claridad y limpieza la competencia municipal en materia política, administrativa y financiera, cuidándola de invasiones, restricciones o interferencias por parte del Poder Central. Todo lo anterior en beneficio del Estado pues como en su oportunidad demostraremos, esta tesis, antes que una defensa del municipio lo es del Estado democrático.

Ciertamente, todos los razonamientos expuestos sólo son posibles y válidos en un régimen democrático y no en un sistema centralista, autoritario o despótico que por principio niega y aniquila todo germen comunal al desconocer la existencia de comunidades intermedias entre el individuo y el Estado.

Las libertades individuales y por tanto las comunales sólo son factibles en un orden político que no atente contra la naturaleza humana; que respete las formaciones sociológicas y les conceda la autonomía a la que tienen derecho; que consagre la participación del pueblo en las tareas de gobierno; que garantice la electividad de --

los gobernantes; que reconozca y respete sus orígenes. Y el régimen que asegura todo esto es, indudablemente el democrático.

El municipio, calificado por algún autor como la escuela de la democracia. Se convierte así en un complemento del régimen democrático, afirmándolo, vigorizándolo. Permitiendo la filtración al cuerpo nacional de -- sus virtudes de auténtico instrumento de progreso político, social y económico. En la base, pues, de la organización política estatal.

Para cumplir con los objetivos propuestos, se ha dividido la investigación en dos partes. La primera se encamina al estudio del municipio. En ella se analizan sus orígenes, características, elementos constitutivos, personalidad intrínseca y se intenta una definición. Asimismo, se hace un estudio aparte del Gobierno Municipal, punto medular para la cabal comprensión del municipio en razón de su carácter de entidad política, y en él tratamos los fines del municipio encomendados al gobierno de la Ciudad, las formas de organización que ha asumido, las actividades específicas de la corporación edilicia, la necesidad de que posea una hacienda para el cumplimiento de sus fines y funciones y, brevemente, se analiza la democracia en sus relaciones con la entidad que nos ocupa.

Dedicamos la segunda parte, al estudio de las relaciones entre el municipio y el Estado. De esta suer-

VI

te, se llama la atención sobre la situación de la comuna - como entidad con vida propia y como parte orgánica, al mismo tiempo, de la estructura estatal. Merecen capítulo --- aparte los posibles sistemas de relación entre ambas comunidades, a saber: centralización, descentralización y autonomía, en donde intentamos demostrar que los dos primeros, atentan contra la naturaleza del municipio y que es la autonomía, el sistema que mejor responde a la realidad de -- las cosas. Así, el análisis de la autonomía municipal se hace forzoso, de ahí que, en esta misma investigación, se consagre un lugar especial al desarrollo de este tema. En este espacio se explicará la imposibilidad de definirla, - prefiriéndose apuntar sus rasgos característicos, pero sobre todo, se deslindarán sus límites, se establecerán sus ventajas y se propondrá la manera de asegurarla constitucionalmente.

P R I M E R A P A R T E

ANALISIS TEORICO DEL MUNICIPIO

CAPITULO PRIMERO

Naturaleza del Municipio

1.1 ORIGENES.

El origen del municipio está íntimamente ligado a uno de los rasgos esenciales del ser humano: el de vivir en sociedad. Es una realidad innegable que el hombre, desde que nace hasta que muere, siempre aparece inserto en diversos grupos sociales sin los cuales parece inimaginable que pudiera satisfacer sus complejas necesidades.

Este aspecto comunitario, nos dice Jorge Sánchez Azcona (1), que es una característica esencial de la especie humana, se rige por un fenómeno social básico y fundamental: la convivencia que se da como un hecho fatal, ajeno a la voluntad de las personas. Es un proceso social el de la convivencia continua, que se presenta como necesario inmediato y universal al hombre.

Más adelante, este mismo autor afirma que "es la convivencia y no la sociabilidad la causa social primaria" (2) de los conglomerados sociales. Es gracias a la acción recíproca entre los individuos y a las interrelaciones que establecen, como éstos logran obtener los satisfactores indispensables para su sobrevivencia, y al mismo ---

(1) Sánchez Azcona, Jorge, Normatividad Social, Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 13.

(2) Idem.

tiempo, es como los grupos humanos aparecen y se afirman.

La convivencia pues, crea sistemas que a su vez dan lugar a organizaciones políticas y jurídicas acordes y tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad que compone la sociedad humana. Estos sistemas, estructuras y organizaciones brotan naturalmente, lógicamente, espontáneamente. En su conformación el hombre tiene una restringida participación en virtud de que proceden antes que de su voluntad, de su condición de ser sociable y político. (3)

Esta condición gregaria del ser humano, le impide satisfacer sus urgencias y realizar sus aspiraciones de manera individual. Es por ello que, originariamente se encuadra en la comunidad por antonomasia: la familia. Sin embargo, ésta solo consigue alimentar las necesidades biológicas, psicológicas y sociales más elementales, más próximas, más apremiantes, resultando insuficiente para dar respuesta a la totalidad de expectativas de sus miembros. Con el propósito de contrarrestar esta impotencia o insuficiencia surgen en el ámbito social, comunidades semejantes a la familiar con fines específicos y distintos pero armónicos unos de otros.

De esta suerte, debido a la incapacidad de la familia para atender las demandas materiales y espiritua-

(3) Carmona Romay, Adriano G., Ofensa y Defensa de la Escuela Sociológica del Municipio, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, año II, número 4, enero-abril de 1962, Maracaibo, pág.50.

les del hombre, ésta amplía natural y espontáneamente su círculo social, con el agrupamiento cada vez mayor de núcleos familiares que conviven en un mismo territorio o localidad.

Esta ampliación del círculo familiar, consistente en la unión y organización de varias familias en una área geográfica determinada, es lo que se conoce con el nombre de municipio.

"Cuando dos o mas hombres, cuando dos o más familias fijan su residencia en un determinado lugar y en él desenvuelven su actividad y entrecruzan sus vidas, la relación de contiguidad en que se encuentran es causa de necesidades comunes a todos los individuos que en el propio lugar conviven. Surge, desde luego, la imperiosa exigencia de hacer el lugar de residencia apto para la vida humana. Realizar las obras necesarias para ese fin no es problema que ataña a un solo hombre o a una sola familia; además familia e individuo son insuficientes para resolver la cuestión. El problema es vital para la comunidad y sólo ésta puede resolverlo.

Ante tal situación la comunidad se organiza, --- crea sus propios órganos y desenvuelve su actividad. Como resultado de tal actividad surge el gran hogar de la comunidad, la casa grande, es decir, la Ciudad, en cuyo interior los individuos que la habitan tejerán la espectacular

urdimbre de sus vidas". (4)

La comunidad municipal aparece ante nuestros ojos como una fatal, lógica y necesaria extensión de la familia y es al mismo tiempo la primera manifestación de la sociedad civil. Para explicar su origen se han estructurado diversas teorías, algunas de las cuales explicaremos a continuación.

Emilio Durkheim (5), autor de la teoría sobre la "densidad moral" de las sociedades, considera que el municipio surge por la multiplicación de las relaciones sociales entre los componentes de la comunidad. Conforme aumenta la población, según este tratadista, se incrementan asimismo las necesidades y aparecen otras que no existían.

Apoyándose en la anterior se ha elaborado otra tesis que sostiene que "el acrecentamiento de las familias es una causa concurrente que determina la aparición del municipio". (6)

En este sentido Gilberto Loyo manifiesta: "Sabido es, que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por el aumento-

(4) Ramírez Zetina, Carlos, El Municipio como Comunidad Política Fundamental, revista Jus, tomo V, núm.25, agosto de 1940, México, pág. 235.

(5) Garza, Sergio F. de la. El Municipio, Editorial Jus, México, 1947, pág.65.

(6) Idem.

numérico de las familias y por el crecimiento del número - de miembros de ellas, se originó la organización municipal primero como una comunidad más bien autárquica y después - como miembro del Estado. No sólo el aumento del número de familias, sino el crecimiento numérico de la familia, producido por progresos en las costumbres y en la economía, - por la ocupación de territorios con condiciones favorables para un sistema de producción, que se traduzca en mejor -- alimentación, demuestran que es factor de primera importancia en el origen de la institución municipal el hecho demográfico". (7)

Por su parte Giner sostiene que: "El municipio - se forma mediante la atracción de un como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cua les se agrupan gradualmente en torno de este centro común- y se constituyen en órganos y representantes suyos". (8)

Para el municipalista mexicano Sergio Francisco- de la Garza (9) las teorías anteriores, individualmente - consideradas y aún en conjunto, resultan insuficientes pa- ra explicar la aparición del fenómeno municipal, por lo -- que las combina con las de Vareilles y Somieres y Cuesta, - Azcárte y otros, mismas que precisan como causas, la "con- vivencia de varias familias en un mismo lugar" y "las rela

(7) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial- Porrúa, México, 1979, pág. 27.

(8) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág.65.

(9) Op. cit., pág. 65.

ciones de contigüidad" y de "vecindad" entre dichas familias.

Estamos de acuerdo con De la Garza en que no es ni puede ser una, la causa que determina el origen del municipio. Así, "densidad moral", "acrecentamiento de familias", incremento del número de sus miembros, "sinérgia", convivencia de varios núcleos familiares, "relaciones de vecindad" y de "contigüidad" son "causas concurrentes que pueden obrar y seguramente han obrado en la historia de la humanidad para dar aparición al Municipio, dada la íntima trabazón que se encuentra en ellas". (10)

Comentario aparte y motivo de un estudio especial es la tesis de Fustel de Coulanges sobre la intervención del factor religioso en la integración de la entidad municipal. Para el historiador de referencia:

"La idea religiosa y la sociedad humana iban, - pues, a crecer al mismo tiempo". (11)

La evolución de la sociedad, en otras palabras, va de la mano con la ampliación del conocimiento religioso. En un principio la familia se halla aislada y sola - con sus "héroes" y "manes", sólo a ellos rinde culto. Luego, por sobre la familia, aparece la fraternidad con su dios. De la misma forma, en virtud de un lento proceso de confe

(10) Idem.

(11) Fustel de Coulanges, Numa Denys, La Ciudad Antigua, - Editorial Porrúa. Colección Sepan Cuantos, núm.181, México, 1974, pág. 83.

deraciones sucesivas, surge la tribu con su respectivo -
dios y culto. "En fin, se llega a la ciudad y se concibe
un dios cuya providencia alcanza a la ciudad entera..." -
(12)

(12) Idem., pág. 95

1.2 CARACTERISTICAS.

El municipio, hemos señalado, es un grupo social que encuadra a varias familias convivientes en una misma - localidad. Desde este punto de vista, su análisis a la -- luz de la sociología resulta de gran utilidad para encon-- trar las características que le distinguen de los demás -- conglomerados sociales.

La teoría de las formas sociales, fundada por -- Ferdinand Toennies en Alemania y Gastón Richard en Francia crea un sistema para distinguir y clasificar los tipos de sociedades que existen. Parte, precisamente, del concepto vago e impreciso de "sociedad", el cual se puede manifes-- tar, de acuerdo con esta escuela, en dos formas, a saber: a) sociedad stricto sensu y b) comunidad. Ambas especies del género "sociedad" se presentan como "un todo" formado por los individuos que las integran.

Cuando este "todo" se forma por la voluntad indi-- vidual de sus componentes, cuando éstos son determinantes-- en su nacimiento, estamos en presencia de una sociedad en-- sentido estricto. En cambio, cuando el cuerpo social vive una existencia diferente a la de sus integrantes, cuando - preexiste y subsiste a ellos y es producto de una "volun-- tad natural" nos encontramos frente a la comunidad.

En relación a los fines de la sociedad stricto - sensu y de la comunidad, también se encuentran diferencias.

En la primera son preponderantemente individuales, persiguen la realización personal con independencia del grupo. En la segunda, son colectivos y comunes a las partes que la forman y como condición existencial del grupo se imponen al individuo.

Gastón Richard resume las distinciones anteriores, en los siguientes términos: "La comunidad es una forma, una unidad; la sociedad es una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar -- sus propios fines, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirven de los individuos para realizar fines universales superiores a los fines individuales". (13)

De las investigaciones de la escuela de las formas sociales, se siguen algunas conclusiones importantes para nuestro estudio del municipio. En primer lugar, éste pertenece a las denominadas comunidades y no a las sociedades stricto sensu.

Efectivamente, el municipio aparece como una extensión de la familia y se propone cubrir las deficiencias de ésta y del individuo en un círculo social más amplio, -- es decir, en la construcción de la ciudad, en lograr que sea dignamente habitable. Este, y no otro, es el propósito común.

(13) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., págs.43 y ss.

Pero esta tarea, en la que todos los componentes de la comunidad municipal están empeñados, trasciende y rebasa el esfuerzo de una sola generación, reclama la participación de las nuevas generaciones que hereden y acrecienten el patrimonio material y espiritual recibido.

Por eso, el municipio se desvincula de hombres y familias que lo forman, adquiriendo desde su nacimiento una personalidad y una individualidad que le hacen existir antes que sus integrantes y sobrevivir a ellos.

"Como resultado del trabajo en común y permanente de las generaciones sobre el pedazo de tierra en que moran, nace y vive la Ciudad. A partir de su aparición, ella es un sujeto histórico diferente de los individuos que la habitan; tiene fisonomía y personalidad; un destino particular y un drama histórico que realizar". (14)

Además, el municipio como comunidad que es, tiene su origen en una "voluntad natural", esto es, surge natural, espontánea, lógicamente de las relaciones de parentesco y contiguidad que se establecen entre los individuos que lo integran. En efecto, en el punto anterior señalamos como causas concurrentes en la aparición del municipio la "convivencia de varias familias en un mismo lugar" y las "relaciones de vecindad". De las primeras se desprenden fuertes vínculos fundados en la sangre y el ma

(14) Ramírez Zetina, Carlos, op. cit., pág. 236.

trrimonio; de las segundas, estables lazos basados en el do-
micilio y en intereses de tipo local. Presentes estas con-
diciones, el surgimiento del municipio está próximo.

La comuna, escribe Alexis de Tocqueville, es la-
única asociación que se encuentra de tal modo en la natura-
leza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma-
por sí misma una comuna. (15)

Es entonces el municipio, una comunidad de las -
llamadas por la doctrina naturales.

Y aún más, es una comunidad orgánica si conside-
ramos que esta compuesta por familias antes que por indivi-
duos en virtud de que éstos, conforme a las modernas co-
rrientes sociológico-políticas, no se pueden concebir como
entidades aisladas.

En rigor, como veremos más adelante, además de -
las familias encontramos bajo la sombra municipal comunida-
des menores y "núcleos sociales" análogos a la familia en-
sus relaciones de contiguidad y vecindad, cada uno con sus
fines propios, aunque de ninguna manera, opuestos a los de
la comunidad municipal.

Así pues, la entidad municipal es una comunidad-
orgánica porque su población se encuentra encuadrada en --
agrupamientos menores, los cuales articulan un todo, una -
unidad.

(15) Tocqueville, Alexis de, La Democracia en América, --
trad. de Luis R. Cuellar, Editorial F.C.E., México, -
1973, págs. 77 y 78.

También, el municipio es una comunidad total o compleja en razón de que aspira a la satisfacción plena y total de las necesidades del ser humano y porque da lugar a relaciones sociales distintas a las familiares, o como dice Ochoa Campos: "En el Municipio se concentran todas -- las manifestaciones de la vida social, así familiar como colectiva..." (16)

Las familias, comunidades menores y "nucleos sociales" que representan la población municipal se hallan asentadas necesariamente en un lugar fijo, lo que les permite desempeñar sus actividades cotidianas y domésticas a sus componentes, es decir, gozan de una residencia, de un domicilio. De la misma suerte, el municipio, en su carácter de aglutinador de los grupos mencionados, es poseedor de un asiento, de una residencia, esto es, de un territorio.

De lo anterior se desprende otra de las características esenciales del municipio: su territorialidad.

Por otro lado, existe doctrinalmente una distinción entre lo que se denomina comunidades perfectas e imperfectas. Las perfectas son aquellas que existen sin referencia a otras comunidades, que viven por sí y para sí, que no son parte integrante y dependiente de una mayor. Las imperfectas serán entonces, las que se encuentran refe

(16) Op. cit., pág. 13.

ridas y contenidas en una comunidad más grande, las que --
precisan de la intervención de una comunidad más perfecta--
que contrarreste sus limitaciones y a la cual se subordi--
nan.

Atendiendo a la división anterior, la familia --
viene a ser una comunidad imperfecta, ya que resulta insu--
ficiente para responder a las múltiples necesidades de sus
miembros. Por ello, y como una prolongación de la misma,--
surge el municipio, pero éste no es de suyo completamente--
perfecto. Aunque aspira a serlo, necesita y de hecho es -
parte, de una comunidad mayor y perfecta: el Estado.

En suma, según este criterio la comunidad es una
comunidad imperfecta; el municipio una comunidad más per--
fecta; y el Estado, la comunidad perfecta por excelencia.

De ahí que el municipio sea, por su ubicación, -
una comunidad intermedia al localizarse entre la familia y
el Estado.

Por último, queremos subrayar que la entidad mu--
nicipal es una comunidad que ha brotado natural, espontá--
neamente; que preexiste y subsiste a sus miembros; que ad--
quiere por ello una fisonomía, una individualidad y un "co--
lor" propios; que es un "sujeto histórico" distinto de los
individuos que lo componen y de otros entes sociales; que--
desenvuelve una vida autónoma independiente de las demás -
comunidades; que exige reconocimiento y un trato respetuo--
so.

1.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Nos interesa en este punto, descomponer a la comuna en sus partes con el propósito de analizarlas una a una. Para luego, unir las ya con el conocimiento que su estudio por separado nos aporte. Por las semejanzas, que son muchas, con el Estado moderno utilizaremos el mismo método que se ha usado para estudiar su estructura.

Es claro que al desarrollar de esta manera el tema, no pretendemos igualar el municipio al Estado pues así como encontramos afinidades y semejanzas, de esa forma existen también diferencias. El objeto es sencillamente facilitar la labor.

Los elementos que tradicionalmente se asignan al Estado son: población, territorio y gobierno. A los que hay que agregar el derecho o sistema jurídico y el poder o soberanía.

Así, dividiremos aquí en tres, las partes componentes del municipio, es decir, en población, territorio y gobierno. Respecto al poder, que en el caso de la comuna está representado por su autonomía y al sistema jurídico que lo rige, hablaremos en otro lugar.

1.3.1 Población.

La comunidad municipal posee una población esto es evidente. Lo que ha preocupado a los municipalis-

tas es como esta población se presenta en el municipio, es to es, como se encuentra ordenada y polarizada y cual será el número promedio o ideal para que podamos hablar de un - auténtico municipio.

En relación con el primer problema, resulta simplista y superficial sostener que la corporación municipal está formada por individuos, porque, como señalabamos en - otro sitio, para las actuales corrientes sociológicas -en tre las que se halla la teoría de las formas sociales- el individualismo de fines del siglo XVIII está virtualmente- superado. El ser humano para ellas aparece siempre referi do a diversos grupos o conglomerados.

Por lo expresado, la doctrina considera al muni- cipio como un conjunto de familias. Nosotros pensamos que más bien se trata de indicar con esta afirmación, que se - encuentra integrado fundamental o preferentemente por fami lias, pero no exclusivamente de ellas. Pues es cierto que existen en el seno del municipio otras comunidades y socie dades, imperfectas como la familia y con fines propios, -- nos referimos a la escuela, la comunidad religiosa, las -- asociaciones de comerciantes, los equipos deportivos, etcé tera, que sin duda participan en la conformación del cuer po municipal..

De igual manera, como apunta el conocido munici- palista cubano Adriano Carmona, el municipio o lo que él - llama la "comunidad local" está compuesta por "diversos -

'núcleos sociales' (aldeas, lugares y parroquias -si rurales-; o barrios, distritos interiores, y parroquias -si urbanos-, de base plurifamiliar cada uno de ellos)". (17)

Es decir, respecto a su población es el municipio una comunidad formada fundamental o preferentemente de familias, pero además, de comunidades y sociedades "menores", así como de 'núcleos sociales" que en su conjunto contribuyen a estructurar una unidad, una entidad orgánica.

En cuanto al número de habitantes que debe abrigar la comuna para que tenga tal carácter, los autores no han llegado a un acuerdo en relación a su cifra promedio o ideal.

Demográficamente, reconoce el maestro Miguel --- Acosta Romero, los municipios varían mucho y no existe en la Constitución (se refiere a la mexicana) una base que señale cual sería el mínimo de habitantes para la erección de un municipio. (18)

Creemos que este es un problema difícil de abordar y el que no se puede resolver presentando una cifra, - en virtud de que los municipios no se pueden "estandarizar". Gozan como quedó asentado, de una individualidad --

(17) Op. cit., pág. 57.

(18) Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", ensayo en Jiménez-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado, Los Municipios de México, Editorial U.N.A.M., México, -- 1978, pág. 20.

que los distingue entre si, de una fisonomía, de un nombre de una situación geográfica determinada, y también de un número variable de pobladores.

Nos atrevemos más bien, a elevar a regla un tanto general el pensamiento que virtió, hace ya más de un siglo, Alexis de Tocqueville sobre la comuna de Nueva Inglaterra, en los Estados Unidos. Este ha dicho que:

"...está lo suficientemente poblada para que esté seguro de encontrar en su seno los elementos de una buena administración" (19)

1.3.2 Territorio.

La palabra territorio encuentra significación y sentido gracias a los individuos que lo moran o habitan. Sin sujetos humanos, señala Jellinek (20), no hay territorio, sino sólo partes de la superficie terrestre. Así, el concepto de territorio solamente se pudo desarrollar, cuando los grupos humanos originales transforman su sistema de vida de nómada en sedentario.

Este hecho tiene, para nuestro estudio del municipio, una gran importancia, ya que, establece como presupuesto sine qua non en el origen del municipio, la forma sedentaria de vida. Resulta claro, además, que las relaciones de vecindad y de contigüidad, dadas como causas con

(19) Op. cit., pág. 79.

(20) Citado por Heller, Herman, Teoría del Estado, trad. - Luis Tobío, Editorial F.C.E., México, 1977, pág.160.

currentes en la aparición del municipio, son inconcebibles fuera de aquel sistema de vida.

Salta a la vista que el clan y la tribu, nos dice Ochoa Campos (21), en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestandose inmediatamente lo que llamamos el municipio primitivo de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

El municipio es entonces una comunidad territorial y es este dato de la territorialidad uno de sus elementos esenciales. De donde, territorialidad implica, invariablemente, vida sedentaria y ésta hace posible las relaciones de vecindad y convivencia entre las familias formativas del municipio. Y más aún, la integración y pertenencia plena del hombre a la comunidad municipal. Así parece entenderlo Adriano Carmona Romay cuando apunta que:

"Esta integración del hombre en la sociedad, o mejor aún, esta religación social del hombre, tiene para las ciencias políticas y jurídicas, como hemos señalado, una relación causal con su sedentariedad en nuestra época y, por ello mismo, con la base o soporte territorial de sus actividades". (22)

Sobre el elemento territorial, los municipalistas también se han preguntado cual debiera ser su exten---

(21) Op. cit., pág. 22

(22) Op. cit., pág. 50

sión máxima y mínima para la existencia o reconocimiento formal del municipio. De igual forma, no han logrado armonizar sus criterios. Al respecto, dejaremos que sea de -- nuevo Alexis de Tocqueville el que nos exprese su observación de la comuna norteamericana de Nueva Inglaterra:

"...no es, pues, bastante extensa para que todos sus habitantes no tengan poco más o menos los mismos intereses..." (23)

Visto lo procedente, podemos hablar de territorio municipal entendiéndolo como aquel espacio geográfico, o superficie terrestre, sobre el que se asientan las familias, comunidades, sociedades "menores" y "núcleos" sociales que componen la comunidad municipal.

1.3.3 Organos de Gobierno.

La familia, hemos insistido, se declara insuficiente para dar satisfacción a las numerosas exigencias de sus miembros. Tal situación, reúne a un conjunto de aquellas en un mismo lugar que, por las relaciones de contiguidad, conviven y comparten la experiencia de vivir y de sobrevivir en común. Surgen, pues, de esa convivencia, necesidades cuya resolución afecta a la colectividad por entero y ante las cuales familia e individuo se encuentran impotentes: hacer posible, en una palabra, la existencia de ese conglomerado humano en el espacio de tierra en donde - ha fijado su residencia.

(23) Op. cit., pág. 79.

Se hace indispensable, en este orden de ideas, - que la comunidad se organice a ese efecto, que erija los - órganos que arrostran esa responsabilidad y reto; que cumplan con sus fines; que realicen las obras necesarias para lograrlo; que vigilen sus intereses; que ennoblezcan y --- exalten sus valores; que atiendan las inquietudes de sus - moradores; que diriman sus conflictos; en resumen, que asu man el gobierno y administración de la Ciudad.

Y es aquí, con la erección de los órganos de gobierno, o como dice Carmona Romay, con la creación de la - "organización político-jurídica y administrativa" (24) de la comunidad, cuando se produce el fenómeno sociopolítico- que conocemos con el nombre de municipio.

A consecuencia de la individualidad de que gozan las comunidades municipales, la forma y composición de sus gobiernos han sido diferentes en cada época histórica y lu gar. Su evolución ha ido acorde con la evolución política de los pueblos. Por otro lado, también, las necesidades - de cada municipio varían sustancialmente, así como, los re cursos humanos y materiales de que disponga, amén del desa rrollo, idiosincracia, geografía, composición étnica, etcé tera, que serán particulares de cada caso.

De ahí, las formas principales que ha adquirido- el gobierno municipal serán objeto de un estudio más am--- plio en el siguiente capítulo.

(24) Ob. cit., pág. 57.

1.4 EXISTENCIA SOCIOPOLITICA.

Es verdad que la llamada escuela sociológica del municipio, misma que sostenemos en esta tesis, ha sido sobradamente atacada por las corrientes que pretenden despojar al municipio de su base sociológica para convertirlo - en una mera creación del derecho.

En efecto, se han esgrimido multitud de argumentos en su contra, tratando de desvirtuar la lógica y consistencia científica de esta escuela, sin poder por ningún motivo lograrlo. Destacan en este intento, dicho sea de paso, autores de la talla de Hans Kelsen, Carlos Ruiz del Castillo, Fernando Albi, y en nuestro país, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, entre otros.

Hemos de esta forma, dedicado los puntos anteriores al repaso del origen, características y elementos constitutivos de la comuna. Dándole énfasis a su elemento sociológico o material que denominamos comunidad municipal y dejando al final el estudio del municipio propiamente dicho.

En virtud de haber usado el término comunidad municipal, indistinta y simultáneamente, junto al de municipio, resulta a todas luces recomendable realizar las distinciones necesarias. Además, por ser este tema, uno de los usados para tratar de echar por tierra los fundamentos

de la escuela sociológica del municipio. Esto es, sus opo-
sitos indican que no es capaz de diferenciar entre "la -
agrupación humana -hecho social- y el municipio propiamen-
te dicho -institución jurídica-". (25)

Cuando varias familias, dada su insuficiencia, se concentran en un determinado territorio se establecen de manera natural y espontánea. vigorosas relaciones sociales e interdependencias entre los miembros de aquéllas que crean y multiplican las necesidades y hacen imprescindible la vida en comunidad. Dichas familias, al entrecruzar sus vidas, se ven precisadas a elaborar canales aprobados por la colectividad para la satisfacción de las necesidades nacidas de la convivencia, y a integrar a las nuevas generaciones a la vida en sociedad lo que reafirma la existencia y permanencia del grupo. Por la convivencia se van igualando las conductas, lo que determina la aparición de lazos y aspiraciones comunes, que unen a los hombres en torno de un mismo eje: la vida de la Ciudad.

Su religión se personaliza en una imagen a la que los habitantes de la comuna rinden culto; se crean y repiten éstos su propia historia a la que salpican de leyendas y de tradición; concentran estos hombres su actividad económica en un mercado, el que refuerza e incrementa los contactos personales y los afectos; y sus fiestas y descansos hacen de la plaza el lugar de reunión y de diver

(25) Fernando Albi citado por Carmona Romay, Adriano, op. cit., pág. 47.

sión. Todo lo que rebase este círculo, les parece ajeno, incomprendible, menos inmediato. Se convierte así la ciudad, involuntariamente, pero sin inquietar a nadie, en -- una extensión del seno familiar.

Estos aglutinamientos vecinales funcionan, entonces, como unidades naturales, como unidades dinámicas -- que ven morir generaciones y a otras surgir para ocupar -- su lugar. Como unidades que subsisten a sus integrantes -- y en donde no hay nada de fines individuales antes de los colectivos, acumulando de generación en generación la historia y la tradición que harán nacer en sus miembros jóvenes la idea de pertenencia, de solidaridad, de identidad, de subordinación del interés individual al colectivo como ya dijimos. Estas ideas son alimentadas por la convivencia y el quehacer cotidiano.

Esta es la base sociológica del municipio y es aquí donde radica su fuerza, su energía, su poder, su potencialidad. Es esta realidad social inobjetable, a no -- ser que se desee desconocer la naturaleza humana, el sustento de la comuna es lo que hemos llamado comunidad municipal.

Ahora bien, de la convivencia de varias familias en un mismo lugar, lo repetimos una vez más, surgen necesidades crecientes con la población que determinan -- que la comunidad municipal, conciente de ello, se organi-

ce, que canalice políticamente el poder social que la caracteriza y que cree los órganos que se avoquen a la trascendental tarea de administrar y gobernar la ciudad. La organización política del municipio garantiza la existencia y permanencia de la comunidad municipal.

Producto de su basamento social y por la fuerza de su unidad de familias, de fines, de cultura, de lenguaje, etcétera, surge espontáneamente el fenómeno municipal. O en otros términos, esta comunidad natural políticamente organizada en atención a las necesidades que hemos mencionado, que expresa su poder social a través de sus órganos de gobierno, es lo que denominamos municipio. El gobierno municipal será pues, la serie de órganos que la propia comunidad se ha dado para que la administren y representen y que variarán de municipio a municipio en razón de las muy peculiares características y aspiraciones que cada uno posea.

Así, no se puede hablar de municipio en nuestro concepto, sin referencia a la raigambre social que lo sostiene. Aquél es producto, antes que de la ley o de una voluntad externa, de la comunidad de hombres y de intereses. Sin ésta última el municipio como realidad política y jurídica no sería factible.

Son municipio y comunidad municipal entonces, -- dos facetas de un mismo problema cuya línea de separación-

es apenas perceptible por encontrarse; ambos conceptos, -- continuamente interrelacionados, pero no confundidos. La comunidad municipal es el conjunto de familias que convi-- ven en un mismo sitio, es la parte material del fenómeno - municipal; el municipio está representado, por su parte, - por esta misma comunidad pero organizada políticamente y - gobernada por sus propios órganos de gobierno, es la parte formal de la institución municipal.

Los normativistas y legalistas, y aún algunos exponentes del sociologismo municipal sin quererlo, procuran a toda costa que se considere al municipio como la exclusiva "organización político-administrativa de la sociedad local" (26) porque de esta suerte, separando conceptos lo--- gran, mediante la utilización de un sinfin de artificios, - alejarse del sustento sociológico que anima y da sentido - al municipio, para luego, ya desnaturalizado este último - término, al identificarlo con la pura forma de su organización con independencia de su sostén sociológico, imponer - de manera arbitraria la forma de organización que deberán - asumir los pueblos a despecho y desconocimiento de sus propias fórmulas.

Su razonamiento es bien simple: Como la comuni-- dad es una cosa y su organización política y administrativa otra muy distinta y como ésto es lo que constituye al - municipio, entonces habrá pueblos que se equivoquen en la-

(26) Carmona Romay, Adriano, op. cit., pág. 56.

elección de sus sistemas y estructuras o por "razones de Estado", convendrá igualar sus regímenes políticos para evitar lo inoperante de sus organizaciones en bien del Centro. Si actuamos así, continúan, no habremos tocado a los pueblos, ahí seguirán existiendo; ni tampoco habremos violado o perturbado el significado de la palabra municipio. Antes bien, les habremos hecho un favor a los habitantes de esos asentamientos humanos al mejorar su administración. Haremos pues, concluyen, leyes que modifiquen cuando queramos a los municipios, ya que, éstos como quedó dicho son producto de la ley que les da forma y determina la composición de sus gobiernos.

No, el municipio no es para nosotros una mera forma de organización de carácter político-administrativo, menos aún una ficción jurídica, es recipiente pero sobre todo es contenido que da forma a aquél recipiente. Es orden y sustancia a la vez. Es manifestación social y política de seres humanos que conviven en una comunidad territorial. Es algo que vive, que palpita, que trasciende. Es una realidad tangible no sólo una idea hueca y vacía. Es una verdadera "persona colectiva" que reclama reconocimiento de sus derechos y deberes, es decir, de su existencia jurídica.

1.5 CONCEPTO.

El concepto que de municipio se adopte dependerá, necesariamente, de la posición personal sobre el origen y naturaleza de aquél. Es decir, de que se le considere como una realidad natural impuesta por las necesidades producidas por la convivencia de varias familias en un determinado territorio (tesis sociológica), o bien, de que se le conciba como una creación del derecho al que debe su personalidad y demás rasgos (tesis legalista).

De esta suerte, señalaremos a continuación algunas definiciones que sobre el municipio han elaborado representantes de ambas corrientes con el propósito de confrontarlas y extraer así, las notas que creamos características y esenciales, a efecto de construir nuestro propio concepto.

El maestro Andrés Serra Rojas (27) considera al municipio como una forma de descentralización administrativa territorial o por región, por la cual se organiza a una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, mediante un régimen jurídico especial que toma en cuenta los siguientes elementos: a) un núcleo de población agrupado en familias; b) una porción de terminada de territorio nacional; c) determinadas necesidades colectivas -ciudadanas o municipales-, relacionadas prin

(27) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1976, pág. 580.

principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio - que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa.

Aunque la teoría de la descentralización por región reconoce una cierta autonomía al municipio, rechazamos esta definición porque considera a éste como una mera creación legal, como una forma de organización impuesta -- desde fuera, arrebatándole de esta suerte la fuerza sociológica en que descansa.

En forma similar, el también maestro universitario, Gabino Fraga apunta que "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".

(28)

Se desecha esta definición por las mismas razones que la anterior; no creemos, como lo demostraremos en otro lugar, que el municipio sea una forma de descentralización por región.

El distinguido constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta que el municipio "implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado". (29)

(28) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1974, pág. 206.

(29) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 788.

A pesar de la limpieza y brevedad de la definición citada, en nuestra modesta opinión, ve al municipio sólo como una "forma jurídico-política" y le desconoce por tanto su raigambre social.

Por su parte, González Sempé se refiere al municipio como al "organismo primario básico y natural, promotor, organizador y gestor del desarrollo nacional planificado". (30)

Sentimos que este autor no precisa en su definición los elementos esenciales del municipio al soslayar -- las causas por las cuales ese organismo debe ser tenido -- por "promotor, organizador y gestor del desarrollo nacional planificado".

Para Adolfo Posada el municipio es "un núcleo de población asentado en un espacio territorial determinado, núcleo denso, o más o menos diseminado, aunque el más característico sea preponderantemente denso, en forma de ciudad, y comprendido el núcleo, en el régimen de una comunidad política y territorial más amplia, pero reservándose -- aquél de alguna manera la gestión de sus propios intereses". (31)

Nos parece buena esta definición a la que sólo -- haremos dos comentarios: no indica como se encuentran rea-

(30) González Sempé, Aurelio, "Administración Municipal y Administración Regional" ensayo en Jimenez-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado, op. cit., pág. 126.

(31) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 65.

lizados los componentes de ese "núcleo de población", ni tampoco, que para "la gestión de sus propios intereses" dicho núcleo, en su calidad de la comunidad política básica, se da asimismo sus propios órganos de gobierno.

En opinión de García Oviedo el municipio "constituye una comunidad de personas -preferentemente de familias- situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad". (32)

Aunque se subraya el carácter sociológico de la comuna, pensamos que esta definición debiera señalar que para la satisfacción de tales necesidades la comunidad se diseña sus propios órganos de gobierno.

Por su lado, Manuel Ulloa Ortiz dice que el "municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de ese mismo lugar". (33)

Esta como la anterior, se refiere más bien a lo que hemos llamado en este trabajo comunidad municipal.

(32) Citado por Serra Rojas, Andrés, op. cit., pág. 580.

(33) Idem.

Según Ochoa Campos el "Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como una inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, -- siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es -- fuente de expresión de la voluntad popular y por consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (34)

No obstante que este autor menciona algunas de las notas esenciales del municipio, por su falta de sistematización y claridad no podemos aceptar sus conceptos como una definición.

Por último, de acuerdo con Francisco de la Garza: "El Municipio es una comunidad natural establecida en determinado territorio, que con personalidad jurídica definida tiene como fin satisfacer las necesidades impuestas por la convivencia de varias familias en el territorio de que se trate". (35)

A nuestro modo de ver esta es la definición mejor lograda de las mencionadas, aunque le hagamos el mismo comentario que a éstas, en relación a que no hace referencia clara a los órganos de gobierno.

(34) Op. cit., pág. 29.

(35) Citado por Ramírez Zetina, Carlos, op. cit., pág. 237.

En efecto, consideramos que cualquier definición que sobre el municipio se intente, debe contener los siguientes elementos esenciales: a) una comunidad natural cuyos miembros se encuentran realizados -fundamentalmente- en familias; b) un territorio en donde se asienta esa comunidad; c) un conjunto de órganos políticos que asumen la tarea de satisfacer las necesidades que genera la convivencia de dichas familias; y d) una personalidad jurídico-política producto de los anteriores elementos y que las demás comunidades reconocen no crean.

Para nosotros entonces, el municipio es una comunidad natural, integrada -fundamentalmente- por familias - que conviven en un determinado territorio, que para la satisfacción de las necesidades derivadas de dicha convivencia se da sus propios órganos de gobierno, y que goza por su naturaleza, de una personalidad jurídico-política propia.

CAPITULO SEGUNDO

El Gobierno Municipal

2.1 FINES Y FUNCIONES

El municipio surge como una espontánea y necesaria extensión de la familia, al resolverse ésta insuficiente para lograr un desarrollo integral y armónico del ser humano. Dicha insuficiencia explica porqué varios núcleos familiares aparecen como partes de un agregado social más amplio, mediante el cual consiguen disminuir sus imperfecciones. Además y en virtud del fenómeno de la convivencia que se presenta, se generan necesidades que obviamente antes no existían y que reclaman una pronta satisfacción.

Ante estos requerimientos, la comunidad municipal produce en su propio seno las estructuras políticas, jurídicas y administrativas tendientes a la resolución de las necesidades colectivas locales. Este proceso, que se da fatal y forzosamente a causa de la naturaleza social y política del ser humano, culmina cuando la comunidad crea y establece los órganos municipales que asuman la función de realizar las obras y desplegar la actividad necesaria para la satisfacción de las necesidades que afectan a la colectividad, o dicho de otra manera, la de buscar y gestionar el bien común del municipio.

Cabe señalar que la comunidad municipal, de esta suerte, tiende natural y causalmente a convertirse en muni-

cipio, o mejor, el hecho sociológico agrupación de familias aspira a transformarse, con el concurso de múltiples factores, en la comunidad política mínima y primaria: el municipio. De ahí que resulte difícil en ocasiones separar con precisión ambas situaciones, que no se encuentran de ninguna manera tan confundidos como para que su diferenciación - se haga imposible a pesar de lo dicho en contrario.

"Sociedad, sistema social y estructura política y jurídica, van de grado en grado, siendo resultancias de la condición natural de ser sociable y político del hombre, en todo aquéllo que le es imprescindible para su vivir y su convivir". (36)

En nuestro concepto la comunidad municipal, con la connotación que le hemos dado en este trabajo, equivale a lo que Moisés Ochoa Campos (37) denomina municipio natural; y el municipio, como aquí se entiende, a lo que el mismo autor llama municipio político.

El fin del municipio, por tanto, consiste en la satisfacción de las necesidades de la ciudad generadas por la convivencia entre sus habitantes, esto es, la "gestión del bien común municipal". Conviene entonces, desglosar esta aspiración, de significado multivoco, de modo que podamos comprender mejor su contenido y alcances.

(36) Carmona Romay, Adriano, op. cit., pág. 50

(37) Op. cit., págs. 22 y 23.

Francisco de la Garza (38) indica que los fines específicos del municipio se podrían dividir en dos grandes grupos, a saber: a) los que miran a la satisfacción de necesidades de comodidad, esto es, al fomento de intereses morales y materiales; y b) los que cubren necesidades de seguridad dirigidos a la conservación de personas y cosas por medio de la seguridad y certeza jurídicas.

Pensamos, a pesar del divorcio doctrinal al respecto, que en estos apartados se resumen los dos grandes reclamos de la comunidad local, pues es la disposición para la vida humana y la acción de imbuir en sus habitantes el espíritu de pertenencia, de solidaridad y de afecto al municipio, así como, la seguridad tanto de personas como de sus pertenencias, aunque no las únicas necesidades por atender, si las más importantes en el ámbito municipal.

De esta manera, el gobierno municipal tendrá como función práctica la gestión del bien común municipal esto es, la materialización de aquellos propósitos. Lo anterior lo logrará, si todos sus actos están enfocados fundamentalmente a dar respuesta a los fines particularmente señalados, que como hemos visto, se dirigen a la satisfacción de las exigencias que produce, en sus interre-

(38) Op. cit., pág. 68.

laciones, la población municipal. Esta y no otra, es su función consustancial ya que, como luego referiremos, al gobierno municipal también toca la representación y defensa de los intereses del municipio frente a las demás comunidades e instituciones, inclusive el Estado, y la colaboración con éste en la consecución de sus elevados fines.

2.2 FORMAS.

El gobierno municipal está constituido por el conjunto de órganos que expresan y ejercitan el poder sociopolítico que posee, implícitamente, el municipio. Este se ha dado a sí mismo, en el tiempo y en cada lugar, - diversos sistemas de gobierno con arreglo a las distintas necesidades por atender, que como es natural, van cambiando con el paso del tiempo y que aun se presentan muy diferenciadas en una misma época en cada municipio. Esta situación obedece a la individualidad de que está investido.

Ante este hecho, se enfrentan en la doctrina - varias tendencias sobre el problema de la conformación y funcionamiento del gobierno municipal. Para unos debe organizarse siguiendo el modelo de las sociedades anónimas del derecho privado, argumentando los buenos resultados de la aplicación de las técnicas de administración de empresas, altamente desarrolladas en la actualidad, a la -- gestión de las sociedades mercantiles. Se pretende, por sus defensores, identificar al gobierno del municipio con los órganos de administración de las negociaciones.

En clara crítica a estos buscadores de eficiencia, Carlos Ramírez Zetina manifiesta:

"El error de esta actitud estriba en olvidar - que, dada su íntima naturaleza, perdurabilidad histórica-

y la ausencia del elemento de lucro personal, el Municipio tiene una constante implicación política". (39)

Otros por su parte, llevan la naturaleza política del municipio a sus últimas consecuencias y de este modo pretenden, políticamente, configurar su gobierno y marcar su funcionamiento con evidente abandono de sus fines esenciales.

Su error consiste, nos dice el autor citado, en olvidar que, aunque permeada por el valor político, la gestión del Ayuntamiento se refiere constantemente a la prestación de servicios públicos cuya urbanización y administración son cuestiones que nunca pueden resolverse por una votación ni mucho menos con la técnica de un partido. (40)

En la configuración del gobierno de la corporación edilicia pues, no deben perderse de vista y más bien deben tomarse en cuenta siempre, la naturaleza y fines del municipio. Pero sobre todas las cosas, la situación de que cada comuna tendrá notas características y privativas que la diferencian de las demás. De ahí que, en este proceso resulte de vital importancia la participación de los que mejor conocen las carencias y problemas por resolver: sus pobladores, mismos que más que nadie se encuentran involucrados en su pronta y satisfactoria solución.

(39) Op. cit., pág. 238.

(40) Idem.

Las formas principales de gobierno y administración municipales, que con no pocas variantes han asumido - en la práctica los pueblos, se pueden dividir en tres grupos: a) gobiernos por alcalde y concejo; b) gobiernos por comisión; y c) gobiernos por gerencia. Las características generales de cada uno de ellos serán explicadas a continuación.

2.2.1 Gobierno por Alcalde y Concejo.

El gobierno por alcalde-concejo representa la forma tradicional de la organización del ayuntamiento. -- Consta de dos órganos de elección popular: el alcalde y el concejo, a los que corresponden funciones ejecutivas y legislativas respectivamente.

El concejo es un órgano colegiado compuesto de seis a nueve miembros -aunque puede ser más o menos número- que reciben el nombre de concejales. En su totalidad, como ya se indicó, son elegidos por la población municipal en su conjunto o por distritos o sectores electorales, sin embargo, el primer sistema es más frecuente en la práctica y sus facultades son básicamente legislativas.

Así pues, toca al concejo, en los municipios sujetos a régimen de Carta la elaboración y reglamentación - de ésta. Y en general, la expedición de las llamadas Ordenanzas Municipales, es decir, de los ordenamientos jurídicos de carácter general y cuya aplicación se limita al ám-

bito espacial y personal del municipio.

Discrepamos de Gamas Torruco (41) cuando considera a estos cuerpos legales como normas individualizadas, haciendo nuestra la opinión del maestro argentino Arturo H. Iturrez al apuntar que:

"Aunque las ordenanzas municipales no son leyes formales en sentido estricto, pueden considerarse leyes locales, desde que son obligatorias para todos los habitantes del municipio y regulan la vida urbana en sus múltiples aspectos". (42)

Amén de lo anterior, correspóndele al concejo aprobar los presupuestos de ingresos y egresos que le presenta el alcalde, y en algunos lugares redactarlo; el poder de nombramiento, de aprobación de nombramientos y de revocación de ciertos funcionarios municipales; y en muchos casos, facultades para celebrar contratos y otorgar concesiones de servicios y obras municipales.

Por otro lado, tiene este órgano la obligación de sesionar periódicamente bajo la presidencia del alcalde o del concejal nombrado por el concejo para ese propósito, y dictar en estas sesiones las determinaciones que reclame la buena marcha de la Ciudad.

(41) Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano, revista - Pensamiento Político, vol.III, núm.10, febrero de 1970, México, pág.191, nota núm. 8.

(42) Iturrez, Arturo H., El Municipio como Base Institucional, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, año XXXIII, núms.1-5, enero-diciembre 1969, Argentina, pág. 330.

El alcalde (43) tiene como misión el cumplimiento ejecutivo de la administración municipal, o dicho en -- otras palabras, la de proveer lo conducente al cumplimiento, en la esfera de su competencia, de las Ordenanzas Municipales y de las demás decisiones del concejo, así como, -- el desarrollo de la actividad necesaria para la gestión cotidiana de la cosa municipal y la supervisión de la administración general de la comunidad.

Posee además este órgano unipersonal y de elección, facultades de nombramiento de los empleados municipales, además de las de remoción de los mismos, esto sin perjuicio de que en algunas ciudades se exija la aprobación del concejo. Se podría decir que la regla es, que a los nombrados por el alcalde éste puede removerlos sin intervención del concejo pero no a los que éste nombra ya que entonces se requiere su aprobación.

Otras funciones no menos importantes del alcalde son las de iniciativa y veto de las Ordenanzas Municipales ante el concejo; la asistencia y presidencia de las sesiones de éste último y de otros actos públicos del municipio; la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos municipales; y en suma, las de "promoción y jefatura --

(43) Se han ideado y practicado en los Estados Unidos dos sistemas que colocan en diferente situación al alcalde. En efecto, el Weak Mayor Plan restringe al máximo las facultades del alcalde, mientras que el Strong Mayor Plan se las concentra y fortalece: Garza, Francisco de la, op. cit. pág.115.

política" (44) municipal.

2.2.2 Gobierno por Comisión.

Más o menos de reciente creación, esta forma de gobierno municipal se puso por primera vez en práctica en la ciudad texana de Galveston y es perfeccionado en la de Des Moines, comuna también norteamericana del Estado de Iowa.

El gobierno por comisión aparece como consecuencia de la inoperancia y deficiencia de los viejos sistemas de gobierno municipal y constituye, en definitiva, un interesante intento por mejorar la administración de los pueblos.

A causa de los vicios e inmoralidad en que se encontraba sumido el gobierno de la Ciudad de Galveston, ésta decide modificar su forma de organización política y administrativa y ensaya un nuevo régimen denominado Commission Government. Consistía esta innovación, como el nombre lo indica, en una comisión como único órgano de gobierno integrada por cinco miembros de elección popular y la cual concentró amplios poderes.

De entre los miembros de esta comisión se elegía a uno, llamado Mayor-Presidente, de igual jerarquía y poderes que los demás, pero que a diferencia gozaba de un emolumento mayor y de ciertas prerrogativas. Al mismo --

(44) Gamas Torruco, José, op. cit., pág. 191.

tiempo, los otros cuatro funcionarios municipales asumían la dirección de igual número de departamentos administrativos, a saber: hacienda y rentas, policía e incendios, - aguas y alcantarillado, y calles y propiedad pública. El Mayor-Presidente, por su parte, presidía sus reuniones y coordinaba y supervisaba sus trabajos.

Al observar su éxito en la Ciudad de Galveston pero también sus explicables defectos, el municipio de - Des Moines decide adoptar el Commission Government al --- tiempo que introduce sustanciales modificaciones. Es decir, para evitar la concentración excesiva de poder que - se originaba y el influjo negativo de la política parti-- dista en el ámbito municipal, se democratizó el gobierno de Des Moines con la incorporación de la iniciativa popular, el referendum, la revocación (recall) y la elección no partidista de funcionarios.

Este sistema de gobierno en general, a diferencia del de alcalde-concejo, está formado por un solo órgano: la comisión. Esta se integra por un número de miem-- bros que oscila entre tres y siete -normalmente cinco- de entre los cuales se elige al Mayor-Presidente, mismo que goza de idénticos poderes y jerarquía que sus compañeros- con excepción de un ingreso más elevado y de ciertas distinciones que se desprenden del liderazgo político y facultad de representación del municipio que ejerce, facultades sin embargo bastante limitadas.

El Mayor-Presidente preside las sesiones de la comisión y supervisa y vigila la marcha de la administración de la ciudad, ya que, es la comisión en su conjunto la que tiene la encomienda del gobierno de la comuna. Para ese efecto, los trabajos específicos se dividen por -- renglón de actividad en departamentos administrativos a cargo de cada uno de los comisionados, menos del Mayor- - Presidente que como hemos visto tiene la función de coordinar los trabajos.

Esta forma de gobierno, ha dado muy buenos resultados en municipios urbanos no muy grandes así como en los rurales, habiendo fracasado por lo común en las grandes ciudades.

"El gobierno por Comisión tiene las ventajas y desventajas inherentes a los cuerpos colegiados. Por una parte toma sus decisiones con mayor ponderación; sin embargo, presenta el problema de la pluralidad de decisiones ejecutivas y, en consecuencia, la lentitud en la aplicación de sus determinaciones. Por otra parte, se ha señalado como defecto del sistema que se comenta, el hecho de que se dejan las funciones administrativas municipales en manos de aficionados. Por último, con este tipo de gobierno, la responsabilidad administrativa tiende a dividirse". (45)

(45) Idem.

2.2.3 Gobierno por Gerente.

Este sistema de gobierno, posterior al de Comisión, constituye uno de los últimos ensayos por mejorar la administración municipal. De origen norteamericano, el Manager Plan, organiza al municipio de la misma forma que -- las empresas privadas y utiliza iguales métodos de administración, tan altamente desarrollados en los Estados Unidos en donde por otro lado ha sido practicado con mucho éxito.

Fue adoptado en forma de Carta por la Ciudad de Dayton, Estado de Ohio, en el año de 1912 a propuesta de - la Cámara de Comercio local, lo que sin la menor duda influyó en su configuración semejante a la de las sociedades mercantiles. En efecto, este régimen de gobierno separa - perfectamente las funciones de deliberación y de ejecución en dos órganos: una comisión o concejo y un gerente (city manager) respectivamente, y en donde sólo el primero proviene de la elección popular.

La comisión o concejo, a imagen de los concejos de administración de las empresas, es un cuerpo colegiado-- normalmente integrado por cinco miembros electos popular-- mente, aunque la tendencia es a que sea numeroso para me-- jor representar los intereses de la comunidad. Concentra-- este órgano las funciones deliberativas y legislativas del municipio. A través de las primeras, fija las políticas - generales a seguir, y por las segundas, expide las Ordenan

zas Municipales y demás disposiciones, Además tiene la comisión la facultad de nombramiento y remoción del otro órgano de gobierno: el gerente.

El city manager o gerente de la misma manera -- que en las negociaciones industriales o comerciales, es -- contratado por el concejo y sus funciones son estrictamente administrativas, esto es, prácticas pero no políticas.- Aun así, se convierte en el principal funcionario municipal al encomendársele la cristalización de las políticas -- marcadas por la comisión. Por eso, para obtener una gestión eficiente y profesional de los intereses municipales -- es requisito que el gerente sea una persona con amplia experiencia administrativa y sólidos estudios sobre la materia. Goza por ello de altos sueldos y asimismo tiene libertad para designar a sus colaboradores. Su responsabilidad es directamente ante el concejo pues éste además de -- nombrarlo, tiene la función de supervisar su gestión y por ende de removerlo de ser preciso.

Por otro lado, en este régimen sobrevive, como resabio del pasado, la figura del alcalde de manera muy parecida a la del Mayor-Presidente en el sistema de Comisión. El alcalde pues, es elegido en este sistema generalmente -- de entre los integrantes del concejo y sus funciones no difieren grandemente de las de los demás concejales. Es decir, tiene la representación social del concejo o comisión y la facultad de presidir sus reuniones pero, y esto es --

muy importante, una nula intervención en la tarea administrativa. En general recibe una retribución superior a la de los concejales, pero menor a la que recibe el gerente.

El Manager Plan hace uso de mecanismos democráticos que permiten, a pesar de la gestión especializada de los servicios públicos municipales, la participación activa del pueblo en los asuntos del gobierno de la Ciudad. Por medio del sufragio elige al concejo, el cual tiene que sujetar a referendum las Ordenanzas que elabore y su responsabilidad ante el pueblo es directa por la marcha de la administración. Aunque este cuerpo deliberativo tiene el derecho de nombrar y remover al gerente -la responsabilidad de éste ante el pueblo es indirecta- los electores, en muchas ciudades, se remueven. Algo semejante sucede en tratándose del alcalde. El pueblo tiene en ocasiones también, el derecho de iniciativa de leyes locales, estableciéndose generalmente un mínimo de electores para ejercerlo.

En virtud de sus características, esta forma de gobierno comunal, ha sido utilizado en las grandes ciudades en donde los servicios públicos y la administración se han hecho complejos con muy buenos resultados. A grado tal que se ha afirmado que el Manager Plan es la "máxima contribución de los Estados Unidos a la Administración Municipal".

(46)

(46) Idem., pág. 192.

Su mérito innegable es el de separar, tajante--
mente, la política de la administración y poner ésta en ma
nos de un funcionario debidamente preparado en esos menes-
teres lo que garantiza una buena gestión de los asuntos mu
nicipales. Sin embargo, su defecto evidente es el de pri-
var a la comunidad de jefatura y liderazgo políticos, ello
a pesar de la existencia del alcalde.

2.3 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

En el momento en que varias familias fijan su residencia en un territorio determinado aparecen, irremediablemente, necesidades que exigen una pronta satisfacción. Dada su insuficiencia, lo hemos reiteradamente manifestado, familia e individuo provocan el nacimiento de una institución apta para ese fin: el municipio. Este - pues, tiene como finalidad la satisfacción de dichas necesidades colectivas y, como comunidad política que es, cuenta con los órganos de gobierno que asumen la función de convertir en realidad aquella aspiración.

Leemos frecuentemente que al municipio corresponde sólo la realización de obras públicas y la prestación de servicios del mismo género. En respuesta, por que pensamos que tal afirmación involucra un pleno desconocimiento del municipio, queremos repetir que a la comuna toca resolver necesidades tanto de comodidad como de seguridad para su población. Es decir, requerimientos de carácter inmediato de contenido muy variado en virtud de que el municipio tiene una razón de ser más compleja de lo que a veces se cree. Entre las funciones que cumple el municipio se encuentran además de las citadas las siguientes: legislativas, políticas, de fomento de la -- cultura, de preparación cívica de sus pobladores, de po-

licia de las costumbres (47), de apoyo al deporte, de asistencia pública, etc.

Sin embargo, es cierto que la actividad visible, si se quiere una de las más importantes pero no la única que desarrolla el municipio, es la de realizar obras y prestar servicios públicos. De esta suerte nos referiremos con prioridad a éstos últimos.

Para el maestro Serra Rojas el servicio público "es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material económico y cultural que consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público". (48)

Por su parte, el otro gran administrativista Gabino Fraga ve al servicio público como "una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de una regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuos, uniformes". (49)

(47) Sobre la función de policía de las costumbres del municipio ver: Pearson, Enrique M., Policía de las Costumbres, Función del Gobierno Municipal, revista La Ley del viernes 28 de abril de 1961, Argentina.

(48) Op. cit.

(49) Op. cit.

Empero, en materia municipal el problema de los servicios públicos se complica en virtud de que los estudios del derecho municipal y administrativo no logran ponerse de acuerdo sobre cuáles son los servicios que debe proporcionar el municipio. Esto es, no se ha elaborado una teoría de los servicios públicos municipales, o en otras palabras, no se ha delimitado la competencia exclusiva del municipio en esta materia.

A reserva de que amplíemos el punto más adelante es una realidad que la corporación edilicia presta servicios públicos, pero baste decir que no cualquier servicio sino de aquellos que pretenden la solución de necesidades colectivas de la comunidad de que se trate, es decir, que satisfagan requerimientos o intereses estrictamente locales. Debiendo "entenderse por interés local aquello que solamente puede ser aprovechable dentro del área territorial que comprende cada comuna, cuyos efectos directos e inmediatos no rebasan dichos límites espaciales" (50)

Por otro lado, existe una imposibilidad material para señalar una lista de servicios públicos exclusivamente municipales, más bien, los trabajos deben orientarse a crear una base de referencia que nos ayude a determinar si un servicio es o no municipal. Pues lo cierto es que los

(50) Guzmán Lozano, Emilio, Hacienda Pública Municipal, revista Jus, tomo XIX, núm. 115, febrero de 1948, México pág. 94.

M-001830B

servicios públicos que debe prestar la comuna, variarán de un municipio a otro, en grado máximo si uno es rural y el otro urbano. Lo anterior se complica aun más si observamos que los servicios públicos municipales se han ido incrementando y al parecer esa es la tendencia futura.

Siguiendo algunas clasificaciones que sobre los servicios públicos municipales se han elaborado, éstos pueden ser:

Esenciales y secundarios: La prestación de los primeros obedece a la naturaleza misma del municipio, por ejemplo: servicios de agua y de luz eléctrica. Los segundos no se derivan de sus funciones naturales y se le podría llamar accesorios, por ejemplo: servicio de teléfonos.

Exclusivos y Concurrentes: Si compete sólo al municipio su satisfacción son exclusivos, por ejemplo: servicio de policía. Si participan los particulares con el municipio o sólo aquellos se denominan concurrentes, por ejemplo: los transportes colectivos.

Obligatorios y facultativos: Los primeros se imponen a los particulares por razones de interés público por ejemplo: servicio de drenaje. Los segundos dejan al individuo en libertad para utilizarlos o no, por ejemplo: el servicio de teléfono.

Generales y especiales: Son generales si benefician por entero a la comunidad, por ejemplo: el alumbrado público. Por el contrario si sólo favorecen a los individuos que se hallan en una condición especial, son especiales, por ejemplo: beneficencias públicas, orfanatorios.

Propios e impropios: Los propios son aquellos que el municipio presta o concede, por ejemplo: cementerios o transportes. Se llaman impropios a los que no presta ni concede, ejemplo: estacionamientos, espectáculos.

En cuanto a los sistemas de prestación de los servicios públicos municipales, si en ellos participan exclusivamente particulares estamos en presencia de la explotación privada; si el municipio entrega un servicio público para que lo explote un particular a cambio de un precio cierto y determinado nos encontramos con el arrendamiento; si se entrega a un particular la explotación de un servicio público que debiera prestar el municipio y el empresario además construye obras e invierte capital se trata de la concesión; si en cambio es el municipio el que presta un servicio para ofrecerlo a mejor precio a los consumidores o con otras ventajas para ellos contemplamos la municipalización; si concurren a ella particulares y municipio y este tiene un cierto predominio, vivimos lo que se ha llamado empresa mixta.

La elección de uno o más de estos sistemas, está relacionada con la situación particular de cada municipio, de los provechos que en un momento dado ofrezcan a la comunidad, pero sobre todo, de las tendencias de carácter político que predominen en el tiempo de la elección.

2.4 HACIENDA MUNICIPAL.

Es evidente que, para poder existir, sostenerse y cumplir sus fines, el gobierno municipal requiere de un patrimonio, es decir, de un conjunto de bienes y créditos. Pero además, en virtud de la naturaleza de sus funciones - precisa de ingresos provenientes de los beneficiarios de su actividad: los habitantes del municipio, para enfrentar las erogaciones que se originen en dicha empresa.

"Toda persona, lo mismo sea de derecho privado que de orden público, necesita de ingresos para satisfacer sus necesidades, y, una vez satisfechas, se habrá realizado una serie de gastos". (51)

Estos renglones, ingresos y gastos, se encuentran tan estrechamente relacionados que cualquier movimiento en uno, repercute invariablemente en el otro, y por ende en el patrimonio total. Además y como atinadamente indica Guzmán Lozano "al contrario de la actividad económica privada, el egreso determina al ingreso en el plano político, antes que, en lo económico, sea el ingreso un factor limitativo del egreso". (52) Aunque lo anterior está referido a la actividad financiera del Estado, es aplicable -- plenamente al campo municipal.

(51) Porras y López, Armando, Derecho Fiscal, Editorial Manuel Porrúa, México, 1977, pág. 20.

(52) Op. cit., pág. 91.

Se desprende entonces de lo dicho que, el municipio como entidad pública que es debe elaborar periódicamente un presupuesto, es decir, un cálculo anticipado que contemple primero, y en razón del cumplimiento de sus funciones, los egresos aproximados; y después, la manera de allegarse los recursos para cubrir éstos, o sea, los ingresos. De esta suerte, a decir de Francisco de la Garza (53) las reglas que rigen la preparación y sanción del presupuesto municipal deben ser las mismas a las aplicadas por el Estado. Esto es, respecto a su preparación se habrán de incluir y dividir en sendos capítulos o partes tanto ingresos como egresos. Así pues, desarrollaremos ambos temas en igual forma que el autor citado.

Gastos: Gasto es la acción de gastar y esta palabra significa según el diccionario enciclopédico Sopena "expendir, emplear, invertir dinero en algo". Para el propósito de este trabajo, los gastos van a implicar la manera como se expenden, emplean o invierten los ingresos que recaude la Hacienda Municipal, y estos pueden ser:

Personales o reales: Los personales son aquellos que el municipio causa al pagar los servicios a sus empleados o funcionarios. Los reales a diferencia, están representados por las inversiones dirigidas a la obtención de bienes materiales.

(53) Op. cit., pág. 153 y ss.

Ordinarios y extraordinarios: Los primeros se refieren a aquellas erogaciones que satisfacen, como su nombre lo indica necesidades ordinarias, o sea, a gastos que normalmente se realizan, que son previsibles. De manera inversa los extraordinarios solucionan, por lo general, necesidades también extraordinarias, fuera de cualquier previsión.

Obligatorios y voluntarios: Clasificación elaborada por Alcides Greca, para el cual los obligatorios son los inherentes a la existencia misma de los poderes comunales y por tanto irrenunciables. Los segundos, para este autor, exceden las prestaciones mínimas exigidas.

Ingresos: Según el diccionario ya consultado ingreso es la "cantidad que ingresa en poder de uno". Es decir, trasladando dicha idea a nuestro campo de estudio, los recursos, fundamentalmente, pecuniarios que ingresan -- continua, permanente, periódica o extraordinariamente a las arcas municipales y que pueden ser por los siguientes conceptos:

Rentas Privadas: También llamadas productos o rentas de economía privada tienen su origen en los bienes municipales que, como cualquier persona física, el municipio puede vender, arrendar o explotar.

Rentas Públicas: Denominadas asimismo como de -

economía pública le representan al municipio los mayores ingresos. Como sucede con los gastos, las rentas públicas se pueden dividir en ordinarias y extraordinarias y entre las más importantes se hallan: los impuestos, los derechos o tasas, los aprovechamientos, las donaciones y los empréstitos. En rigor, los impuestos, los derechos y los aprovechamientos se logran en forma impositiva, de los habitantes del municipio y están autorizados por la ley. Cabe señalar que aunque los dos primeros ingresos son esencialmente ordinarios pueden ser también, llegado el caso, extraordinarios. Los empréstitos, por su parte, son generalmente extraordinarios.

El impuesto según Saligman "es una contribución forzada de una persona por el gobierno, para costear los gastos realizados en intereses comunes sin referencia a los beneficios especiales prestados". (54)

Conviene dejar claro desde ahora que si hemos aceptado la existencia de una competencia exclusiva del municipio en materia de servicios públicos, en correspondencia, debemos admitir la existencia de impuestos eminentemente municipales.

Los derechos o tasas son las contraprestaciones establecidas por el poder público comunal en pago de un servicio de él recibido.

(54) Saligman, citado por Porras y López, Armando, op. cit. pág. 60

Los aprovechamientos designan, tradicionalmente a los ingresos que no son clasificables ni como impuestos ni como derechos.

En materia municipal nos encontramos con otro ingreso, esto es, con la llamada "contribución de mejoras" a la que Saligman define como aquella "contribución obligatoria, percibida en proporción a los beneficios especialmente obtenidos, para cubrir los gastos de una mejora específica de la propiedad, emprendida en interés público". -
(55)

(55) Citado por Garza, Francisco de la, op. cit., pág.161.

2.5 DEMOCRACIA MUNICIPAL,

El municipio ha sido objeto, por parte de los tratadistas, de calificativos tales como: "Aula Democrática", "escuela de la ciudadanía", "escuela en donde se enseña el patriotismo", "escuela de la democracia", "escuela primaria de libertad y civismo", "centro de concientización ciudadana", "escuela primaria de la democracia", "reducto democrático", "escuela cívica", "laboratorio de ensayos democráticos", "Universidad de la Ciudadanía", "campo de experimentación democrática", "escuela de gobierno", entre otros.

Lo anterior sólo muestra una cosa: la naturalísima vinculación que guarda la comunidad municipal y su gobierno con la forma de vida democrática, o dicho de otra manera, que el municipio es por esencia una institución democrática. Esta situación ha obligado a Hans Kelsen a manifestar que: "Los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la Administración Central y todos los restantes dominios de la administración local se hallaban organizados sobre bases estrictamente 'autocráticas'". (56)

Ello pues, no es casual o accidental se desprende de la estructura misma del municipio. En efecto, esta-

(56) Citado por Garza, Francisco de la, op. cit., pág. 69.

entidad se nos presenta como una extensión del seno familiar; es, si se nos permite la expresión, un segundo hogar pues, de manera semejante a como los miembros de una familia se encuentran interesados en ella, el municipio, que tiene como finalidad atender las necesidades de estas familias, despierta por lo inmediato y vital de sus funciones el interés de los vecinos por los asuntos del gobierno local.

Sin precisar por el momento los servicios públicos municipales, hemos dicho que son satisfactores de necesidades que produce la contiguidad de vida y comunidad de intereses, esto es, el municipio ofrece solución a las necesidades mas cercanas y urgentes al hombre después de las que resuelve la familia. Así se explica el entusiasmo e interés de los ciudadanos del municipio por el desarrollo de la tarea de gobierno. Pues si buena, luego gozarán de sus beneficios, si mal, enseguida de sus perjuicios. No hay lugar a que se distraiga su pensamiento o a que se extravíe o diluya la responsabilidad de sus gobernantes. La obra de éstos se encuentra siempre a la vista, la Casa de Gobierno es transparente, nada escapa en la vida comunal a los ojos del pueblo.

Recordemos que el municipio es el gobierno de la ciudad, el autogobierno, de ahí, que cumpla además de lo visto con una función formativa al preparar en su seno

a sus propios dirigentes en el manejo de la cosa pública. Al mismo tiempo que hace nacer en la población la necesidad de intervenir en la elección de sus representantes,-- en la vigilancia y supervisión constante de la actividad administrativa opinando y colaborando y, por que no, protestando, sustituyendo hombres y políticas equivocadas.

En la comuna pueblo y gobierno están fundidos, dada su proximidad aquél elige a sus mejores hombres, éstos formados en su interior y compenetrados en su problemática, dan cabal cumplimiento a las aspiraciones populares. El gobierno municipal como afirma Dana Montaña "es el mas representativo y puede ser el mejor seleccionado - que otros gobiernos, por la inmediación del mismo con los candidatos y la vigilancia sobre sus actos". (57)

Por ello, sentimos justas y bien aplicadas las denominaciones dadas al principio, mismas que en el fondo implican una sólo esencia y sentido: el democrático, poniendo de manifiesto que municipio y democracia son dos términos inseparables, consustanciales.

Es la escuela de la ciudadanía, decimos con De la Garza, porque los problemas y necesidades del gobierno local son los que más directamente afectan a los miembros de la comunidad y los que mejor sirven, por lo

(57) Citado por Iturrez, Arturo H., op. cit., pág. 321.

tanto, para interesarlos activamente en los problemas co-lectivos, es "por lo tanto una escuela en la que se enseña el patriotismo, infundiendo la dedicación al bien co-mún, la práctica de los negocios públicos habituando a conducirlos". (58) En suma, concluimos con una frase de Laboulaye: "La institución municipal electiva es la escuela de la democracia". (59)

Así las cosas, la democracia municipal no se conforma con permitir que sea la comunidad la que elija a sus gobernantes, va mas allá, reclama la intervención diaria y constante de aquélla en el gobierno comunal, colaborando a su lado, ayudándole a conformar sus decisiones y llegado el caso, ¡cuántos ejemplos nos aporta la realidad!, revocándoles su mandato.

(58) González, Joaquín V., citado por Iturrez, Arturo H., op. cit., pág. 326.

(59) Citado por Iturrez, Arturo H., op. cit., pág. 326.

CAPITULO TERCERO

Situación del Municipio dentro del Estado.

3.1 EL MUNICIPIO FRENTE AL ESTADO

El hombre, invariablemente, se encuentra formando parte de conglomerados e instituciones sociales, sólo mediante las cuales consigue el pleno desarrollo de su personalidad y su realización en la vida. De esta guisa, se presentan en la sociedad múltiples comunidades de origen natural a donde el individuo, sin quererlo pero sin preocuparse por ello, encuadra su existencia. Hemos dedicado los capítulos anteriores a una de ellas: el municipio. Ahora nos referiremos a una comunidad más compleja que éste pero que guarda con él grandes semejanzas y relaciones, hablamos del Estado.

Ciertamente, la comunidad municipal integra en su unión una comunidad mas amplia, mas compleja y mas perfecta que denominamos Estado. Sin embargo, aquella perdura como una parte orgánica de éste, conservando por ello su identidad, unidad y características, o sea, queremos indicar que no se confunde con el Estado ni desnaturaliza su esencia.

En efecto, de acuerdo con Richard (60) las comunidades tienen fines diferenciados lo que quiere decir,

(60) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit. pág. 50

llevada esta idea al campo que nos ocupa, que el municipio en su carácter de comunidad sobrevive al Estado, igual que la familia subsiste dentro del municipio, en virtud de que cumplen cada una de estas entidades con un objeto, con una razón de ser, esto es, con un fin. Con una finalidad que, dicho sea de paso, antes que disímbola o antagónica con la de las otras comunidades, se complementa con ellas en atención al desarrollo y bienestar del ser humano.

Así pues, familia, municipio y Estado constituyen tres niveles lógicos debidamente interrelacionados e integrados pero con fines perfectamente deslindados, lo que quiere decir que cada uno de ellos se halla investido de una competencia, es decir, de un círculo de acción que les es propio y que debe, por tanto, reservársele de inútiles y estériles cuanto de perjudiciales interferencias e invasiones.

En sus relaciones, entonces, estas tres comunidades se encuentran coordinadas y jerarquizadas antes que por la arbitrariedad humana por un objeto que les es propio y el cual les garantiza su permanencia; y porque sus fines, aunque diferenciados, persiguen en esencia el bien común de sus miembros. En la búsqueda de este bien el Estado, como comunidad suprema, debe auxiliarse de la familia y del municipio pues está impedido para resolver

las necesidades que éstas satisfacen. So pena de debilidad, aquél está obligado a respetar los derechos de dichas asociaciones humanas y a poner al servicio de los intereses nacionales la potencialidad que encierran. Este hecho es sin duda síntoma de salud y estabilidad políticas.

Empero, hay quienes niegan que entre la persona humana y el Estado existan agrupaciones sociales. Se afirma por ellos que el individuo es directamente integrante de éste, que se encuentra cara a cara con él, que no hay nada entre ellos. Ya la mencionada teoría de las formas sociales se ha encargado de refutar lo anterior.

Esta escuela en efecto, condena enfáticamente al individualismo del siglo XIX señalando que el ser humano no puede ser considerado como la base o unidad de los grupos que compone sin una referencia inicial a esos mismos grupos, esto porque el hombre es de suyo un ser social. De ahí que se le ubique primero en la familia y luego en otras sociedades y comunidades intermedias entre él y el Estado. De donde se sigue que la verdadera unidad social, de acuerdo con estos razonamientos, está representada no por el individuo sino por los grupos originales que integra fuera de los cuales el concepto de persona humana no tiene sentido. Lo contrario, expresan los defensores de esta escuela, ha sido instrumento propio de

Estados totalitarios.

Sobre este asunto el gran ginebrino Juan Jaco-bo Rousseau ha dicho que cualquier "...sociedad política está compuesta de otras sociedades mas pequeñas de dife - rentes especies, cada una de las cuales tiene sus intere - ses y sus máximas". (61) En igual sentido, precisa De la Garza, Jellinek señala que el "...Estado no procede direc - tamente de la unión de los individuos, sino que entre - ellos hay lugar para formaciones peculiares que denomina - asociaciones". (62) Georges Rennard, por su parte, se - cuestionar: "¿No será cierto que el Estado es sólo una - institución entre una multitud de instituciones, racional - mente coordinadas y subordinadas, y de las cuales unas se forman en el interior del Estado y las otras se desarro - llan lateralmente o aun por encima de él? ¿No estará la - verdad en una constitución escalonada de orden jurídico - que, del individuo, asciende la humanidad por numerosos - grados cada uno de los cuales se halla provisto de una do - tación irreductible de derecho y de competencia: dotación jurídica del individuo, de la familia, de la iglesia, del Estado, de los órganos de la sociedad internacional?". - (63)

(61) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 47.

(62) Idem.

(63) Idem.

Rennard en sus interrogantes sugiere otro problema que ha inquietado a los estudiosos de la Ciencia Política y este consiste en que si bien el municipio existe dentro del Estado como comunidad intermedia ¿cuál de estas comunidades apareció primero? La respuesta no ha sido siempre la misma. Los sostenedores de que el Estado vio nacer a los municipios, es decir, de que éstos fueron posteriores a él manifiestan a su favor que si éstos hubieran precedido a aquél en un momento dado hubieran coincidido, o sea, que el municipio habría sido Estado.

Distinta es la explicación que dan los representantes de la escuela sociológica del municipio. Para éstos, la comuna es dialécticamente anterior al Estado (64) y su origen se remota a cuando la familia al crecer y unirse a otras genera la comunidad política básica: el municipio: de igual modo, nos dicen, llegado el momento varios municipios se vieron conviviendo en un mismo territorio y entonces, sólo entonces, se gestó el nacimiento del Estado.

En relación con este punto, hemos visto que la familia no agota el círculo de relaciones sociales indispensables para el normal desarrollo de sus miembros vién-

(64) Sobre el origen del municipio previo al Estado ver:- Leal Osorio, Salvador, Dialéctica del Municipio. Nomenclatura Municipal, Tesis Doctoral publicada en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, año III, núm. 9, septiembre-diciembre 1963, - Maracaibo, Venezuela.

dose obligada a dilatar su alcance con la convivencia de varios núcleos familiares en una cierta extensión de terreno. Así, para proporcionar satisfacción a las necesidades impuestas por el fenómeno de la convivencia en el ámbito local surge la institución edilicia como una comunidad natural organizada y orientada a ese fin.

Sin embargo, al multiplicarse y poblarse fatalmente los municipios se establecieron entre ellos relaciones de contiguidad y vecindad generando nuevas necesidades y rebasando la competencia del municipio. Lo anterior aunado al aumento de los requerimientos internos de cada uno de éstos, ensanchó la comunidad de los hombres y alejó del municipio la resolución de tales reclamos. No correspondía de forma alguna a éste su satisfacción porque por otro lado resulta insuficiente para dicha tarea, ésta tocaba a una comunidad diferente en cuanto a su estructura y propósitos. Frente a esta situación nace, espontánea y naturalmente, la comunidad político-territorial por excelencia, la comunidad total y perfecta por autonomía: el Estado.

"...y sólo después cuando la exuberancia de los deseos y de las necesidades así lo requirió, desbordadas las comunidades municipales, por su fusión, se produjo la Nación, en el campo sociológico y el Estado, en el campo del derecho". (65)

(65) Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 67

A nuestro modo de ver, el municipio en ningún momento coincidió con el Estado, o sea, que el municipio nunca fue Estado pues sus fines están perfectamente diferenciados. Como ya asentamos, el primero está imposibilitado, por su alcance limitado a la esfera estrictamente local, para satisfacer los fines del segundo; y a la inversa, el Estado malamente podría asumir la responsabilidad de que está investido aquél. El problema se despeja cuando se revisan los orígenes y los objetivos de ambas corporaciones, el municipio resulta de la "extensión espontánea de la familia, el Estado aparece como una extensión espontánea y natural del municipio". (66) Las dos se originan para resolver necesidades que la comunidad anterior dejó de cubrir, de ahí, que la nueva no debe desconocer la existencia ni cunculcar los derechos de las anteriores. El municipio, para nosotros, es previo al Estado y nunca en consideración a sus fines pudieron coincidir, tampoco en cuanto a sus orígenes puesto que para el nacimiento de éste no se requirió del concurso de un solo municipio sino mas bien de la multiplicación de ellos, lo que en sus relaciones de contiguidad y por su fusión produjo el fenómeno estatal.

Refiriéndose a las corporaciones territoriales,

(66) Idem., pág. 58.

entre las que se halla el municipio, Jellinek expresa: -
...a menudo se han formado independientemente del Estado-
y han sobrevivido a los cambios expresados por éste y en-
tal sentido es justa la afirmación de que los municipios-
son mas antiguos que el Estado". (67)

De esta suerte, la comuna queda comprendida -
dentro del Estado pero dada su naturaleza de comunidad na-
tural, sobrevive y persiste a sus integrantes así como -
también al Estado de que es parte y su existencia, está -
asegurada por un objeto que le es propio. Es algo así, -
debido a su unidad consustancial, como una célula del or-
ganismo estatal la cual desenvuelve en su interior la fun-
ción que por ley natural tiene encomendada; lo que no le-
impide que se encuentre coordinada con las demás entida-
des municipales y con el propio Estado en la consecución-
de un mismo propósito esencial: la conservación y conti-
nuidad histórica del cuerpo social en su conjunto.

Se deduce de lo manifestado que en tratándose-
de la jerarquía entre la corporación edilicia y el Esta-
do, éste en su carácter de continente, de comunidad polí-
tica suprema y de sociedad perfecta se encuentra induda-
blemente en la cúspide, pero posterior al municipio debe-
garantizarle, como hemos reiterado, su existencia y obje-
to. Reconocer su realidad sociológica significa no apro-
vechar el poder soberano que le otorga al Estado el privi-

(67) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 56.

legio de su posición para atentar contra las demás comuni
nidades o despojarlas de los derechos que se derivan de -
su naturaleza implícita.

3.2 RELACIONES NECESARIAS E INEVITABLES

La comunidad estatal se nos revela como una "sociedad inclusiva" al comprender dentro de sus límites territoriales a un número elevado de grupos sociales entre los que se cuenta el municipio. Así, a pesar de que éste despliega una actividad estrictamente local, y hasta cierto punto independiente, entabla por su posición inevitables tanto como necesarias relaciones con el Estado de que es miembro. Abundaremos en las siguientes líneas sobre la razón de estas relaciones.

Cuando analizamos las características del municipio dijimos que éste era una comunidad natural, orgánica, total o compleja, territorial, mas perfecta que la familia e intermedia. El Estado, siguiendo esta enumeración, comparte con la comuna sus características con la sola excepción de las dos últimas.

En efecto, el Estado -tomado en el sentido de Estado-nación es en principio, de conformidad con la escuela de las formas sociales, una comunidad natural en virtud de derivar de la naturaleza, de constituir una unidad que preexiste y persiste a los individuos y comunidades que lo componen, y de dirigir a un fin colectivo su acción. Es asimismo, una comunidad orgánica porque sus elementos componentes están representados por las comunidades y sociedades intermedias entre el individuo y la entidad estatal

mismas que al perdurar frente al Estado se hallan debidamente interrelacionadas y jerarquizadas en su interior, de ahí que por estas razones, el Estado sea una de las llamadas "sociedades inclusivas" sobre las que W.J.H. Sprott - señala:

"Estas 'sociedades inclusivas' son, en cierto sentido, las unidades acerca de las cuales se realiza el estudio sociológico de las sociedades; pero antes de ver algunos ejemplos de esta clase de investigación, hay una característica importante de las sociedades, en especial de las inclusivas, que debemos mencionar, y es su naturaleza orgánica. Además de los grupos sociales, y determinándolos en gran parte, hay un orden general, un modo general de vida, una red de instituciones políticas, de instituciones económicas y de instituciones culturales, que sustentan y mantienen un sistema de valores y de creencias y prácticas religiosas, todos los cuales impregnan el conjunto de la sociedad inclusiva". (68)

Por otro lado y en relación con la institución municipal se han manejado en este trabajo dos conceptos de -- significados un tanto parecidos pero no sinónimos, a saber: comunidad municipal y municipio propiamente dicho. - Sobre la primera expresamos que correspondía a la base sociológica sobre la que se apoya la entidad edilicia; so--

(68) Sprott, W.J.H., Introducción a la Sociología, trad.- Florentino M. Torner, Editorial F.C.F. (Colección Popular, núm. 52), México, 1973, pág.30

bre ésta indicamos que era esta misma comunidad pero que, a diferencia, se encontraba políticamente organizada. ---
Transladando esta distinción al terreno que nos entretiene podríamos decir que la comunidad municipal se equipara a la nación y que el municipio, guardadas las distancias, al Estado.

El Estado además, continuando con nuestro análisis, es la comunidad total o compleja por excelencia -- en cuanto aspira en todo momento a la satisfacción integral de los requerimientos humanos -biológicos, psíquicos y sociales-, y al agotar en el desarrollo de la actividad de sus integrantes todas las relaciones sociales que el hombre en sociedad reclama pues es elemento distintivo de estas sociedades el que "uno pueda vivir plenamente su vida dentro de él, y encontrar en él todas sus relaciones -sociales". (69) Por su naturaleza, de esta suerte, el Estado tiende a la independencia total frente a otras comunidades semejantes, esto es, ofrece fuerte resistencia a la subordinación de cualquier especie. Esto obedece, entre otras causas, al sustento sociológico e ideológico que lo anima, es decir, a los factores culturales, históricos lingüísticos, religiosos, etc. que conforman el concepto de nación.

(69) Maclver, citado por Sprott, W.J.H.- op.cit.,pág.26

Pero sobre todo es el Estado, junto con el municipio, la otra comunidad territorial, y es la territorialidad de éste, uno de sus datos esenciales, ya que para nosotros, Estado sin territorio no es concebible a pesar de los ejemplos históricos que se quieran esgrimir, - pues es de las relaciones sociales de vecindad entre sus miembros, de donde se desprenden sus rasgos modernos y estas relaciones están estrechamente vinculadas con la territorialidad de la comunidad estatal. Así pues, el Estado dado su carácter geopolítico necesita forzosamente de un asiento para el desempeño de la función cotidiana de materialización de sus fines.

Consignada la diferenciación doctrinal entre sociedades perfectas e imperfectas, apuntamos que la comunidad es una asociación más perfecta que la familia, pero no perfecta del todo. En este sentido, el Estado si lo sería en razón de que caracteriza a esta clase de sociedades el existir por si mismas sin estar comprendidas en una más amplia, requisito que reúne aquél plenamente.

Es menester expresar que hemos usado el término sociedad en sentido lato como sinónimo de grupo social pues ya indicamos que tanto el Estado como el municipio pertenecen al género de las comunidades.

Por tanto y del carácter perfecto de la entidad que venimos estudiando se deduce que ésta no es una -

comunidad intermedia porque hemos señalado que existe con independencia de las demás comunidades, es decir, no se localiza en el interior de ninguna otra. Esto es, que el Estado ocupa en la escala de jerarquías con ajuste a la cual se ordenan las agrupaciones humanas que coexisten en el mismo espacio geográfico que él, el máximo escalón.

Por lo expresado atrás resulta fácil comprender la causa o causas que originan que el Estado y el municipio entablen relaciones constantes, estrechas y vigorosas. En atención a su naturaleza territorial, el segundo se encuentra localizado dentro del territorio del primero. Como consecuencia carácter orgánico el Estado, en un sentido regional, está integrado fundamentalmente por municipios. Debido a su característica de comunidad total o compleja, al tiempo que perfecta, aquél corrige las naturales deficiencias tanto de la familia como del municipio, haciendo acceder a sus miembros a un camino más ancho de desarrollo y de bienestar.

Como comunidad política suprema el Estado hace suyo un fin: el bienestar de todos sus habitantes y en su persecución decanta y amalgama historia, lenguaje, cultura, tradición y mito. En este proceso el municipio, en su carácter de comunidad política primaria, es sin duda una pieza importante pues suma su esfuerzo, también dirigido al bien común, a los objetivos nacionales aportando lo mismo bienes tangibles que espirituales.

Las relaciones que entablan estas dos entidades son entonces tanto naturales como necesarias e inevitables; y no podría ser de otra manera puesto que, como ya asentamos, el territorio del Estado es al mismo tiempo el territorio de sus municipios; la población de éstos es, igualmente, la población de aquél; y, los fines de ambas están dirigidos por igual al bienestar colectivo, en dos grados distintos de competencia, de los individuos que las componen. Seres humanos unidos y vinculados por numerosas afinidades y elementos comunes que los determinan a encuadrarse al mismo tiempo en un municipio y en un Estado sin perjuicio para ninguna de las dos instituciones.

Es un hecho que en la actualidad no se pueda hablar del concepto de municipio sin hacer referencia a esa comunidad territorial más amplia de la cual aquél es parte y que jurídicamente toma el nombre de Estado. Así pues, - salta a la vista que dichas corporaciones no son, de forma alguna, antagónicas, antitéticas ni contradictorias en -- cuanto a su existencia, esencia y fines, sino que más bien se complementan, afirman y evolucionan mutuamente.

Como se observa, no se trata de minimizar a ninguna de las entidades públicas estudiadas antes que el demostrar sus respectivas naturalezas de donde podamos inferir los elementos que les sean comunes pero sobre todo sus diferencias, con el propósito de precisar, hasta donde nos

sea posible, la esfera natural de acción de cada una y -
por ende, sobre esta base, poder determinar el tipo de re-
laciones que deben entablar, o dicho en otro giro, el tra-
to que el Estado, como comunidad superior, debe dispensar
al municipio.

3.3 RECONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO POR EL ESTADO,

Las líneas anteriores han sido encausadas a la demostración de que el municipio es una entidad con vida propia que surge espontáneamente y cuya existencia, por ende, no deriva de la voluntad del Estado. Antes bien, - quedo dicho que, aquél es ontológica y cronológicamente - previo a éste.

Por lo que toca al problema de sus relaciones, veíamos que éstas se originan en razón de que municipio y Estado son comunidades territoriales y que es este último dato el que provoca que en su devenir coincidan en sus -- respectivas existencias y teleologías. Esto es, que el - municipio se encuentra por ello, como expresa De la Gar-- za (70), contenido, no sólo material, especialmente en el Estado, sino también orgánicamente, incrustado en el propio organismo ideal del Estado.

Además, dijimos que la entidad municipal es -- una comunidad política lo que quiere indicar que vive para un fin privativo, el cual se halla enfocado al bien común de sus pobladores. Su función, de esta suerte, señalamos que consiste en la satisfacción de las necesidades-

(70) Op. cit., pág. 65

locales generadas por la conyivencia y las relaciones de contiguidad de varias familias en un determinado lugar.

En esta forma para Bédart Campos, como manifiesta Arturo H. Iturrez, "la politicidad del municipio es constitutiva de su realidad ...pues, toda convivencia de hombres en el seno de una comunidad que tenga por finalidad alcanzar el bienestar general es política por excelencia". (71)

El Estado pues, conforme a estos razonamientos, no ha creado al municipio, de ahí que, en sus relaciones con éste, se deba concretar al reconocimiento de su existencia y de los fines que de ésta se desprendan, es decir, debe limitarse a asegurarle y garantizarle un círculo de acción propio, como una consecuencia del reconocimiento de su realidad, para que esté en posibilidad de cumplir con sus finalidades y deberes.

No se entiende por ello una pretensión de convertir al municipio en una isla dentro del Estado, lo -- que simplemente queremos subrayar es que en su carácter de comunidad política, posee de suyo un campo vital e intocable que al Estado ni a nadie corresponde invadir. -- Pues es claro que la comuna como parte integrante del -- aparato estatal tiene para con él ciertas obligaciones, -- ya que no lo olvidemos, debe coadyuvar en el ámbito muni

(71) Op. cit., pág. 328.

principal a la consecución de los fines nacionales.

La solución del problema radica entonces en evitar, a toda costa, perjudiciales interferencias, invasiones o excesos de parte de cualquiera de los dos entes, principalmente de parte del Estado, cosa que se resuelve con la distinción clara y precisa de ambos campos de acción: el municipal y el estatal. Marcel de la Bigne de Villanueva nos ayuda a comprender mejor esta situación cuando declara que:

"Sin duda, es ya importante reconocer que el poder de los grupos particulares es un poder natural, que se desprende de su existencia misma y que el Estado no tiene que atribuírselos sino solamente reconocerlo. Pero esto no basta; porque es clarísimo que si el Estado es dueño de limitar ese poder y aún de admitir o no la existencia del grupo, no se conformaría con ver limitado su poder por el de otras asociaciones". Y continúa: "Para nosotros, la existencia de los grupos, de los agrupamientos naturales y la determinación de su esfera de acción necesaria no depende del Estado más de lo que la existencia de éste y la determinación de la zona de su actividad propia dependen de los otros agrupamientos naturales". En el supuesto de que se piense que para este autor dichos agrupamientos naturales deben ser soberanos, él mismo declara que: "Estimamos que debe afirmarse enérgicamente el principio de la unidad y la unicidad de la soberanía en -

su dominio, Pero en su dominio solamente... El Estado goza de la soberanía política; sólo de ella goza, rigurosamente hablando; hemos dicho y repetimos que debe vigilar celosamente su poder y no sufrir usurpación de ninguna clase; pero esto no significa de ningún modo que el poder supremo del Estado se extienda a todo y pese, en todos los aspectos, sobre los elementos todos de la sociedad". (72)

Al derecho nacional corresponde, de esta manera, reconocer la existencia del municipio y dotarlo de una esfera de acción que responda a su naturaleza misma a fin de que pueda cumplir sus objetivos fundamentales. Empero, esto que resulta sencillo desprenderlo de lo manifestado no ha sido, sin embargo, fácil llevarlo a la realidad. En efecto, desde la doctrina y la práctica política y administrativa de los países se ha tratado de despojarlo de su verdadera naturaleza y por tanto de una competencia específica y exclusiva. Ello se ha intentado de múltiples maneras: ya desconociéndole su existencia como decíamos; ya reconociéndosela pero al mismo tiempo limitándosela en grado sumo; ya considerándolo como una mera división territorial o administrativa; ya negándole su carácter político; ya apropiándose de sus funciones al grado de desnaturalizarlo; ya arrebatándole el

(72) Citado por Garza, Sergio F. de la, op.cit., págs. 51 y 52.

manejo de su hacienda o sujetándolo a ignominiosos controles o fiscalizaciones; ya imponiéndole gobernantes y formas de organización; etcétera.

Sobre esto, se ha mencionado por algunos tratadistas que entre individuo y Estado no hay lugar para comunidades intermedias de donde concluyen que el municipio, como otras agrupaciones sociales, no existe como tal. Al sostener la tesis precedente, claramente individualista, niegan de paso la innata sociabilidad del ser humano. Para ellos, los hombres voluntariamente erigen los grupos sociales, es decir, en cuanto al Estado opinan que un día un conjunto de aquéllos tuvieron a bien reunirse en una explanada en donde decidieron por unanimidad y mediante un contrato o pacto su creación.

El efecto inmediato de estas ideas se encamina a la legitimación de un Estado todopoderoso frente al individuo aislado, desprotegido y débil; de un Estado que no tolera la permanencia de otros poderes junto a los de él; de un Estado que todo lo puede y -- que, por ello, todo lo arrasa; de un Estado que encarna perfectamente al Leviatán de Hobbes. Por eso se ha dicho que estos argumentos son propios de regímenes totalitarios o dictatoriales pero no de los democráticos. En estos, así lo ha demostrado la historia, el munic-

pio ha obtenido, en sus relaciones con el Estado. Sin embargo, aun en estos sistemas y a despecho del reconocimiento de su existencia como comunidad política basada en la organización estatal no ha sido el respeto a las funciones que le son inherentes el común denominador, puesto que, éstas se han visto a menudo disminuidas, invadidas o conculcadas.

Con lo expresado queremos indicar que el círculo de acción propio del municipio no ha sido siempre el mismo. En efecto, éste ha variado de acuerdo al momento histórico, a las políticas estatales seguidas, al gobernante en turno, etc. a pesar, ello, de que la competencia de la institución municipal es producto de su propia realidad y no de elementos externos. Una de tantas explicaciones que se podrían vertir sobre este fenómeno es la de que aunque los poderes y libertades comunales son, al tiempo que saludables para la vida de la nación toda, frágiles y endebles frente a las comunidades mayores, fundamentalmente frente al Estado. Sobre el particular Tocqueville precisa:

"Pero si la comuna existe desde que hay hombres, la libertad comunal es cosa rara y frágil... Entre todas las libertades, la de las comunas, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones de poder. Entregadas a sí mismas, las-

instituciones comunales no podrían casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte..." [73]

Tocqueville habla de las libertades municipales necesarias para que el municipio pueda realizar, a través de sus órganos de gobierno, las funciones que le son consustanciales a sus estructuras sociopolíticas -, en general, para que la comunidad municipal alcance sus fines últimos. Dichas libertades básicas de la comuna se podrían traducir en las siguientes: darse su propio régimen de gobierno, elegir y remover a sus gobernantes, influir en la elaboración de las políticas locales, en el plano político; y, satisfacer las necesidades de la ciudad, esencialmente, por medio de la prestación de los servicios públicos municipales, en el plano administrativo. Todo ello -- asegurado por una sólida situación financiera y dentro de los marcos legales establecidos que, al mismo tiempo, brinden seguridad jurídica a las personas y a sus bienes.

En este sentido parecen expresarse los tratadistas cuando se refieren a un "derecho propio", "esfera propia de competencia", "radio de acción propio" o "competencia privativa" municipales para indicar aquella área de facultades de que están investidas las comunas y las que no son recibidas del Estado sólo reconocidas por él. Esto -- sin que signifique renuncia alguna del gobierno municipal a las responsabilidades que como parte orgánica del Estado

debe cumplir, o sea, a diferencia de éste, el municipio - tiene dos funciones que satisfacer: una propia, que se de riva como hemos visto de su naturaleza; y otra que le vi ne del exterior en virtud de su situación de comunidad in termedia y que consiste en el acatamiento, en la esfera - comunal, de los fines supremos del Estado.

No es pues, el municipio una entidad que inten te de ninguna forma, como ya se ha dicho, ser soberana -- dentro del Estado pues como apunta Adolfo Posada el con-- cepto de municipio "parece excluir... la condición de in-- dependencia, que lo convierta en Estado supremo", pero -- tampoco es compatible con la "sumisión o absorción del nú-- cleo local por parte de un organismo político superior, - que convierta al Municipio en un mero distrito de gobierno administrativo, sin propia personalidad". (74)

El municipio goza de la personalidad de un su- jeto histórico diferente a los individuos y familias que- lo integran y también al Estado, que éste y el derecho de ben reconocer no fabricar artificiosamente, de ahí, que - deba concedérsele el derecho a poseer una "intimidad", un campo de acción intocable que le permita desarrollarse, - vigorizarse y poder, de esta suerte, colaborar al robuste cimiento y prosperidad del Estado pues es "en la comuna - en donde reside la fuerza de los pueblos libres". (75)

(74) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 66.

(75) Tacqueville, Alexis de, op. cit., pág. 78.

3,4 EL MUNICIPIO Y LOS FINES DEL ESTADO,

El fin del Estado consiste, esencialmente, en la gestión del bien supremo de la comunidad en un círculo social más amplio que el del municipio. Este pues, en virtud de la situación que guarda dentro del Estado, debe participar necesariamente en el logro del fin nacional además de procurar el cumplimiento del suyo, es decir, del inherente a su naturaleza. En efecto, si bien Estado y municipio en su carácter de comunidades tienen fines diferenciados, éstos no se oponen entre sí, ambos por el contrario persiguen el bienestar general de sus integrantes lo que consiguen, y eso es lo que los distingue, de distinto modo y en diferente nivel.

Así pues, mientras la comuna satisface las necesidades de la ciudad, el Estado se encarga de los requerimientos que rebasan esos límites y de aquellos que a pesar de originarse o repercutir en el terreno municipal corresponde a éste resolver.

No obstante, la posición particular del municipio determina su participación en las tareas estatales. Ello no es extraño si consideramos que el municipio es parte de la comunidad nacional, lo mismo sucede con el territorio donde se asienta y sus órganos de poder representanzas del complejo sistema de organización del gobierno -

nacional. En una palabra, si el municipio está ubicado orgánicamente en las estructuras del Estado debe, entonces, participar también en su gobierno y administración. La fórmula estriba en conseguir que la entidad edilicia cubra sus responsabilidades para con el Estado sin que ello de lugar al incumplimiento del objetivo que es su razón de ser, o sea, "debe subordinarse a los fines generales de éste, pero sin que signifique el aniquilamiento del municipio" (76), o como expresa Gamas Torruco:

"El problema fundamental que plantea la relación del Estado con el municipio es indudablemente preservar la integridad de aquél sin socabar la libertad de éste". (77)

Conforme a esta separación de funciones De la Garza (78) divide los fines del municipio en dos clases: aquellos estrictamente locales derivados de su condición de comunidad político-territorial, y aquellos que provocan su situación de pieza del mecanismo estatal. Denomina a los primeros propios, o sea, a los que pugnan por la satisfacción de las necesidades vecinales y a los segundos delegados ya que consisten en la colaboración que el municipio presta al Estado en la realización de sus fines. Para es-

(76) Iturrez, Arturo H., op. cit., pág. 319

(77) Op. cit., pág. 188

(78) Op. cit., pág. 68.

te autor los fines propios de ningún modo deben estar supeditados a los delegados.

Hemos manifestado en varias ocasiones, la existencia de dos escuelas o teorías sobre el origen de la institución municipal: la sociológica y la legalista. Resulta claro que las conclusiones anteriores se desprenden de la primera posición, o sea, de la que otorga a la comuna vida y fines propios que Estado e individuo reconocen no crean. Distintas entonces serán las consecuencias de adoptar la segunda corriente. Evidentemente, si se niega a dicha entidad su raigambre sociológica su perfil político, convirtiéndola en una simple circunscripción territorial y administrativa, sus órganos representarán directamente al Estado en esa jurisdicción, o en otras palabras, el municipio resultará un mero auxiliar de la maquinaria estatal. Los efectos de este pensamiento pueden ir desde el desconocimiento de los fines propios o hasta comprimirlos al grado de aniquilar todo espíritu comunal. En torno a este asunto el jurista mexicano Carlos Ramírez Zetina, haciendo alarde de concisión y exactitud, señala:

"Dado su esencial elemento de territorialidad, el Municipio coincide constantemente en su existencia y funciones, con la otra comunidad de carácter territorial: el Estado. Una errónea valorización de esta circunstancia, ha fundado el intento de hacer del Municipio sólo una ins

titución auxiliar del Estado. Contra esto es necesario -- afirmar que la perfección de la vida ciudadana exige que no se vea en los municipios, simples ruedas de engranaje con la maquinaria central del Estado. El problema se resuelve pulcramente cuando el Derecho reconoce que el Municipio tiene una finalidad propia e intocable por el Estado, y otra delegada por este último. El fin propio se resume en la satisfacción de las necesidades de la Ciudad, que pueden concretarse en necesidades de comunidad y seguridad. El fin delegado consiste en la ayuda que el Municipio presta al Estado para la realización de los fines de éste, que tienen alguna trascendencia o causa en el territorio municipal. La ayuda al Estado debe ser tal, que no absorba la actividad del Municipio, con perjuicio del fin propio". (79)

Así las cosas, el municipio, y en esto se distingue del Estado, está obligado a cumplir, dentro de sus límites, con dos misiones: una relativa a su objeto como entidad natural y política y la otra relacionada con los fines del Estado. Por esa razón, su gobierno al mismo tiempo que es representante de la comunidad municipal lo es del gobierno estatal. Dificil situación que se resuelve cuando el segundo dispensa, en sus relaciones, un tratamiento respetuoso a la comuna; cuando le reconoce fun--

(79) Op. cit., pág. 237.

ciones y actividades inherentes a su naturaleza y le encomienda tareas nacionales que no las lesionen; cuando a pesar de su preeminencia no lo convierta, alegando "razones de Estado", en un apéndice del poder central subordinando sus fines propios a los delegados. De ahí que resulte -- tan importante precisar con toda limpieza los fines y funciones del municipio con el propósito de librarlo de interferencias, de excesos, pero fundamentalmente, de invasiones por parte del Estado.

CAPITULO CUARTO

Sistema de Relación

4.1 PLANTEAMIENTO INICIAL.

Dada su naturaleza y fines el municipio debe ser reconocido por el Estado, o en otros términos, debe recibir de éste un trato respetuoso que se traduzca, realmente, en el aseguramiento y garantía de las libertades indispensables para su cabal desarrollo económico, político y social. Sobre esta base y no otra deben establecerse las relaciones entre ambas entidades. El problema se traduce pues, como lo hemos afirmado a lo largo de este trabajo, en ponderar y fijar el alcance de tales libertades a manera de evitar, por un lado, el rompimiento de la unidad estatal y, por el otro, la desnaturalización de la comuna.

Situación nada fácil de resolver si consideramos que históricamente la comunidad municipal ha sido víctima del poder avasallador del Estado como regla, y sólo por excepción se ha respetado su círculo de acción y permitido el ejercicio de los derechos inmanentes a su conformación sociopolítica.

Ciertamente, a despecho de la convencedora lógica de las tesis sociológicas sobre el origen del municipio se tiende en la doctrina y práctica políticas a negar o -- por lo menos desvirtuar su realidad, arrancándole derechos

y libertades en beneficio del Estado, De esta guisa, aunque resulta diáfano a la luz de la actual filosofía política que la base de las relaciones entre dichas agrupaciones ha de construirse sobre el respeto mutuo y la coordinación, raramente, estas ideas han sido punto de partida en la elaboración de los sistemas de relación ya que, como decíamos, no siempre se le ha reconocido a la entidad edilicia consistencia sociológica y por tanto capacidad de organizarse políticamente.

Como se observa, este problema se vincula estrechamente con la bifurcación del pensamiento al analizar el surgimiento del municipio en las dos grandes corrientes varias veces señaladas y que en este punto se proyectan a las relaciones que fatalmente establecen municipio y Estado.

Del mismo modo, se pueden resumir en dos las actitudes que puede asumir el Estado para con el municipio en tratándose de las relaciones que necesariamente en tablan, esto es, o aquél reconoce a éste con todos los efectos que de ello se derivan, o, le niega toda posibilidad de vida propia, asimismo, con todas las consecuencias que ello implica.

Cabe destacar que la elección de la concepción que se adopte -jusnaturalista o legalista- será influenciada por el tipo de régimen político en que se viva o de

sea vivir sea éste democrático o autocrático pues la primera de las teorías mencionadas es propia de las democracias en virtud de que sólo en estos sistemas de gobierno se presenta el medio propicio para el desenvolvimiento integral de la comuna mientras que la segunda tesis se identifica con las autocracias en atención a que por su naturaleza refutan la existencia de auténticos municipios libres.

En efecto, como sabemos el sistema democrático se rige por el principio filosófico-político de la subsidiariedad el cual presupone orden y jerarquía en la vida social y el que además prescribe que lo que pueda hacer una entidad menor no lo debe hacer una entidad mayor. Es decir, conforme a este principio la sociedad está constituida por un conjunto de grados o escalones entre el individuo y el Estado, o sea, por una serie de sociedades entre las que se halla el municipio. De ahí que sea en este ambiente donde pueda germinar la tesis autonomista sobre las relaciones entre las comunidades que hemos venido estudiando y la cual reza "...que el municipio tenga poderes inherentes y propios, por el sólo hecho de existir, - le corresponden facultades de gobierno y derecho a recursos que él no recibe del Estado, sino que le son propios- e inherentes" (80), ya que, como asienta Arnaldo Schwerert

(80) Dana Montaña, Salvador M. La Autonomía Municipal, Revista de la Facultad de Derecho, año I, núm.3, septiembre-diciembre 1961, Maracaibo, Venezuela, pág. 46.

es la democracia"...el sistema de gobierno que estimula y permite el desenvolvimiento de la autonomía local, sin -- desmedro de la unidad esencial del Estado". (81)

A diferencia, los regímenes autocráticos se ca-
racterizan por el desconocimiento o, en el mejor de los -
casos, por la restricción de las libertades y derechos --
del individuo, así como también, por la negación de las -
comunidades intermedias entre el hombre y el Estado. En -
estos sistemas de gobierno, en efecto, el Estado centrali-
za y absorbe todo lo que se halla bajo su sombra no exis-
tiendo posibilidad alguna de participación de las mayo---
rías en la formación y tareas del gobierno y, menos aún,-
la permanencia de comunidades libres a las cuales ni si--
quiera se les reconoce en principio. Es el Estado aquí -
la realidad suprema a la que el ser humano está subordina-
do y ante la cual sacrifica su libertad y sus más elemen-
tales derechos. En este marco prospera la tesis centra--
lista o administrativista para la que el municipio "...es
una creación legal, no es un ente natural, sino que es --
una creación artificial, no natural ni espontánea, es una
entidad que existe porque el Estado la crea, que no tiene
poderes propios, sino que tiene los poderes que el Estado

(81) Seherert Ferrer, Arnaldo, El Municipio Autónomo co-
mo Instrumento del Progreso Político, Económico y So-
cial, Revista de la Facultad de Derecho, año II, nú-
mero 5, mayo-agosto 1962, Maracaibo, Venezuela, pág.
33.

le dá, y, por consiguiente, que el Estado le puede retirar". (82)

Fácil es pues, decimos con Rodríguez Arnaiz - (83), comprobar la clase de gobierno de un país por el análisis de la conformación de sus municipios. En regímenes dictatoriales, continúa dicho autor, no hay municipios autónomos, habrá dependencias administrativas, instituciones de mando disfrazadas de tales, pero no municipios en los que se gobierne con la participación y de acuerdo a la voluntad de todos los ciudadanos.

Respecto al problema fundamental que plantea la relación del Estado con el municipio expresa Gamas Torruco (84) que son dos los sistemas que se han ideado para regular esa relación: el centralizado y el descentralizado.

En opinión de este jurista la relación es centralizada si se presentan los elementos siguientes: 1) - Las facultades otorgadas a los órganos de Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los-

(82) Dana Montaña, Salvador M., op. cit., pág. 46.

(83) Rodríguez Arnaiz, Manuel, Autonomía Municipal, Revista del Foro, Colegio de Abogados de Lima, año - LIII, núm. 2, mayo-agosto 1966, Perú, pág. 14.

(84) Op. cit., págs. 188 y 189.

Órganos municipales es notoriamente reducida. Esto significa que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por autoridades ajenas al mismo; 2) Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica; forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia de los órganos municipales con respecto a los órganos nacionales; y, 3) Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de éste.

En cambio, para el mismo autor, la relación es descentralizada si: 1) Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo; 2) Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias; y 3) Los órganos municipales aplican el orden nacional sólo en determinados casos.

El maestro José Gamas Torruco en nuestro modo de pensar confunde la descentralización con la autonomía municipal por lo que discrepamos de su clasificación además no la admitimos porque aunque pensamos que son dos --

los sistemas que se han elaborado para regir las relaciones Estado-municipio no estamos de acuerdo en incluir entre ellos a la descentralización. Para nosotros son, a diferencia, la centralización y el régimen de autonomía los sistemas que nos marcan los extremos en las relaciones entre ambas entidades. Ello no quiere decir, sin embargo, que sean las únicas formas que se pueden dar en la práctica, aceptamos desde luego que estas fórmulas -- que pudieramos llamar puras aceptan grados o matices, pero, sostenemos que cualquiera que sea el sistema que se adopte se identificará necesariamente con cualquiera de aquéllas.

No obstante, enseguida explicaremos en sendos apartados la centralización, la descentralización y la autonomía municipales no porque aceptemos una clasificación tripartita sino, antes bien, porque nos interesa -- analizar por separado los rasgos característicos del segundo sistema de relación en atención a que la doctrina mexicana contempla al municipio como una forma de descentralización administrativa que denomina por región, lo que consideramos por otro lado un error.

Es menester, finalmente, hacer la aclaración de que no usaremos los términos centralización y descentralización en el sentido que les ha consagrado el Derecho Administrativo sino en una acepción más amplia, pues

como acertadamente señala Acoŝta Romero ambos términos - pueden "...comprender dos significaciones: La política y la administratiya, la primera c rresponde a la forma de Estado o forma de gobierno, y la segunda estimamos se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos dependientes del poder ejecutivo..." (85) De esta suerte, utilizaremos dichos vocablos en su primera connotación y cuando lo hagamos en relación con lo administrativo as  lo consignaremos.

(85) Op. cit., pág. 13.

4.2 CENTRALIZACION.

La palabra centralización deriva del vocablo - centro (del lat. centrum y del gr. kentron, agujón, pun-to) y se refiere a la acción de "llevar al centro", es de cir, a aquella acción que se orienta de la periferia a un centro o punto común, por lo que también sugiere la idea- de concentración, de acumulación.

Así, si llevamos este pensamiento a la vida so-cial, la centralización conforma un sistema en el cual - existe un poder central absoluto de donde emanan la tota- lidad de las decisiones que afectan a la entidad por ente- ro. Este sistema pues, por su propia naturaleza, no tole- ra mas que la presencia de una relación jerárquica entre- el conjunto de órganos que lo componen, esto es, da lugar a la estructuración de dichos órganos de forma vertical y en base a relaciones de subordinación y de dependencia a partir del que se encuentra en la cúspide hasta llegar al de menor rango, constituyendo de esta manera una fuerte y compacta unidad.

El régimen centralista es comparable, en este- orden de ideas, a una verdadera maquinaria dentro de la - que individuos, comunidades y órganos son sólo piezas a - su servicio. No se admiten en esta forma de organización política otros poderes al lado del central ni tampoco la-

existencia, obviamente, de otros focos de decisión. Sal-
tan a la vista, las razones por las que los gobiernos ab-
solutistas y dictatoriales se acogen, sin excepción, a es-
te añejo sistema.

Para André Hauriou la centralización es -
"...la acumulación en manos del Gobierno Central de todo-
lo que existe en un pueblo de poder de Estado, es decir, -
de poder político y temporal, civil o militar, de suerte-
que el Estado sea unidad política, diplomática, legislati-
va, judicial, militar, etc." (86)

Empero, estos conceptos que definen lo que po-
dríamos denominar centralización política tienen de acuer-
do con el maestro Acosta Romero, como ya apuntamos, otra-
significación mas limitada: la administrativa. En efec -
to, usamos el término en sentido político si queremos in-
dicar la forma de un Estado, a diferencia, si deseamos re-
ferirnos a la organización de los elementos administrati-
vos dependientes del poder ejecutivo le estaremos dando -
la segunda significación, o sea, la administrativa. El -
maestro Andrés Serra Rojas nos ayuda a entender mejor es-
ta distinción de grado cuando señala que:

"Las formas de organización política compren -

(86) Citado por Castro A. Evangelina, Estructura y Funcio-
nes del Ejecutivo Gubernamental Mexicano, Revista -
del I.T.A.T. editada por la Secretaría del Trabajo y
Previsión Social, núms. 20 y 21, mayo-diciembre -
1963, México, pág. 69, nota núm. 20.

den todos los aspectos del Estado, es decir, es un conoci
miento que abarca la totalidad del orden jurídico vigente
en un Estado determinado y que comprende a todos sus órga
nos.

Las formas de organización administrativa se -
refieren a un aspecto parcial de esa actividad, aquella -
que regula al Poder Ejecutivo, al gobierno..." (87)

Hecha la diferenciación, es conveniente seña -
lar que por la naturaleza de esta investigación hablare -
mos fundamentalmente de la centralización política más -
que de la administrativa.

Así pues, el municipio autónomo halla en el ré
gimen que nos ocupa el medio menos propicio para su desa-
rrollo, ya que, esta forma de organización política lo -
considera como un órgano jerárquicamente dependiente mas,
al negarle su carácter de entidad política y, por ende, -
su derecho a gozar de una personalidad jurídica propia.
Es el municipio en los sistemas centralistas una circuns-
cripción territorial y administrativa artificial y a la -
cual nada anima de sociológico. En relación con la insti
tución comunal en el seno de una organización centraliza-
da Alberto Domicheli nos dice:

(87) Op. cit., pág.

"En el Estado centralista carece el Municipio de personalidad propia por estar jerarquizado y sometido a un gobierno superior. Sus leyes podrán provocar con - flictos de competencia entre los poderes públicos, pero nunca infracción de 'derechos' municipales inexistentes".

(88)

En efecto, en estos regímenes los poderes loca les ceden y desaparecen frente al poder central, transfor mándose en ellos el municipio en un mero apéndice de la - maquinaria estatal pues, a decir de Aherens, "...según es ta concepción -la centralizadora- la comuna no tiene su - existencia sino por el Estado y no tiene facultades más - que por delegación del poder central; no tiene una indivi dualidad viviente, sino una porción del territorio que es te ser omnipotente, llamado Estado, distribuye en departa mentos, cantones, comunas". (89)

De manera similar, Adolfo Posada opina que la centralización respecto al municipio es "...la sumisión o absorción del núcleo local por parte de un organismo polí tico superior, que convierte al Municipio en mero distri-

(88) Demicheli, Alberto, El Régimen Municipal y las Consti tuciones, Revista de la Facultad de Derecho y Ciénci as Sociales, año III, núms. 2 y 3, abril-septiem - bre 1952, Montevideo, Uruguay, pág. 637.

(89) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 75

to de gobierno o administrativo, sin propia personalidad, o bien en parte". (90)

Vistos los rasgos más relevantes del sistema centralizado reiteramos que nuestra tesis es en el sentido de considerar al municipio como una comunidad natural-producto de la intrínseca sociabilidad del ser humano que existe por ello, independientemente, de la voluntad del Estado al que incluso precedió en su aparición y la cual es capaz de organizarse políticamente en gracia al poder-sociopolítico que se deriva de la raigambre sociológica que lo anima y da consistencia. En suma, defendemos la escuela jusnaturalista de la comuna en contraposición a la corriente legalista o centralista que reza que el municipio es una creación de la ley de la que recibe, por delegación, sus facultades y atribuciones.

De esta manera las cosas, no podemos admitir, ni siquiera parcialmente, la concepción centralista ya que este sistema choca violentamente con todo lo que hemos afirmado en este trabajo. Recordemos que ambas tesis son esencialmente antagónicas. En nuestro concepto, la institución comunal es una forma típica de organización democrática, en cambio, la tesis centralista se apega, como hemos manifestado, a las estructuras totalitarias o

(90) Idem., pág. 74

autoritarias de gobierno.

Sin embargo, se señala insistentemente que la tendencia del Estado moderno es hacia la centralización, entre los que así opinan está Arturo H. Iturrez, mismo que ha dicho:

"Sabemos que la creación de los Estados modernos y su estructuración constitucional ubica al municipio en una posición subordinada... El proceso de centralización de las funciones estatales -lógicas y necesarias y - cada día más fuertes- es contraria a una concepción del municipio totalmente autónoma". (91)

Estamos en parte de acuerdo con este autor en que la tendencia actual se encausa hacia la conformación de un gobierno "fuerte" pero sentimos que dicho proceso debe tener un límite, esto es, no creemos que exista ninguna razón, por "lógica y necesaria", que pueda justificar el despojo de los fines naturales de la comuna y, menos aún, atentar contra su existencia misma. Ello, por otro lado, perjudicaría más al Estado que beneficiarlo, o sea, estamos convencidos que es más saludable que éste cuente con municipios libres que cualquier ventaja que pudiera traer aparejado su aniquilamiento.

(91) Op. cit., pág. 317.

Creemos haber demostrado en los primeros capítulos que el municipio disfruta de una personalidad que le viene de su origen natural y clara esencia política y la que el derecho nacional se concreta a reconocer. Así, el mejor argumento para comprobar que la corporación municipal no es un órgano centralizado es, precisamente, la personalidad con que se ostenta misma que su reconocimiento por el Estado hace jurídica y de la cual carecen las entidades públicas centralizadas.

Finalmente, deseamos a manera de resumen agotar el tema que estamos desarrollando con las siguientes líneas del maestro Arnaldo Sehwerert Ferrer.

"Con tales antecedentes históricos y doctrinales fácil resulta deducir, luego de una breve observación de los regímenes de fuerza existentes, y en particular, de los impuestos como instrumentos del imperialismo comunista, que el Municipio en tales regímenes, no existe como institución política, quedando por lo tanto relegado a lastrar una existencia precaria de circunscripción territorial de modestos fines administrativos, en la medida en que éstos le son concedidos por la autoridad omnipotente del gobierno central del Estado". (92)

(92) Op. cit., pág. 32.

4.3 DESCENTRALIZACION.

Esta fórmula de organización representa la acción inversa a la centralización, o sea, la que se manifiesta de un centro a su periferia. Por ella, los regímenes políticos centralizados, ante inminentes presiones de la realidad socioeconómica, permite la fragmentación de su poder a través de la delegación de atribuciones a órganos inferiores cuidando, al propio tiempo, no dañar la unidad superior de la estructura política.

Hay pues, en este sistema una distribución de funciones que siguen la dirección centro-periferia y de arriba a abajo, de ahí que, por sus elementos característicos la descentralización sea una variante de la organización centralizada como veremos más adelante.

De igual modo que para la centralización, encontramos dos clases de descentralización, a saber: la política y la administrativa, siendo por tanto aplicable lo externado líneas atrás a propósito de aquélla. Además, la práctica de los países exhibe que de éstos sistemas el más utilizado es el segundo mismo al que nos referiremos a continuación.

Para Evangelina Castro la descentralización administrativa es el régimen "...que parcialmente administra los asuntos públicos contando con cierta autonomía,

aunque permanece ligado al poder político y bajo una tutela administrativa. Estas formas descentralizadas fraccionan el poder del Estado, multiplican el número de personas jurídicas diversificando los regímenes jurídicos y los patrimonios". (93)

La descentralización administrativa, escribe Serra Rojas citando a Maurice Hauriou, que constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja subsistir un control del gobierno central del Estado, y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo". (94)

Resulta explicable, vistas las definiciones precedentes, la elección de la descentralización administrativa en atención a la finalidad estatal. Es evidente que aquélla surge dentro de un sistema centralizado el que la instaure con el propósito de hacer más ágil la ad-

(93) Op. cit., pág. 70.

(94) Op. cit., pág. 579.

ministración pública en las complejas naciones modernas; el Estado centralista ante la imposibilidad de atender y dar solución a todos los problemas que se presentan re - parte facultades a entidades orgánicas que el propio Es - tado crea por la sólo necesidad de eficiencia y hasta el límite que permita mantener la estructura centralizada - de gobierno. Por eso decíamos que el sistema más practi - cado es el de la descentralización administrativa, régi - men que garantiza a unidad del poder político pues sólo - se delegan facultades administrativas, en la mayoría de - los casos, restringidas y sujetas a la fiscalización y - control por parte del Centro.

En efecto, Evangelina Castro refiriéndose a - las causas que provocan la descentralización manifiesta:

"El creciente movimiento dinámico del Estado - moderno, ha venido a crear una serie de problemas que - dentro de los regímenes centralizados han tenido que ser canalizados y resueltos por medio de métodos que exigen - del Poder Público la delegación de ciertas facultades - que con cierta relatividad vienen a significar una limi - tada y precaria autonomía"; y añade: "La división del - trabajo es fundamental dentro de un Estado moderno, pues el crecimiento desorbitado de las funciones estatales - constituye un alud de problemas que al parecer no ten -

drían solución; en elemento fundamental se convirtió la distribución de las labores gubernamentales". (95)

Apoyando lo anterior Sergio Francisco de la Garza ha escrito:

"...supone, la descentralización, que el Estado separa, por división de trabajo y de mayor eficiencia, ciertas atribuciones que le son propias y las concede o delega a otros organismos, de creación estatal, a fin de que que las realice". (96)

Se colige de lo apuntado que el Estado centralista delega a entidades inferiores de su creación, dentro de las que incluye al municipio, potestades que le son propias, lo que quiere decir que para la descentralización no existen entidades verdaderamente libres, sólo órganos sujetos a la voluntad estatal. Por todo ello, estamos ciertos que la descentralización administrativa es una variante de la centralización política y, específicamente, aquella forma última que el Estado centralista puede asumir sin quebrantar su cerrada unidad de mando, ya que de hacerlo, le implicaría convertirse en democrático al permitir, en consecuencia, la existencia plena de las corporaciones locales.

(95) Op. cit., págs. 73 y 74

(96) Op. cit., pág. 75

Salta a la vista que en cuanto al municipio sucede, en el régimen descentralizado, casi lo mismo que en la centralización, o sea, le es también negada su esencia como comunidad sociológicamente viva y teleológicamente - consciente y, por ende, no se le concede derecho a la autonomía que le corresponde; sino que, y en ésto estriba - su diferencia con el anterior sistema, cuando el Estado - lo tiene a bien concede una artificial y precaria autonomía al municipio consistente en el otorgamiento de una - personalidad jurídica, la dación de ciertos derechos públicos, la creación de un patrimonio y el reconocimiento de órganos de representación, pues como precisa un simpatizando de este régimen:

"...teórica y prácticamente, un municipio, se instituye como un organismo descentralizado dentro de un Estado, cuando por la extensión territorial de éste, - obras y servicios públicos de carácter puramente local no podrían ser atendidos eficazmente por un gobierno unitario o central, sin perjuicio o sacrificio de los intereses estatales, generales o nacionales". (97)

La doctrina mexicana en esta materia, encabezada por los maestros universitarios Gabino Fraga y Andrés-Serra Rojas, sostiene que el municipio es una forma de -

(97) Guzmán Lozano, Emilio, op. cit., pág. 92:

descentralización administrativa a la que denomina "por -
región". Para el primero de los catedráticos mencionados
la descentralización por región "...consiste en el esta -
blecimiento de una organización administrativa destinada
a manejar los intereses colectivos que corresponden a la
población radicada en una determinada circunscripción te -
rritorial", de donde concluye que "...el municipio es una
forma en que el Estado descentraliza los servicios públi -
cos correspondientes a una circunscripción territorial".

(98)

Por su parte, el maestro Serra Rojas considera
que la descentralización administrativa regional "...es -
una forma de organización administrativa descentralizada,
que tiene por finalidad la creación de una institución pú
blica, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio
y un régimen jurídico..." y agrega: "La forma más caracte
rística de la descentralización regional en el derecho -
constitucional y administrativo mexicano, es el municí -
pio". (99)

No compartimos con estos tratadistas la idea -
de que el municipio sea una forma de descentralización ad
ministrativa por las razones señaladas en abundancia a lo
largo de esta tesis. La comuna no es para nosotros, per -

(98) Op. cit., págs. 205 y 206.

(99) Op. cit., págs. 479 y 480.

mítasenos la insistencia, una circunscripción territorial o administrativa creada por el capricho estatal y a la que el Estado asigna, en atención a la eficiencia del gobierno, facultades las más de las veces atentatorias a la dignidad comunal que además puede retirar en cualquier momento, antes bien, estamos convencidos que el municipio es una institución natural a la que no puede negarse su carácter político, no sólo administrativo, y la cual posee una esfera de acción propia que el Estado está obligado a reconocer.

Entre los tratadistas mexicanos que no compar-
ten como nosotros esta opinión se encuentra el administra-
tivista Miguel Acosta Romero cuando manifiesta que si
"...el municipio es un órgano político administrativo con-
cebido en la Constitución (se refiere a la mexicana), des-
de un punto de vista estrictamente político, es dudoso
que pudiera hablarse de descentralización por región, ya-
que hay características teóricas comunes entre el munici-
pio y las entidades federativas y resultaría que estas úl-
timas (los Estados de la federación) también serían des-
centralizados por región, por lo que consideramos que es-
ta clasificación debe superarse y considerar al municipio
como una de las esferas previstas en la Constitución den-
tro del Estado Federal", y continúa, "...pero que no tie-
ne como tal, ninguna característica de organismo descen-

tralizado administrativo, ya que el municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar..."

(100)

En igual sentido se expresa el jurista argentino Arturo H. Iturrez:

"Hemos afirmado que la comuna no es una mera - descentralización administrativa, destinada a la prestación de servicios, sino también la unidad política local. Si se cree que el municipio debe ser un órgano de expresión de la soberanía popular, debe admitirse que pueda actuar como órgano político, si bien dentro de su esfera".

(101)

Por último, y sin que en definitiva admitamos este régimen, cabe añadir que hay autores que sostienen - que la descentralización administrativa representa un paso importante para liberar al municipio del yugo central - y preparar el camino hacia su auténtica emancipación. - Puede o no ser cierta la aserción anterior, de lo que si - estamos seguros es que la libertad municipal se encuentra siempre amenazada por el absolutismo de todos los tiempos listo para atentar contra ella.

(100) Op. cit., pág. 13.

(101) Op. cit., pág. 329.

4.4 AUTONOMIA O AUTARQUIA.

Si el Estado reconoce al municipio las características explicadas en la primera parte de este trabajo, es decir, si ve en él a una comunidad natural anterior al Estado compuesta fundamentalmente de familias convivientes en un mismo territorio y cuyo propósito a fin consiste en la solución de las necesidades colectivas que genera dicha convivencia; pero si además, admite su carácter de unidad política básica capaz de organizarse y governarse a sí misma y de allegarse y administrar un patrimonio, en suma, si le considera capaz de autodeterminarse dentro de sus límites, las relaciones que se dan fatal e inevitablemente entre ambas entidades serán, por parte del Estado, sobre la base de respeto y reconocimiento de la institución comunal y de tutela de los derechos y poderes que de su existencia se derivan.

De esta manera, el municipio se convierte en sujeto de derechos y obligaciones al reconocerle el sistema jurídico del Estado una personalidad, éste pues eleva a la comuna "...a la condición de personalidad sustantiva, capaz de generar y de regular una propia vida jurídica, pero en este caso contenida en el sistema de derecho positivo y constitucional de un Estado, y aunque sea formando parte de su estructura". (102)

(102) Demicheli, Alberto, op. cit., pág. 641.

Esa personalidad reconocida, escribe el Dr. Gómez Hernández, dota a los organismos autónomos de capacidad civil de querer y obrar, convirtiéndoles en titulares de derechos subjetivos, aun cuando estén, por su condición de entes públicos, unidos en la realización de los fines generales. (103)

A este sistema de organización política fundado en el reconocimiento cabal de la comuna por parte del Estado, a través del otorgamiento de la personalidad jurídica que le concede la posibilidad de acción y de defensa de sus propios intereses, ha sido bautizado por la doctrina de muchas maneras entre las que sobresalen las siguientes: autonomía, autarquía, autarcía, selfgovernment, etc. Términos todos que para algunos tratadistas tienen, exactamente, la misma significación, o sea, que son sinónimos. En efecto, Alberto Demicheli, citado por Jorge Rojas Espinosa, asienta:

"La palabra castellana autonomía es sinónima de la voz italiana autarchia, cuya traducción es autarquía; de la griega aytarkita, cuya traducción es autarcía; y de la inglesa selfgovernment que significa gobierno propio... Autonomía y autarquía significan una misma cosa, con la sola diferencia de que la primera es expresada

(103) Gómez Hernández, Francisco I., Apuntes sobre la Autonomía Municipal, Revista Cubana de Derecho, año XXVIII (nueva serie), núm. IV (101), octubre de 1956, La Habana, Cuba, pág. 57.

sión habitual en los idiomas francés y español, y la segunda en el italiano, en cuyo léxico no existe la palabra autonomía. Por otra parte, tanto la autonomía como la autarquía son susceptibles de una cantidad innumera de grados, que dependen del alcance más o menos riguroso que se le imprima a la tutela administrativa. Y es imposible encontrar términos adecuados para designar cada uno de estos grados. En conclusión, autarquía, autarcía y selfgovernment, significan tanto como autonomía, término que en nuestra lengua los compendia y resume a todos". (104)

En idéntica forma se manifiesta el Dr. Francisco I. Gómez Hernández:

"La palabra 'autonomía' se deriva de dos voces griegas que significan: por sí mismo y ley. Es sinónima de la voz italiana 'autarchia', que se traduce en castellano como autarquía y de la palabra griega 'aytarkita', cuya traducción es autarcía. La palabra inglesa 'selfgovernment', que es equivalente, también significa gobierno propio o gobierno por sí mismo". (105)

Contrariamente, existen autores que no piensan que tales vocablos expresen lo mismo, para ellos, son

(104) Rojas Espinosa, Jorge, Gobierno Municipal Autónomo (II), Revista del Colegio de Abogados, Tomo VII, año VIII, núm. 79, julio de 1952, San José, Costa Rica, pág. 209.

(105) Op. cit., pág. 49.

ideas que por el contrario encierran distintas significaciones. Para Francisco de la Garza, por ejemplo, autonomía y autarquía son conceptos diferentes en virtud de que la primera implica que "la entidad tiene en sí misma la norma de la acción" mientras que autarquía solamente significa "gobierno propio con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción" delimitada por "una norma, cualquiera que esta sea". (106)

Nuestra opinión, después de haber manifestado las dos tesis al respecto, coincide con la de Cesar A. Quintero en que la proliferación de términos en vez de aclarar el punto sólo favorece la confusión de ahí que resulte innecesario asimilar a nuestro lenguaje la palabra autarquía con un sentido distinto al de autosuficiencia o independencia económicas, que es su verdadero significado, tratando obstinadamente de identificarla con el vocablo autonomía.

"No compartimos esta tendencia a dar al término autarquía una peculiar acepción, extraña a la única que tiene en nuestro idioma, o sea, capacidad de un país para bastarse económicamente a sí mismo.

(106) Llovera, citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 74.

Consideramos que la aludida tendencia, lejos - de precisar conceptos, engendra innecesarias complicaciones.

Por ello, el término autonomía sigue siendo el más adecuado para designar el status del municipio con personalidad jurídica y, por tanto, con derecho a administrar su patrimonio". (107)

Hacemos extensivo el anterior comentario a la palabra autarcía la cual tiene una acepción distinta a la que se le quiere asignar y ajeno completamente a nuestra lengua. Respecto al término selfgovernment de origen anglosajón entendido como autogobierno, gobierno por sí mismo o gobierno propio podría ser sinónimo de autonomía, sin embargo, preferimos éste por ser el que con más exactitud describe la situación que nos ocupa.

Ciertamente, volviendo a la discusión inicial, se ha pretendido sin necesidad incorporar la palabra autarquía con una significación muy distinta a la que le corresponde, a saber: autosuficiencia económica, para demostrarlo permítasenos varios ejemplos:

Según De la Garza debemos preferir la autar -

(107) Quintero, César A., La Autonomía Municipal y su Estructura Económica, Anuario de Derecho de la Universidad de Panamá, año II, núm. 2, enero 1956-mayo 1957, Panamá, pág. 50

guía a otras denominaciones en gracia a que ésta "...no supone esa delegación de funciones (de parte del Estado)- ni consiste únicamente en un relajamiento de vínculos de la autoridad municipal respecto de las autoridades del gobierno central", sino que antes bien, "implica por el contrario, el reconocimiento, en un principio, de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentado en el respeto a los miembros, vecinos, - ciudadanos". (108)

Conforme a Aherens, en un sistema autárquico - "...la comuna es considerada -en sus relaciones con el Estado- como una individualidad natural colectiva, que tiene en sí misma el principio de una vida propia, como una persona mayor, teniendo todo el derecho de administrar - ella misma sus negocios y teniendo solamente con los círculos superiores y con el poder central relaciones orgánicas que deben encontrar una justa expresión en la organización comunal". (109)

Para Austin Mac Donald, por su parte, la autarquía "...simplemente significa que la supremacía estatal será ejercitada únicamente con respecto a asuntos de interés estatal y que en los asuntos locales la autoridad permanece en cada comunidad". (110)

(108) Op. cit., pág. 75.

(109) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 78.

(110) Idem., pág. 83.

Creemos que los pensamientos citados se refiereren al municipio autónomo antes que al municipio autárquico o autarcico ya que, con independencia de que abundemos más tarde, el vocablo autonomía se aplica a aquél sistema por medio del cual el Estado supone a la comuna un grupo humano de origen natural y perdurabilidad sociológica alque por ello dota de personalidad jurídica, o mejor, de ciertas condiciones de capacidad para que pueda conducirse y cumplir por sí mismo las atribuciones que en atención a sus propios fines le corresponden. Fines estos que el Estado garantiza y cuia, por otro lado, de no conculcar.

De ahí, que sea muy importante distinguir en tre autonomía y soberanía, status que dan perfil, respectivamente, a las entidades autónomas y a los Estados. En efecto, el municipio es autónomo y no soberano en virtud de su conformación y colocación en el concierto de las instituciones públicas de donde deriva una cierta dependencia y vinculación de éste con respecto a las comunidades superiores que, al mismo tiempo, le impiden ser soberano dentro del Estado.

No obstante, pensamos que, junto con la libertad individual, la autonomía y la soberanía son variantes de una misma idea fundamental referida ésta a tres ob

jetos de estudio distintos: persona humana, entidades au
tónomas (léase municipio) y Estado. Esto es, estamos con
vencidos que, antes de encarnar esencias antitéticas, su-
distinción es sencillamente de grado.

En relación con este asunto, Demicheli afirma-
y confirma nuestro aserto al escribir:

"En la realidad de las cosas, soberanos son -
los Estados; libres, los individuos; y autónomos, en fin,
son las personas jurídicas en derecho público, corporacio-
nes municipales o de servicios especiales... SOBERANIA im
plica un grado más de que la libertad; la AUTONOMIA, en -
cambio, implica un grado menos". (111)

A diferencia, para Cesar A. Quintero existe -
"...sin embargo, una diferencia importante entre los con-
ceptos de soberanía y autonomía. La primera supone una -
independencia jurídica perfectamente igual para todos los
Estados. En cambio, la autonomía de los municipios no es
igual con respecto a todos los Estados y aún dentro de -
uno mismo suele haber diferencias en cuanto al grado de -
autonomía de sus diferentes municipios". (112)

Por otro lado, está por demás decir que consi-

(111) Citado por Rojas Espinosa, Jorge, op. cit., pág.
209.

(112) Op. cit., pág. 50.

deramos a la autonomía como la mejor fórmula de tratamiento del municipio por el Estado por lo que a su estudio - consagraremos el último capítulo de esta tesis.

CAPITULO QUINTO

Autonomía Municipal

5.1 CONCEPTO.

Se ha expresado la dificultad que encierra tratar de encasillar el contenido de la autonomía municipal en una rígida definición. En este sentido, se ha esgrimido, para demostrarlo, el argumento de que dicho término - debido a su naturaleza social e histórica es, en cuanto - a su significación, mudable o relativo. Resultando por - ello, para una ala de los investigadores de la materia, - imposible la determinación del contenido específico y preciso de la autonomía comunal puesto que éste será particular y privativo de un momento histórico dado, lo que quiere decir que el concepto que en una época se elabore no - tendrá que coincidir, necesariamente, al de otra pues los alcances de aquélla están sujetos ineludiblemente al de - senvolvimiento de los pueblos.

Sin embargo, a despecho de considerar acerta - das estas observaciones creemos ilustrativo consignar al - gunas definiciones de autonomía municipal con un propósi - to, más que definitorio, de búsqueda de sus elementos in - mutables o esenciales.

En primer lugar queremos indicar que hay auto - res que, seguramente tomando en cuenta la etimología del-

concepto, señalan que la autonomía equivale a autonorma-
ción, o sea, que la entidad de que se trate pueda propor-
cionarse a sí misma sus propias normas de derecho. Para-
ellos la palabra autonomía proviene de las voces "autos"-
y "nomos" que significan por sí mismo y ley respectivamen-
te, de esta manera, concluyen que la autonomía "...consis-
te en la facultad de darse (el municipio en este caso) -
sus propias leyes". (113) Sobre esta concepción pensamos-
que el desarrollo del término autonomía lo ha alejado de-
su origen etimológico que en efecto es el que se indica,-
desbordándolo, por lo que resulta riesgo a nuestro modo
de ver partir de esta base en virtud de que la autonomía-
normativa es sólo una faceta del concepto real.

En atención a las personas públicas menores en-
tre las que ubica al municipio, Alberto Demicheli apunta-
que la autonomía es:

"EL DERECHO CONFERIDO A LAS PERSONAS PUBLICAS-
MENORES PARA GOBERNARSE A SI MISMAS, PERO SIN PODER DETER-
MINAR SUS FINES Y SOMETIDAS A CIERTAS RESTRICCIONES TUTE-
LARES..." (114)

(113) Prado Paredes, Luis del, Necesidad de la Dación de-
una Ley de Bases para las Municipalidades, Revista-
del Foro, año LIII, núm. 2, mayo-agosto de 1966, Li-
ma, Perú, pág. 26.

(114) Citado por Rojas Espinosa, Jorge, op. cit., pág.
209.

Conforme a Salvador Eduardo Bauza: "La autonomía municipal consiste en el derecho de la ciudad al gobierno propio, a ejercerlo con independencia de cualquier otro poder, a elegir sus autoridades y a dictar, de conformidad con las leyes fundamentales del Estado, una carta orgánica que establezca su organización político-administrativa y determine el límite del ejercicio de sus facultades propias, debidamente garantizado por la Constitución Nacional en los aspectos políticos, administrativos y económicos". (115)

Después de analizar los conceptos de soberanía y autonomía, y de distinguir entre la autonomía de los Estados-miembros de una federación y la autonomía municipal, el conocido municipalista Salvador Dana Montaña expresa - que la "autonomía es una cualidad específica de las corporaciones de Derecho Público que coexisten dentro de un Estado soberano", de donde concluye que a diferencia de la autonomía propia de los Estados federados "...la autonomía municipal consiste en la facultad que tiene el municipio - de autodeterminarse, de autoorganizarse y de autoconducirse con prescindencia del Estado a que pertenece el Municipio o en cuya jurisdicción se encuentra, dentro de los lí

(115) Bauza, Salvador Eduardo, Garantías de la Autonomía Municipal (La Libertad de Expresión Municipal), Revista La Ley, año XXXIII, 5 de septiembre de 1968, - Buenos Aires, Argentina, pág. 2.

mites de la ley fundamental de ese Estado..." (116)

El maestro Adriano Carmona manifiesta, según -
Sehwerert Ferrer, que la autonomía "...es el derecho de -
darse su propia norma y de autogobernarse y auto-adminis-
trarse, implica un sistema de relaciones, una concurrenu -
cia con los fines del Estado, cuya unidad no ha de que u -
brantarse, y una forma político-jurídica de solventar las
propias necesidades empleando las acciones conducentes a-
ello sin interferencias de otros organismos de la nación".
(117)

Para Albi el principio básico de la autonomía-
estriba en "...la facultad de fijar el propio gobierno y-
la esfera de acción del mismo". (118)

De acuerdo a ciertos autores, la autonomía se-
relaciona con el concepto de democracia, de esta suerte -
para Hans Kelsen: "La autonomía municipal equivale a admi
nistración democrática, a administración de los adminiss -
trados por sí mismos o por la corporación por ellos elegi
da". (119) De manera semejante Fritz Fleiner apunta que -
"...la administración autónoma constituye un límite a la-

(116) Op. cit., pág. 45.

(117) Op. cit., pág. 33.

(118) Citado por Quintero, Cesar A., op. cit., pág. 50

(119) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág.
69.

omnipotencia del Estado políticamente hablando, establece la posibilidad de proporcionar a los ciudadanos una educación ciudadana, haciéndoles colaborar en la administración pública y suscitando su interés en los asuntos de aquella". (120)

En igual sentido Sehwerert Ferrer expresa que "...la autonomía municipal es un complemento de la democracia nacional, entendida ésta no sólo como factor de progreso sino como sistema de gobierno que adopta el Estado, para que dentro del mismo pueda desarrollarse a plenitud la dignidad del hombre y del ciudadano..." (121)

Sobre el problema de la autonomía Rodríguez Arnaiz ha escrito: "La Autonomía Municipal es un derecho de los pueblos democráticos, reconocida y protegida por la ley, para regir sus localidades, eligiendo y promulgando sus normas, creando sus propias rentas, organizando y desarrollando su administración. Cuando falta uno de estos principios la autonomía no es completa". Y finaliza afirmando que es "indispensable que la autonomía municipal sea un reflejo de la naturaleza democrática de un Estado y que subsiste por la voluntad del mismo, porque el Estado democrático es fiel expresión de los ciudadanos --

(120) Idem., pág. 50

(121) Op. cit., pág. 34

que lo integran". (122)

Desde un punto de vista administrativo, es decir, de la prestación de servicios públicos, Benedicto Silva nos dice:

"Siempre que un municipio existiese como unidad de gobierno, el fiel de la balanza de su autonomía sería la capacidad demostrada para desempeñar, con carácter permanente, la función de centro de prestación de los servicios públicos de primera necesidad". (123)

Para el Diccionario Enciclopédico Hispano Americano, según Gómez Hernández, la autonomía es "...un concepto de relación entre sociedades, agrupaciones, unidades políticas o administrativas, que viven dentro de un extenso concierto jurídico, y como no se refiere sólo al derecho interno, sino al externo de estas personas jurídicas, según ellas sean y los vínculos de dependencia que entre sí tengan, así resulta distinta la acepción y el concepto de esta palabra...", de donde para este autor la autonomía entonces, "...en el sistema constitucional, constreñida por la tutela del ente superior orgánicamente, deviene en un ente de aspecto meramente administrativo".. (124)

(122) Op.cit., pág.14 .

(123) Silva, Benedicto, El Municipio y los Servicios Públicos de Primera Necesidad, Revista Municipal Interamericana, año IV, núm.3, enero-marzo 1954, La Habana, Cuba, pág.5

(124) Op.cit., págs.50 y 56.

De modo genérico, manifiesta Arturo H. Iturrez, pue de afirmarse que la autonomía constituye, en la dinámica-estatal, la meta perseguida por la fuerza centrífuga, por la tendencia descentralizante. Pero, la autonomía, conti núa dicho autor, no es un concepto fácilmente caracterizable, ofrece en la práctica una enorme variedad de grados y de matices en que juegan, con mayor o menor intensidad, los dos factores básicos contradictorios de subordinación e independencia. (125)

Estamos plenamente de acuerdo con el último au tor citado pues para probar sus conceptos basta sólo he-- char una mirada a las definiciones apuntadas para perca-- tarnos de que cada una concede a la autonomía municipal - distintos contenidos y alcances. De ahí que ceemos que-- la inclinación a definir para hoy y siempre este vocablo-- en vez de esclarecer su naturaleza colabora a sembrar la-- confusión, convirtiendo en inaccesible el tema.

Nos encontramos asimismo convencidos, junto -- con Cesar A. Quintero (126), que el criterio que ha seguido el Congreso Interamericano de Municipios en sus dife-- rentes reuniones, resulta el más práctico y conveniente.-- En efecto, no se ha deseado, en este Foro, llegar a defi-- niciones definitivas y excluyentes sino que se ha limita--

(125) Op. cit., pág.320.

(126) Op. cit., pág.50.

do a elevar recomendaciones que aseguren y amplíen, paulatinamente, la autonomía municipal. Pues ciertamente, como indica Moles Caubet, la "...elaboración del concepto de autonomía confronta una primera dificultad con el empleo de su propio nombre. En efecto, tal vocablo, que procede del léxico jurídico, ha desbordado su recipiente originario sin que el recuerdo de su procedencia, su etimología, contribuya a esclarecer su significado". (127)

Así, sigue diciendo Moles Caubet, en el campo del Derecho Público el mismo término sirve para designar diferentes objetos. La autonomía es sinónima de soberanía cuando se refiere a la autodeterminación de los Estados, en el sentido griego de "Politeya autónomos". Pero igual nombre se aplica al enunciar: la autonomía de entidades menores (Regiones, Condados, Municipios); la autonomía de otras personas jurídicas desprovistas del elemento territorial, como los Institutos Autónomos y la autonomía despersonalizada de las llamadas Haciendas Autónomas; que dando por lo demás, dice finalmente, identificados indebidamente, autonomía y autarquía y autogobierno ("self government") como también autonomía y autonormación aparte-

(127) Moles Caubet, Antonio, Los Límites de la Autonomía Municipal, Revista de la Facultad de Derecho, núm. 26, septiembre de 1963, Caracas, Venezuela, pág. - 11.

del uso incorrecto deslizado en algunos textos constitucionales... (128)

De esta suerte, antes de intentar siquiera -- atrapar en una inflexible y pretenciosa definición al -- término autonomía municipal ayudando de esta manera a incrementar la confusión existente, buscaremos en el si---guiente punto sus rasgos característicos o "notas definidoras" lo que pensamos de más provecho.

(128) Idem.

5.2 RAGOS CARACTERISTICOS.

La autonomía municipal, de la misma suerte -- que la centralización y la descentralización, es en el -- fondo un concepto de relación entre dos entidades de de-- recho público: municipio y Estado, siendo la manera como -- ambas entidades entran en relación lo que la distingue -- de los últimos sistemas. En efecto, cada una de estas -- formas de organización política llevan implícito un dis-- tinto juego de poderes o fuerzas entre el poder central-- y los poderes de las corporaciones municipales.

En el caso de la centralización, hemos visto, los poderes comunales sucumben ante la omnipotencia del-- Estado absolutista, mientras que, en la descentraliza--- ción predomina el Centro sobre las comunidades interme--- dias aunque, a decir de algunos tratadistas, se vislum--- bren ciertos visos de autonomía.

A diferencia en el régimen autonomista encon-- tramos un verdadero equilibrio de poderes entre la comu-- na y el Estado, es decir, nos hallamos frente a un térmi-- no medio respecto de los conceptos antagónicos de subor-- dinación e independencia. La autonomía, efectivamente,-- es un sistema que autoriza la existencia del municipio -- como una auténtica unidad de gobierno pero sin que esto--

se traduzca en el desquebrajamiento de la estructura política del Estado. En nuestro concepto lo anterior es - virtualmente posible pues como apunta el gran Adolfo Posada, la idea del municipio "...parece excluir... la condición de independencia, que lo convierta en Estado Supremo" pero asimismo no tolera "...la sumisión o absor-ción del núcleo local por parte de un organismo político superior, que convierta al Municipio en un mero distrito de gobierno administrativo, sin propia personalidad". (129)

Manifestamos en otro lugar que los regímenes centralistas, y aun los descentralizados, parten del supuesto no científico de que el municipio constituye una creación legal sin sustantividad sociológica que debe -- ser investido, por el fenómeno de la división del trabajo y de la eficiencia, de las facultades que el Estado - crea necesarias a fin de convertir a éste en un simple - auxiliar de la maquinaria estatal. Huelga señalar que - por esta circunstancia lejana, sin duda, de la realidad de las cosas, el Estado centralista puede en razón de -- sus necesidades ampliar, o más bien, limitar a su arbi-trio dichas facultades delegadas por él, y aún, prescindir de la existencia de las corporaciones edilicias argu

(129) Citado por Garza, Sergio F. de la, op. cit., pág. 66.

yendo su procedencia estatal,

De modo distinto, la autonomía municipal tiene en sus orígenes otras premisas, parte de la observación de una realidad innegable: la existencia de entidades sociológicas entre el ser humano individual y la Comunidad-Suprema, de entidades naturales anteriores inclusive al Estado de naturaleza eminentemente política, o sea, poseedoras de fines propios y específicos que las compelen a organizarse para poderlos alcanzar. En suma, de comunidades generadas por la innata sociabilidad del hombre, que persisten por sí mismas y las que deben su fuerza y su poder a las vigorosas relaciones sociales que se establecen en su seno, manifestándose frente a los postulados de la Ciencia Política como verdaderas estructuras sociopolíticas de perfiles propios y únicos.

Se da, de esta guisa, en los sistemas que sostienen la autonomía municipal simplemente un reconocimiento de las comunas por el Estado del cual forman parte, pero, lo que es más importante, de las atribuciones propias o inherentes a su realidad y mismas que no puede, en este orden de ideas, ejercer ni conculcar.

Así, el Estado reconoce personalidad al municipio y la eleva a jurídica al consignarla en su sistema normativo, sentando de esta forma, las bases para instaurar

rar la autonomía municipal, pues a decir de César A. Quintero: "Una condición mínima es, sin embargo, indispensable como punto de partida de la autonomía de un municipio: que tenga personalidad jurídica". (130)

No obstante, se impone un comentario al respecto de esta afirmación. Es evidente que, de nada serviría - dotar a la institución municipal de personalidad jurídica - por un lado, si por el otro no se le reconocieran los poderes a los que tiene legítimo derecho, situación, dicho sea entre paréntesis, muy frecuente en la práctica. Pensamos - que en el fondo este problema es político, o sea, de equilibrio de poderes y no exclusivamente jurídico, el cual - se remonta al planteamiento inicial del Estado sobre su estructuración política. Ciertamente, un Estado fundado sobre principios dictatoriales, con el propósito de evitar - el fraccionamiento del poder, y de esta manera compartirlo con las corporaciones autónomas, puede hechar mano del subterfugio legal de conceder la personalidad jurídica a sus pueblos al mismo tiempo de privarlos de jure o de facto de una existencia tanto real como plena.

Hemos llegado así, a la mencionada relación entre la autonomía municipal y el concepto de democracia. Palabras cuyos vínculos son tan estrechos en cuanto el régi-

(130) Op. cit., pág. 50.

men político que produce la idea de democracia representa el medio idóneo, y en nuestro concepto único, para el cabal desenvolvimiento de los pueblos libres.

Sin embargo, si consideramos que la personalidad jurídica de los municipios dentro de las estructuras democráticas significa el basamento de su autonomía. Pues si el Estado democrático reconoce la esencia sociológica de la comuna y, por tanto, los poderes o facultades consustanciales a ella, el que gocen de personalidad legal las convierte, automáticamente, en "centros de imputación de derechos y deberes". Nacen, en esta virtud los municipios a la vida jurídica, no a la sociológica, disfrutando de una capacidad legal de actuación y de defensa frente a los poderes externos. Es aquí, precisamente, en donde surge el derecho de las corporaciones municipales a su autonomía, a su autodeterminación, y, también la obligación correlativa del Estado de reconocerla y de garantizarla.

Se ha dicho, en este sentido, que la autonomía "...propiamente dicha se ofrece siempre como el 'status' jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta a sus posibilidades de - - - obrar". (131)

(131) Moles Caubet, Antonio, op. cit., pág.12.

Nosotros agregaríamos, aunque pudiera resultar reiterativo, que lo anterior se apega estrictamente a la verdad siempre y cuando se exprese en alusión a un sistema de gobierno democrático, o sea, a aquél que avale las libertades individuales y las de las entidades autónomas y asegure su actuación e intervención en las tareas y planes de gobierno.

Esta situación jurídico-política del municipio dentro del concierto de las instituciones públicas contempla de suyo un estado complejo y delicado pues, como hemos señalado, convierte a la asociación edilicia en titular de derechos subjetivos, sin que por ello pierda su calidad de pieza orgánica de la maquinaria estatal y, por lo mismo, vinculada a la realización de los fines de éste.

Ello nos remite al problema central de la autonomía, a saber: la determinación de sus alcances, es decir, al esclarecimiento de hasta donde debe ser independiente la comuna y hasta donde, de manera inversa, debe estar subordinada a la comunidad nacional. La respuesta a esta cuestión no debe ni puede ser tajante en virtud de que la naturaleza histórico-social de la autonomía precisa que ésta se encuentre en permanente evolución, expresando la realidad política, social y económica imperante. Será, entonces, el libre juego de poderes en un momento -

dado el mejor indicador de lo que deba entenderse por autonomía.

Por eso, se ha indicado la imposibilidad de definir de manera absoluta y excluyente el concepto de autonomía municipal. Este, sin intentar de modo alguno definirlo, se refiere en esencia al ejercicio institucional de ciertos poderes, como se desprende de lo hasta aquí expuesto, inherentes o propios a la naturaleza municipal y mismos que se proyectan a diferentes campos, de ahí, que se hable de autonomía financiera, de autonomía política, de autonomía administrativa, etc., ahora bien, la suma de estos poderes constituye la autonomía municipal en un momento determinado, o como expresa Moles Caubet:

"Por lo demás, toda autonomía es reductible, en último término, al ejercicio de poderes calificados -- de distintos ordenes-- que versan únicamente sobre determinadas materias. El número mayor o menor de poderes y materias marca la extensión de la autonomía". (132)

En relación con los poderes calificados a que hace alusión el autor citado y los cuales en su conjunto integran el concepto de autonomía M. S. Giannini opina que "...aún no existiendo un concepto excluyente de autonomía sí existen diversos conceptos y nociones, evidente-

(132) Op. cit., pág. 13.

mente diferenciados, que reciben calificación de un adjetivo añadido al término -genérico e indefinido- de autonomía: autonomía normativa; autonomía organizadora u organizativa, autonomía institucional, autonomía administrativa, autonomía técnica, autonomía financiera o rentística, autonomía contable... etc." (133)

Con motivo de estos aspectos esenciales de la autonomía municipal el maestro Salvador Dana Montaña se hace la siguiente pregunta: "¿Qué es menester para que el municipio sea realmente autónomo?" A lo que el mismo responde: "Es menester una triple autonomía: La autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera". (134)

Este autor hace notar que es indispensable la existencia de esas tres autonomías o poderes específicos para estar en presencia de una auténtica autonomía municipal. Otros tratadistas sin embargo, agregan a las anteriores: la autonomía normativa, la autonomía económica y hasta la llamada autonomía organizativa entre las más importantes, lo que demuestra una vez más lo elástico del concepto. Empero, sentimos que lo verdaderamente trascendente consiste en resaltar que la unión de dichos poderes,

(133) Citado por Moles Caubet, Antonio, op.cit., pág.13

(134) Op. cit., pág. 47.

cualquiera que sea su número, constituye "el contenido funcional de la autonomía", es decir, la medida cuantitativa como cualitativa de ella.

Así pues, deviene necesaria la necesidad de precisar estos poderes un poco más, a la vez que mensurarlos, esto es, determinar su contenido y límites relativos para poder arribar a una mejor comprensión del vocablo que nos ocupa, pues salta a la vista que si en principio el Estado debe reconocerle al municipio los poderes suficientes para que solucione sus requerimientos-específicos, las primeras preguntas que surgen son: ¿Cuáles son estos poderes?, y, ¿Qué debe entenderse por poderes suficientes? Ya hemos expresado cuales son estos poderes, aunque muy a grandes rasgos, lo que restaría, además de abundar sobre lo anterior sería su cuantificación, señalar el mínimo de poder para cada una de las autonomías particulares que conforman la autonomía municipal genérica, misma que ha de permitir la unidad del Estado y el cumplimiento de los fines superiores de éste.

Finalmente, diremos que la consagración y reconocimiento de la autonomía municipal es de esencia típicamente constitucional en atención a que la tradicional estructura del Estado, con su división tripartita de poderes heredada de Montesquieu, coexiste en la actuali-

dad "...con una nueva superestructura orgánica, integrada por múltiples entidades autónomas... que han venido a yuxtaponerse con ella, en simple acoplamiento mecánico", de esta suerte, "...la organización de los tres poderes centrales del Estado, y la atribución de cada uno de funciones y potestades privativas, constituye en el sistema representativo la cuestión constitucional por excelencia, será también constitucional a fortiori todo aquello que, como la autonomía, tienda a limitar esos poderes, condicionando el libre ejercicio de sus propias prerrogativas. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal. La constitucionalización de una regla general, exige la necesaria constitucionalización de todas sus excepciones". (135)

(135) Demicheli, Alberto, op. cit., págs. 639 y 640.

5.3 CONTENIDO Y ALCANCES.

En páginas precedentes expresamos que por su ubicación el municipio se encuentra en parte subordinado al Estado, es decir, inmerso e incrustado en la estructura política y jurídica de éste; algo semejante sucede con los fines locales ya que deben, necesariamente, ser armónicos y complementarios a los de la Comunidad Mayor que los contiene. Empero, también dijimos que por su carácter de unidad sociológica y política básica la comuna conserva, a pesar de lo anterior, una competencia que le es propia y que se desprende de su sustantividad antes que del Estado, con el que sólo mantiene, desde este punto de vista, relaciones orgánicas que no autorizan al poder central, bajo ningún pretexto, la invasión del círculo de acción municipal. Así las cosas, resulta claro que hay una limitación recíproca de poder entre las dos entidades mencionadas, o sea, que el poder estatal se halla limitado por el municipal y viceversa.

Asimismo, manifestamos que el conjunto de poderes que corresponden de modo natural al municipio constituyen, en este sistema de pesos y contrapesos, la autonomía in genere. Esta pues, se proyecta, conforme a los conceptos vertidos, como la suma de una serie de poderes o facultades específicas calificados por su materia o con

tenido, pudiéndose hablar de una autonomía política, de una autonomía fiscal, de una autonomía económica, etc.

En efecto, toda autonomía particular, siguiendo a Moles Caubet (136), se encuentra calificada por su especie, que puede ser: política, administrativa, normativa, organizativa, fiscal, económica, entre otras. Esta especie a su vez califica al poder y a la función de cada una de las autonomías específicas y, a decir de dicho autor, es lo que constituye el contenido funcional de la autonomía de que se trate, a lo que agrega que cada una de estas autonomías, reducidas a poder y función, posee también un grado que representa el indicador de su medida, o sea, de su límite. En síntesis, indica el tratadista de referencia que siempre hay que considerar la especie y el grado de la autonomía particular a que nos refiramos, esto es, su cualidad y su cantidad.

Así pues, tomaremos este método para el análisis de las autonomías específicas atendiendo a la división tripartita, ya vista, que de ellas hace el maestro Dana Montaña en: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera. Esto en atención a que, si bien la doctrina alude a otras autonomías, en nuestro concepto aquellas tres representan los pilares de la auto-

(136) Op. cit., pág. 13.

mía municipal genérica o total; lo que, por otra parte, no significa que no aceptemos la existencia de otras autonomías particulares, pues ese trías, para los efectos de la exposición, no es de ninguna forma exhaustivo ni pretende serlo. Tan es así que, dentro de las posibilidades de espacio, haremos breves comentarios de las más importantes o reiteradamente señaladas por los municipalistas fuera de las contenidas nominalmente dentro de los tres rubros siguientes.

5.3.1 Autonomía en Materia Política.

El municipio es una comunidad política capaz por ello de organizarse en respuesta a la satisfacción de las necesidades vecinales que determinaron su nacimiento. Esto es, de conformidad con su naturaleza, la comuna posee fines que debe cumplir, de ahí, su derecho a regirse a sí misma, a autogobernarse, a autodeterminarse, en suma, a elegir la organización interna que mejor se acomode a sus muy particulares condiciones. Para lograrlo, es menester que la institución edilicia esté en posibilidad de crear preceptos de derecho, pero sobre todo, que tenga expedita la facultad de elegir y promulgar su propia ley orgánica, además de sus reglamentos, con cierta libertad respecto a los poderes estatales.

Ahora bien, aunque la autonomía política es de

suyo bastante amplia consideramos que puede comprenderse satisfactoriamente con el estudio de la llamada autonomía normativa, potestad que configura la columna vertebral de aquélla y a la cual nos referiremos a continuación.

Sin embargo, antes de comenzar el análisis de la autonomía normativa, cabe señalar que algunos autores ponderando erróneamente el origen etimológico del vocablo autonomía han pensado que la autonomía municipal genérica consiste en la facultad de crear normas jurídicas, confundiéndola, de esta suerte, con la autonomía normativa que sólo equivale a un poder de los tantos que la conforman.

Decíamos, líneas atrás, hechos los comentarios anteriores, que dadas las características de la corporación local, ésta debe expedir su propia constitución o ley fundamental y no solamente los ordenamientos reglamentarios que reclame su adecuado funcionamiento administrativo. Simpatizamos así, con el régimen denominado de Carta, -home rule-, mismo que en nuestro concepto es el único sistema que refleja, fielmente, la autonomía política, o más exactamente normativa, de un municipio al permitirle escoger su forma de organización, plasmarla en una Carta y administrarse conforme a ella. Es obvio que este ordenamiento, así como la legislación que de él se deriva, debe versar sobre asuntos, estrictamente, municipales a -

fin de no interferir la esfera estatal.

Al precisar cuales son estos asuntos estrictamente municipales entramos al establecimiento de los límites de la llamada autonomía normativa que no es de modo alguno absoluta puesto que debe ser en sus manifestaciones prácticas congruente con el sistema jurídico nacional al cual pasan ipso facto a pertenecer todos los cuerpos legislativos elaborados por el municipio. Además, la autonomía normativa supone la existencia de una norma atributiva estatal que indique sus alcances no debiendo permitir la penetración de la acción comunal a los dominios legislativos del Estado pero tampoco atentado alguno contra la creatividad y originalidad municipales. Esta norma atributiva debe limitarse a permitir que la comunidad seleccione, con apego al espíritu democrático que la anima, la organización interna que responde mejor a la satisfacción de sus fines.

Dana Montaña resume con tino el contenido y límites de la autonomía política cuando apunta que ésta consiste "...en la facultad de dictarse (el municipio) su propia ley básica, su propia ley orgánica, dentro, desde luego, de los lineamientos y de las limitaciones que la Constitución del Estado establece". (137)

(137) Op. cit., pág. 84.

De lo dicho hasta aquí, se sigue que es aten-
tatorio de la autonomía municipal que el Estado prescri-
ba de manera general para todos sus municipios la forma
en que éstos deben eregirse -sistema uniformista-, ya -
que esta facultad, como hemos visto, corresponde a cada
comuna en consideración a su tamaño, a su población, a-
sus recursos materiales, a su desarrollo industrial o -
agrícola, etc. Esta última forma de organización munic
ipal es lo que constituye el sistema denominado de varie-
dad estructural.

La Constitución del Estado debe circunscri-
birse, entonces, al establecimiento de los principios -
generales que dejen en libertad de decisión al munic
ipio respecto a su conformación interna, permitiéndole -
elegir la forma de su gobierno, crear su propia Carta -
orgánica y legislar reglamentando dicha Carta sin per-
der de vista, por supuesto, los postulados constitucio-
nales a los que toda acción comunal debe sujetarse.

5.3.2 Autonomía en Materia Administrativa.

El estudio del origen del municipio nos re-
mite a la existencia de necesidades colectivas genera-
das por el fenómeno sociológico de la convivencia que-
presionaron el surgimiento de la institución municipal.

Efectivamente, son las relaciones de contiguidad y de vecindad causas muy importantes en la génesis de la comuna pues ésta surge, esencialmente, para dar respuesta a los requerimientos sociales que por ellas se produce.

De ahí, que se manifieste con frecuencia que la actividad fundamental del municipio está representada por la realización de obras y la prestación de servicios públicos locales lo que sin duda es una gran verdad. No obstante esta afirmación ha llevado a ciertos tratadistas, que ignoran la naturaleza de corporación edilicia, a sostener que ésta actividad es la única a que debe concretarse el gobierno municipal, nada más falso pues además de administrar la ciudad, el municipio desarrolla otras importantísimas funciones.

Ahora bien, respecto a los servicios públicos que privativamente debe prestar el municipio se presentan en la doctrina profundas discrepancias en virtud de que hasta hoy no existe una teoría general de los servicios públicos municipales generalmente aceptada. La realidad de los Estados tampoco ayuda a esclarecer el punto pues, mientras en los países de vigorosa tradición municipalista son asaz numerosos los servicios públicos que presta la corporación local, los hay en los que dichos servicios son peligrosamente escasos. Salta a la vista,

la necesidad de elaborar, en base a los principios de la escuela sociológica, una bien estructurada teoría que venga a poner orden en esta materia.

Atendiendo esta urgente necesidad el municipalista cubano Benedicto Silva (138) confeccionó hace ya algunos años una interesante teoría que a nuestro modo de ver constituye una trascendente aportación al municipalismo a pesar de que no ha sido lo suficientemente valorada ni difundida.

Esta valiosa teoría de los servicios municipales parte de lo que su autor denomina criterio de contiguidad mismo que se refiere como su nombre lo indica, a la cercanía y urgencia para el individuo de las funciones ejercitadas por los poderes públicos respecto del bienestar que sobre el propio ser humano proyectan. De este modo, divide dichas funciones públicas aplicando el criterio de contiguidad en: a) actividades de importancia mediata, b) actividades de importancia próxima, y c) actividades de importancia inmediata.

Las llamadas actividades de importancia inmediata están constituidas por aquellos servicios que se relacionan con la satisfacción de las necesidades básicas del individuo y que el autor aplica el título de

(138) Op. cit., pág. 2 y ss.

servicios públicos de primera necesidad.

Respecto a las dos primeras categorías de actividades Benedicto Silva hace notar que las de importancia mediata parecen mantener relaciones de afinidad con el gobierno nacional, a diferencia de las de importancia inmediata que parecen corresponder a los gobiernos municipales por su cercanía lógica al individuo, mientras que las de importancia próxima son difíciles de distribuir porque aunque pudieran identificarse con los gobiernos de los Estados miembros de una federación, no existe una clara afinidad entre ellas y cualquiera de los niveles de gobierno pudiendo ser desarrolladas por cualquiera de ellos. Las actividades de importancia próxima mantienen de esta guisa un carácter de actividades de prestación dudosa.

Sea lo que fuere, nos dice Benedicto Silva, - el criterio de contiguidad facilita una determinación lógica de los servicios típicamente municipales, ya que, - según esta teoría, los servicios públicos de primera necesidad son de la competencia privativa de los ayuntamientos. Razones de naturaleza política, histórica y técnica así lo justifican y recomiendan pues es el municipio el nivel más inmediato al hombre lo que tiene la conveniencia de que los usuarios de estos servicios pue-

dan solicitar y recibir pronta atención a la solución de sus requerimientos, así como, elevar a los prestadores - del servicio sus quejas, reclamaciones y opiniones. El gobierno municipal ofrece estas ventajas de inmediatez y se encuentra al mismo tiempo mejor dispuesto para pres- - tar, y aún mejorar, el servicio a través de una fiscalización directa e ininterrumpida.

"Esta contigüidad, esta relación de vecindad - representa el más fuerte argumento en favor de la tesis - que confiere al municipio competencia privativa, o por - lo menos preferencial, para administrar los Servicios Pú - blicos de primera necesidad". (139)

Es interesante consignar, por último, que pa - ra Benedicto Silva esta competencia privativa de los mu - nicipios a la prestación de los servicios públicos de - primera necesidad se ha ampliado extraordinariamente en - los tiempos presentes y se observa la tendencia de conti - nuar ensanchándose. Ello obedece a la fecundidad técni - ca y a las virtudes político-administrativas de las comu - nas, así como, a las crecientes exigencias y reivindicaciones del pueblo, sin poderse soslayar, desde luego, a la urbanización creciente, al progreso tecnológico y a - la evolución de la filosofía social. Este tratadista cu

(139) Silva, Benedicto, op. cit., pág. 3.

bano apoya sus afirmaciones en las predicciones de los sociólogos en este sentido.

5.3.3 Autonomía en Materia Financiera.

El fin abstracto del municipio, hemos reiterado, consiste en la gestión del bien común municipal. Para alcanzar este objetivo el gobierno edilicio construye obras y ofrece servicios lo que implica que deban efectuarse importantes erogaciones. Así, se hace indispensables que las corporaciones locales posean la capacidad financiera que les permita cumplir con sus funciones. De esta manera, las necesidades por atender generan el derecho inalienable de los municipios a tener bienes e ingresos propios sin los cuales no es posible hablar de una verdadera autonomía municipal.

Ciertamente, la mayoría de los municipalistas, si no es que todos, coinciden en que la autonomía es ficticia si la comuna carece de los suficientes recursos económicos para persistir, al grado de considerar un contrasentido establecer la autonomía política y administrativa si no se decreta y garantiza correlativamente la financiera. Es tal importancia del elemento económico en la vida de los municipios autónomos que constituye, sin duda, su base o sustento material. La autonomía financiera entonces, debe consistir "...en la posesión -

efectiva de todos los recursos necesarios y convenientes para cumplir sus fines". (140)

En relación con la economía municipal los au-tores hablan, asimismo, de una autonomía económica y de una autonomía fiscal, poderes íntimamente relacionados y aún confundibles con la autonomía financiera.

La primera de ellas, se refiere a la interven-ción cada vez más amplia de los municipios en la actividad económica al convertirse, sobre todo los de mayor de sarrollo, en productores y distribuidores de bienes y - servicios a través de verdaderas empresas públicas y pri-vadas. De esta suerte, la autonomía económica "...consagra la capacidad del Municipio en tanto que promotor, in-versionista, propietario y gestor de las 'empresas muni-cipales', confiriéndole los poderes para ello necesá-rios", de forma que, "...la autonomía económica es aquella especie de autonomía concerniente a la administra-ción de la economía". (141)

A diferencia de la autonomía económica, que - pudiera ser en los municipios grandes y prósperos un au-téntico poder, la autonomía fiscal si la consideramos - contenida dentro de la financiera en atención a que se -

(140) Dana Montaña, Salvador M., op. cit., pág. 51.

(141) Moles Caubet, Antonio, op. cit., pág. 16.

refiere a la facultad del municipio para allegarse recursos económicos, fundamentalmente por medio de los impuestos municipales y determinar por sí mismo la forma de aplicación de éstos y de otros ingresos.

La corporación municipal, hemos dicho, posee potestades políticas, administrativas que debe ejercitar, sin embargo, nada "...de esto es posible en la realidad de las cosas si el municipio, no obstante su formal derecho a administrar sus bienes y hacienda, carece prácticamente de éstos". (142)

En otro lugar ya asentamos que la fuentes principal de ingresos del municipio son los impuestos, el problema surge cuando se trata de indagar que impuestos son netamente municipales, sobre esto, hay un principio que reza que son municipales aquellos impuestos que no tengan incidencia fuera del municipio. No obstante, con ventaja para los Estados centralistas, en nada favorece la existencia de dicho principio, ya que, el problema subsiste cuando se intenta determinar el criterio que nos indique si un impuesto tiene incidencia fuera o dentro del término comunal en lo que, dicho sea de paso, pocos fiscalistas consiguen llegar a un acuerdo.

La solución que a nuestro juicio evita fric

ciones por este concepto entre municipio y Estado es la -
de que el legislador nacional consignara expresamente -
los impuestos municipales que así se consideren en la -
Constitución, o en las leyes que la desarrollen, después
de un profundo "estudio técnico de carácter económico y -
financiero" (143) que tome en cuenta la importancia que -
tiene para la autonomía municipal la suficiencia de re -
cursos.

Pues es verdad que muchos de los impuestos -
tradicionalmente considerados municipales son cobrados y
aplicados, en detrimento de la entidad local, directamen
te por el Estado, caso en el que se halla el impuesto -
predial o impuesto sobre inmuebles en algunos países.
Ello debe evitarse a toda costa en virtud de que estos -
impuestos tan indispensables para el municipio no lo son
tanto para el Estado. Lo que ocurre, digámoslo con fran
queza, apunta Cesar A. Quintero, es que prevalece un in -
veterado prejuicio contra el municipio y particularmente
contra su función económico financiera. (144) La solu -
ción no puede partir por lo expresado del maltrecho muni
cipio, corresponde en todo caso al Estado normalizar la -
situación financiera comunal.

(143) Idem., pág. 52.

(144) Op. cit., pág. 52.

En cuanto a los límites de la autonomía financiera se presentan graves obstáculos para su determinación. En principio, se impone el deslinde de los ingresos y gastos nacionales y municipales. Sin embargo, suponiendo superado este problema surgen algunas interrogantes por despejar y que son: ¿Debe el Estado adoptar una actitud abstencionista respecto a la comuna financieramente autónoma en tratándose de sus ingresos, o debe en cambio sujetarla a una cierta fiscalización y tutela en esta materia? y respecto de sus gastos ¿deben los presupuestos municipales estar sujetos a los mismos controles que los ingresos pero además, estar sujetos a la planificación estatal?

Sobre estas cuestiones, pensamos que la autonomía financiera contempla en nuestro tiempo una tendencia inevitable a su limitación, a diferencia de la autonomía administrativa que tiende a ensancharse. Admitimos que el Estado moderno no puede permitir que el municipio se conduzca financieramente con plena independencia. Estamos convencidos que el municipio debe tolerar, sin que ello signifique lesión de su autonomía general, una cierta fiscalización técnica, sujeta a una rígida reglamentación que evite el control político del municipio por parte del Estado, con el propósito de que

no se perturbe la economía general y que las comunas no celebren operaciones financieras que los conduzcan al descrédito o a la quiebra por las repercusiones a nivel nacional que esto ocasionaría.

El Estado como comunidad rectora debe fijar las políticas económicas nacionales a las que individuos, sociedades mercantiles y entidades autónomas habrán de ceñirse lo que no quiere decir tampoco que no se puedan autorizar "...un margen discrecional a la iniciativa de los municipios. Sólo así podrán éstos organizar sus rentas con base en sus propias realidades económicas". (145)

(145) Quintero, Cesar A., op. cit., pág. 55.

5.4 VENTAJAS.

Hemos realizado a lo largo de este trabajo - una apasionada defensa de la institución municipal, ex - presando la conveniencia de que el Estado cuente con vi - gorosos municipios, libres en lo político, eficientes y creativos en lo administrativo, prósperos en lo económi - co, sanos en lo social, en suma, verdaderamente autóno - mos.

A primera vista parecería que esto sólo resul - ta posible en la medida que se reste poder al Estado en - beneficio de las comunas. En efecto, el fraccionamiento del poder central en favor de los municipios sugiere, en virtud de un análisis superficial, el debilitamiento del Estado. Nada más falso pues toda defensa de la entidad - municipal autónoma se convierte, al propio tiempo, en - una exhaltación del Estado democrático. Esta aparente - paradoja encuentra su explicación en que el fenómeno de - la autonomía, de esencia eminentemente democrática, aca - ba por vigorizar las instituciones nacionales haciéndo - las más acordes con la voluntad popular. Así, las venta - jas de la existencia del municipio autónomo son a final - de cuentas, más que para estas corporaciones, para la Co - munidad por excelencia.

Para comprender mejor lo antes dicho es indis

pensable recordar que el municipio precedió, en el orden del ser y del tiempo, al Estado, lo que quiere decir - que, antes de que éste apareciera ya existían las ciudades, los pueblos, los pequeños agrupamientos humanos organizados, muchos de los cuales poseedores de una gran - riqueza histórica y cultural y una profunda tradición liberal. La existencia, entonces, de estas entidades sociológicas fue sin duda condición sine qua non para el - surgimiento del Estado nacional al haberlas utilizado de apoyo y punto de partida en su estructuración política.

Alrededor de estas ideas Rodríguez Arnaiz ha expresado que:

"Vista desde este ángulo, la autonomía puede aparecer como delegación del Estado, pero ello obedece a que la misma es necesaria para lograr mantener la democracia en un país, en razón de que el Estado tiene que - reconocer que su nacimiento se debe a la voluntad de los municipios, quienes depositaron en el su conquista más - preciada: la soberanía.

Quizá esto último sea lo que induzca algunas veces a pensar que el municipio es soberano, confundiendo más bien el concepto, con el derecho soberano de los pueblos democráticos a tener Municipios autónomos". (146)

(146) Op. cit., pág. 13.

De este modo, el Estado que admite a estas comunidades municipales con el carácter de autónomas y - construye en base a ellas su organización jurídico-política es innegablemente democrático ya que se encuentra - más cerca del pueblo que representa y responde mejor a - sus aspiraciones. En efecto, el municipio es una organización territorial que permite la participación de los - vecinos en las tareas de gobierno por la inmediatez de - sus funciones, que despierta mayor interés en los ciuda-danos por el desenvolvimiento de la comunidad y que pre-para desde niños a los funcionarios que habrán de gober-nar y dirigir a la nación toda. Estos rasgos que dan - perfil a la entidad local y que se elevan desde sus ci-mientos a la estructura estatal ha obligado a Horacio - Guillermo Villalobos a manifestar, refiriéndose al muni-cipio venezolano, que:

"El sostén más firme, la garantía más sólida-
de nuestra democracia residen en la Institución del Muni-
cipio. En estas postergadas corpóraciones se han refu-
giado, -en las más crecientes vicisitudes que con tanta-
frecuencia ha padecido el régimen democrático nacional-,
los últimos vestigios de nuestras libertades públicas, -
el mermado remanente de dignidad ciudadana que no ha po-
dido quebrantar ni dobligar el desgobierno en turno. De
esos reductos comunales ha surgido, cada vez que ha cesa

do o disminuido la opresión política, el espíritu de re- cobramiento público y democrático, el movimiento de am- pliación de nuestras libertades ciudadanas, el impulso - normalizador de la vida política nacional". (147)

Creemos que por la verdad que encierran estas palabras pueden, justificadamente, hacerse extensivas a los municipios de cualquier parte del mundo.

Esta es la causa de que se considere a la au- tonomía municipal como un complemento de la democracia - nacional cuando se observa "...la responsabilidad que - tienen los municipios de contribuir al afianzamiento de la soberanía nacional participando en la defensa del rê- gimen democrático del Estado del que forman parte, y en lo internacional cooperando a la salvaguardia de la sol idaridad hemisférica..." (148) Nada más cierto ya que el municipio libre proyecta e inyecta por todos los poros - del organismo estatal el espíritu democrático y liberta- rio que lo anima, convirtiéndose así en un poderoso antí- doto contra el advenimiento de gobiernos dictatoriales.

Es evidente que estos gobiernos, típicamente-

(147) Villalobos, Horacio Guillermo, Defensa y Exalta - ción del Municipio, Revista del Colegio de Aboga - dos del Estado de Zulia, año X, núms. 103-104-105, febrero-abril-junio de 1945, Maracaibo, Venezuela, pág. 3952.

(148) Sehwerert Ferrer, Arnaldo, op. cit., pág. 34.

centralistas en su conformación política, al ignorar y desconocer a las comunidades intermedias individuo y Estado carecen del fuerte basamento que proporcionan los entes locales, viéndose en la imperiosa necesidad de legitimar su permanencia en el poder por medio de la fuerza, de la imposición y de la ignominia. Dentro de ellos las libertades se refugian en el seno municipal pues los municipios aunque no reconocidos siguen palpitando en espera de recobrar su plena autonomía. Nada hay en estos sistemas, a despecho de que se predique con la palabra, de respaldo popular ni de garantías ciudadanas.

En cambio, los Estados democráticos cuentan con el poder sociopolítico de las comunas como garante de la solidez de sus instituciones y mismo que en épocas de crisis constituye en principal apoyo para el restablecimiento de una auténtica democracia representativa. Es conocido el carácter de ordenador social que tiene el municipio formando verdaderas células políticas sobre las que, saludablemente, se proyecta la unidad estatal. La comuna, de esta suerte, ayuda a corregir tendencias equivocadas o antidemocráticas al mantener en permanente equilibrio las fuerzas centrífugas y centrípetas del poder político impidiendo la omnipotencia del Centro sobre las provincias y sus habitantes.

Esto último viene a cuenta ya que estamos de acuerdo con el maestro Arturo H. Iturrez (149) en que una integral autonomía municipal podría colaborar a la erradicación de los males que enferman a los federalismos latinoamericanos en la práctica más preceptivos que reales.

Se ha indicado, asimismo, que el municipio es un campo de experimentación de sistemas de gobierno y de fórmulas de administración pública que de prosperar son aplicados por el Estado en otros niveles incluso nacionales. Ello porque el gobierno edilicio se halla más cerca del ciudadano y en donde por tanto la responsabilidad de aquél es fácilmente determinable y exigible. Estas condiciones que ofrece la comunidad municipal aunadas a su calidad de escuela de formación de electores convencidos, contribuyentes responsables, servidores públicos probos y ciudadanos en la más amplia acepción del término, hacen del municipio el mejor laboratorio de experimentos políticos y administrativos.

En suma, los Estados, democráticos por supuesto, encuentran en la corporación local, como lo exhibe la experiencia municipalista de algunos países, a un eficiente auxiliar en la administración y, en general, a un

(149) Op. cit., págs. 320 y 321.

importantísimo instrumento de progreso político, social y económico.

No podríamos terminar este punto sin transcribir un hermoso párrafo de Laboulaye a propósito de las ventajas de la autonomía municipal.

"Dejar a las comunas, dejad a los individuos la libertad de arruinarse, más es con esta misma libertad con la que podrán enriquecerse; fíaos en esa fuerza que conduce al hombre por las vías de la razón y lo resguarda hasta de sus propias locuras: la responsabilidad. Buscad en la historia los países que han hecho grandes cosas y que son la gloria de la civilización. Atenas, Roma, Venecia, Florencia, Flandes, Holanda, la Suiza, los Estados Unidos, la Inglaterra, todos han sido países municipales, donde la comuna, abandonada a sí misma, ha tenido siempre el derecho de arruinarse; buscad ahora los Estados que a pesar de una grandeza aparente se han hundido, sin poder levantarse de su decadencia. El Egipto, el Imperio Romano, Bizancio, la China, fueron gobiernos sin vida municipal, Estados centralizados. O la experiencia engaña o es necesario volver a la libertad".

(150)

(150) Citado por Greca, Alcides, Democracia y Eficacia en el Gobierno Comunal, Revista de Estudios Jurídicos, Políticos y Sociales, año X, núm. extraordinario, - mayo 1950, Sucre, Bolivia, pág. 241.

5.5 MANERA DE ASEGURARLA.

El Estado en su carácter de entidad continen-te debe, como lo hemos venido manifestando, consagrar la autonomía municipal en su constitución y no en una ley - ya que implica una limitación a sus poderes centrales. En este sentido, es conveniente que el texto constitucio-nal la establezca expresando los principios generales - que la informan pero al mismo tiempo evitando a toda cos-ta la elaboración de una definición excluyente y defini-tiva de la misma. Los preceptos constitucionales respec-tivos, es muy importante destacarlo, para que cumplan su cometido no deberán contener principios oscuros o dema-gógicos, antes bien, deberán caracterizarse por ser cla-ros, armónicos y precisos.

Por ser materia tan delicada resulta prudente regularla lo más detalladamente posible pero sin alejar-se de la concreción para no causar reparos a la técnica-jurídica-constitucional pues como acertadamente señala - Quintero (151) la falta de congruencia entre el precepto y la autonomía municipal efectiva es causada por varias-deficiencias de técnica constitucional, como por ejemplo: preceptos demasiado vagos y generales, disposiciones con-tradictorias que desvirtuan el régimen por establecer y-

(151) Op. cit., pág. 51.

la remisión por parte de la constitución a la ley ordinaria el desarrollo de los ambiguos principios que establece en virtud de que ésta última acaba por desnaturalizar la generando, finalmente, una ineficaz e ilusoria autonomía.

En relación con el contenido de estos principios fundamentales, éstos deben, como punto de partida, dotar a los municipios de personalidad jurídica. Además, como éstos deben gobernarse a sí mismos de acuerdo a su autonomía política el primer paso para satisfacer esta recomendación natural es la de que la constitución decrete la facultad de las comunas de sancionar su propia ley orgánica o fundamental en la que asentarán la clase de organización político-administrativa que hayan elegido, la cual de ninguna manera se opondrá a los lineamientos que animen el orden jurídico estatal. En el mismo texto constitucional se garantizará la electividad de los integrantes del ayuntamiento.

Por otro lado, la ley fundamental del Estado debe reconocer al municipio una esfera de acción privada que se sustraiga de la actividad de aquél.

"La competencia debe comprender como materia propia, 1o) las que en cada país se consideran tradicionalmente de ese carácter; 2o) las encaminadas a satisfa-

cer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local; 3o) las que impone una buena descentralización de las funciones estatales de Administración, fundada en la conveniencia de que los asuntos locales sean resueltos por los más inmediatamente interesados;... 4) competencia legislativa municipal no debe quedar limitada a la actividad puramente administrativa, sino que debe comprender también las funciones inherentes al gobierno municipal". (152)

De conformidad con lo anterior se deberán especificar con pulcritud en la Ley Suprema los servicios públicos municipales que así se declaren de acuerdo al criterio de contigüidad a que ya hicimos referencia y con apoyo, desde luego, los estudios técnicos correspondientes.

Pero fundamentalmente se debe prestar atención especial al aspecto económico financiero de los municipios de forma que éstos puedan disponer de las indispensables fuentes de ingresos, las cuales deben claramente ser señaladas en la constitución, que permitan su adecuada organización política y administrativa, y la eficiente prestación de los servicios públicos locales y la

(152) Una parte de las conclusiones del Segundo Congreso de Pueblos Iberoamericanos celebrado en Lisboa, citadas por Dana Montaña, Salvador M., op. cit., pág. 48.

realización de obras, estableciéndose el derecho de las entidades comunales a poseer y administrar sus propios bienes y hacienda.

Sin embargo, para que exista una efectiva au-tonomía municipal no basta que se consagren en la constitución sus principios generales sino que es menester que se establezcan las garantías correlativas que marquen el camino para hacer efectivos los derechos o principios -proclamados. Así se evitaría que el espíritu de dichos-preceptos fuera desvirtuado en la práctica al protegerse a la autonomía contra excesos de los Poderes Públicos de otras esferas de gobierno con el ejercicio de éstas ga -rantías y recursos jurisdiccionales.

En torno a las garantías de la autonomía muni-cipal Salvador Eduardo Bauza intenta una clasificación -de ellas, que adoptamos sin restricciones, cuando expre-sa que:

"Las garantías de la autonomía municipal deben asegurar los aspectos fundamentales de dicha autonomía -y, por tal motivo, tener en cuenta la capacidad política, administrativa y económica del municipio. De ahí que -puedan clasificarse, en general, como garantías de la -autonomía política, garantías de la autonomía administra-tiva, garantías de la autonomía económica y garantías co

munes a esos tres aspectos". (153)

Asimismo, una vez reconocida y consagrada la autonomía municipal debe admitirse sin restricciones, lo consigne o no la constitución, el más amplio amparo constitucional al municipio a través de la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema del Estado. Dejando, así, expedita la vía jurisdiccional para la protección de la autonomía de los municipios.

Finalmente, no nos queda más que manifestar nuestras simpatías por el régimen de carta libre para las comunas, que consideramos haría realidad la plena autonomía que anhelamos para la institución municipal. En relación con las ventajas de este régimen sobre el denominado uniformista Alcides Greca ha externado:

"El sistema de las cartas orgánicas generales y uniformes debe desaparecer cuanto antes en lo que concierne a las ciudades, a las que deberá otorgarse una más amplia autonomía en la elección de las formas de gobierno local. El sistema de la carta libre, o de ley local, ensayado con tanto éxito en los Estados Unidos, cumple cual ningún otro, los postulados de la autonomía, sintetizados por Wilcox, y podemos agregar que se fundamenta en una interpretación más exacta de la democracia.

Si es de la esencia de todo gobierno republicano y democrático el que los pueblos deban darse sus propias leyes, ya sea directamente, por referendum o plebiscito, o bien por intermedio de sus representantes, no es admisible esa tutela de las legislaturas estatales a que son sometidos los habitantes de las ciudades". (154)

Estamos conscientes, sin embargo, que no se puede exigir un cambio brusco a nuestros países, de tan arraigados como ancestrales vicios, sino más bien un paulatino tránsito a la autonomía comunal. De esta guisa, proponemos que inicialmente se establezca el régimen decarta sólo para las grandes ciudades siendo para ello indispensable un riguroso análisis socioeconómico y político de los municipios de un Estado con el propósito de normar el criterio de división entre lo que se va a considerar "ciudad grande" y "ciudad pequeña"; amén de una bien intencionada revisión de los preceptos constitucionales relativos al municipio para ajustar su letra a los principios que alimentan la autonomía municipal.

En cuanto a los demás municipios, es decir a los pequeños y medianos, bien se podrían regular su situación por medio de una ley de bases nacional que reflejara fielmente el espíritu autonomista constitucional.

(154) Op. cit., pág. 236.

En esta forma, se evitaría en el futuro la inconveniencia de mutilar la autonomía de las corporaciones locales con un vano sacrificio de sus virtudes, al igualarse a los municipios, prescribiendo idénticas disposiciones para los rurales que para los urbanos; para los densamente poblados que para los que no lo están; para los altamente desarrollados que para los que están en vías de serlo; etcétera. Pues cada comuna posee su propia individualidad y personalidad, así como, el inalienable derecho de elegir sus formas de gobierno.

Sólo cuando el Estado cuente con comunas realmente autónomas, podrá ufanarse de que el municipio es la base de su organización política.

C O N C L U S I O N E S

I.- Existen en la doctrina dos teorías antitéticas sobre el origen y naturaleza de la institución municipal. En efecto, la llamada teoría sociológica o jusnaturalista sostiene que el municipio es producto de la innata sociabilidad del ser humano, mientras que, la denominada legalista o normativista considera que la entidad local no es de ninguna manera una formación natural sino sólo una mera creación de la ley. Frente a este antagonismo admitimos, en todas sus partes y con todas sus consecuencias la tesis sociológica del municipio porque creemos que es la que mejor explica la génesis y esencia comunales y porque de ninguna forma podemos aceptar que el municipio sea una simple creación legal.

II.- La condición gregaria del hombre le impide satisfacer sus requerimientos de manera individual. Esa es la razón por la que se encuadra originalmente en el núcleo familiar, sin embargo, éste se declara insuficiente para resolver las necesidades colectivas que genera la convivencia de varias familias en una área territorial determinada. Ante esta situación, la comunidad se organiza para la resolución de tales necesidades creando los órganos de gobierno que asuman esa responsabilidad. A esta comunidad natural organizada para la gestión de los inte-

reses vecinales en un cierto territorio es lo que se conoce con el nombre de municipio.

III.- El municipio es una asociación esencialmente política lo que significa que es capaz de erigir su propio gobierno y administración, y bajo su dirección autodeterminarse. Este hecho justifica la gran diversidad de formas de organización que han adoptado las comunas a través del tiempo y aún de un sitio a otro en atención a la función municipal que está representada por la gestión del bien común vecinal, o sea, la satisfacción de los requerimientos que provoca la población en sus interrelaciones y que varían de un lugar a otro. En todo caso, esta tarea se traduce, básicamente, en la construcción de obras y en la prestación de servicios públicos. Además, la cercanía para el individuo de las necesidades por atender hace que la estructura municipal sea típicamente democrática.

IV.- En este sentido, la institución municipal, es lógica, ontológica y cronológicamente anterior al Estado convirtiéndose, de modo natural, en la base de su organización al mismo tiempo que persiste como tal. De lo anterior se sigue que el Estado debe reconocer al municipio una doble naturaleza: la de comunidad político-territorial y la de auxiliar de la administración estatal. En el campo teleológico esta idea genera que la comuna está-

obligada a satisfacer dos finalidades: la propia, relativa a su esfera de acción original, y otra delegada, referida a su condición de pieza del organismo estatal. Como se observa, el problema de las relaciones entre estas entidades consiste en lograr un equilibrio político de fuerzas, esto es, permitir la plena existencia del municipio sin romper la unidad nacional.

V.- Con el fin de regular estas relaciones se han elaborado y practicado dos sistemas completamente opuestos: la centralización y la autonomía. El primero sacrifica todo espíritu municipal en favor del poder central del Estado al convertir a la comuna en una mera dependencia administrativa y es propio de regímenes dictatoriales. A diferencia el sistema autonomista reconoce al municipio vida propia y una esfera de competencia inherente que a nadie corresponde invadir ni conculcar y que Estados, necesariamente democráticos, garantizan. La doctrina mexicana habla de un tercer sistema, a saber: la descentralización administrativa, al cual ubicamos por sus características dentro de la centralización. Por otro lado, es evidente que las fórmulas centralizadas son consecuencia de la teoría legalista del municipio motivo por el cual las rechazamos al admitir plenamente la tesis autonomista.

VI.- La autonomía municipal es un concepto de relación entre el municipio y el Estado fundado en el reser-

to y la coordinación entre ambas corporaciones de derecho público. Por medio de este regimen el Estado reconoce, - cabalmente, la existencia y fines de la institución edilicia de conformidad con la escuela sociológica. No obstante, debido al carácter histórico-social de la palabra autonomía no es posible elaborar una definición absoluta de ello más que proporcionar sus datos característicos. Efectivamente, en general la autonomía municipal está constituida por un conjunto de "autonomías específicas" calificadas por su especie o materia; la suma de los poderes y funciones implícitos en cada una de estas autonomías constituye la extensión de la autonomía comunal.

VII.- Para que el municipio sea realmente autónomo se requiere como mínimo de una triple autonomía: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera. Que la comuna sea políticamente autónoma significa que posee el derecho inalienable a autoconducirse -- con apego a la constitución del Estado, o sea, a elegir a través de la expedición de su ley orgánica la estructura interna que mejor se acomode a sus necesidades. Que el organismo municipal sea administrativamente autónomo quiere indicar que debe gozar de un margen de acción privativo que le permita cumplir con sus funciones, en esencia, crear obras y prestar servicios. Y por último, que la corporación edilicia sea financieramente autónoma quiere de-

cir que debe contar con recursos suficientes para la consecución de sus fines.

VIII.- En consideración a que la autonomía implica una limitación a los poderes centrales del Estado, éste debe establecerla en su Constitución, reconociendo desde luego personalidad jurídica al municipio. Asimismo, es menester que la consagre en preceptos claros, armónicos y precisos que establezcan además las garantías correlativas que hagan efectivos los derechos o principios proclamados. Con este tratamiento la comuna se convierte en un eficaz instrumento de progreso político, social y económico de los pueblos. Por todo ello afirmamos, categóricamente, que sólo cuando el Estado cuente con comunidades auténticamente autónomas podrá ufanarse de que la institución municipal es la base de su organización, mientras tanto, podrá aplicársele cualquier calificativo menos el de democrático.



B I B L I O G R A F I A

Obras Consultadas

- 1.- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1979.
- 2.- COLE, G.D.H., La Organización Política, traduc. Alfonso Reyes, Editorial F.C.E. (col. popular, núm. 7), México, 1974.
- 3.- COULANGES, Fustel de, La Ciudad Antigua, Editorial Porrúa (col. sepan cuantos, núm. 181), México, 1974.
- 4.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1974.
- 5.- GARZA, Sergio Francisco de la, El Municipio, Editorial Jus, México, 1947.
- 6.- HELLER, Herman, Teoría del Estado, traduc. Luis Tobío, Editorial F.C.E., México, 1977.
- 7.- JIMENEZ-OTTALENGO, Regina y Jorge Moreno Collado, Los Municipios de México, Editorial U.N.A.M., México, 1978.
- 8.- MOYA PALENCIA, Mario, Temas Constitucionales, Editorial U.N.A.M., México, 1978.
- 9.- OCHOA CAMPOS, Moises, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1979.
- 10.- SANCHEZ AZCONA, Jorge, Familia y Sociedad, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1974.

- 11.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1976.
- 12.- SPOTT, W.J.H., Introducción a la Sociología, traduc. Florentino M. Torner, Editorial F.C.E. (col. popular, núm. 52), México, 1973.
- 13.- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 1977.
- 14.- TOCQUEVILLE, Alexis de, La Democracia en América, traduc. Luis R. Cuellar, Editorial F.C.E., México, 1973.
- 15.- TURNER, Ralph, Las Grandes Culturas de la Humanidad, traduc. Francisco A. Delpiane y Ramón Iglesias, Editorial F.C.E., México, 1974 (tomo I).

Revistas Consultadas

- 1.- BAUZA, Salvador Eduardo, Garantías de la Autonomía Municipal (La Libertad de Expresión Municipal), revista La Ley, año XXXIII, 5 de septiembre de 1968, Buenos Aires, Argentina, pág. 2.

- 2.- CARMONA ROMAY, Adriano G., Ofensa y Defensa de la -
Escuela Sociológica del Municipio, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, año II, núm. 4, enero-abril de 1962, Maracaibo, Venezuela, -- pág. 47.
- 3.- CASTRO A., Evangelina, Estructura y Funciones del -
Ejecutivo Gubernamental Mexicano, Revista del I.T.A.T. editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, núms. 20 y 21, mayo-diciembre de 1963, México pág. 67.
- 4.- DANA MONTAÑO, Salvador M., La Autonomía Municipal, Revista de la Facultad de Derecho, año - I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1961 Maracaibo, Venezuela, pág. 37.
- 5.- DEMICHELI, Alberto, El Régimen Municipal y las Cons-
tituciones, Revista de la Facultad de De-
recho y Ciencias Sociales, año III, núms. 2 y 3, abril-septiembre de 1952, Montevideo, Uruguay, pág. 637.
- 6.- GAMAS TORRUCO, José, El Municipio Mexicano, revista Pensamiento Político, vol. III, núm. 10, febrero de 1970, México, pág. 187.

- 7.- GARZA, Sergio Francisco de la, El Municipio ante la Historia, la Sociología y la Filosofía Política, revista Jus, tomo XIV, núm.87, octubre de 1945, México, pág.309.
- 8.- GOMEZ HERNANDEZ, Francisco I., Apuntes sobre la Autonomía Municipal, Revista de Derecho, - año XXVIII (nueva serie), núm.IV (101), - octubre de 1956, La Habana, Cuba, pág.49.
- 9.- GRECA, Alcides, Democracia y Eficacia en el Gobierno Comunal, Revista de Estudios Jurídicos, - Políticos y Sociales, año X, núm. extraordinario, mayo 1950, Sucre, Bolivia, pág. 227.
- 10.- GUZMAN LOZANO, Emilio, Hacienda Pública Municipal, - revista Jus, tomo XIX, núm. 115, febrero de 1948, México, pág. 91.
- 11.- ITURREZ, Arturo H., El Municipio como Base Institucional, Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, año XXXIII, núms. 1-5, enero-diciembre de 1969, Argentina, pág.- 317.
- 12.- KARDELJ, Edvard, Comenzar por el Municipio, revista Cuestiones Actuales del Socialismo, núm.- 20, enero-marzo de 1971, Belgrado, Yugoslavia, pág. 51.

- 13.- LEAL OSORIO, Salvador, Dialéctica del Municipio. Nomenclatura Municipal, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, - año III, núm. 9, septiembre-diciembre de 1963, Maracaibo, Venezuela (tesis doctoral).
- 14.- MOLES CAUBET, Antonio, Los Límites de la Autonomía Municipal, Revista de la Facultad de Derecho, núm. 26, septiembre de 1963, Caracas, Venezuela, pág. 9.
- 15.- PARONE MARONE, Ezio, Organos del Gobierno Municipal, - Revista del Foro, año LIII, núm. 2, mayo agosto de 1966, Lima, Perú.
- 16.- PEARSON, Enrique M., Policía de las Costumbres, Función del Gobierno Municipal, revista La Ley, 28 de abril de 1961, Buenos Aires, - Argentina.
- 17.- PRADO PAREDES, Luis del, Necesidad de la Dación de una Ley de Bases para las Municipalidades, Revista del Foro, año LIII, núm. 2, mayo-agosto de 1966, Lima, Perú, pág.25.
- 18.- QUINTERO, Cesar A., La Autonomía Municipal y su Estructura Económica, Anuario de Derecho de la Universidad de Panamá, pág. 49.

- 19.- RAMIREZ ZETINA, Carlos, El Municipio como Comunidad Política Fundamental, revista Jus, tomo V, -
núm. 25, agosto de 1940, México, pág.235.
- 20.- RODRIGUEZ ARNAIZ, Manuel, Autonomía Municipal, Revista del Foro, año LIII, núm. 2, mayo-agosto -
de 1966, Lima, Perú, pág. 13.
- 21.- ROJAS ESPINOSA, Jorge, Gobierno Municipal Autónomo --
(II), Revista del Colegio de Abogados, to-
mo VII, año VIII, núm. 79, julio de 1952,
San José, Costa Rica, Pág. 209.
- 22.- SEHWERERT FERRER, Arnaldo, El Municipio Autónomo como-
Instrumento del Progreso Político, Econó-
mico y Social, Revista de la Facultad de
Derecho, año II, núm. 5, mayo-agosto de -
1962, Maracaibo, Venezuela, pág. 31.
- 23.- SILVA, Benedicto, El Municipio y los Servicios Públi-
cos de Primera Necesidad, Revista Municipi-
pal Interamericana, año IV, núm.3, enero-
marzo de 1954, La Habana, Cuba, pág. 2.
- 24.- VASQUEZ, José Valerio, ¿Qué es la Democracia Municipal?
Anuario de la Facultad de Derecho, año VII
núm. 7, Mérida, Venezuela, 1976, pág.193.
- 25.- VILLALOBOS, Horacio Guillermo, Defensa y Exhaltación -
del Municipio, Revista del Colegio de Abo-
gados del Estado de Zulia, año X, núms. --
103-104-105, febrero-abril-junio de 1945,-
Maracaibo, Venezuela, pág. 3952.