



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO Y EN EL DERECHO COMPARADO

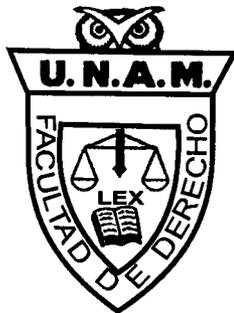
“ANÁLISIS COMPARATIVO CON LOS MUNICIPIOS E INSTITUCIONES
SIMILARES DE ARGENTINA, BRASIL Y ESTADOS UNIDOS”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

NATANAEL FLORENTINO LUENGAS LÓPEZ



ASESOR:

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA



2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

Título: La Autonomía Municipal en México y en el Derecho Comparado

**“Análisis Comparativo con los Municipios e Instituciones Similares de
Argentina, Brasil y Estado Unidos”**

Asesor: Dr. Carlos F. Quintana Roldán

Alumno: Natanael Florentino Luengas López

Ciudad Universitaria, Distrito Federal

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

y

A la Facultad de Derecho

Como Testimonio de Gratitud

A mi madre Modesta López

A Juan Francisco Escobedo por su amistad y apoyo

A mis amigos y compañeros del Instituto Mexicano de la Juventud: María Elena Serrano, Alejandrina Herrera, Lilia Elorza, Javier Toriz y Alma Rosa Martínez.

Ciudad de México 2007

Índice

Introducción	6
---------------------------	---

CAPÍTULO I

Conceptos Generales

▪ El Municipio, Conceptos	10
▪ Antecedentes Históricos del Municipio	11
▪ Concepto de Autonomía y su diferencia con el concepto de Soberanía.....	24
La Autarquía de las Ciudades en Grecia	
▪ La Autonomía del Municipio en Roma	35
▪ La Autonomía del Municipio en España	41

CAPÍTULO II

El Municipio en Argentina

▪ Estructura del Régimen Local Argentino	49
▪ El Municipio Argentino	53
▪ Somero análisis de su origen	63
▪ Órganos que forman el Municipio	77
▪ Forma de integración y funciones del Municipio	78
▪ Tipo de relación entre el Municipio y las demás instancias territoriales	82
▪ La Autonomía Municipal	84
a) Autonomía Política	85
b) Autonomía Administrativa	87
c) Autonomía Financiera	88
▪ Clasificación de los Municipios Argentinos.....	92
▪ Ventajas y desventajas de esta clasificación	94
▪ Problemas de los Municipios Argentinos.....	96

CAPÍTULO III

El Municipio en Brasil

▪ Estructura del Régimen Local Brasileño	100
▪ El Municipio Brasileño	105
▪ Somero análisis de su origen	110
▪ Órganos que forman el Municipio	125
▪ Forma de integración y funciones del Municipio	129
▪ Tipos de relación entre el Municipio y las demás instancias territoriales	131
▪ La Autonomía Municipal	136
a) Autonomía Política	136
b) Autonomía Financiera	137
c) Autonomía Administrativa	139
▪ Clasificación de los Municipios Brasileños	140
▪ Ventajas y desventajas de esta clasificación	141
▪ Problemas de los Municipios Brasileños	143

CAPÍTULO IV

El Municipio en los Estados Unidos

▪ Estructura del régimen local en Norteamérica	148
▪ El Municipio en Norteamérica	161
▪ Somero análisis de su origen	163
▪ Órganos que forman el Municipio	174

▪ Forma de integración y funciones del Municipio	181
▪ Tipo de relación entre el Municipio y otras instancias territoriales	186
▪ La Autonomía Municipal	193
a) Autonomía Política	196
b) Autonomía Financiera	198
c) Autonomía Administrativa	200
▪ Problemas del Municipio Norteamericano	201
▪ Semejanzas y diferencias con los Municipios Latinos	204

CAPÍTULO V

El Municipio en México

▪ Antecedentes de la Autonomía Municipal en México	212
1. El Municipio en la época precortesiana	212
2. El Municipio en la época colonial	215
3. El Municipio en el México Independiente	226
4. El Municipio en la Dictadura de Porfirio Díaz	230
5. El Municipio en la Constitución de 1917	234
a) La Organización Municipal	237
b) Órganos que forman el Municipio	238
c) Forma de integración y funciones del Municipio	238
▪ El Artículo 115 Constitucional, reformas y adiciones hasta nuestros días	239
▪ La Autonomía Municipal	246
a) Autonomía Política	246

b) Autonomía Financiera	248
c) Autonomía Administrativa	249
▪ Tipos de relación entre el Municipio y las demás Instancias Territoriales	253
▪ Problemas del Municipio en México	259
▪ La Descentralización en el Municipio Mexicano	269
▪ Hacia un nuevo trato jurídico del Municipio en México	272
Conclusiones	280
Bibliografía	293

INTRODUCCIÓN

En la nueva estrategia para configurar el Estado mexicano y en el marco de la actual reforma política, el tema del federalismo y del municipio se vuelve a poner en el centro de la discusión contemporánea.

Federalismo y municipio, son ejes fundamentales en la etapa de transición democrática en México. Su análisis y replanteamiento nos permitirá consolidar una verdadera República que otorgue a las entidades federativas y al municipio mayor autonomía; mayor independencia; mayores atribuciones, facultades y recursos, con el propósito de impulsar un desarrollo social equitativo y justo en todas las comunidades y regiones del país.

La realidad que vive nuestra Nación exige reflexionar sobre estos dos tópicos principales del Estado, los cuales requieren una respuesta profunda, más allá de las que se circunscriben a las realidades coyunturales. Dicha reflexión nos permitirá sentar las bases de un nuevo federalismo articulado y cooperativo, garante de autonomía y de unidad de propósitos que considere al municipio como el núcleo desde el cual deba partir la reforma del Estado; es decir, el primer ámbito de participación organizada y democrática de la sociedad, y fuente del contenido de las decisiones públicas. El municipio debe ser considerado el nivel básico donde se materialicen las políticas de desarrollo nacional.

La nueva federación requiere de un Estado integrado por entes de base territorial con competencias legislativas reales, dirección política y administrativa. Un Estado que distribuya recursos que respondan a las cuestiones estatales y que permita participación en la organización central e impulse nuevos criterios de distribución de las participaciones financieras a los índices de desarrollo; atacando la pobreza y marginalidad existentes; transformándose la federación en un mecanismo de compensación hacia las zonas más deprimidas, sin demérito de los programas específicos que hagan de ella promotora del desarrollo.

En el nuevo federalismo es necesario dar vigencia a la concepción originaria del municipio como la primera y más inmediata instancia donde se ejerce la soberanía del pueblo. En tal sentido, debe ser un federalismo democrático que tenga como último objetivo el fortalecimiento de la vida comunitaria al interior del propio municipio. Esto quiere decir, fortalecer las instancias de representación comunitaria y participación política, y recuperar modelos que vinculen a las autoridades con las células del tejido social.

Ante los nuevos desafíos de la reforma, los actores políticos y sociales tienen el compromiso ineludible de delinear el nuevo rostro del Estado mexicano que incluya gobiernos locales democráticos con mayores facultades y recursos.

En este contexto, el estudio de la institución municipal, es sin duda, tema apasionante para cualesquiera que se aboque al análisis de las estructuras políticas, administrativas y de gobierno del Estado moderno.

Por ello, el presente trabajo que he intitulado “La Autonomía del Municipio en México y en el Derecho Comparado”, centra su estudio en un primer momento en conocer cómo surgió el municipio y cual ha sido su evolución histórica de acuerdo a las dos teorías más importantes que se han dedicado a analizar su desarrollo; ya sea como hecho sociológico o como producto de un orden jurídico determinado.

También haremos referencia a algunos de los rasgos más característicos de las dos principales Ciudades-Estado del mundo antiguo griego; analizando someramente el funcionamiento de su autonomía y la autarquía o autosuficiencia de que gozaban; definir estos conceptos y diferenciarlos con el concepto de soberanía.

Con estos puntos de referencia nos abocaremos al estudio de la autonomía del municipio en Roma, lugar de su nacimiento como institución jurídica, para conocer su funcionamiento y las características más sobresalientes. La influencia romana

se hará presente en la estructura y operación del municipio de la España antigua, según lo señalan diversos estudiosos de esta figura. Los antecedentes históricos permitirán conocer las etapas en que el municipio español gozó de una amplia autonomía, y en cual de ellas fue relegado a un segundo plano, producto de la centralización del poder real de la época. Se observará la situación de las municipalidades españolas al momento de la conquista del continente americano y su implantación como forma administrativa y de gobierno.

El objetivo principal de este trabajo de investigación es realizar un análisis comparativo entre el municipio mexicano y el municipio o instituciones similares de tres países del continente americano que lo establecen en su estructura territorial, administrativa y de gobierno que son:

- 1) La República de Argentina
- 2) La República de Brasil, y
- 3) Los Estados Unidos de América

En el caso de México se realizará un breve estudio desde la época precortesiana; la época colonial; el México independiente y el régimen del General Díaz, como antecedente del municipio que habría de surgir del constituyente de 1917, delineado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y enriquecido con las sucesivas reformas constitucionales que han buscado darle mejor funcionalidad, haciendo énfasis en una de sus características principales: la autonomía. Finalizando con algunas propuestas de lo que debe ser el nuevo municipio mexicano.

En lo que se refiere a Argentina, Brasil y los Estados Unidos de América, realizaremos también un somero análisis sobre el origen de su institución, su funcionamiento actual, los órganos que lo integran y el grado de autonomía que goza en sus respectivas estructuras territoriales y de gobierno para conocer sus diferentes clasificaciones.

Del estudio comparativo se podrán establecer semejanzas y diferencias en las organizaciones municipales y ubicar los principales problemas que afrontan al tratar de cumplir con los fines y facultades que les marcan sus respectivas leyes, y sacar -en el caso nuestro-, enseñanzas que pudieran servir de modelo para fortalecer a nuestro municipio y hacerlo una verdadera instancia de atención de los problemas vecinales y “célula básica del contrato social”. Sólo de esta forma el municipio mexicano asumirá realmente el derecho que le corresponde por ser el primer nivel de gobierno y raíz de inconformidad ante los grandes problemas nacionales.

Es necesario que quienes tienen vocación por el estudio del municipio contribuyan con sus propuestas para fortalecer su presencia en nuestro orden jurídico y en la operatividad de su realidad social, y deje ser sólo figura decorativa de nuestros textos constitucionales. Si este estudio en algo contribuye será de enorme valía para quien esto escribe.

Ciudad de México 2007

CAPÍTULO I

Conceptos Generales

El Municipio

Conceptos

Significado etimológico de Municipio.

Se señala que la voz de municipio surge como concepto e institución jurídica en la antigua Roma, y deriva del Latín Municipium, y éste de Munus, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de Capió, Capere, que quiere decir tomar, adoptar. Se puede decir que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Por su raíz latina Munus se relaciona con las obras públicas y militares; como hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios. En sus orígenes asumir el cargo de municipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.¹

El profesor Reynaldo Robles Martínez, señala que la palabra municipio “proviene de Munus que significa prestación. Munis quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de Cun Munis, o sea, quien pertenece con otros a un Municipio; debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las Munera o finalmente Municipio”.²

Es importante señalar que tal significado del concepto Municipium se le da después de la expansión romana por la península itálica; lo cual le otorgó un control administrativo y de gobierno sobre las distintas comunidades conquistadas

¹ El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Primera edición. México. Secretaría de Gobernación. 1985, p. 78.

² Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Séptima edición. México. Editorial Porrúa. 2004, p. 64.

o adheridas a Roma. Tal hecho permitió como lo señalan las definiciones etimológicas, que las ciudades asumieran cargas u oficios para atender sus problemas; responsabilidad que debían tener sus propios habitantes, o sea sus Cun Munis. Por eso Cicerón define ya en la práctica el municipio como una “ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”.³

José Gamas Torruco, menciona que el significado de Municipium se utilizó con el sentido de emprender o llevar a cabo un servicio. Ya que deriva de Municeps; sustantivo compuesto por Munus, servicio y Capere, tomar.⁴

Antecedentes Históricos del Municipio

La base de justificación del origen del municipio presenta diversas teorías o corrientes de estudio. Sobresalen en un primer momento por la solidez de sus fundamentos y por la autoridad académica de sus autores las siguientes:

Corriente Sociológica o/y Jus-naturalista

Sus antecedentes se ubican las épocas más antiguas de la humanidad (en los pueblos de Babilonia, Egipto, los Persas, los Hebreos), donde según esta corriente existió una verdadera convivencia municipal.

Hay que considerar -dicen-, a los grupos más primitivos en su organización para darnos cuenta de la tendencia innata del ser humano hacia el agregamiento; formándose primero la familia, después el clan, la gens, la tribu. De esa forma

³ Citado por Moya Palencia, Mario. Estudios de Derecho Constitucional. Primera edición. México. UNAM. 1985, p. 36.

⁴ Gamas Torruco, José. El Municipio Mexicano. Revista Pensamiento Político., volumen III, número 10 México. 1970, p. 193.

establecen ciertos principios de orden para mantener la unidad del grupo y para hacer frente a los peligros de la naturaleza y de otros grupos de su misma especie. Una vez que abandonan su vida sedentaria; asentándose en una porción geográfica, se empiezan a dar las primeras relaciones de vecindad y aparece la primitiva organización municipal, en un primer momento como comunidad social y posteriormente como comunidad política, al delimitarse ciertas funciones en su organización. Por ello señalan, “donde existe la vida humana se ha encontrado siempre una organización y una autoridad, así como la fuerza que garantice el cumplimiento de algunas normas fundamentales”.⁵

Ante tales hechos mencionan los defensores de esta corriente, el municipio es derivación del derecho natural, un producto de las necesidades de los grupos humanos que se asientan en una localidad; comunidad natural de familias, determinado por las relaciones de vecindad, y cuyo nacimiento fue espontáneo; es una organización anterior al Estado y de ninguna forma puede considerarse su creador ya que éste es posterior. En síntesis, el municipio surge de la naturaleza social del hombre como ser político y no de creaciones jurídicas abstractas.

Para ilustrar estas ideas, anotaremos algunos conceptos de autores que se sitúan en la corriente sociológica.

Aristóteles señala, el “Municipio, como la familia deriva de la naturaleza; la necesidad sustituye a la sangre”.⁶

Kuntze, lo ubica como una “realidad histórica-orgánica, creación social, potencia viva, que el derecho no puede fingir tales creaciones sino que las encuentra ya hechas”.⁷

⁵ Gettel, Raymond. G. Historia de las Ideas Políticas. Tomo II. Décima edición. México. Editora Nacional. 1979, p. 32.

⁶ Aristóteles, citado por García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Tercera edición. Madrid, España. E. I. S. A. 1959, p. 296.

De Gioannis por su parte dice, “el Municipio es anterior al Estado, no fue por lo tanto creado por el mismo, existió con anterioridad y en cierto modo puede casi decirse salido de las manos de la naturaleza”.⁸

Ahrens, llama al municipio “segunda sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines comunes; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso, con un fin político, sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra todo cuanto ha de cumplir el hombre, se desarrolla y da medios para su consecución en el Municipio”.⁹

Vareilles Sommière, al definir el concepto de municipio menciona “los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el Municipio, y no es creado por el Estado, sino sólo reconocido en su existencia”.¹⁰

Entre los maestros españoles, tenemos como defensores de esta teoría a Giner de los Ríos, quien define al municipio como “una sociedad total que abraza a la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; sociedad de segundo grado, compuesta a su vez por otras sociedades que en conceptos de los miembros que la constituyen; naciendo su necesidad de la limitación de la familia que no ofrece

⁷ Kuntze, citado por Carbajal Moreno, Gustavo. El Municipio Mexicano. Tesina. Facultad de Derecho. UNAM, México. 1963, p. 15.

⁸ De Gioannis, citado por Carbajal Moreno, op. cit., p. 15.

⁹ Ahrens, citado por Colín Mario. El Municipio Libre. Segunda edición. México. Colección Cuadernos de Divulgación, Gobierno del Estado de México. 1978, p. 20.

¹⁰ Vareilles Sommières, citado por Acosta Romero, Miguel. Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas, en los Municipios en México. Primera edición. México. UNAM. 1978, p. 9.

suficiente amplitud para dar cumplimiento en su seno a todas las opciones propiciadas por el carácter, profesión, etc.”¹¹

Adolfo Posada menciona, lo “característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de vecindad; el Municipio, en efecto, es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea, de personas que viven en espacio continuo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”.¹²

Por su parte Carlos García Oviedo lo menciona como, “una comunidad de personas -preferentemente de familias- situadas en un mismo territorio, para satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad”. Le distingue tres elementos fundamentales:

a) El personal, habitantes agrupados en familias.

b) El territorial, es decir el espacio jurisdiccional que le corresponde del territorio nacional.

c) El teleológico, considerando al municipio como el lugar donde se cumplen todos los fines de la vida humana.¹³

Santamaría de Paredes, nos dice que el municipio es “comunidad natural y permanente de familias, que viven en un mismo lugar, relacionándose unas con otras, para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada”.¹⁴

¹¹ Giner de los Ríos, citado por Colín, Mario, op. cit., p. 20.

¹² *Ibíd.*, p. 22.

¹³ García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, tomo II. Tercera edición, Madrid, España. E. I. S. A. 1959, p. 295.

¹⁴ Santamaría de Paredes, citado por Sehwerert Ferrer, Arnaldo. Curso de Derecho Municipal. Primera edición. Venezuela. Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela. 1967, p. 44.

En el continente americano quienes se han apegado a esta corriente, tenemos a manera de ejemplo a Francisco Carrera Jústiz, quien señala “la medula de esa nueva ideología del Municipio está en dos principios: uno, que el Municipio es un hecho social, que la ley tiene que reconocer donde quiera que se produce espontáneamente y no una creación legal; otro, que la sociedad natural que entraña el Municipio, es determinada por las relaciones de vecindad”.¹⁵

Sergio Francisco de la Garza, en su libro *El Municipio*, lo define como una “comunidad natural necesaria, nunca una construcción meramente legal, estrictamente jurídica. Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero en ninguna forma crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el Municipio es anterior al Estado”.¹⁶

Por último, Efraín González Luna lo describe de la siguiente manera, “el Municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando traspone ya los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la unidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas -tribu, patria, gens-, llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener el organismo social, cada vez más extenso, cada vez más complejo, cada vez con ímpetu vital más exuberante. Es entonces cuando las formas familiares son superadas, cuando no sólo materialmente, biológicamente, sino espiritualmente, son insuficientes para dar una respuesta y una satisfacción a los problemas del hombre, cuando nace la comunidad municipal, la forma civil de la familia misma; pero ya un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad; y nace el pueblo, la villa, la ciudad, el burgo, llámese como se quiera, la comunidad humana traspuso los linderos de lo familiar”.¹⁷

¹⁵ Carrera Yústiz, Francisco, citado por Sehwerert Ferrer, Arnaldo, op. cit., p. 43.

¹⁶ De la Garza, Sergio Francisco. *El Municipio*. Primera edición, México. Editorial Jus. 1947, p. 81.

¹⁷ González Luna, Efraín, citado por Colín Mario, op. cit., pp. 23-24.

Corriente Legalista o Jurídica

Dicha corriente basa la existencia del municipio en la norma jurídica; menciona que éste no es anterior al Estado, ni de origen natural o producto de las relaciones de vecindad que los grupos humanos entablan en su desarrollo social como la corriente sociológica piensa. Su nacimiento se debe a una decisión del Estado a través de su orden jurídico y mientras el orden jurídico no le de tal carácter, sólo existirán agrupaciones humanas asentadas en una porción geográfica determinada. Es en la ley donde están los requisitos que debe cumplir una agrupación social para nacer como municipalidad; en ella se encuentra la regulación de su forma de ser.

Por lo tanto, nos dice Reynaldo Robles Martínez en su libro *El Municipio*, que éste “es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley”.¹⁸

Arnaldo Schwerert Ferrer en su obra *Curso de Derecho Municipal*, al analizar a la corriente jurídica menciona que “el más antiguo precedente legislativo de esta escuela lo encontramos en el decreto de la Asamblea Constituyente francesa del 14 de diciembre de 1784; estableciendo que habrá una municipalidad en cada población”. Tal precedente habría de influir de manera notable en las legislaciones europeas y por lo tanto de la España de esa época.¹⁹

Hans Kelsen por su parte afirma, “el Municipio es sólo un elemento integrante del Estado, porque sin el Estado no puede existir el Municipio, dado que ni siquiera puede considerársele históricamente anterior. Y si la comunidad parcial que hoy existe como Municipio, hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, esto es, el Municipio habría sido Estado”.²⁰

¹⁸ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 25.

¹⁹ Schwerert Ferrer, Arnaldo, op. cit., p. 45.

²⁰ Kelsen, Hans, citado por Carbajal Moreno, Gustavo, op. cit., p. 16.

Fernando Albi refiriéndose al Municipio señala, “es Municipio únicamente quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir las obligaciones mínimas. La decisión de si conviene conectar a una agrupación, un organismo de carácter municipal, es asunto que afecta exclusivamente a la soberanía del Estado y que éste resolverá con plena libertad, atendiendo principalmente a la capacidad económica del núcleo interesado para llevar a cabo servicios públicos. Para acreditar esa capacidad exige la ley determinados requisitos mínimos de población, superficie, recursos financieros”.²¹

Asimismo, el autor antes mencionado lanza una fuerte crítica a la corriente sociológica, señalando que ella es considerada como una construcción científica, una interpretación teórica de la evolución histórica del gobierno local. Una doctrina filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, actualmente pasada de moda, que no puede defenderse seriamente en el actual estado de la ciencia.

Entre los juristas mexicanos defensores de esta corriente encontramos al maestro Ignacio Burgoa, para quien el “Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”. Señala en forma contundente, “no hay municipios naturales.” ya que éste implica una “entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura a una determinada comunidad humana radicada en cierto espacio territorial.

Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía no asume el carácter de Municipio”.²²

²¹ Albi, Fernando, *Ibidem*, pp. 16-17.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. decimosexta edición. México. Editorial Porrúa, 2005, p. 875.

A José Gamas Torruco, podemos situarlo en esta corriente porque señala que “el Municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el Municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el Municipio no está separado del Estado sino, por el contrario, integrado a su estructura: el orden estatal le da vida jurídica, determina las facultades de sus órganos y obliga a todos los habitantes a cumplir con las leyes nacionales; frecuentemente los órganos municipales están obligados a aplicar dichas leyes a casos concretos y en esa medida son ejecutores del orden estatal”.²³

Corriente Ecléctica

Esta corriente busca conciliar la vieja querrela entre la corriente sociológica y jurídica, reconociendo el aspecto sociológico y armonizándolo con el punto de vista jurídico. Menciona que si bien existen comunidades vecinales que reúnen las características de la municipalidad, el municipio no surgirá mientras la ley no lo reconozca como tal, por lo tanto es necesario que estos dos elementos se conjuguen, es decir comunidad social y reconocimiento legal.

Incluiremos en esta corriente a Álvarez Gendin, quien señala lo siguiente, “así como la ley determina para el hombre el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así, la ley determina al núcleo (de población) su capacidad para obrar como Municipio”.²⁴

Adriano Carmona Romay por su parte menciona, “es el Municipio una institución de base sociológica y por lo mismo jusnaturalista, pero así como la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre la mayoría de edad, de ese modo exige

²³ Gamas Torruco, José. El Municipio Mexicano, op. cit., pp. 187-188.

²⁴ Álvarez Gendín, Sabino, citado por Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 26.

a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines”.²⁵

Mouchet, en ese mismo tenor afirma que el municipio sólo puede disfrutar de la plenitud sus facultades, de la misma forma que cuando llega el momento en el desarrollo de la persona humana. Quien también tiene derechos naturales y los ejercita cuando llega a la mayoría de edad, no descarta la existencia de esa persona porque el legislador no reconozca a los menores de 18 años, por ejemplo, la facultad de contraer matrimonio; de la misma manera que la ley puede establecer como requisito legal para el municipio cierto número de habitantes o que se reúnan ciertas condiciones económicas.²⁶

La tesis sociopolítica del Maestro Moisés Ochoa Campos, puede encuadrarse en la corriente ecléctica al afirmar, “el Municipio es efecto de la sociabilidad, como tendencia esta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata agrupación 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 en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.²⁷

Por último, Miguel Acosta Romero, ubicándose en esta corriente menciona que el municipio es una realidad social, regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud.²⁸

A manera de conclusión: en el estado actual de la ciencia jurídica y del propio desarrollo del Estado contemporáneo no se puede seguir considerando al municipio como producto del derecho natural; determinado sólo por las relaciones

²⁵ Carmona Romay, Adriano, *Ibídem*, p. 26.

²⁶ Mouchet, *Ibídem*, pp. 26-27.

²⁷ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Cuarta edición. México. Editorial Porrúa, 1985, p. 29.

²⁸ Acosta Romero, Miguel, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 27-28.

de vecindad que se dan por una reunión natural de familias y cuyo nacimiento es espontáneo y anterior al Estado; quien sólo se limita a reconocer su existencia.

Contra esta corriente podemos mencionar que el municipio en ocasiones puede nacer antes de que se den relaciones de vecindad.

En lo que corresponde a la corriente ecléctica, si bien conjuga dos elementos para que surja el municipio; el elemento sociológico (congregación de vecinos o ciudadanos), y el jurídico (reconocimiento legal), acaba en última instancia remitiéndonos al orden jurídico del Estado en sus distintos ámbitos de competencia, quien determinará cuando puede ser creado un municipio.

Es en la constitución federal, estatal o provincial donde se encuentran las normas reguladoras de sus facultades y de su organización; de igual forma los deberes y derechos de los habitantes.

Ante tal circunstancia, no es posible en la actualidad reconocer una existencia jurídica del municipio por el sólo hecho de tener una comunidad con todos los elementos característicos de la municipalidad. Sólo el Estado a través de su orden jurídico puede crearlo, y éste será parte integrante de su estructura y de su unidad política y de gobierno, teniendo su base en una comunidad geográficamente localizada.

En muchos casos las facultades que tiene el Estado le permite a uno de sus poderes -legislativo-, intervenir en los municipios para salvaguardar los intereses de la comunidad.

Otras definiciones sobre el Municipio

Aunque las siguientes definiciones o consideraciones sobre el municipio pudiesen encuadrarse en alguna de las corrientes antes señaladas; considero importante

mencionarlas por separado, ya que toman en cuenta otros elementos para darle su verdadero significado y su presencia en la estructura del Estado.

Hay estudiosos del Derecho que mencionan que el municipio es un órgano descentralizado de los servicios públicos o que es una forma de descentralización por región para satisfacer ciertas necesidades de la localidad. Otros resaltan el aspecto del poder y la comunidad de ciudadanos al delinear sus conceptos; pero en lo que todos coinciden es en señalar la importancia que ha adquirido en los últimos años el municipio como órgano que resuelve en primera instancia los problemas y necesidades de la localidad, así como, el compromiso de sus ciudadanos para colaborar en sus funciones como primer nivel de gobierno.

Entre los que consideran a la institución municipal como órgano descentralizado tenemos a Gabino Fraga, quien afirma que el municipio no constituye una unidad soberana del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución Nacional o local; sino que, es una forma de descentralizar los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, y considerando lo relacionado al origen del municipio, establece que “las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos.

La circunstancia de que el municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado, impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar”.²⁹

²⁹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 44^o edición. México. Editorial Porrúa. 2005, pp. 219-222.

El Maestro Felipe Tena Ramírez, también considera que el municipio es un fenómeno de descentralización, pero sin facultades para darse su propia ley, que es donde concretan su autonomía las entidades federativas.

Afirma como Gabino Fraga, “es a la legislación local a la que le corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas -agrupadas comúnmente en familias- para merecer la categoría de municipalidad, una vez satisfechas esas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que ipso iure le otorga la Constitución Federal. De ese modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del Municipio”.³⁰

Otro distinguido jurista Andrés Serra Rojas lo define como una forma de descentralización por región y lo describe de la siguiente manera: “la descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de la soberanía y se integra con los siguientes elementos:

1. Un núcleo de población, agrupados en familias como forma natural de organización de la vida colectiva.
2. Una porción delimitada del territorio nacional.
3. Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas.

La forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano, es el Municipio”.³¹

³⁰ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 38ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005, p. 145.

³¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, tomo II. 23ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005, p. 600.

Contrariando un poco esta forma de definir al municipio, Enrique Álvarez del Castillo y Urbano Farías, señalan que “al igual que la federación, el Municipio es un fenómeno de descentralización de poder, y una instancia de gobierno. En este sentido, nos alejamos de la corriente de Derecho Administrativo nacional y extranjero, que sólo lo contempla como forma de descentralización administrativa por región, en virtud de que está es una posición de Estados centralistas, como Francia, pero no propia ni necesaria para el caso de México.

El Municipio viene a constituir una entidad política autónoma, con poder originario”.³²

Por último, mencionaré a Arnaldo Córdoba, quien haciendo énfasis en la comunidad de ciudadanos, nos dice lo siguiente: “el Municipio no es sólo una circunscripción territorial, ni debe confundírsele con la corporación encargada de su gobierno, el ayuntamiento; el Municipio es, ante todo, una comunidad de ciudadanos y, en el fondo la comunidad originaria del sistema político nacional, vale decir, la unidad básica y elemental del Contrato Social.”³³

Conclusión: tienen razón estos últimos autores, debemos considerar al municipio como entidad política autónoma, es decir, instancia de gobierno con poder originario que emana de una comunidad de ciudadanos; la cual, constituye la comunidad originaria de cualquier sistema político nacional. Estamos de acuerdo con ellos, es en el municipio donde se manifiesta con mayor claridad la libertad ciudadana, y donde la democracia brilla con mayor intensidad; es ahí donde sus ciudadanos tienden a autogobernarse con un compromiso de solidaridad vecinal.

En el municipio es donde se establecen las primeras y más importantes relaciones entre gobierno y sociedad; en ellas cada parte asume la responsabilidad que le

³² Álvarez del Castillo, Enrique y Farías, Urbano. El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano. México 75 años de Revolución. Primera edición. México. F. C. E. 1988, pp. 58-59.

³³ Córdoba, Arnaldo. La Revolución y el Estado en México. Tercera edición. México. Ediciones Era. México. 1989, p. 363.

corresponde en la solución de los principales problemas que se presentan en su seno. Es aquí donde se vigilan con mayor claridad las acciones de gobierno.

Ante esta circunstancia, comunidad de ciudadanos, gobierno surgido de su seno, y solidaridad vecinal, deben constituir los ejes en los cuales se sustente el nuevo federalismo en México y en los países con características similares de gobierno.

Concepto de Autonomía y su diferencia con el Concepto de Soberanía. La Autarquía de las Ciudades en Grecia

Concepto de Autonomía

Etimológicamente significa gobierno propio, facultad de legislar por sí mismo; es decir, el que tiene por sí mismo, capacidad de otorgarse su propia ley. Se forma de unir las voces griegas *autos* que significa, por sí o así mismo; y *nomos*, que significa ley u ordenamiento.

Desde el punto de vista sociológico Max Weber nos señala, “autonomía significa que el orden de la asociación no esté otorgado -impuesto- por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la calidad de tales (cualquiera que sea la forma en que esto tenga lugar)”.³⁴

El concepto manejado por Weber, se apega al significado etimológico, al señalar la facultad de la asociación para otorgarse sus propias normas de convivencia sin intervención de ningún agente externo.

Trasladando el significado del concepto autonomía al Estado moderno se puede afirmar que es un elemento político que se da dentro del Estado como característica de una autoridad intermedia y puede ser utilizada en muy diversos

³⁴ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Séptima edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1983, p. 40.

sentidos; por ejemplo Rafael Bielsa nos dice, “la autonomía consiste en darse sus propias normas de gobierno y, con mayor razón, las de administración, con independencia de otro poder. Es decir, las normas dictadas por un poder autónomo tienen vigor desde que este las declara así, sin revisión ni aprobación previa; pero este poder y esas normas deben conformarse a otras superiores, que son las de la Constitución Nacional”.³⁵

Bielsa encuadra su definición al significado etimológico, pero le agrega una característica más, la adecuación de las normas otorgadas a otras de rango superior, que es la Constitución del Estado. Situando esta característica de un poder intermedio a otra institución donde se materializa con mayor claridad, y que es el municipio, motivo de nuestro análisis y organización fundamental del Estado con ciertas facultades.

Para Ignacio Burgoa, en la organización del Estado el municipio tiene dos notas peculiares que son la autonomía y la autarquía y las define de la siguiente manera: “la autonomía municipal, se traduce en la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el Municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de un órgano gubernativo.

La autarquía en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del Municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad”.³⁶

Conclusión: en este rubro se puede decir -en teoría- que la autonomía municipal es el derecho o facultad para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes; se otorgue sus propias normas y resuelva sin

³⁵ Bielsa, Rafael. Derecho Constitucional. Quinta edición. Argentina. Editorial Roque de Palma. Buenos Aires. 1968, pp. 781-782.

³⁶ Burgoa, Ignacio, op. cit., p. 875.

interferencia de otros poderes los asuntos de la comunidad; cuente con reglones exclusivos de tributación, así como libre disposición de su hacienda, además que estas prerrogativas se deben definir y garantizar dentro del ordenamiento supremo del Estado.

Se ha señalado que esto sólo es en teoría, porque la realidad nos muestra otra situación como es el control político, administrativo y económico de parte de los gobiernos estatales o provinciales, porque la institución municipal en la mayoría de los casos no ha sido capaz de general recursos suficientes para lograr su verdadera autonomía y autarquía. De igual forma el orden jurídico estatal o provincial establece mecanismos de control para imponer o intervenir en vida local.

Concepto de Soberanía

La mayoría de los estudiosos del Estado; ya sea que su análisis se presente a la luz de la ciencia política o a través del derecho internacional, coinciden en afirmar la importancia que reviste el término de soberanía como atributo esencial del Estado moderno; asimismo, señalan la dificultad que existe para determinar su contenido y su significado real.

Es práctica común que cada estudioso otorgue su propia definición del concepto, propiciando con ello distorsiones u oscuridad en su tratamiento. En el presente trabajo sólo nos limitaremos a señalar someramente las opiniones más representativas sobre el concepto de soberanía, para tener una idea clara de lo que significa o pretende significar en los actuales momentos de la ciencia política y del derecho internacional.

Se puede afirmar que ciertos principios de la soberanía ya se encontraban en la “Política” de Aristóteles y en el derecho romano; se reconoce en ambos casos un poder supremo en el Estado (no en su acepción moderna), cuyo sustento legal es

el cuerpo político de los ciudadanos y este poder se podía delegar en uno o varios ciudadanos para su ejercicio, cuyas acciones tendrán fuerza legal.

Este poder supremo sería para nosotros la soberanía, aunque en aquella época no recibiera tal nombre.

César Sepúlveda, nos señala que cuando en la Edad Media se decía que “el príncipe era soberano, era porque sus súbditos no podían apelar a una autoridad más alta”.³⁷

Aunque se ha señalado que ciertas ideas del concepto de soberanía ya se habían utilizado antes del siglo XVI, es al finalizar éste cuando aparece la nueva teoría de la soberanía como resultado de la formación del Estado nacional y la centralización política de la monarquía que extiende su poder supremo sobre los nobles y el clero; le libra de la dependencia del papado y crea y afirma la ley. Es decir, aparece la idea de un poder supremo y único en el interior de los Estados, teniendo como complemento inmediato la independencia de las organizaciones en la comunidad internacional.

El primero en sistematizar el concepto es Jean Bodino, quien la define como “un deber supremo que reina sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales”. Dice que una de las principales funciones de la soberanía es la creación de la ley; como el soberano crea el derecho, no puede estar sujeto a él. Para Bodino, “soberanía implica un poder supremo, perpetuo, legal y omnipotente”.³⁸

Se confirma que soberanía y poder da hacer las leyes (en esta época) son una misma cosa y resulta inherente a la persona del príncipe; teniendo sólo las limitaciones del derecho natural, la ley divina y cumplir con los deberes morales; Bodino, sólo analiza a la soberanía en el aspecto interno.

³⁷ Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Novena edición. México. Editorial Porrúa. 1999, pp. 81-82.

³⁸ Gettel, Raymond, op. cit., p. 299.

En el ámbito externo, Hugo Grocio se encarga de su estudio y la define como “el supremo poder político que se ejerce por una persona determinada, cuyos actos son indiscutibles legalmente frente a cualquier voluntad humana”.³⁹

Conceptos como monarquía absoluta, soberanía territorial, igualdad entre los estados son puntos centrales en su doctrina.

En el siglo XVII, Vattel afirma, “toda Nación que se gobierna así misma bajo cualquier forma que sea, sin dependencia de ningún extranjero, es un Estado Soberano”.

En época más reciente, Heller, dice “Soberanía viene a ser la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad. Su esencia es, en suma, la positivación -en el interior del Estado- de principios o preceptos jurídicos supremos determinantes en la comunidad”.

“Decir que un Estado es soberano, significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior”.

Pedroso, expone, “la soberanía no consiste en un grado superior de poder. Ni siquiera es un monopolio de poder por el Estado. El poder es sólo un medio para el cumplimiento de la función soberana, es esencia de la soberanía no dejar sin resolver ningún conflicto de los que pudieran presentarse en el área de su jurisdicción”.

César Sepúlveda, concluye que “capacidad de crear y de actualizar el derecho, tanto el interno como el internacional, pero obligación de actuar conforme al derecho y responsabilidad por esa conducta, son las notas modernas de la soberanía del Estado”.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, p. 304.

⁴⁰ Véase a: Sepúlveda, César, *op. cit.*, pp. 85-86.

Diferencias entre los Conceptos de Autonomía y Soberanía

Se puede afirmar que la facultad o estado de autonomía es característica de asociaciones, órganos o entidades del Estado soberano. En virtud de ésta, pueden otorgarse sus propios ordenamientos; los cuales les permiten cumplir con los fines para lo que fueron creados por decisión de una ley superior, ya sea nacional o estatal. La autonomía les garantiza que ningún agente externo intervenga en la formación de sus normas; siempre y cuando su contenido se ajuste a lo señalado por el orden jurídico superior.

En sentido contrario la soberanía es un atributo del Estado moderno; cualidad que adquiere desde el momento que surge como tal, y es reconocido por la comunidad de naciones. Tal cualidad le permite al Estado ser la máxima autoridad en lo interno, como representante supremo de la nación, y en el exterior le garantiza su independencia en la comunidad internacional.

Adquiere el Estado con ese hecho obligaciones señaladas en el Derecho Internacional; mismo que le indica la necesidad de actualizar en su vida interna preceptos de validez universal para garantizar una mejor convivencia de sus nacionales. Situación de paz y tranquilidad que habrá de proyectarse en el ámbito de la convivencia de los Estados.

En la presente realidad de los Estados, el atributo, cualidad o característica que represente la soberanía, se pone en duda que sea como la teoría lo maneja. Actualmente se han generado mecanismos de cooperación internacional que provocan la integración de bloques políticos y económicos que limitan los conceptos asignados por los estudiosos a la soberanía de los Estados; es decir, vivimos en un mundo globalizado que no permite aislamientos internacionales; presenciamos la época de bloques de países por regiones, continentes, intereses políticos y económicos que dejan muy poco de los elementos que en otros momentos de la historia se la atribuían.

Éstas son las principales diferencias que se pueden establecer entre los conceptos de autonomía y soberanía; lo cual permitirá asignar al municipio las facultades que por derecho le corresponden.

La Autarquía de las Ciudades en Grecia

Por su propia configuración geográfica el mundo griego estaba integrado por un grupo de ciudades distribuidas en sus colinas y valles, en sus costas e islas vecinas. Aunque tenían un origen común, cada ciudad formaba una sociedad completamente distinta a la de su vecina más próxima.

Fustel de Coulanges nos dice que entre dos sociedades, “había mucha más distancia, de la que separa hoy a dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados; los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su ciudadano”.⁴¹

Ante este hecho, Grecia, nunca logró formar un sólo Estado -en su acepción antigua-, ya que por las características de su religión debían ser absolutamente independientes. Cada una tenía un derecho propio, una religión, unas costumbres; en una palabra, la unidad de la ciudad se construía sobre bases religiosas y sus autoridades simbolizaban en su origen la voluntad de los dioses.

La ciudad, podía establecer un sistema de alianzas temporales para lograr un beneficio o hacer frente a un peligro, pero una vez cumplido el cometido, el aislamiento era norma absoluta de la ciudad. Cada una amaba su autonomía y autarquía, que se integraba por su culto, su gobierno, su independencia política;

⁴¹ Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua. Colección Atenea. Editorial Nueva España. México. 1944, p. 275.

es por ello, que la Ciudad-Estado, es el fundamento del pensamiento político griego.

En la Polis griega hay tres elementos fundamentales de su existencia:

1) La libertad.

2) La autarquía que significa autosuficiencia e independencia de la Polis. Estado que se basta así mismo. Aristóteles, la define como comunidad perfecta de varias aldeas, que tienen por así decirlo el extremo de toda suficiencia y que surgió por causas de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien.

3) Autonomía o capacidad para regirse así misma.

En estos tres elementos basa su existencia el Estado antiguo y forman el más remoto antecedente del actual principio de soberanía en que se sustenta el Estado moderno⁴².

Con este precedente Teresita Rendón Huerta, afirma, “la ciudad no era un territorio, sino un pueblo, un conjunto de ciudadanos”.⁴³

En conclusión, no se puede hablar de municipio como institución jurídica y perteneciente a otra instancia superior, sino de un régimen de Ciudad-Estado, cuya significación era una asociación religiosa y política de las familias y las tribus que no tomaban en cuenta el elemento territorial.

⁴² Véase a: Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su Evolución Institucional. Primera edición. México. Colección de Cultura Municipal, Banobras. 1981, p. 40.

⁴³ Rendón Huerta B. Teresita. Derecho Municipal. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 2005, p. 34.

Esparta y Atenas

De entre todas las ciudades griegas, sobresalen por su importancia y por la influencia de su pensamiento político y organización social: Esparta y Atenas.

Esparta

Esparta es la ciudad más poderosa, militarmente hablando de la antigua Hélade; república aristocrática y gobierno oligárquico. Su población se dividía en tres clases importantes:

1. Los Ilotas o siervos, se dedicaban a los trabajos agrícolas y carecían de derechos civiles y políticos.
2. Los Periecos o clase media, se dedicaban a la industria y el comercio; gozaban de derechos civiles, pero no derechos políticos.
3. Los ciudadanos espartanos, contaban con la totalidad de los derechos y dirigían los asuntos públicos; eran dueños de la tierra y no se ocupaban del comercio. Su actividad la centraban en el aspecto militar; posteriormente la madurez de la vida los inclinaría totalmente a las cuestiones del Estado.

Integración de su Gobierno

1. Una Asamblea integraba por todos los ciudadanos.
2. Un Senado de 28 miembros vitalicios.
3. Dos reyes en igualdad de autoridad, y

4. Un concejo de cinco éforos electos anualmente; tenían facultades para convocar a la asamblea, y proponer leyes; eran jueces en materia civil; daban órdenes a los generales; vigilaban la educación de los jóvenes, eran una especie de freno entre los reyes y el senado.

Posteriormente, el poder cayó en manos de una oligarquía y se corrompió, pero no podemos dejar de señalar la importancia de Esparta en el mundo griego por su estabilidad social y su poderío militar.

Atenas

Fue primero monarquía y después república democrática; al contrario de Esparta, Atenas fue comercial y marítima; no existió una delimitación social tan marcada. Se le permitió a los extranjeros tener ciertos derechos sociales y económicos; no se ejerció un control tutelar sobre la vida de sus ciudadanos.

Su población se dividía de la siguiente forma:

1. los ciudadanos de Atenas, poseedores del poder político. Se integraba por aristócratas y plebeyos.
2. Esclavos.
3. Residentes extranjeros.

Integración de su Gobierno

Como consecuencia de la lucha entre aristócratas y plebeyos en el siglo VII a. C., se dan las reformas de Solón, a partir de ahí la base del sistema político radicaba en la riqueza y no en el nacimiento.

1. La Asamblea, considerada la autoridad suprema del Estado es constituida por todos los ciudadanos; sus mandatos eran leyes; revisaba decisiones que estuvieran en pugna con las costumbres, y castigaba a quienes las infringieran.
2. El Senado era la instancia fiscalizadora de los actos administrativos y se integraba con 500 miembros.
3. Existía un Concejo de 10 Generales electos por los ciudadanos en las 10 divisiones administrativas llamadas tribus, cuyas funciones eran los asuntos militares y diplomáticos.
4. La administración de justicia la realizaban los jurados populares; se menciona que se pagaba a los ciudadanos cuando asistían a la asamblea y al jurado.⁴⁴

A manera de conclusión: la estructura política de Atenas permitió a todos sus ciudadanos participar en los asuntos del Estado; adquiriendo el ciudadano un desarrollo pleno, y dando como resultado un esplendor de la democracia. De ahí, la gran influencia de su pensamiento político y su convivencia social en las posteriores sociedades del mundo entero.

Si tomamos en cuenta que tanto en Esparta como en Atenas, la Ciudad-Estado era una entidad autónoma libre y autárquica, compuesta por todos sus ciudadanos y con participación política plena; sólo podía ser posible en pequeñas ciudades con población limitada donde todos se conocieran y participaran; por ello la amplitud de su democracia.

Esto era la Ciudad-Estado griega y es el antecedente de la institución municipal, aunque aquí no haya existido como tal; sin embargo, la organización administrativa, política y de gobierno habrían de influir en la formación del

⁴⁴ Véase a: Gettel, Raymond, op. cit., pp. 81-90; Rendón Huerta, B. Teresita, op. cit., pp. 31-40.

municipio romano que es donde aparece claramente y es delimitado jurídica y políticamente.

En el mundo griego no existió el municipio como tal, porque no se dio una delimitación entre el Estado y aquél. La ciudad fue al mismo tiempo Estado, iglesia, y escuela; lo cual impidió a las ciudades griegas conformar una unidad política, económica y social; cada una amaba profundamente su libertad.

La Autonomía del Municipio en Roma

Roma es el punto de partida de la evolución jurídica y política del régimen municipal, y es de igual forma el resultado de la política expansionista que se da a finales de la república. Absorbe primero, mediante la conquista o la alianza a los pueblos y ciudades vecinas; formando un territorio de enormes magnitudes que requería de una nueva organización política y administrativa que le facilitara control eficaz sobre estas nuevas poblaciones ubicadas bajo su dominio.

Es en este momento cuando el genio jurídico romano crea el municipio; figura que permitía a las comunidades conquistadas o adheridas una autonomía más o menos amplia; la cual les dio un nuevo status jurídico para conservar sus instituciones, costumbres y magistrados; subsistiendo paralelamente al Estado romano.

Autoridades locales y autoridades del imperio constituyen el origen del municipio. Ramón Rodríguez, nos menciona que a este tipo de régimen jurídico se le llamó municipio, y llamándose poder municipal al que ejercían aquellas autoridades locales.⁴⁵

⁴⁵ Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Primera edición. México. UNAM. 1978, p. 220.

Adolfo Posada, señala que “el periodo culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio, como comunidad de vida-ciudad y como régimen político-administrativo de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana”.⁴⁶

Para el año 290 a. C., los romanos habían realizado grandes conquistas y en todos los territorios sometidos establecieron su autoridad, generando las más diversas formas de administración en estas comunidades.

Sin embargo tres son los sistemas administrativos y jurídicos más representativos:

1. La alianza o la federación. Se puso en práctica con los latinos y posteriormente se extendió a todas las comunidades de la península itálica.
2. La incorporación de la ciudadanía. En esta figura había anexión de los territorios conquistados y la incorporación de sus habitantes al Estado romano. Los habitantes de estas ciudades se podían equiparar a los ciudadanos romanos - *cives optimo jure*-, o les negaba el voto -*cives sine suffragio*-. Las ciudades incorporadas a Roma reciben el nombre de Municipia, y su característica principal es la conservación de la autonomía administrativa con la obligación de cumplir ciertas prestaciones como tributos o el servicio militar.
3. La fundación de colonias. Tiene su origen en razones militares; se establecían contingentes de personas en determinados territorios, con ello se podía dar vida a una ciudad o se poblaba la ya existente y era de dos tipos:
 - a) Constituidas exclusivamente por ciudadanos romanos -*coloniae civium romanorum*-, tenían igual régimen que los municipios.

⁴⁶ Véase a: Rendón Huerta, Teresita, op. cit., p. 53.

b) Las formadas por los latinos -coloniae latini-, o por romanos que renunciaban a la ciudadanía romana; reciben el nombre de civitates foederatae.⁴⁷

Con las leyes Julia (90 a. C.) y Plautia Papiria (89 a. C.), desaparece la diferencia entre los municipios y las ciudades confederadas; manteniéndola sólo en cuanto a régimen local. Con ello, las ciudades confederadas obtienen la ciudadanía; tal situación generó confusión ya que el término Municeps pudo designar al principio del siglo II tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias.

Julio Cesar, reglamentó las libertades municipales de las ciudades itálicas mediante la ley Julia Municipalis, emitida en el año 45 a. C.; la cual establecía que cada municipio debía tener su concejo, curia, sus comicios y magistrados.

El municipio romano era un núcleo de población establecido en un territorio propio, con una organización propia, pero sometido a la dominación. Como lo señalamos anteriormente Cicerón lo describe como una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de la vecindad romana. Concluimos: el derecho del municipio era una prerrogativa de la ciudad dentro del Estado romano, se tenía en tanto formara parte de él.

Por la vía de la conquista o la alianza Roma llega a dominar la cuenca del mediterráneo y con Sicilia y Cerdeña inaugura su sistema provincial. Territorios en los cuales habría de aplicar la política otorgada a las ciudades itálicas. Los gobiernos de las provincias son confiados a un magistrado con imperium que era el cónsul o pretor, o procónsul o propretor, si se trataba de poder prorrogado.

Elementos del municipio romano

1. Un territorio propio.

⁴⁷ Véase a: Iglesias, Juan. Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado. Primera edición. España. Editorial Ariel, Barcelona. 1985, pp. 25-26.

2. Un pueblo que se manifiesta en asamblea general.
3. Una organización, curia o cuerpo deliberante con sus magistrados.
4. El culto común de los dioses.
5. Una legislación propia o igual a la de Roma-ciudad, dependiendo del tipo de municipio, es decir, del grado de autonomía que se le otorgaba.

Se ha señalado anteriormente que su organización estaba regida por la Lex Julia Municipalis y la Lex Rubria, que indicaban que en cada municipio debía existir un concejo, su curia, sus comicios y sus magistrados.

Sin embargo, es importante hacer notar que no todos los municipios tenían igual jerarquía; se establecieron entre ellos clases o categorías en razón de sus derechos, lo que determinaba el grado de autonomía de que gozaban.

Se concretaron tres tipos de municipios:

- 1.- Los Optimo Jure. Gozaban de jus suffragi y del jus honorum y se administraban de manera independiente, es decir, tenían la ciudadanía plena. Se les llamaba municipia con suffragio et iure honorum.
- 2.- Los Coerites o Civitates sine Suffragio. Tenían esencialmente derechos civiles, les faltaba el jus suffragi y el jus honorum; se administraban por sí mismo y en raras ocasiones recibían un praefectus delegado por Roma.
- 3.- Los Aerari. No tenían ventajas y eran administrados por un praefectus que venía de Roma, pagaban un impuesto especial.⁴⁸

⁴⁸ Ibídem, pp. 56-57.

Organización del Municipio Romano

En la organización del municipio existió una amplia participación popular, era el pueblo reunido en asamblea quien nombraba a sus representantes y gestores; por ello se dice que el municipio es cuna de la democracia.

Tenían sus órganos deliberantes y ejecutivos:

1. La curia llamada también Senado era el cuerpo deliberante municipal; sus miembros eran llamados decuriones, designados por el pueblo y duraban cinco años en sus cargos.

Los órganos directivos fueron los duumvros, los ediles, los cuestores, los censores y el defensor civitates.

1. Los duumvros presidían la curia, dirigían la administración general, velaban por la limpieza en las elecciones, enviaban representantes ante el gobierno central o de otras ciudades; reunían tropas y tenían jurisdicción en lo civil y en lo penal, en ocasiones eran cuatro.
2. Los ediles se encargaban de la policía urbana y vigilaban el orden en los espectáculos públicos.
3. Los cuestores eran magistrados de categoría inferior, cuidaban y gestionaban el tesoro municipal. También podían ejercer ciertas funciones de vigilancia.
4. El censor era un alto funcionario que se encargaba del censo y vigilaba la dirección del servicio de municipalidad pública.

5. El defensor civitates, magistrado de elección popular; su tarea era defender a los particulares contra las demasías de la curia y del municipio y contra las funciones imperiales.

Los municipios romanos gozaron de rentas y propiedades de gran escala lo que les permitió llevar una vida próspera.⁴⁹

Con el establecimiento del imperio empieza a decaer el régimen; se presentan luchas internas en los municipios; atado a ello hay un mal estado de las finanzas públicas. Los cargos municipales se corrompieron dejando su designación a una sola clase social.

A manera de conclusión: partiendo del somero análisis del régimen municipal de este período nos deja como enseñanza para esta época lo siguiente: el poder local romano tuvo su esplendor cuando se otorgó amplia libertad para su gobierno cívico; mientras esta libertad se mantuvo floreció el imperio, cuando el despotismo y la arbitrariedad se hizo presente en las municipalidades, fue el punto de arranque para su decadencia. Sin embargo, el municipio fue un punto de equilibrio entre el gobierno central y los gobiernos de las ciudades; de esta forma se hacía compatible a dos tipos de control político que de otra forma sería casi imposible mantener unido y bajo los dominios de Roma.

El dejar a los municipios cierto grado de autonomía de acuerdo a los niveles establecidos, permitió a Roma construir esa gran estructura imperial, cuya legislación habría de influir en épocas posteriores; quedando como herencia de la humanidad en nuestro devenir histórico. Este principio de equilibrio y unidad de gobierno sigue vigente hasta nuestros días como forma de control político, administrativo y económico en los Estados modernos.

⁴⁹ Véase a: Iglesias, Juan, op. cit., pp. 33 y siguientes; García Oviedo, Carlos, op. cit., pp. 299-301.

La Autonomía del Municipio en España

En los siglos IV, y V, Roma se ve amenazada por los Godos, Visigodos (este), Ostrogodos (oeste), posesionándose de la parte hispánica; poco a poco se van apoderando de las provincias latinas. Sin embargo, las viejas ciudades provinciales siguen conservando al municipio en estos pueblos invadidos; mezclándose las características visigodas y romanas.

La organización municipal subsiste después del imperio romano porque, “los Visigodos respetan en algún grado la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores”.⁵⁰

Los Visigodos tomaron de la organización romana los cargos de duumviros, el cuestor, el defensor civitatis y la división de las clases en curiales y plebeyos. Implantaron el Concilium, del cual deriva la palabra concejo municipal como corporación; el Conventus Publicus Vicinorum que era la reunión pública de los vecinos de la población o distrito rural; antecedente de los cabildos abiertos de la vieja España medieval.

Establecen también la Placitum o Concilium Indicialis que era la reunión del pueblo en la plaza pública para impartir justicia; antecedente directo de los jurados populares.

La propia palabra Concilium expresa el origen romano de la institución y desde el siglo X significa conjunto de hombres libres de un territorio y la asamblea judicial que ellos constituían, derivando el concejo como asociación y asamblea propia del territorio.

⁵⁰ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 48.

En el siglo VIII los árabes se lanzan a la conquista de la península hispánica, empresa que concretan con gran resistencia de sus habitantes. Del Siglo VIII al X se le denomina período de los Emiratos, porque a las principales ciudades los árabes les nombraban Emires. Los Emires eran una especie de gobernadores, quienes le debían obediencia política al Califa.

Para el siglo X se establece la etapa del Califato -Córdoba-, con ello, se independizan los árabes de España de sus similares de África. Esta autonomía viene a unificar la administración de las ciudades dominadas, que van a ser gobernadas por un delegado del Califa, denominado Caide o A'lkade, palabra que se transformará en Alcalde, con facultades judiciales y administrativas.

Se establece en esta época una especie de paz pactada entre tres religiones y culturas distintas: la cristiana, mahometana y judía.

Los árabes españoles logran un desarrollo cultura y científico que no se da con los de África. Esta situación vivida en la península va a fortalecer la institución municipal, porque es en ella donde se centrará la política real para hacer frente a la dominación.

De siglo XII al XV se establecen los reinos de Taifas y se presenta un debilitamiento de los Califas (principalmente el de Córdoba). Las pequeñas ciudades se convierten en pequeños reinos -de Taifas-, que no tienen convivencia política (Toledo, Sevilla, Barcelona).

Es a finales del siglo XI y todo el siglo XII y XIII cuando se da con mayor esplendor la autonomía de los municipios; marcando con ello, el inicio de la reconquista; siendo Castilla y Aragón quienes sobresalen en la expulsión de los árabes de la península.

En esta época se da la etapa de los fueros municipales -Navarra, León, Cuenca, Aragón-, los reyes ofrecían notables prerrogativas a los habitantes de las ciudades para obtener su apoyo en su lucha contra los árabes; mediante estas prerrogativas se buscó unificar a los pueblos.

Poblaciones de la Reconquista

1. Los monarcas formaban nuevos núcleos de población en territorios fronterizos para frenar el ataque de los árabes; otorgándoles privilegios y franquicias a los nuevos habitantes de esa ciudad en documentos que por su propia naturaleza inicial de poblar un territorio, se les llamó *Cartas Puebla*. Tal esquema atraía a nuevos moradores que se acogían a estas prerrogativas y generaban una nueva comunidad de vida, con intereses y relaciones protegidas por normas nacidas en el seno de la comunidad y de las otorgadas por los monarcas.
2. Poblaciones ya establecidas, a las cuales al otorgárseles derechos específicos en un documento le llamaron *Fuero Municipal*. Posteriormente, *Fuero Municipal* y *Cartas Puebla* vienen a significar lo mismo.

Cada municipio tuvo su *Fuero o Carta Puebla*, es decir, un cuaderno legal o cuerpo de leyes que establecían los derechos de las ciudades o villas. Esta facultad no era privativa del poder real, los señores eclesiásticos o seculares también podían otorgar a las poblaciones o villas dichos fueros; sin embargo el rey podía modificarlas o derogarlas; por lo cual se buscaba siempre la confirmación real.

Los *Fueros* serán antecedente de los bandos municipales y las constituciones de los Estados modernos. En lo que respecta a las facultades municipales, ubicamos las referentes a su autonomía política y administrativa; cuyo ejercicio era a través de la reunión de todos los vecinos que aparecían en la *Carta*, tomando como nombre "Asamblea de Aforados". Estas asambleas eran cabildos abiertos en

donde se resolvían los problemas locales; los vecinos tenían la obligación de defender a su municipio con las armas contra cualquier amenaza.

Es la época de mayor florecimiento democrático en la vida del municipio; los encargados de su órgano de gobierno son designados por el sufragio directo de sus habitantes; posteriormente el desarrollo y crecimiento de la población hacen imposible que se mantenga el cabildo abierto y nace el concejo cerrado y se delimitan con mayor claridad las funciones del municipio.

Derechos Contemplados en los Fueros o Cartas Puebla.

Principios de gran valor político y jurídico en nuestras sociedades contemporáneas vieron la primera luz en los municipios; tal es el caso de los derechos de sus habitantes y en cuya defensa podían tomar las armas contra aquél o aquellos que osaran restringírselos o limitarlos. La enorme autonomía de que gozó el municipio hizo de sus poblaciones, comunidades de vecinos; unidos por lazos de coincidencias y afinidad de necesidades, defensores solidarios de sus derechos; entre los cuales mencionaremos: libertad de las personas; derecho de propiedad; libertad de trabajo; inviolabilidad del domicilio; tolerancia religiosa; igualdad de derechos civiles y políticos; inmovilidad de los cargos, como garantía de la libertad y responsabilidad de los magistrados municipales; principios de división y organización de la administración municipal; sistema representativo, concretado al designar los concejos procuradores para las Cortes.

En el orden económico los concejos tenían a su cargo grandes propiedades (tierras, aguas, ganado), muchas veces declaradas inalienables; prohibieron a la nobleza levantar castillos o fortalezas sin permiso del concejo. Los municipios llegaron a tener fuerza militar, que utilizaban los monarcas contra la nobleza y los malhechores. En el siglo XII aparecen las milicias concejiles que tenían obligación de acudir al llamado del rey y seguirle en hueste; con base en estas milicias se

formaron posteriormente ligas y hermandades entre los concejos con fines de defensa y persecución de malhechores.

Organización Municipal

I.- Concejo o asamblea general de vecinos (concejo abierto), se reúne los domingos para tratar los asuntos municipales; nombraba a los que iban a desempeñar los cargos municipales a los cuales podían aspirar todos los vecinos, más tarde se transformo en concejo cerrado.

Las magistraturas concejiles variaban según las poblaciones.

II.- Alcaldes, en algunos municipios se llamaba Justicia y se encargaba de la jurisdicción civil o criminal.

III.- El Alguacil Mayor o Cabo de la Milicia.

IV.- Regidores en proporción de la importancia del concejo, ejemplo; Sevilla tenía 36, Córdoba y Granada 24.

V.- Jurados o Sesmeros; defendían a los ciudadanos contra la demasía de los Alcaldes.

VI.- Fieles, ellos velaban por el cumplimiento de las normas de policía y abasto.

De igual forma, existió una prudente intervención de la Corona con un funcionario político y militar que la representaba ante el concejo; su función sólo se limitaba a velar por el cumplimiento de las leyes y la conservación de los castillos y fortalezas, sin inmiscuirse en otros asuntos y teniendo a sus órdenes a los Merinos y Sayones.

Por último es importante mencionar que los cargos concejiles se cubrían unas veces por elección y otras por insaculación. El tiempo de duración en los cargos era por lo regular de un año.⁵¹

Los Municipios después de la Reconquista

Una vez que son expulsados los árabes de España, el municipio queda ahora a merced de los ataques de los caudillos que participaron en la batalla para recuperar la península; ellos habían obtenido en feudo los territorios recuperados. Ahora surge la necesidad de delimitar los feudos y municipios, y el poder real ve en los municipios la posibilidad de tener un aliado para controlar a los señores feudales; fomentándose con ese fin a las milicias comunales.

Una vez que han sido controlados los nobles y se consolida el dominio del poder real, los reyes comienzan a intervenir en la vida interna municipal, limitando con ello sus derechos. Los monarcas nombran funcionarios con jurisdicción municipal.

En 1536 se designan corregidores con funciones judiciales y administrativas, y con autoridad global sobre el concejo de las ciudades de importancia; conocían en apelación todas las resoluciones que cometían los Alcaldes Ordinarios; eran presidentes del concejo o estaban en facultades de convocarlo.

Alfonso VI suprime el carácter electivo del concejo municipal y limita el número de sus integrantes. En el orden jerárquico seguía al Corregidor, el Alguacil Mayor que antes de la creación del Asistente presidía el Cabildo.

A manera de conclusión: como hemos observado la etapa de mayor auge de la autonomía del municipio se presenta del siglo XI a mediados del siglo XIII, coincidiendo con la época de la reconquista de los territorios dominados por los

⁵¹ Véase a: Rendón Huerta, Teresita, op. cit., p. 76; García Oviedo, Carlos, op. cit., pp. 304-305.

árabes. Una vez que se logra tal empresa los poderes locales se ven ahora como un peligro para los monarcas; por ello, se da inició a la centralización del poder en manos del rey. Los municipios serán ahora simples corporaciones administrativas sujetas a las decisiones de los funcionarios de la Corona. Se pierde así el carácter democrático de los concejos; transformándose en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales; los oficios concejiles son vendidos y los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados; se le priva al pueblo de nombrar magistrados y de administrar sus bienes, de nombrar milicia y de asignar a sus representantes en las cortes del reino.

Se puede resumir de la siguiente forma las causas de la decadencia del municipio en este período:

- a) Robustecimiento del poder real.
- b) Decadencia del feudalismo.
- c) Resurrección de los estudios del Derecho Romano, con tendencia favorable a la idea del cesarismo.
- d) Conflictos internos de los municipios al apoderarse del concejo la nobleza; el espacio municipal se transforma en campo de batalla de sus luchas y rivalidades. Era tal el desorden en algunos municipios que sus propios habitantes pedían al rey su abolición.
- e) Intervención real en los concejos mediante designación de oficiales que representaron y ejercieron autoridad.

1521, es sin duda una fecha fundamental en la historia de nuestra institución de estudio; en los campos de Villalar se consuma el desenlace de la tragedia municipal española al ser derrotadas las milicias municipales en la llamada guerra

de comunidades. Con este hecho surge como única autoridad el Estado personificado en el rey o príncipe, y sólo subsistirá el municipio como una tradición histórica y sin los fueros y privilegios de aquellos años.

Este acontecimiento histórico en la vida municipal de España, marcará sin duda el esquema de organización y funcionamiento de tal institución en los años por venir.

Al realizarse el descubrimiento de las nuevas tierras en el continente americano, nos llega a la par que la conquista, la decadencia de sus instituciones políticas, entre las cuales se encuentra la figura jurídica del municipio. Situación que debemos de contemplar para entender el por qué de su autonomía restringida en muchos países de la actualidad.

CAPÍTULO II

El Municipio en Argentina

Estructura del Régimen Local Argentino

La Nación Argentina conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de su Constitución Nacional, adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Por sistema representativo federal, entendemos que es aquél otorgado a una comunidad política, organizada sobre la base de la igualdad de todos sus miembros, cuyo gobierno es simple mandatario del pueblo; electo por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante él de su administración.

Se complementan estas ideas generales con la existencia de tres órganos de gobierno limitados y necesarios entre sí; desempeñando por mandato del pueblo las funciones Ejecutivas, Legislativas y Judiciales.

Como Estado federal, la república divide los poderes estatales entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias; independientemente del gobierno propio que se atribuye a las autoridades municipales y a la Ciudad autónoma de Buenos Aires, Capital de la república.

Ante tal situación, podemos señalar, que son tres las entidades más importantes de la organización político-administrativa en Argentina (dado que los territorios que existieron tendieron a transformarse en provincias en cuanto cumplieron con ciertos requisitos), siendo las siguientes:

1. La Nación en su estructura jurídica federal.
2. Las Provincias.

3. Los Municipios.

La Constitución nacional nos proporciona en su artículo 121, la regla para delimitar los poderes federales y provinciales, al señalar que las “provincias conservaran todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.⁵² Es decir, el Gobierno federal tiene poderes delegados, determinados y definidos, en consecuencia las provincias los poseen reservados, indeterminados e indefinidos.

El artículo 122 faculta a las provincias para darse sus propias instituciones locales y regirse de acuerdo a ellas; elegir a sus gobernadores y legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del Gobierno federal. Estas facultades son expresión de su autonomía y no de su soberanía.

De la misma forma el artículo 123 menciona, “cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 5º **asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” Dice el “Artículo 5º.- Cada provincia dictará para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.⁵³ Es decir, el pueblo provincial es poder constituyente en segundo grado, en cuanto es autónomo en la Nación soberana.

El artículo 123 complementa lo señalado en el artículo 5º y reafirma que para ejercer el poder constituyente las provincias deben asegurar un **régimen municipal autónomo**. Si no lo hacen pueden llegar a ser intervenidas por la

⁵² Constitución de la Nación Argentina, sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los quince días del mes de diciembre de 1994, p. 34. página Web, <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>. 2007.

⁵³ *Ibidem*, pp. 2 y 34.

federación invocando los artículos 5º, 6º y 123 de la Constitución Nacional Argentina. Por lo tanto, las constituciones provinciales deben obligatoriamente adecuarse a lo dispuesto por el artículo 123 y legislar lo correspondiente al régimen municipal autónomo; hecho que da como consecuencia que no exista un modelo local uniforme argentino.⁵⁴

Basta analizar en la Constitución nacional las facultades que le corresponden al Gobierno federal para determinar su competencia, y las restantes quedarán en la esfera provincial.

Las Provincias

Las provincias en el sistema de la Constitución Nacional Argentina son entidades autónomas (artículos, 6º, 126, 127 y 128). Por virtud de su gobierno propio puede llamárseles Estados; Estados interiores como en otros países latinoamericanos. Son ellas, las herederas de los Cabildos (en el proceso histórico los Cabildos se convirtieron en Salas Capitulares, éstas en Legislaturas y las Legislaturas en provincias). Para fines censales, judiciales, administrativos y electorales estas instancias de gobierno están divididas en departamentos, -en Buenos Aires se llaman partidos, mismos que son equivalentes a los municipios-. Los departamentos se dividen “se dividen” en distritos y estos en gobiernos locales.

Provincias Fundadoras de la Nacionalidad

Son 14 las provincias fundadoras de la nacionalidad (Buenos Aires, Corrientes, Córdoba, Mendoza, Tucumán, La Rioja, Salta, Santiago de Estero, Jujuy, San Juan, San Luis, Santa Fe, Catamarca y Entre Ríos). Trátase de las provincias preexistentes a la Nación, y que conformaron con su voluntad constituyente una Constitución Nacional en 1853.

⁵⁴ Hernández, Antonio M. Las Cartas Orgánicas Municipales como Instrumentos para Garantizar la Autonomía y Mejorar las Formas de Gobierno y Administración Local. Caso argentino. El Municipio en México y en el Mundo, Valencia Carmona Salvador (Coordinador). Primera edición. México. UNAM. 2005, pp. 141-143.

Posteriormente, se sumaron a ellas las llamadas provincias nuevas, antes territorios nacionales (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Chaco, Río Negro, Formosa y Misiones), creadas entre 1949 y 1957, y también sancionaron sus propios textos constitucionales. El último territorio nacional que en la década de los noventa (1991) se convirtió en provincia fue Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Sur.⁵⁵

Clasificación de Acuerdo a los Indicadores de Desarrollo Regional

- 1.- Desarrollo avanzado que representa un 68.4 por ciento de la población total de las provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.
- 2.- Desarrollo intermedio, cuentan con el 13 por ciento de la población: San Juan, Entre Ríos, San Luis, Tucumán y Salta.
- 3.- Desarrollo rezagado; albergan un 14.3 por ciento de la población: La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago de Estero y Formosa.
- 4.- De baja densidad demográfica con un 4.2 por ciento. Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro y Neuquén.⁵⁶

Como punto final señalaremos que los protagonistas del régimen federal argentino son 23 provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital Federal (el artículo 129 de la Constitución Nacional, indica que tendrá un gobierno autónomo y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad); a las que se puede sumar el territorio de las Islas Malvinas en disputa internacional.

⁵⁵ Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. Segunda edición, corregida y aumentada en 1997 y publicada en 1998. Perú. Fondo de Cultura Económica. 1998, pp. 567-570.

⁵⁶ Véase a: Dromi, José Roberto. Administración Territorial y Economía (La Provincia, La Religión y el Municipio en Argentina). Primera edición. Madrid, España. Instituto de Administración Local. 1983, pp. 127 y siguientes.

Atribuciones de las Provincias (artículos 124, 125 y 126 constitucionales)

Se pueden resumir o dividir de la siguiente forma:

1. Administración General y organización administrativo-financiera.
2. Funciones constitucionales necesarias. Se refiere a la administración de la justicia, la educación primaria y el régimen municipal.
3. Poder de Policía. Comprende un poder genérico de reglamentación general interna dirigida a velar por la seguridad y bienestar de los habitantes de la provincia.
4. Servicios Públicos y Obras Públicas. En los servicios públicos se incluye a los ferrocarriles, telégrafos, caminos, canales, puertos provinciales, puentes -en lo concerniente a su construcción y funcionamiento-, y todo lo relacionado a obras públicas.
5. Las provincias pueden crear regiones para su desarrollo económico y social; celebrar convenios internacionales de acuerdo a la política exterior de la Nación y que no afecten las facultades del gobierno federal o el crédito publico, con conocimiento del Congreso Nacional.

El Municipio Argentino

El municipio o cabildo es el antecedente del gobierno propio y representativo de la Nación argentina, a la vez que es el órgano de administración local más popular en Hispanoamérica.

Cuando se da la conquista y colonización de las nuevas tierras, numerosas instituciones se arraigan en el continente, pero sólo una de ellas permanecerá a lo largo y ancho del territorio: el municipio o cabildo.

Este tipo de organización político-administrativa será el gobierno de las ciudades argentinas durante la época colonial y en los primeros años de su vida independiente; quedando suprimidos en los posteriores ensayos constitucionales, hasta que en la Constitución Nacional de 1853, queda garantizado en forma definitiva el “*régimen municipal*” en su artículo 5º. Es además, una condición ineludible que el precepto impone a las provincias para tener derecho al goce y ejercicio de sus instituciones contempladas en sus constituciones interiores. Actuar en sentido contrario a lo señalado por tal principio va contra la esencia de la carta nacional.

Debemos dejar presente que tal señalamiento se centra en un principio, “*asegure su régimen municipal*”, sin explicar lo que se debe entender con tal señalamiento, ni establece los lineamientos generales sobre los cuales debe legislar la provincia, para asegurar tal régimen. Ante tal circunstancia, las provincias quedan con amplias facultades para legislar en dicha materia de acuerdo a sus características territoriales interiores y necesidades de desarrollo económico. Tal facultad debe adecuarse a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

De este hecho se desprende que cada provincia implemente una clasificación de sus municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría), y en muchos casos defina en su texto lo que significa el municipio; cuyo análisis se realizará en este trabajo con sus ventajas y desventajas.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, con datos desagregados hasta junio de 2004, nos presenta el siguiente panorama de

gobierno locales por tipo de municipio y otras formas administrativas por provincia.⁵⁷

Existen en el país 2,198 gobiernos locales, de los cuales 1144 son municipios y 1,054 otras formas administrativas de gobiernos locales.

En el rubro de los municipios a nivel nacional tenemos:

1. 820 de primera categoría.
2. 187 de segunda categoría.
3. 137 de tercera categoría.

Municipios por Provincia

1. Buenos Aires, 134 municipios (en esta provincia se llaman partidos, que estarán a cargo de una municipalidad); todos son de primera categoría.

2. Catamarca, 36 municipios; todos son de primera categoría.

3. Chaco, 68 municipios; 8 de primera categoría; 24 de segunda categoría y 36 de tercera categoría.

4. Chubut, 23 municipios; todos son de primera categoría.

5. Córdoba, 249 municipios; todos son de primera categoría.

6. Corrientes, 65 municipios; 11 de primera categoría; 15 de segunda categoría y 39 de tercera categoría.

7. Entre Ríos, 73 municipios; 31 de primera categoría; 42 de segunda categoría.

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), Gobiernos locales por tipo de municipio y otras formas administrativas, según provincias. Junio de 2004. Puede consultarse la pagina Web www.indic.mecon.gov.ar/webcenso/provincias_2/provincias.asp , 2006.

8. Formosa, 27 municipios; todos de primera categoría.
9. Jujuy, 21 municipios; todos de primera categoría.
10. La Pampa, 58 municipios; todos de primera categoría.
11. La Rioja, 18 municipios; todos de primera categoría.
12. Mendoza; 18 municipios todos de primera categoría.
13. Misiones, 75 municipios; 14 de primera categoría; 36 de segunda categoría y 25 de tercera categoría.
14. Neuquén, 35 municipios; 11 de primera categoría; 10 de segunda categoría y de tercera categoría 14.
15. Río Negro, 38 municipios; todos de primera categoría.
16. Salta, 58 municipios; todos de primera categoría.
17. San Juan, 19 municipios; todos son de primera categoría.
18. San Luis, 18 municipios; todos son de primera categoría.
19. Santa Cruz, 14 municipios; todos son de primera categoría.
20. Santa Fe, 48 municipios; 2 de primera categoría y 46 de segunda categoría.
21. Santiago de Estero, 28 municipios; 5 de primera categoría; 5 de segunda categoría y 18 de tercera categoría.

22. Tierra del Fuego, 2 municipios; todos de primera categoría.

23. Tucumán, 19 municipios; 5 de primera categoría; 9 de segunda categoría y 5 de tercera categoría.

Otras formas Administrativas de Gobiernos Locales por Provincia

En este rubro se encuentran las comunas, las comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales, comunas rurales, juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales. Tales mecanismos de administración no llegan a cumplir los requisitos necesarios para pasar a la figura de municipio.

En Argentina existen 1,054 formas a nivel nacional, y están desagregadas por provincia de la siguiente manera:

1. Buenos Aires; no cuenta con ellas.

2. Catamarca; no cuenta con ellas.

3. Chaco, 178; comunas 178.

4. Chubut, 1; delegación municipal 1.

5. Córdoba; no cuenta con ellas.

6. Corrientes, 22; comisiones de fomento 3, y comunas rurales 19.

7. Entre Ríos, 192; se ubican en otros 192 (el INDEC, ubica en otros a las juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales).

8. Formosa, 27; comisiones de fomento 10 y otros 17 (el INDEC, ubica en otros a las juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales).
9. Jujuy, 39; comisiones municipales 39.
10. La Pampa, 21; comisiones municipales 21.
11. La Rioja; no cuenta con ellas.
12. Mendoza; no cuenta con ellas.
13. Misiones; no cuenta con ellas.
14. Neuquén, 22; comisiones de fomento 22.
15. Río Negro, 37; comisiones de fomento 37.
16. Salta, 2; delegaciones municipales 2.
17. San Juan; no cuenta con ellas.
18. San Luis, 46; comisiones municipales 46.
19. Santa Cruz, 13; comisiones de fomento 6 y en otros 7 (el INDEC, ubica en otros a las juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales).
20. Santa Fe, 315; comunas 315.
21. Santiago de Estero, 43; comisiones municipales 43.

22. Tierra del Fuego, 3; comuna 1 y otras 2 (el INDEC, ubica en otros a las juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones comunales).

23. Tucumán, 93; comunas rurales 93.

En total tenemos:

1. comunas 494
2. comisiones de fomento 99
3. comisiones municipales 128
4. delegaciones municipales 3
5. comunas rurales 112
6. otros 218 (el INDEC, ubica en otros a las juntas de gobierno, juntas vecinales y delegaciones municipales).

Requisitos para la creación de municipios por provincia

Se mencionan criterios necesarios para creación de municipios como son población; de población y superficie; electores; contar con posibilidades económico-financieras y otros.

De población (cantidad mínima de habitantes)

1. Catamarca, 500
2. Corrientes, 500
3. Formosa, 1,000
4. Santa Cruz, 1,000
5. Salta, 1,500
6. San Luis, 1,000
7. Córdoba, 2,000
8. Río Negro, 2,000
9. Tierra del Fuego, 2000

10. Jujuy, 3,000
11. Misiones, 3,000
12. Santa Fe, 10,000

De población y superficie

1. Neuquén, requiere de 500 habitantes en una superficie de 8.000 ha.
2. Entre Ríos, requiere 1.500 habitantes en una superficie de 75 km².
3. Santiago de Estero 2.000 habitantes en un radio de 5 km² a partir del núcleo central urbano de población.

Otros requisitos

1. Chaco, 800 habitantes y 100 electores.
2. Chubut, 500 electores.
3. La Pampa, 500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de municipio.
4. Tucumán, 5.000 habitantes en 250 ha., y más de 300 propietarios privados.

Delimitación geográfica de las provincias de Argentina por departamentos

Existen en Argentina 512 departamentos por las 23 provincias: Buenos Aires (134) se llaman partidos; Catamarca (16); Chaco (25); Chubut (15); Córdoba (26); Corrientes (25); Entre Ríos (17); Formosa (9); Jujuy (16); La Pampa (22); La Rioja (18); Mendoza (18); Misiones (17); Neuquén (16); Río Negro (13); Salta (23); San Juan(19); San Luis (9); Santa Cruz (7); Santa Fe (19); Santiago de Estero (27); Tierra del Fuego 2 departamentos, Antártica e Islas del Atlántico Sur, 2 departamentos, suman (4), y Tucumán (17).

Provincias donde los municipios equivalen a departamentos o partidos, siguiendo la información del **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina** en 2004.⁵⁸

Provincia

1. Buenos Aires, equivale a partidos.
2. La Rioja, equivale a departamentos.
3. Mendoza, equivale a departamento.
4. San Juan, equivale a departamentos.

Las facultades, órganos que lo conforman, manera de integración y designación de los funcionarios municipales no están delineados en la Constitución Nacional Argentina. Caso diferente es por ejemplo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 establece las bases generales del municipio libre.

La Constitución mexicana considera que el “Municipio Libre” debe ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación. Asimismo, señala cual es el órgano de gobierno municipal, forma de su nombramiento, la no reelección inmediata de sus funcionarios y la inexistencia de autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno de un estado.

Establece de igual forma, las facultades de las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguna de sus miembros. Un punto de suma importancia es el que se refiere a la personalidad jurídica de que estarán investidos los municipios mexicanos y la facultad exclusiva para manejar su patrimonio, así como para

⁵⁸ *Ibidem*, puede consultarse la pagina Web www.indic.mecon.gov.ar/webcenso/provincias_2/provincias.asp , 2006.

dictar bandos de policía y buen gobierno; circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

Aunque existe una amplia gama de facultades que nos permite diferenciar ambos artículos, creemos que con las señaladas es suficiente para darnos una idea general de como trata cada Constitución el régimen municipal.

El constituyente mexicano trató de evitar con la redacción de este artículo que cada estado legislara a su arbitrio en sus constituciones locales, así como en sus leyes orgánicas municipales; generando con ello, una variedad de tipos de gobierno municipal, que en lugar de fortalecer nuestro federalismo, lo debilitara y se impidiera el florecimiento de nuestra democracia en el primer nivel de gobierno. ¿Pero hasta que grado tal medida es conveniente? Lo sabremos cuando lo analicemos y se compare el grado de autonomía de los municipios argentinos y mexicanos.

A manera de conclusión: el constituyente argentino quizás consideró que cada provincia posee características diversas en su conformación interna que impiden establecer un tipo general de municipio. De tal forma que la organización y legislación municipal es sólo facultad de la provincia; ella establecerá su forma de organización, órganos de gobierno municipal, forma de integración y nombramiento de sus funcionarios y las diversas categorías de municipios en sus constituciones provinciales y en sus leyes orgánicas municipales.

Es importante hacer notar que hay estudiosos del municipio argentino, que consideran que ante la falta de disposiciones expresas en la Constitución argentina para precisar el precepto constitucional, se puede recurrir a dos importantes elementos de juicio que nos facilitan aclarar tal concepto: “el Decreto del Director Provisorio de la Confederación, general Urquiza, y la ley orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires, que sancionó el 6 de mayo del 53 el mismo Congreso Constituyente, por lo que ésta viene a constituir una interpretación

auténtica de la Constitución. Ambos sentaban el principio electivo popular: el gobierno municipal consistía en un intendente designado por el Director Provisorio de una terna formada por el Consejo Deliberante, el que, a su vez, era elegido directamente por el pueblo”.⁵⁹

Segundo V. Linares Quintana, realiza tal afirmación porque sigue el informe de la Comisión del Congreso de 1853 que preparó el proyecto de Constitución y de la ley municipal, que probablemente serviría de modelo para establecer municipalidades en toda la confederación.

Somero Análisis de su Origen

Cuando los adelantados españoles o sus lugartenientes -primera forma de autoridad en las tierras recién descubiertas-, fundaban una ciudad, el adelantado o fundador creaba un Concejo Municipal conocido por el pueblo con el nombre de cabildo o ayuntamiento, y designaba a sus integrantes por delegación regia y en nombre del señor gobernador. Los cabildos se estructuran siguiendo los lineamientos de los Concejos de Castilla.

En las actas de fundación se puede observar cómo se realizaban tales designaciones; de igual forma, en ellas se fijaban las atribuciones de los funcionarios municipales, duración y ceremonia de transmisión de los cargos.

Por ejemplo, Don Juan de Garay, al fundar Santa Fe en 1573 nombró a dos alcaldes y a seis regidores con poderes y facultades para ser usados y ejercidos conforme a las Ordenanzas para los Pueblos y Ciudades de las Indias. Río de la Plata tiene su primer adelantado en 1534; el 2 de febrero de 1536 se fundó el Puerto de Santa María de Buenos Aires, destruido en 1541. El 11 de junio de 1580 se refundó la ciudad de Buenos Aires.

⁵⁹ Linares Quintana, Segundo V. Gobierno y Administración de la República Argentina, tomo II. Buenos Aires Argentina. Tipografía editora argentina. 1959, p. 64.

Santiago de Estero se funda en 1553; Mendoza en 1561; San Juan en 1562; Tucumán en 1565; Córdoba en 1573; Salta en 1582; Corrientes en 1588; La Rioja en 1591; Jujuy en 1593 y San Luis en 1596.⁶⁰

Los concejos municipales a partir del momento de su fundación se encargarían de atender los problemas que se presentaran en su comunidad y administrar los recursos que se hicieran llegar. En los primeros años los cabildos o ayuntamientos no tuvieron un origen popular, ya que los propios regidores en los años siguientes nombraban a sus reemplazantes; la población no tomaba una participación directa en la designación de estos funcionarios. Sin embargo, es necesario señalar que a pesar de ello, los cabildos fueron considerados por los colonos de las nuevas tierras como las autoridades más preocupadas en resolver las necesidades más frecuentes de la localidad.

Bien nos señala José Rafael López Rosas en su *Ensayo de Historia Constitucional de Argentina*, “fundada una ciudad en lo más remoto del continente, carecerá de toda organización, habrá conflictos respecto a la gobernación a la que pertenece, o a que Audiencia o Virreinato está sometida. Carecerá de empalizadas, de mangrullo o de viviendas, pero una vez fundada tendrá su Cabildo”.

Continua el autor aludido, “este Cabildo tendrá que afrontar todos los problemas, desde el meramente municipal, ya sea trazado de calles o veredas o el establecimiento de caballerizas, hasta la paz o la guerra en la lucha contra los piratas o el indio. Tendrá que improvisar su vida, enfrentarse contra el hambre, la seca, la langosta y las pestes; tendrá que fortalecer sus instituciones, darse sus gobernantes y velar por todos para sobrevivir”.⁶¹

⁶⁰ Véase a: Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio su Evolución Institucional*. Primera edición. México. Colección de Cultura Municipal, Banobras. 1981, p. 140.

⁶¹ López Rosado, José Rafael. *Ensayo de Historia Constitucional Argentina*, tomo I. Primera edición. Santa Fe, Argentina. Abad y Beigbeder, librería y editorial. 1960, p. 40.

A todas estas vicisitudes tuvo que hacer frente el gobierno municipal para consolidar su autonomía y adquirir la trascendencia y gravitación, con la cual habría de influir en el movimiento de independencia de la Nación Argentina.

Integración del Ayuntamiento en los primeros años de la Colonia

- I. Después de la primera designación del adelantado, los mismos funcionarios nombraban a sus reemplazantes.
- II. Sólo podían permanecer un año en sus cargos.
- III. No podían ser reelegidos los que terminaban su mandato, sino después de cierto tiempo.
- IV. Se requería ser vecino afincado de la ciudad y no tener oficio vil.
- V. Los alcaldes eran uno o dos según la importancia de la ciudad.
- VI. El número de regidores también variaba según la importancia de la ciudad (seis, doce o veinticuatro). En ocasiones el cargo de regidor se vendió en pública subasta.

En los primeros años para tratar asuntos de notable importancia se convocaba a sesiones de cabildo abierto (era la reunión de los vecinos principales de la ciudad); mismas que eran requeridas el cabildo permanente.

Funciones del Ayuntamiento o Cabildo

A medida que se consolidaba el gobierno de las localidades y adquirían mayor importancia como medio de control político y administrativo por los funcionarios de la Corona española; el cabildo poco a poco fue sumando facultades de gran

importancia que le darían posteriormente un papel relevante en la conformación de la nacionalidad argentina. Las funciones de los cabildos se pueden dividir en dos ramas fundamentales: Justicia y Regimiento, es decir, la justicia y la administración. La vida municipal estaba minuciosamente legislada y reglamentada en impecable organización jerárquica; por ello de acuerdo con las leyes y ordenanzas de las Indias, las principales atribuciones de los cabildos eran las siguientes:

- I. Organización y ejercicio de la justicia.
- II. Organización y designación de los jefes de las milicias de la ciudad.
- III. Atención de todo lo relacionado con la ciudad; por ejemplo, edificación, trazado de calles, veredas y cercos, aseo y embellecimiento.
- IV. Reglamentación de los gremios o hermandades de artesanos, profesionales o comerciantes (condiciones de trabajo).
- V. Reglamentación del trabajo de los indios dados en encomienda.
- VI. Vigilancia en la administración y funcionamiento de los hospitales y cárceles.
- VII. Vigilancia en el control de calidad de los productos y sus precios.
- VIII. Reglamentación del comercio minorista, venta ambulante y lo relacionado con pesas y medidas.
- IX. Designaba al gobernador o corregidor en caso de muerte del titular, si no hubiera, hasta en tanto el rey lo designaba.

- X. Organización de la enseñanza; nombraba maestros y controlaba los programas de estudio.
- XI. Percibía sus rentas y aplicaba tasas y contribuciones.
- XII. Inspección de tiendas y pulquerías.
- XIII. Control de la explotación de la hacienda salvaje.
- XIV. Vigilaba y combatía todo vicio de la población; vagancia, juego, usura, prostitución, embriaguez, etc.
- XV. Regulaba el comercio.

Los ingresos del cabildo eran altos y se dividían en:

- a) Propios. Recursos que provenían de bienes que poseía la institución (terrenos de propiedad común que no se podían vender y era para servicio de la municipalidad).
- b) Arbitrios. Ingresos provenientes de los impuestos propiamente dichos, así como multas y derramas.

Hay autores que señalan que los recursos con los que contaba el cabildo eran limitados y los cuerpos municipales no eran más que simples receptores y administradores de los escasos recursos prefijados por la superioridad y que se llamaban propios y arbitrios.⁶²

⁶² Véase a: López Rosas, José R., op. cit., pp. 45-46; Ocho Campos, Moisés, op. cit., p. 150.

Composición del Cabildo

- I. El gobernador o corregidor. Tenía voz pero no voto, salvo caso de empate; presidía el cabildo y otorgaba fianza para responder de cualquier delito en el ejercicio de sus funciones.
- II. El alcalde de primer voto. Reemplazaba al gobernador en caso de ausencia o impedimento; sus funciones eran judiciales y administrativas; atendía en primera instancia los asuntos civiles y criminales.

Entre sus funciones administrativas le correspondía visitar las pulquerías y ventas; presidía los espectáculos públicos; inspeccionaba las cárceles, visitaba los establecimientos de beneficencia; se ocupaba del abasto cuando faltaban los Fieles Ejecutores, y otras. Eran electos cada año.

- III. Alcalde de Segundo Voto. Sustituía al primero y tenía funciones judiciales (apertura de testamentos); protocolizaciones; intervenía en asuntos de menores e incapaces. Electo cada año.
- IV. Los Regidores. Atendían las áreas administrativas con amplísimas facultades (por ejemplo, obligar a vender el trigo a quien lo tuviese); su número variaba según la importancia de la ciudad e incluso llegó a venderse en pública subasta, El oficio de alcalde fue el único que no se vendió.
- V. Los Alcaldes de Hermandad o prebostes; estaban bajo las órdenes del regidor juez de policía, encargado de lo relacionado con el orden e higiene de la ciudad.
- VI. El Alférez Real. Era el representante directo del rey en todos los actos y ceremonias.

VII. El Fiel Ejecutor. Sus funciones eran de vigilancia sobre el abasto (frutas y mercaderías), y estado de salubridad; imponía sanciones o multas y arrestos a los comerciantes que violaban las disposiciones al respecto.⁶³

Los Cabildos en el Siglo XVII y Siglo XVIII

La vida autónoma de los cabildos empezó a decaer a partir de la venta de los oficios concejiles, y la constante intervención de los funcionarios de la Corona española. Dicha situación se agravó con la implantación del Sistema de Intendencias; por Ordenanzas del 28 de enero de 1782, el territorio se dividió en 7 Intendencias y cada una de ellas en partidos. Se modifica la organización político-administrativa del virreinato. El virrey o el nuevo funcionario llamado Intendente asume todas las atribuciones municipales, principalmente las relacionadas con su hacienda.

Se estableció una Junta Municipal; compuesta del alcalde, dos regidores y el procurador, como encargados de la administración local. Sin que el cuerpo de los ayuntamientos pudiese arreglarse en esta materia, ni abandonar con pretexto alguno las disposiciones de sus juntas municipales.

El absolutismo del régimen colonial español de estos años puso fin a las tres potestades que se le discernieron a las ciudades del nuevo mundo: el cabildo, la justicia y el regimiento.

La política centralista de la Corona española, aunado al descontento criollo por su eliminación de todo cargo de importancia en la administración de la colonia y de los gobiernos locales; confinándolos a funciones decorativas y reducidos a considerarse extranjeros en su propia patria, así como, el entorpecimiento y nulo desarrollo productivo de actividades económicas, serían motivo para encender la

⁶³ Véase a: López Rosas, José R., op. cit., p. 48.

llama de inconformidad en contra de tal política de formación de vasallos y no de ciudadanos libres.⁶⁴

Presencia del Cabildo en el Movimiento Revolucionario de 1810

Los cabildos de la Nación Argentina esperaron la primera oportunidad para lograr su independencia de España; oportunidad que se hizo presente con la invasión napoleónica a la península hispánica y la abdicación forzosa de Fernando VII.

Es en este momento histórico cuando se habría de concretar el golpe revolucionario de 1810.

Las masas emancipadoras obligan al virrey Cisneros a convocar a una sesión de cabildo abierto para analizar la situación política y jurídica en que se encontraban las colonias españolas en América en ese momento. Hecho al que se opuso; finalmente habría de ceder, no sin antes recomendar al cabildo de Buenos Aires de esforzase en que nada se ejecutara ni aclarara en la sesión que no fuere en obsequio del soberano.

Punto de partida de la revolución emancipadora fue el cabildo abierto de la ciudad de Buenos Aires del 22 de mayo de 1810 en el que se deliberó sobre la situación a seguir en el futuro. Entre las brillantes ideas manejadas en la reunión, se señaló que “Habiendo caducado la autoridad absoluta de Fernando VII, prisionero de Napoleón, habían también caducado todas las autoridades que eran emanación de la monarquía,” por tanto, “le correspondía al pueblo asumir la soberanía dejada acéfala por el monarca cautivo e instituir una representación propia que velara entre tanto por los intereses de dicho monarca”.⁶⁵

⁶⁴ Puede consultarse a: Bisan, Raúl. Derecho Constitucional Argentino. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial Dovile. 1940, pp. 25-26.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 28-29.

Después de amplias discusiones, y ya con la renuncia del virrey Cisneros, quedó delegado en el Cabildo la facultad de nombrar Junta de Gobierno. Se nombra ésta el 25 de mayo de 1810; en estos memorables días y a partir de un gobierno local se habrán de sentar las bases de la Constitución Argentina. En los documentos de estas reuniones quedará el antecedente de lo que posteriormente será el sistema de separación de poderes, el sistema representativo, la forma republicana y hasta los principios del régimen federativo.

Por ello, podemos señalar con *Ciro Félix Trigo* que el 25 de mayo es una fecha gloriosa, porque “marca la iniciación de la experiencia constitucional argentina, que posee en las actas del Cabildo de Buenos Aires el contenido esencial de libertad, igualdad y gobierno propio”, de tal forma, “significa el triunfo de la autodeterminación del pueblo. Desde ese día los argentinos empiezan a ser libres e independientes”.⁶⁶

Con la revolución de mayo se dieron algunos cambios, por ejemplo; en lugar de virrey es la Junta de Buenos Aires la que confirma la elección de los capitulares y comisionados municipales; a la vez que preside el cuerpo la Junta Subalterna en lugar del gobernador. En 1814 el congreso provincial de Corrientes formado por los representantes de las villas y partidos declara la autonomía provincial. Hechos semejantes suceden en la Banda Oriental y en los gobiernos locales de todo el territorio colonial.

A manera de conclusión: queremos resaltar que de la variedad de instituciones puestas en vigor por los colonizadores españoles, sólo una se arraiga con fuerza y permanece a lo largo del territorio de lo que posteriormente sería la Nación Argentina, y ésta habría de ser el cabildo o ayuntamiento. Dichos órganos de administración local que carecieron de las facultades que en otros tiempos les correspondieron, y con las modificaciones que se les implementaron en las colonias fueron los más preocupados por los problemas vecinales.

⁶⁶ Trigo *Ciro*, Félix. Prólogo de la Constitución de la Nación Argentina. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de Palma. 1964, p. 15.

El cabildo tuvo que soportar los intentos de la corona española y sus funcionarios por socavar su limitada autonomía, y poco a poco, fue naciendo en su seno y en voz de los pocos criollos que ocupaban cargos en esa institución, el sentimiento de inconformidad contra la política discriminatoria de esa época.

Es precisamente en los cabildos municipales, donde se manifestó con mayor claridad la fuerza soberana del pueblo para realizar la gran empresa que resultó ser el movimiento revolucionario de 1810. De ahí, la importancia de los cabildos municipales en la formación de la Nación Argentina; libre de cualquier tutela que impidiera su pleno desarrollo como Estado soberano. Sin embargo, ese prestigio no sería respetado a la hora de definir el rumbo que habría de seguir la estructura de la Nación, y en los años posteriores al golpe revolucionario fue olvidada su presencia; llegando al grado tal de que en ocasiones fue suprimido como órgano político-administrativo en los primeros ordenamientos jurídicos que buscaban darle forma constitucional a la naciente confederación argentina.

Evolución Normativa del Régimen Municipal Argentino

No es motivo de este trabajo realizar un recuento histórico de todos los acontecimientos que se suscitaron en los años posteriores a la revolución de mayo, donde el principal problema que afrontaron sus patriotas era definir la organización de la naciente confederación argentina como Nación soberana. Sin embargo, destaca que quedó en segundo plano la estructura de los gobiernos locales, a pesar que en su seno se gestó el germen independentista. Por ello, sólo nos limitaremos a señalar los principales ordenamientos jurídicos que hacen alusión del municipio, ya sea para negarlo o fortalecerlo.

1. Ley del 24 de diciembre de 1821, sancionada por la provincia de Buenos Aires y promulgada por el gobernador Martín Rodríguez -inspirada por Bernardino Rivadivía-, suprime los Cabildos y establece instituciones nuevas, como son las Salas Capitulares y Juntas de Representantes o Legislaturas. Se genera

una descentralización política, de la cual surgieron posteriormente las provincias.⁶⁷

Se crearon también la justicia ordinaria, la justicia de paz, y la policía de seguridad con la creación de la jefatura de policía (esta última como repartición centralizada del gobernador). Al suprimirse los cabildos no se crean los órganos sustitutos para encargarse de la administración de los intereses locales. En este lapso, -que corre desde su supresión hasta el establecimiento del régimen en el artículo 5º de la Constitución Nacional-, las provincias argentinas se encargaron de atender las necesidades del gobierno local en las ciudades donde tuviesen los gobernadores su residencia; a través de un jefe de policía que se asemejaba al modelo centralista de los *Prefectos franceses* de los tiempos del Imperio Napoleónico. En los distritos rurales la atención corrió a cargo de los comandantes militares a cuyas órdenes estaban los jueces de paz, los alcaldes y tenientes de alcaldes. La provincia de Buenos Aires fue el punto de partida del nuevo modelo político-administrativo; donde el control de toda la organización estuvo a cargo del gobernador de la provincia.⁶⁸

De tal forma que a partir de 1820 todos los cabildos de las provincias del Río de la Plata fueron desapareciendo de hecho.

2. En 1824 en la provincia de Buenos Aires, se dictó una ley que decía: “quedan suprimidos los Cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la Ley General de Municipalidades”.
3. En 1826, siendo Presidente de la Nación Bernardino Rivadivía, reemplaza los “Cabildos con un Departamento de Policía, dependiente del poder Ejecutivo, borrando todo rastro de gobierno local. Esta institución era poco compatible con los fundamentos de gobierno libre, liberal y representativo, a pesar de las

⁶⁷ Véase a: Linares Quintana, Segundo V., op. cit., p. 63.

⁶⁸ Dromi, José Roberto, op. cit., pp. 195-196.

excelentes medidas que contenía para guardar el orden público y las buenas costumbres.⁶⁹

4. Decreto del 2 de septiembre de 1852 del Director Provisorio de la Confederación (Justo José de Urquiza), menciona: “El régimen Municipal está en el interés de toda la Nación, porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes del todo, si no se funda el orden en cada una de ellas”. (Considerando número 2).
5. Constitución Nacional de mayo de 1853, de corte federal y cuyos principios siguen todavía dirigiendo y estimulando el progreso de Argentina. En su artículo 5º señala: “Cada provincia confederada dictará para si una Constitución bajo el sistema Representativo Republicano, que asegure, su régimen municipal. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.
6. Ley del 6 de mayo de 1853. El congreso constituyente actuando como Congreso Nacional Ordinario, dictó la Ley Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Aires (futura capital de la República). La ley está tomada casi literalmente del Decreto del 2 de septiembre de 1852; crea un Departamento Ejecutivo y otro Deliberante, éste último elegido directamente por el pueblo, con amplías facultades en lo municipal, incluso las de establecer impuestos directos, multas, peajes y pontazgos, previa aprobación de la legislatura nacional.
7. Constitución de Buenos Aires de 1854, y Ley Orgánica Municipal No.35. La Constitución en su artículo 170 señala: “el régimen municipal será establecido en todo el Estado”.

⁶⁹ Ibídem, p. 196.

La Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires de octubre de 1854, es la primera de este tipo; distingue entre municipalidad para la ciudad, y de campaña. Establece que sus deberes serán: “promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los políticos. Por consecuencia propondrá cuantas medidas considere conducentes al mejor orden, seguridad y prosperidad del partido; a la recta y pronta administración de justicia, a la policía en todos los ramos, a la instrucción pública, establecimientos de beneficencia, al culto divino, a la creación y administración de las rentas municipales y a toda obra costeadada por sus fondos”.⁷⁰

8. Constitución de Mendoza de 1854 (artículos 54, 55, y 56,) y su Ley Orgánica de 1868. El artículo 55, señalaba en su primera parte: “Las Municipalidades o Cabildos son restablecidos. En cada cabeza de departamento se instalará una municipalidad. Su organización y atribuciones serán determinados por una ley que tendrá por bases constitucionales las siguientes: inciso 3) las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía de salubridad y ornato, la Justicia ordinaria de primera instancia, serán de su resorte exclusivo; inciso 4) los servicios de los Municipios serán remunerados por el tesoro municipal, y sus omisiones castigadas con multas; inciso 5) todos los fondos destinados a instrucción pública, pasarán a ser administrados por las municipalidades; inciso 7) los bienes y rentas de los Cabildos, serán restablecidos conforme a la futura ley del régimen municipal y por ninguna otra autoridad que la municipalidad, podrán ser administrados jamás”.
9. Código Civil Argentino (1871), artículo 33, (el municipio como persona de existencia necesaria); artículo 2.344 (bienes municipales), artículo. 2069 señala la facultad de las ordenanzas municipales o reglamentos de policía para permitir rifas o loterías.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 196-197.

10. Constitución de Santa Fe de 1921 (puesta en vigencia nuevamente en 1932 y derogada en 1935). Señalaba el advenimiento de los municipios de “Carta” o de convención (artículos 149 a 151), introdujo la plena autonomía del gobierno comunal; en reemplazó del municipio clásico de “delegación” instaurado sobre los presupuestos de la autarquía.⁷¹ Hoy esta vigente la constitución provincial de 1962.

Su artículo 149, refiriéndose a los municipios de 1ª categoría (más de 25,000 habitantes), los autoriza para “dictar sus respectivas cartas orgánicas para el propio gobierno, sin mas limitaciones que las contenidas en esta Constitución”. Sin embargo, tal posición no es acompañada por el resto de las provincias, que en sus constituciones o en sus posteriores reformas mantenían el criterio del municipio delegación.⁷² Así, tenemos la de Córdoba en su enmienda de 1923, San Juan en su reforma de 1927, Buenos Aires en 1934, Entre Ríos en 1933, La Rioja en 1929, Jujuy en 1935.

A partir de 1957 se genera un cambio en las constituciones provinciales, reconociendo la plena autonomía municipal y la facultad de dictarse su propia carta orgánica. Ahí tenemos el caso de Chabut (1957), Neuquén (1957), Río Negro (1957), Misiones (1959), Santiago de Estero (reforma de 1960), Catamarca (1965) y las que sólo declaran que los municipios son autónomos; Chaco (1957), Formosa (1957), Santa Cruz (1957) y la Pampa (1960).

A pesar de estos cambios siguen existiendo cartas provinciales de la década de 1960, que mantienen el concepto antiguo de municipio autárquico delegado: Corrientes (1960), San Luis (1962), Santa Fe (1962).⁷³

⁷¹ Idem, pp. 195-200.

⁷² Véase a: Hernández, Antonio M., *Las Cartas Orgánicas Municipales como Instrumentos*, op. cit., pp. 130-131.

⁷³ Véase a: Martins, Hugo Daniel. *El Municipio Contemporáneo*. Primera edición. Uruguay. Fundación de la Cultura Universitaria. 1978, p. 92.

Este hecho se modificó en las nuevas constituciones de Corrientes de febrero de 1993 (artículo 158); San Luís, marzo de 1987 (artículos 248 y 254).

 rganos que forman EL Municipio

Las constituciones de las provincias argentinas adoptan en su sistema municipal el modelo español de alcalde-concejo, es decir, alcalde-ayuntamiento.

Conforme a lo establecido en las constituciones de las provincias y en sus respectivas leyes orgánicas municipales, los órganos de la administración municipal son dos:

1. El Concejo Deliberante. Es el órgano colegiado representante de los munícipes, en el reside el poder de decisión. Sanciona ordenanzas de construcciones, de presupuesto (gastos), de policía, de servicios públicos, y otros. Las ordenanzas son leyes en sentido material.
2. El Departamento Ejecutivo. Es el órgano unipersonal llamado Intendente, encargado de ejecutar las decisiones del Concejo Deliberante; así como de las atribuciones que le otorga la Constitución local y su Carta Orgánica, o ley orgánica municipal cuando proceda. Tiene poder reglamentario y es el jefe de la administración activa.⁷⁴

⁷⁴ Puede consultarse a: Bielsa, Rafael, op. cit., pp. 669-670.

Forma de Integración y Funciones del Municipio

Forma de Integración

1. Departamento Deliberativo u órgano deliberativo, es electo directamente por el pueblo. Duran en el ejercicio de sus funciones cuatro años, renovándose por mitades cada dos años. Su composición depende en muchos casos del número de habitantes.

2. El Intendente en todos los municipios argentinos es electo en la actualidad (año de 2007) directamente por el pueblo; dura en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelectos de manera inmediata. En la provincia de Tucumán, se indica que en caso de empate decidirá el Concejo Deliberante, artículo 112 de Constitución. Sin embargo antes de ello eran designados de cuatro formas:

a) Por el pueblo de la localidad directamente.

b) Por el Ejecutivo Federal con acuerdo del Senado (Capital de la república). Dicha situación se modificó con de las nuevas disposiciones de la Constitución Nacional de 1994 y, ahora el Jefe de Gobierno es electo por vía del voto directo de los ciudadanos de la Capital argentina. La primera elección de este tipo fue el 30 de junio de 1996.

c) Por los miembros del órgano deliberativo de entre sus elementos (ejemplo, Tucumán, en caso de empate en la votación libre, decide el Concejo Deliberante, Constitución de 1990).

d) Por el Gobernador de la provincia. (ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, ley núm. 6760/58 y sus reformas, incluso la de 1976, ley 8613). En la actualidad la Constitución provincial de 1994 sólo faculta al gobernador a

convocar inmediatamente a elecciones en caso de acefalía de una municipalidad, artículo 197.

3. En cuanto a la emisión del sufragio pueden presentarse las siguientes características:
 - a) No existe sufragio directo y efectivo, sino sufragio calificado; tomando en cuenta la capacidad contributiva, residencia, arraigo en la comuna y otros elementos.
 - b) Pueden votar los extranjeros cumpliendo ciertos requisitos que pueden ser por ejemplo, tener ciertos años de arraigo en el municipio, saber leer y escribir en el idioma nacional, pagar anualmente impuestos, etc.
4. Hay una relación de cierta dependencia del municipio respecto del gobierno provincial. Porque como hemos señalado los gobierno provinciales están facultados por sus constituciones para intervenir en la vida municipal si se presentan ciertos supuestos jurídicos.

Funciones del Municipio

Desde las primeras constituciones provinciales sancionadas en la república, hasta las actuales, fue previsto el régimen municipal en forma taxativa y amplia; consagrándoles secciones y capítulos especiales. Casi todas ellas perfilan los lineamientos de su organización comunal en el clásico y general sistema de la creación legal y división de poderes (Deliberativo-Ejecutivo).

Por lo general, las funciones municipales son semejantes en todas las constituciones provinciales, y en el régimen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital Federal. Por ello, a manera de ejemplo, mencionaremos brevemente el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires; cuyos principios básicos los

contempla su Constitución de 1994, en la Sección Séptima, Del Régimen Municipal; capítulo único, artículos 190, al 197.⁷⁵

Artículo 190.

“La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley”.

Son atribuciones inherentes al régimen municipal:

Artículo 192.

1. Convocar a los electores del distrito para elegir municipales y consejeros escolares, cuando el Poder Ejecutivo dejaré transcurrir los términos legales sin hacerlo.
2. Proponer al Poder Ejecutivo las ternas para nombramientos de jueces de paz y suplentes.
3. Nombrar a los funcionarios municipales.
4. Tener a cargo el ornato y salubridad de los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de las sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia; las cárceles locales de detenidos, y la vialidad pública.

⁷⁵ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada y promulgada el 13 de septiembre de 1994. Puede consultarse en Internet la página Web, <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>, marzo de 2007.

5. Votar anualmente el presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenarlos; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas en seguida al Tribunal de Cuentas.
6. Dictar reglamentos y ordenanzas dentro de sus atribuciones.
7. Recaudar, distribuir y oblar en la tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.
8. Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de creación de estructuras generadoras de energía eléctrica.

Principales Limitaciones

Artículo 193.

1. Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas.
2. Todo impuesto o aumento del mismo, o contribución de mejoras necesita ser sancionado por la mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.
3. No se puede autorizar empréstito alguno sobre el crédito general de la municipalidad, sino por ordenanza sancionada en la forma que lo determina el punto anterior. Tampoco cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del 25% de los recursos ordinarios.

4. Cuando se contraten empréstitos en el extranjero o enajenar o gravar edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa.
5. Siempre que se haga uso del crédito será para obras señaladas de mejoramiento o para eventuales, y se votará una suma anual para el servicio de la deuda; no se pueden aplicar a otro objeto que el indicado.
6. Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate público.
7. En las obras municipales en las que se inviertan fondos del común, la municipalidad nombrará una comisión de propietarios electores del distrito, para que la fiscalice.

Artículo 194.

1. Los municipales, funcionarios y empleados, son personalmente responsables por actos definidos y penados por la ley, y por los daños perjuicios derivados del incumplimiento de sus funciones.

El artículo 196, señala que los conflictos internos de las municipalidades, sea entre los departamentos ejecutivo y deliberativo; en el seno del departamento deliberativo; de las distintas municipalidades entre sí o con las autoridades de la provincia, serán dirimidos por la Corte Suprema de Justicia.

Tipo de Relación entre el Municipio y las demás instancias Territoriales

Independientemente del grado de autonomía de que pueda gozar el municipio, se encuentra siempre sometido a un poder público superior. Es decir, existe una relación de subordinación jurídica del municipio con las entidades políticas de mayor jerarquía, como son la Nación y la Provincia.

I.- Con la Nación Argentina entendida como el Gobierno Federal. La Nación a través de la Constitución Nacional, le garantiza al municipio su existencia; al señalar en su artículo 5º la obligación de las provincias de asegurar en su organización interna, “el régimen municipal” para tener derecho al goce de sus instituciones, pero nada dice en lo que respecta a su organización, facultades y recursos que le correspondan para cumplir con su importante función, dejando tal facultad al gobierno de las provincias.

Lo importante que hace la Nación, es asegurar constitucionalmente su existencia, quedando en ese punto la relación principal del municipio con el Estado argentino. Sin embargo, es necesario dejar presente que en materia fiscal existen múltiples mecanismos de colaboración y apoyo para los gobiernos locales. Existen constituciones provinciales que señalan participación de la federación en la integración del tesoro municipal, lo cual implica una vinculación directa con el gobierno nacional, por ejemplo la Constitución de la provincia de Jujuy de 1986 en su artículo 192 inciso 2 indica que el tesoro municipal se compone también de las participaciones que se le asigne de los impuestos federales y provinciales.

De igual forma, se establece una relación fiscal fundamental entre la federación y el municipio a través de una ley denominada “Ley Convenio de Coparticipación impositiva”; tal mecanismo permite a las municipalidades tener acceso a una justa proporción de recursos impositivos que se cobren en su jurisdicción. En esta época se debe buscar ser socios de los otros órdenes de gobierno, y promotores de su propio desarrollo.

II.- Con la Provincia. Hay una relación de subordinación y de dependencia de la municipalidad con respecto al gobierno provincial. Las constituciones locales pueden establecer las categorías municipales que sean o se considere necesario para el desarrollo económico de la provincia, o para darle la debida atención a los problemas locales. Con ello, se deduce que cada categoría tendrá distintas facultades, así como, los recursos necesarios y la autonomía

política y administrativa que le permita hacer frente a sus necesidades cotidianas; lo que en última instancia determinará las relaciones que puedan establecer dos o más municipios para atender problemas comunes, independientemente de su delimitación geográfica.

III.- Con los Municipios. En los últimos años, el crecimiento de los centros urbanos ha orillado a los municipios conurbados a establecer convenios intermunicipales para atender problemas comunes, como alcantarillado, transporte, empleo, salud, centrales de abasto, agua, luz, escuelas, vigilancia, centros recreativos; servicios que pueden ser utilizados o prestados por dos municipalidades, independientemente de su delimitación geográfica. Por ello, son necesarios e importantes estos convenios que son comunes en nuestros días y que son producto del crecimiento urbano y del propio desarrollo económico de las ciudades de fin de siglo. Todas las constituciones provinciales facultan a los municipios para celebrar convenios intermunicipales que permitan solucionar problemas comunes.

El artículo 296 de la Constitución de la provincia de Neuquén, menciona que los conflictos internos de las municipalidades, o con otras instancias similares serán dirimidos por el Tribunal Superior de Justicia. Sin duda, se refiere a un problema común, y es el relativo a los límites territoriales.

Para otros conflictos internos y los que se susciten entre otra entidad pública de igual o mayor jerarquía, se prevé la intervención del más alto tribunal provincial o nacional; según la jurisdicción que corresponda.

La Autonomía Municipal

La Nación Argentina adopta en su régimen municipal, el sistema de “autonomía restringida” o semiplena y de “autonomía amplia” o plena, todo ello basado en la

categoría asignada. La plena corresponde a los municipios que tienen los cuatro aspectos siguientes de la autonomía: institucional (parte de su carta orgánica), política, administrativa y financiera. Esta característica se da en los municipios de primera categoría. La semiplena la tienen los de segunda y tercera categoría, les falta el aspecto institucional, es decir no puedan otorgarse sus cartas.

La carta orgánica puede ser comparada como una constitución local, producto de un poder constituyente de tercer grado; en ellas se regulan múltiples rubros de la vida municipal, por ejemplo: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, mecanismos de relaciones entre municipios, y otros.

Las otras municipalidades no tienen propiamente capacidad legislativa formal, no pueden formular leyes; sólo tiene facultades para dictar su carta u ordenanzas y reglamentos en el ámbito de su competencia. Su ley principal se la da la provincia (estado), tal sistema es seguido por España, Francia y los países latinoamericanos.

En este punto, nos referiremos en forma concreta a analizar que grado de autonomía le corresponde al régimen municipal argentino; aunque la Constitución Nacional no menciona en su artículo 5º el concepto de “autonomía”, y que muchos estudiosos de esta institución consideran que debe contener dicho artículo, es decir, en lugar de régimen municipal, debe establecer “autonomía municipal”.⁷⁶

a) Autonomía Política. La efectividad de las autoridades es consecuencia de un régimen democrático de gobierno, por ello es necesario señalar las reglas que definen la elección popular de los órganos municipales. La existencia o no de autoridades intermedias entre el gobierno provincial y municipal y demás condiciones políticas que garanticen su autonomía.

⁷⁶ Puede consultarse a: Vinelli, Víctor S. y otros. El Régimen Municipal en la Constitución. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. Abelardo-Perrot. 1959, pp. 14-15.

En lo que se refiere a la elección de los titulares de los órganos municipales; existe autonomía política total en la elección de los miembros del Concejo Deliberante (concejales); porque son electos directamente por el pueblo. En los municipios de 1ª, 2º y 3º categoría, el Intendente debe su nombramiento al voto directo del pueblo; la diferencia fundamental es que los de primera categoría se otorgan su carta orgánica y los otros no. En la Capital Federal, antes de la nueva Constitución promulgada en 1994, el Presidente de la República nombraba con acuerdo del Senado al Intendente Municipal.

Por lo general los integrantes del concejo deliberante y el titular del departamento ejecutivo duran en sus cargos cuatro años. Renovándose el primero cada dos años por mitad.

Para 1996 la Capital Federal tiene un Jefe de Gobierno Electo de manera directa por el pueblo.

Estudiosos de las municipalidades, señalan que en un régimen democrático de gobierno, no es necesario que todas las autoridades deban emanar del sufragio popular. Están de acuerdo, que el órgano ejecutor no necesariamente sea elegido directamente por el pueblo, pero sí el cuerpo colegiado, porque es el representante de la opinión pública municipal.⁷⁷

A manera de conclusión: el Concejo Deliberante o Departamento deliberante, y el Departamento Ejecutivo son de elección directa y el Intendente puede tener algunas variaciones señaladas anteriormente (ejemplo en caso de empate decide el concejo). Caso contrario sucede en el régimen municipal mexicano, donde el presidente municipal y los demás miembros del ayuntamiento (síndicos y regidores), son derivados del voto directo de los habitantes de la municipalidad. En los municipios argentinos y en los mexicanos no existen autoridades intermedias entre ellos y la provincia o el estado.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 14.

Establecen la reelección parcial, y las condiciones para la revocación del mandato de sus miembros se encuentran establecidas en la constitución provincial y en sus Leyes Orgánicas Municipales.

b) Autonomía Administrativa. El municipio como órgano de atención de los problemas vecinales tiene fines propios, que son de su exclusiva competencia o de su propio interés local y que por lo tanto, deben gestionarse por su cuenta y decisión, de esa forma se realiza el ideal de la autonomía municipal.

Sin embargo, aquí también influye la categoría a la cual pertenezca el municipio; así tenemos, que en las provincias donde se establecen categorías municipales, los de la primera gozan de gran autonomía en la gestión de sus asuntos administrativos locales, siempre y cuando se encuentren contemplados tales renglones en la carta y la constitución provincial lo permita. A manera de ejemplo, la Constitución de la provincia del Chaco señala en su artículo 185, “Los municipios de primera categoría podrán dictarse sus Cartas Orgánicas municipales, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución, y serán sancionadas por convenciones convocadas por la autoridad ejecutiva local, en virtud de ordenanza aprobada por los dos tercios del concejo”.⁷⁸

En la prestación de servicios públicos superan los tradicionales (limpieza, recolección, agua, etc.), y abarcan servicios de carácter social y cultural. Son considerados por el artículo 33 del Código Civil argentino, como personas públicas estatales. Tienen capacidad para adquirir derechos y obligaciones en el campo del Derecho Público y Privado, y cuentan con facultades reglamentarias en sus jurisdicciones, de igual forma están facultados para establecer asociaciones municipales para atender problemas comunes.

⁷⁸ Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994, sancionada y promulgada el 27 de octubre de 1994. Puede consultarse en Internet la pagina Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>, marzo de 2007.

Los municipios de segunda categoría no pueden otorgarse sus cartas, sólo pueden atender los asuntos administrativos que la constitución provincial y la Ley Orgánica Municipal les permita y aquellos otros servicios que no estén otorgados a la competencia de lo provincial.

Los de la tercera categoría que tienen autonomía restringida y mayor tutela por parte del Estado, sólo prestan los servicios públicos más necesarios para la localidad (municipios rurales). Es importante subrayar que todos tienen la personalidad a que hace referencia el artículo 33 del Código Civil argentino.

c) Autonomía Financiera. La competencia financiera municipal se encuentra enumerada en la ley (provincial), de tal modo que las municipalidades sólo tienen las facultades que le han sido expresamente reconocidas.

Recursos Ordinarios

En general todos los municipios sancionan sus recursos dentro de los límites constitucionales y legales en los respectivos presupuestos aprobados por simple mayoría, debiendo exceptuarse: la Capital Federal, donde el Concejo Deliberante requiere 2/3 partes de votos para crear o aumentar impuestos. Buenos Aires y Catamarca, en esos casos, requieren mayoría absoluta y se incorpora un número de contribuyentes igual al de los concejales.

La provincia de Entre Ríos prohíbe los gastos extraordinarios fuera del presupuesto artículo 195, inciso e);⁷⁹ Jujuy, el artículo 195, inciso 3 prohíbe refuerzos de partidas sin los correspondientes recursos, ni imputarse gastos o rentas generales;⁸⁰ La Rioja, el artículo 158 señala la forma de integrar el tesoro

⁷⁹ Constitución de la Provincia de Entre Ríos, sancionada y publicada el 18 agosto de 1933. Puede consultarse en Internet la pagina Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>., marzo de 2007.

⁸⁰ Constitución de la Provincia de Jujuy, sancionada el 29 de octubre de 1986. Puede consultarse en Internet la pagina Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>., marzo de 2007.

municipal y mecanismos de asignación para sus gastos;⁸¹ San Luis, el artículo 270 de su constitución señala los recursos municipales con que cuenta para cumplir su función.⁸²

Además de tales fuentes autodeterminables, se les incorpora a sus tesoros el porcentaje de los productos de la Constitución, directa y patentes provinciales, gravámenes directos e indirectos que recaude la provincia cuyo monto anual oscila del 50% en Santa Fe, artículo 107, no inferior 10% al 50% en Corrientes.⁸³

Tienen facultades para contratar empréstitos con las distintas modalidades que facultan al Intendente para solicitar del Ejecutivo provincial la iniciativa de una ley en la materia.

Autonomía Institucional. Esta característica supone la posibilidad de que la municipalidad se dicte su propia carta orgánica. En tal punto las constituciones provinciales difieren o contemplan elementos distintos e cuanto a contenido o alcance de las cartas orgánicas, en lo específico a: a) revisión o no del poder legislativo provincial, si revisa puede aprobarla o no, ejemplo, Chabut, artículo 231; Neuquén, artículo 188 y Salta, artículo 168 b) los requisitos para las cartas varían de provincia a provincia, hecho determinante para autonomía de la convención municipal.⁸⁴

⁸¹ Constitución de la Provincia de La Rioja, sancionada en 1986 y con reformas de la Convención de 1998. Puede consultarse en Internet la página Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>, marzo de 2007.

⁸² Constitución de la Provincia de San Luis, sancionada y publicada el 26 de marzo de 1987. Puede consultarse en Internet la página Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>, marzo de 2007.

⁸³ Puede consultarse a: Vigo, Salvador S. El Régimen Municipal en la Constitución y las Leyes Orgánicas Municipales., en Estudios sobre la Constitución Nacional. Primera edición. Santa Fe, Argentina. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. 1969, pp. 243-250.

- Constitución de la Provincia de Corrientes, publicada el 23 de febrero 1993, y Constitución Provincial de Santa Fe, publicada el 18 abril de 1962. Puede consultarse en Internet la página Web <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>, marzo de 2007.

⁸⁴ Véase a: Hernández, Antonio M. Las Cartas Orgánicas Municipales como Instrumentos para Garantizar la Autonomía y Mejorar las Formas de Gobierno y Administración Local. Caso Argentino, op. cit., pp. 144-146.

En conclusión: para conocer quienes son las municipalidades que cuentan con mayores recursos económicos, nuevamente recurriremos a su clasificación y confirmamos; son los municipios de primera categoría los que tienen mayor fuente de ingresos y mayor autonomía en el manejo de sus recursos financieros; son los que mayores problemas y necesidades enfrentan en sus jurisdicciones. Las facultades en el manejo de sus recursos financieros son menores en las otras categorías, quienes adquieren mayor tutela de parte de las provincias.

Ante tal circunstancia, es necesario aclarar que para que el municipio pueda cumplir eficientemente con sus funciones locales, es necesario que goce de una suficiente capacidad financiera. Sin embargo en la Nación Argentina, al no señalarse en la Constitución Nacional sus renglones exclusivos de tributación y los recursos a los que tiene derecho, se propicia que sean retrasados por la Nación y la provincia.

El poder impositivo municipal es emanación de una delegación; el municipio no puede crear impuestos sino en virtud de autorización legal. Se le ha negado aún la facultad de establecer tasas por prestación de servicios, si no estuvieran expresamente autorizados por la ley.

En el caso de México, sus recursos financieros han quedado garantizados en el artículo 115 de su Constitución Política, y se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

De igual forma con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, asimismo, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria con las diversas modalidades que puedan tener en la jurisdicción municipal tales inmuebles. Su hacienda se integra también con las participaciones federales que le correspondan (ramo 33 del Presupuesto Federal de Egresos de la Federación) y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Todo ello, contenido en la facultad de administrar libremente su hacienda. Otro punto que garantiza jurídicamente su autonomía financiera, es el que se refiere a la aprobación del presupuesto de egresos por parte del ayuntamiento; lo cual antes de la reforma de 1983 era realizado por la legislatura estatal, lo que propiciaba limitaciones en su autonomía al primer nivel de gobierno.

Todas estas buenas intenciones jurídicas chocan con una realidad económica, social, cultural y política del país, que impiden al municipio mexicano actuar y resolver los problemas de su comunidad con los recursos que nuestra Constitución establece en forma general para todas las municipalidades. En México a diferencia de Argentina se establece un tipo uniforme de municipio que tiene que ver más con cuestiones políticas que con aspectos del desarrollo económico social y cultural del país, lo que origina diferencias reales a pesar de su igualdad formal en las normas jurídicas.

Si comparamos la autonomía de las municipalidades argentinas y las mexicanas, se puede concluir que en México se garantiza en nuestra carta fundamental la autonomía municipal. Lo cual no impide que en la realidad tal facultad sea muchas veces obstaculizada por los gobiernos estatales. En Argentina se carece de regulación en la carta nacional, delegando la facultad de organizar el régimen municipal a las provincias; quienes lo organizan de acuerdo a sus posibilidades de desarrollo económico, social, político y cultural. No tienen las provincias argentinas un tipo uniforme de municipio; establecen clasificaciones distintas, y permiten una amplia autonomía a las grandes ciudades con mayores recursos. Asimismo, permiten una autonomía limitada a ciertos municipios urbanos y semirurales.

Como podemos observar estas formas les permiten a las provincias tener la tutela total de la municipalidad.

Una cuestión interesante sería analizar esta clasificación para que nuestro sistema jurídico implementara una reforma de tal magnitud, que permita a las

municipalidades demasiado pobres recibir mayor apoyo de parte de los estados o de la federación; estableciendo un equilibrio en su desarrollo local y regional. Dicha situación, sin duda contribuiría a intensificar y consolidar la Reforma del Estado mexicano que se impulsa en primera década del siglo XXI.

Clasificación de los Municipios Argentinos

Como se ha señalado anteriormente, las provincias cuentan con amplias facultades para legislar en materia municipal de acuerdo a sus características territoriales interiores: población, desarrollo económico y posición política. Por ello, se desprende la clasificación que cada una de ellas realiza de sus municipios (1ª, 2ª, y 3ª categoría).

En la actualidad, todos los Territorios Nacionales se transformaron en provincias, quedando sólo la pelea por la soberanía del territorio de las Islas Malvinas en el punto referente a la estructura del régimen local.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, con datos desagregados hasta junio de 2004, nos presenta el siguiente panorama.⁸⁵

Existen en el país 1144 municipios en las 23 provincias argentinas, independientemente de otras formas administrativas de gobiernos locales, mencionadas ya en este trabajo.

A nivel nacional tenemos los municipios siguientes:

1. 820 de primera categoría.
2. 187 de segunda categoría.
3. 137 de tercera categoría.

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), op. cit., 2006.

Cuadro comparativo:

- a) Establecen categorías de municipios: 23 provincias.
- b) Distinguen entre municipios y otras entidades menores (comisiones municipales): 16 provincias.
- c) No establecen división de otras formas administrativas: 7 provincias.
- d) Imponen sólo municipios de primera categoría: 15 provincias.
- e) Difieren la organización a la ley: 3 provincias, Catamarca, Córdoba y La Pampa.
- f) En la actualidad existen 108 Cartas Orgánicas vigentes en trece provincias.

Como bien se ha dicho por diversos estudiosos del régimen municipal argentino la sanción de las cartas orgánicas es el más alto ejercicio de la autonomía municipal, el aspecto institucional tiene aquí su más alta expresión jurídica.

Clasificación Diferencial del Municipio

- I. 1er. orden o categoría. Se le asigna tal categoría por su población, aspecto económico; tienen gran importancia para el país, son capitales de los estados o con fuertes industrias y presentan gran autonomía en la gestión de sus negocios y tienen la facultad de dictarse su propia carta orgánica; ejemplo provincia del Chaco, Constitución 1957-1994, artículo 18; Catamarca, Constitución 1988, artículo 245; Chubut, Constitución 1994, artículos 225 y 226; Córdoba, Constitución 1987, artículos 181 y 182; Corrientes, Constitución 1993, artículos 157 y 158, y Entre Ríos, Constitución 1933, artículos 181 y 182.

- II. 2º orden o categoría. Suelen ser algunos municipios urbanos y pequeños municipios agrarios; tienen menor autonomía y presentan tutela por parte del Estado; ejemplo Corrientes, Constitución 1993, artículos 157 y 159; Entre Ríos, Constitución 1933, artículos 181 y 182; Misiones, Constitución 1988, artículo 162; Neuquén, Constitución 2006, artículo 277, y Santiago de Estero, Constitución de 2002, artículo 203. Ellos no pueden dictarse su carta orgánica se rigen por la Ley Orgánica Municipal.

- III. 3º orden o categoría. Son municipios rurales con autonomía restringida; existe una tutela casi absoluta de la provincia a la que pertenecen, ejemplo Corrientes, Constitución 1993, artículos 157 y 159; Misiones, Constitución 1988, artículo 162; Neuquén, Constitución 2006, artículo 278, y Santiago de Estero, Constitución de 2002, artículo 203.

Estos son sólo ejemplos de las provincias que clasifican a la institución municipal en categorías, no establecen un criterio general para su vida cotidiana; se busca tener un desarrollo equilibrado en todos ellos, conscientes de que existen múltiples factores que impiden o limitan tal propósito.⁸⁶

Ventajas y Desventajas de esta Clasificación

Ventajas

- I. Permite a las provincias adoptar varios tipos de gobierno municipal de acuerdo a su densidad, capacidad económica y costumbres de la población.

⁸⁶ Puede consultarse en Internet la página Web del H. Senado de Nación Argentina, <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>. 2007.

- II. No se establece un criterio rígido y uniforme para todo el país y se toma en cuenta la existencia de diversos factores que le dan características propias a las distintas regiones de la república Argentina.
- III. Al tomarse en cuenta la población, desarrollo económico y costumbres, se evita el fracaso del propio régimen que se quiere asegurar.
- IV. Con tal clasificación se permite que los municipios más desarrollados económicamente, adquieran responsabilidades propias, lo cual, de algún modo, ayuda a fortalecer el desarrollo del país y se revitaliza el federalismo.
- V. En los municipios urbanos y semiurbanos que aún no cuentan con la capacidad financiera y de infraestructura para atender sus propios problemas vecinales cuentan con el apoyo del gobierno provincial.
- VI. clasificarlos le asegura a los municipios rurales recursos económicos para prestar los servicios públicos más necesarios; que en caso contrario no podría atender la problemática. Por ello, es conveniente dejar libre a la provincia para darle su competencia y los recursos que considere conveniente hasta en tanto adquieran otra condición jurídica.

Desventajas

- I. Una de las desventajas principales que se genera con tal clasificación es el fomento del centralismo político, administrativo y económico por parte de la provincia; al ser ella la instancia que determina la categoría municipal y las facultades que le correspondan.
- II. Se limita el origen popular de sus representantes (Intendente), al ser nombrado de forma distinta al voto directo de sus ciudadanos como se ha señalado en los puntos anteriores (sólo en caso de empate).

- III. Se considera a algunas municipalidades de segunda categoría y tercera categoría como meros órganos administrativos, olvidando con ello el origen y la tradición municipalista hispanoamericana.
- IV. Se atenta contra la administración local, que era y será el sustento básico sobre el cual pueda construirse la democracia local y por consiguiente la democracia de la Nación.

Problemas de los Municipios Argentinos

EL principal problema al que se enfrenta el municipio argentino es el referente a su organización, facultades, forma de integración de sus órganos de gobierno, facultad financiera y administrativa; rubros no definidos en la Constitución federal. Esta imprecisión ha facilitado la centralización administrativa, financiera y política; limitando permanentemente su competencia municipal, su organización y aún la elección de sus autoridades, así como, la constante reducción de sus naturales fuentes de recursos.

La falta de precisión constitucional ha originado que el municipio quede supeditado al poder superior (provincial), que limita su capacidad de acción, reduce el ámbito de sus iniciativas e impide la organización efectiva de los servicios públicos.

Ante tal circunstancia, el municipio argentino corre el riesgo de ser absorbido por otras instancias de gobierno superior si no se garantiza en la Constitución Nacional las facultades a que tiene derecho, y se establecen limitaciones a las intervenciones de las autoridades provinciales en la organización comunal.

Sólo dándole la fuerza económica, administrativa y política se puede cumplir con el ideal de tener un municipio verdaderamente autónomo capaz de cumplir con su importante función que es la atención y solución inmediata de los problemas

locales, y ser al mismo tiempo espacio primero de la lucha política democrática de nuestro tiempo.

A partir de 1930 se da inicio a una etapa de desmunicipalización, donde el deber ser del Derecho, establece un generoso marco de competencias municipales, por ejemplo, la Ley Orgánica de municipalidades de la provincia de Mendoza en su artículo 75 inciso 3º de la ley 1.079 menciona que “proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos y demás servicios análogos ya sea por cuenta de la municipalidad o por concesiones”. Todas las buenas intenciones se enfrentan con una realidad que desvirtúan dichos propósitos, ya que por la vía de las privatizaciones (concesiones a empresas extranjeras de explotación de los recursos electro-energéticos), provincialización (la privatización estatal local a través de la transferencia de servicios a las sociedades locales y/o nacionalización, creación de empresas públicas nacionales: nacionalización del dominio electro-energético), se bloquean o limitan las disposiciones legales; lo mismo ocurrió con la Policía de Tránsito, los Centros de Salud, las Escuelas y Universidades Municipales que pasaron a ser controlados por la provincia.

A manera de conclusión: en virtud del somero análisis realizado a la problemática municipal argentina, podemos señalar que la intervención provincial en su régimen interno, ha provocado que se abandone el espíritu de participación ciudadana en la vida municipal. Por ello, es necesario revitalizar al municipio como institución histórica y como unidad política y social contemporánea para hacer frente a los grandes cambios urbanos, mediante una colaboración desinteresada de todos los sectores que conviven en su seno. Sólo de esa forma se fortalecerá el régimen municipal y se creará una instancia de gobierno capaz de lograr convivencia vecinal solidaria en distintos campos como son: la cultura, la protección del medio ambiente, la defensa del patrimonio histórico y el desarrollo económico que es fundamental.

Con estos elementos básicos se fortalecerá la provincia y como consecuencia lógica la Nación, constituida en un Estado democrático y federal, con tres instancias de gobierno sólidas y autosuficientes en su interior y exterior. Ese debe ser el objetivo de los Estados contemporáneos con gobiernos modernos.

El municipio argentino debe recuperar la dimensión y trascendencia de sus mejores épocas y ocupar su lugar como instancia primera de la lucha democrática y defensor de los derechos de sus habitantes y de sus instituciones políticas cuando se pretenda violentar su autonomía por alguna otra instancia de gobierno.

Argentina su Pasado y su Presente

No podemos dejar pasar la oportunidad para dejar constancia que la historia del municipio argentino no puede desligarse de la historia trágica y compleja de esa Nación sudamericana desde su fundación y consolidación como Estado moderno en 1880. En este largo tránsito para consolidar su sistema político y su forma de gobierno, ha tenido avances y retrocesos; luces y sombras. Primero, el fin de las guerras civiles e implementación del entramado institucional para instaurar el nuevo modelo de Estado de una Nación soberana que surgía de la voluntad de provincias con distintos intereses y necesidades; dos el fuerte impulso al crecimiento económico. En este último campo se atendieron los tópicos de educación; obras públicas; impulso a la migración; créditos; privatización de la tierra pública y otros igualmente importantes que le daba oportunidad de capitalizar el país sobre todo en infraestructura y los servicios. Esta realidad que presagiaba una Argentina próspera y fuerte de manera permanente, fue dejada a un lado por las crisis recurrentes desde el siglo XIX, hasta nuestros días (2002).

En su sistema político se han combinado gobiernos democráticos y dictaduras militares; ambos han dejado profundas huellas de rechazo en la conciencia de la sociedad argentina y de sus expresiones más visibles de oposición al gobierno. El

rechazo a la clase política nacional, provincial y municipal, y de los militares ha sido de tal magnitud, que en 2003 ante una nueva crisis social -recurrente-, se sintetizaba en unas cuantas frases el hartazgo ciudadano por sus gobernantes: “*que se vayan todos*”.

Como bien describe Luís Alberto Romero en su texto denominado *La Crisis Argentina, una mirada al siglo XX*, este país “supo tener una economía próspera, y distribuyó beneficios tales que permitieron la conformación de una sociedad móvil y de oportunidades. A lo largo de cien años, en el marco de los parámetros establecidos por el estado, y aprovechando adecuadamente las coyunturas internacionales, fue articulando sucesivos ciclos de crecimiento, separados unos de otros por la crisis que en su momento parecieron graves pero que, en perspectiva, se superaron satisfactoriamente”.⁸⁷

Es en este escenario nacional y provincial donde se ha desarrollado la vida municipal Argentina, y al igual que en otros países latinoamericanos se ha buscado que sea plural y altamente democrática.

Como experiencia nos queda decir que la eficacia y eficiencia de las administraciones y de los gobiernos locales no se logra aplicando modelos jurídicos generales que no se ajustan a las diversas realidades que viven las comunidades o regiones de los países; ese ha sido uno de los grandes errores de los regímenes latinoamericanos. Se garantizan mejores resultados evitando la uniformidad en tales formas de gobierno como lo hace la Nación argentina. Este es el modelo que debe analizarse para ver la viabilidad de su implementación en los estados de la república mexicana.

⁸⁷ Romero Luís, Alberto. *La Crisis Argentina, una mirada al siglo XX*. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. XXI Siglo veintiuno editores Argentina S. A. 2003, p. 23.

CAPÍTULO III

El Municipio en Brasil

Estructura del Régimen Local Brasileño

Por sus antecedentes históricos la Nación brasileña es una república federal, cuyo modelo jurídico fue tomado del sistema adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica. La Constitución de 1988, vigente hasta esta época (2007), establece que Brasil es una república presidencial, federal y democrática, con poderes independientes y complementarios entre sí.

Fue establecida por la revolución victoriosa de 1891; con la implantación del federalismo las antiguas provincias pasaron a llamarse Estados, la Nación se denominó “Estados Unidos del Brasil” y con la promulgación en ese año de la nueva Constitución, se garantizó el régimen federativo.⁸⁸ De acuerdo al artículo 1º de su Constitución Nacional, la República Federal del Brasil esta formada por la unión indisoluble de los Estados, Municipios y un Distrito Federal.⁸⁹ Es decir, el poder del Estado Nacional se ejerce en tales ámbitos de gobierno y administración principalmente. Los Territorios Federales tienden a transformarse en estados cuando cumplan con los requisitos que la ley les señale y aunque son parte del territorio de la República, no tienen el status jurídico y político para ser considerados miembros de la federación.

Se reafirma esta condición del municipio en el artículo 18 Constitucional que a la letra dice, “La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución”.

⁸⁸ Aguirre, Pedro (Coordinador). *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Brasil*. Primera edición. México. Instituto Federal Electoral. 1999, pp. 17-18.

⁸⁹ Constitución de la República Federativa de Brasil. Promulgada 1988, con sus sucesivas reformas hasta la número 53 del 19 de diciembre de 2006, p. 8. Puede consultarse en Internet en la página Web <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>, 2007.

Un hecho de gran importancia es que el municipio es ubicado como parte y base del sistema federal brasileño; los estados de la Unión tienen como principio de su división territorial el municipio, órgano con características políticas, jurídicas, y administrativas. Incluso los Territorios son facultados para establecer su división en municipalidades (artículo 33 fracción 1º, de la Constitución Nacional).

La república tiene un funcionamiento democrático, es decir, la organización del gobierno deriva del sufragio directo y secreto del pueblo (en quien reside la soberanía). El sistema democrático de gobierno es representativo, entendiendo por él, aquel en el cual el pueblo (electorado), por medio de la elección indica quienes deben ejercer las funciones de gobierno; con las limitaciones de temporalidad y la correspondiente responsabilidad de su gestión ante la comunidad política de la Nación.

La Constitución Nacional de 1988, indica que el poder político en Brasil, se divide para su ejercicio, en tres órganos que desempeñan por mandato del pueblo las funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales. Sin tal división no se puede garantizar un sistema democrático, así como, el respeto de las libertades ciudadanas. Los tres órganos de gobierno se complementan y prestan mutua colaboración para un mejor ejercicio de sus funciones.

La Constitución de referencia en su artículo 25 señala, “Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución”.⁹⁰ Ello significa que los estados miembros de la federación reproducen en escala el sistema político federal. Tienen facultad de organizar su régimen interno por medio de su constitución y demás leyes que para tal motivo adopten, con la única condición de obedecer los principios generales de la Constitución Nacional.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 10.

La facultad de legislar sus propias constituciones y revisar su contenido; elegir a sus gobernadores y demás funcionarios del estado sin intervención del gobierno federal es punto de apoyo de su autonomía y de su poder constituyente en segundo grado. En cuanto al régimen de competencias el mismo artículo 25 en su inciso 1 nos menciona, “Están reservadas a los Estados las competencias que no se encuentren prohibidas por esta constitución”. El régimen brasileño establece las competencias de la federación en forma específica y expresa en su ley fundamental (artículo 20). Entendiendo con ello, que las competencias restantes corresponderán a los estados.

Federación de Estados brasileños

Los estados que forman la federación brasileña son 26: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhao, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Norte. Río Grande do Sul, Rondonia, Roraima, Santa Catarina, Sao Paulo, Sergipe, Tocantins y un Distrito Federal, que es Brasilia, capital de la república. En la base de su organización política, administrativa y territorial se encuentra el municipio.

Los estados de la federación brasileña tienen un campo indefinido de competencias no susceptible de enumeración exacta y que en la teoría del Derecho Constitucional reciben el nombre de competencias remanentes o residuales. De tal forma se permite que los estados y con ellos los municipios, ejerzan realmente la autonomía que les otorga la Constitución de la república en su artículo 18, primer párrafo.

Dentro de la estructura del régimen local, los municipios pueden establecer otras divisiones de naturaleza estrictamente administrativa, como son los distritos, sub-distritos que carecen de personalidad jurídica y son dependientes de la

administración central municipal.⁹¹ En los distritos y sub-distritos se pueden ubicar ciudades, villas, zonas, barrios y regiones; estas divisiones administrativas se realizan con el ánimo de lograr una mejor prestación de servicios públicos.

Las ciudades y villas son divisiones urbanas con delimitaciones fijas y fines de habitación, trabajo y recreación. La ciudad es la sede del municipio y la villa es la sede del distrito o sub-distrito.⁹²

En materia judicial los estados, territorios y municipios se dividen en comarcas, secciones y circunscripciones. Existen otras divisiones territoriales con carácter administrativo que son: regiones agrícolas, hacendarías, policíacas, sanitarias, núcleos industriales; una división de gran importancia en nuestros días es la que se conoce como “región metropolitana”. La creación de una región, aglomeración urbana o micro-región requiere de una ley complementaria que la delimite. La Constitución de la república de 1988, otorga tal facultad a los estados en su artículo 25, inciso 3 y tiene como objetivo fundamental integrar la organización y ejecución de funciones públicas de interés común; es decir, se busca la mejor prestación de los servicios públicos entre municipios limítrofes. En México, le llamamos a este fenómeno conurbación y es el resultado del crecimiento de las ciudades en diversas capitales de la república mexicana y que origina que se establezcan convenios intermunicipales para la mejor prestación de los servicios públicos municipales.

Cabe precisar que en Brasil la “región metropolitana”, no es un órgano intermedio entre el estado y los municipios, sino que son delimitaciones meramente administrativas. Como punto final, es válido señalar que los elementos más importantes de la expresión política, jurídica y administrativa de la república federal del Brasil son:

⁹¹ Véase: Artículo 14 de la Constitución del Estado de Amapá. Texto actualizado con la enmienda 33, del 30 de marzo de 2005.

⁹² Véase a: Pérez García, Arturo. El Sistema Municipal en Brasil, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal. México. Instituto Nacional de Administración Pública, No. 18-19. 1984, pp. 283-284.

- 1). La Nación, personificada en el Estado Nacional
- 2). Los estados interiores
- 3). El Distrito Federal
- 4). Los municipios

La situación de los Territorios Federales ya ha sido comentada anteriormente.

El distrito federal cuenta con autonomía parcial, ya que tiene ciertas restricciones como son la prohibición de dividirse en municipios, y una ley de carácter federal regula las facultades del gobierno local en el rubro de policías y bomberos (artículo 32 de la Constitución Nacional).⁹³

Génesis de la República Federal

Con el establecimiento de la república federal, las antiguas provincias del Imperio (20 provincias), se transformaron en los estados miembros de la federación y fueron dotados de autonomía política y constitucional, pasando a tener un papel sobresaliente en la conformación de la Unión.

La Nación brasileña fue dividida en 20 estados y un Distrito Federal, el de Río de Janeiro, designado como capital de la república (actualmente la capital federal es Brasilia), a principios de siglo XX, en virtud de un tratado celebrado con Bolivia se incorporó a Brasil una nueva región que es el territorio del Acre, transformándose en provincia en 1962.

La Constitución Federal de 1891 estableció un régimen de competencias entre la Unión y las entidades federativas, que contemplaba un sistema de recursos

⁹³ Aguirre, Pedro, Brasil, op. cit., p. 22.

impositivos, habiéndose reservado a estas últimas innumerables facultades, pero con la obligación ineludible de asegurar la “autonomía de los municipios” en todo lo que se refiere al interés interno de tales órganos. Los estados miembros fueron considerados como corporaciones territoriales con cierta descentralización perfecta, atribuyéndole el nombre de autonomía constitucional para participar en la conformación de la voluntad nacional.

Tal autonomía constitucional con competencias exclusivas, le confirieron a los estados carácter propio para regirse por sus constituciones y leyes locales que adopten, pero con la obligación de observar los principios establecidos en la carta federal.⁹⁴

El Municipio Brasileño

El municipio no es el antecedente directo del gobierno propio y representativo de la Nación brasileña, porque en su origen fue antidemocrático; ya que la participación en la cámara comunal estuvo reservada a un sector reducido de su población. Se puede afirmar que al darse la conquista y la colonización de las nuevas tierras por el reino de Portugal, fue la primera forma de gobierno y administración local; de ahí su gran importancia para la conformación de los posteriores gobiernos regionales que se implementaron para garantizar el control político y administrativo del inmenso territorio que se les presentó a los portugueses.

Las cámaras comunales tuvieron en principio gran influencia en la vida de las localidades por la amplitud de las funciones adquiridas en las primeras décadas de la colonización.

⁹⁴ Puede consultarse a: Pinto Ferreira Luís. El Sistema Federal Brasileño, en los Sistemas Federales del Continente Americano. Primera edición. México. FCE, UNAM. 1972, p. 124.

Este tipo de organización político-administrativa fue el gobierno de las ciudades brasileñas; complemento y base del gobierno regional llamado Capitanía. Sin embargo, las amplias facultades de los municipios se fueron perdiendo poco a poco, en la medida que se fortalecía el poder político y administrativo de las capitanías.

En los períodos siguientes: del reino unido (1815-1822), las autonomías locales existieron formalmente, pero en la realidad cotidiana se presentaba una rigurosa tutela política y administrativa. Así, continuó la vida de las municipalidades o cámaras comunales después de su independencia (1822); ya que con un gobierno monárquico y un Estado unitario tampoco se desarrolló la vida y organización de las instituciones locales. Con la promulgación de la Constitución de 1891 se garantizó en la norma suprema la autonomía municipal. Los nuevos estados que daban origen a la república federal tenían la obligación de garantizar el respeto de tal autonomía en su vida interna (Artículo 68).

A partir de esta Constitución federal y en sus sucesivas reformas; así como en las nuevas constituciones nacionales (Constitución de 1934, Constitución de 1937 y Constitución de 1946); el municipio brasileño ha encontrado (según sea el momento político) en la carta fundamental la garantía de su autonomía y su consideración de primer órgano de gobierno de la Nación. En otros casos los municipios fueron ubicados constitucionalmente como cuerpos administrativos sin sus características políticas de otros tiempos. Hoy la nueva Constitución de la república, promulgada el 5 de octubre de 1988, con sus reformas hasta diciembre de 2006, garantiza la autonomía del municipio en su artículo 18º que a la letra dice “a organizacao político-administrativa de la República Federativa do Brasil comprende a Uniao, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autonomos, nos termos desta Constituicao”.

En el capítulo IV, del título III, referente a la organización del Estado Nacional, el municipio encuentra su sustento jurídico en los artículos 29, 29-A, 30 y 31.

El artículo 29 constitucional señala la facultad municipal para votar su Ley Orgánica por votación calificada en la Cámara Municipal (esta disposición constitucional se materializa por ejemplo en el artículo 13 de la constitución del Estado de Amapá; 27 de la constitución del Estado de Ceará; 23 de la Constitución del Estado de Espírito Santo, y 181 del Estado de Mato Grosso),⁹⁵ se garantiza la autonomía política en la elección del Prefeito y Viceprefeito, y de los Vereadores en un mandato de cuatro años en elección simultánea en todo el país. Asimismo, se establece que el número de Vereadores será proporcional a la población del municipio, variando desde el de mínimo 9, máximo 21 (municipios de un millón de habitantes); mínimo 33, máximo 41 (municipios de más de un millón de habitantes); hasta el número máximo con los que puede integrarse una Cámara Municipal y que es de cincuenta y cinco, teniendo como mínimo 42 (Municipios de más de cinco millones de habitantes).

Este artículo enumera de conformidad con la población municipal la remuneración que deben percibir los Vereadores, equiparándolos en proporción a lo que ganan los diputados del estado de referencia. Tal hecho homologa las retribuciones e impide otorgarse sueldos a discreción y desproporcionados en el país. Contempla el fuero municipal de los Vereadores por sus opiniones, palabras, votos en el concejo dentro del territorio.

Se establece en la fracción XII del mismo artículo la facultad del municipio para asociarse en la planeación y prestación de servicios con otros municipios (se materializa esta disposición constitucional por ejemplo en el artículo 16 fracción IV inciso 3 de la constitución del Estado de Mato Grosso del Sur, y 14 de la Constitución del Estado de Río Grande del Sur).⁹⁶ La fracción XIII contiene la iniciativa popular, y la XIV la revocación del mandato del Prefeito.

⁹⁵ Véase: Constitución del Estado de Amapá. Texto actualizado con su enmienda No. 33 de marzo de 2005.

- Constitución del Estado de Ceará, con su enmienda No.56 de junio de 2004.
- Constitución del Estado de Espírito Santo, con su enmienda No. 48 de 2004.
- Constitución del Estado de Mato Grosso, con su enmienda No. 24 de 2004.

⁹⁶ Véase: Constitución del Estado de Mato Grosso del Sur, con enmiendas municipales de diciembre de 2001.
- Constitución del Estado de Río Grande del Sur, con enmiendas municipales de noviembre de 1997.

El artículo 29-A, limita los gastos municipales de acuerdo al número de habitantes por municipio; mismos que no podrán ser mayores a sus recursos programados por el Poder Legislativo Municipal, considerando en ellos sus propias contribuciones y transferencias. Tal artículo fue producto de la reforma constitucional número 25 del año 2000.

El artículo 30 constitucional, se encarga de definir en nueve fracciones la competencia de los municipios; el artículo 31 señala los medios de control fiscal del municipio, los cuales serán ejercidos por el Poder Legislativo Municipal, como control externo y por el control interno del Poder Ejecutivo Municipal. El control externo ejercido por la Cámara Municipal podrá contar con el auxilio del Tribunal de Cuentas del estado o del municipio o de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los municipios donde hubiese.

De Conformidad con información del **Instituto Brasileño de Geografía y Estadística IBGE**⁹⁷ existen en la actualidad (**diciembre de 2006**) en la república de Brasil 5564 municipios (contando al Distrito Federal como 1 municipio), ubicados por tamaño de población de la forma siguiente:

- a) 1385 municipios con menos de 5000 habitantes.
- b) 1308 municipios de 5001 hasta 10,000 habitantes.
- c) 1384 municipios de 10,001 hasta 20,000 habitantes.
- d) 963 municipios de 20,001 hasta 50,000 habitantes.
- e) 299 municipios de 50,001 hasta 100,000 habitantes.
- f) 194 municipios de 100,001 hasta 50,0000 habitantes.
- g) 31 municipios de más 500,000 habitantes (se incluye en esta cifra el Distrito Federal, aunque no sea propiamente un municipio).

⁹⁷ Véase: Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestao Pública 2005. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Ministério do Planejamento, Orcamento e Gestao. Brasil. IBGE. 2006, Tabla 2. p. 58. Pagina de Internet http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipai/tabela

La población total residente hasta el año 2000 era de 169,799.170 millones; siendo urbana 137,953.959, y rural 31,845.211.⁹⁸

Por estados los municipios se desagregan:

1. Acre, 22 municipios.
2. Amapá, 16 municipios.
3. Amazonas, 62 municipios.
4. Bahía, 417 municipios.
5. Ceará, 184 municipios.
6. Espírito Santo, 78 municipios.
7. Goiás, 246 municipios.
8. Alagoas, 102 municipios.
9. Maranhao, 217 municipios.
10. Mato Grosso, 141 municipios.
11. Mato Grosso do Sul, 78 municipios.
12. Minas Gerais, 853 municipios.
13. Pará, 143 municipios.
14. Paraíba, 223 municipios.
15. Paraná, 399 municipios.
16. Pernambuco, 185 municipios.
17. Piauí, 223 municipios.
18. Río de Janeiro, 92 municipios.
19. Río Grande do Norte, 167 municipios.
20. Río Grande do Sul, 498 municipios.
21. Rondonia, 52 municipios.
22. Roraima, 15 municipios.
23. Santa Catarina, 293 municipios.
24. Sao Paulo, 645 municipios.

⁹⁸ Véase: Indicadores Sociais Municipais-2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil. IBGE. 2006, Tabla 1. Pagina de Internet http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipai/tabela_1a.shtm

25. Sergipe, 75 municipios.

26. Tocantins, 139 municipios.

En conclusión: el hecho de que la vida de las municipalidades tenga fundamento constitucional permite desprender de ello un tipo uniforme de municipio con variantes en la integración de sus funcionarios; ya que está se da tomando en cuenta el número de su población. Al señalarse en la Constitución las facultades y los recursos mínimos de las municipalidades se evita que los estados y la federación acaparen funciones y limiten sus ingresos que por ley les corresponde; haciendo con ello, que la autonomía local se vea nulificada en la realidad. Un hecho de singular importancia, es el que se refiere a la facultad de los municipios de otorgarse su propia Ley Orgánica, situación que coloca al sistema jurídico brasileño en la vanguardia en cuanto se refiere al municipio. En la Nación Argentina sólo los municipios de primera categoría pueden sancionar sus cartas orgánicas. En México tenemos un tipo de municipio uniforme y no pueden darse sus cartas orgánicas, es facultad de las legislaturas de los estados.

Si todas las facultades municipales se cumplieran, las autonomías locales adquirirán el lugar que les corresponde en la escala de gobierno. Porque es allí donde se manifiesta con mayor claridad el sentir ciudadano que busca mejores condiciones de vida y el florecimiento de una verdadera democracia política y social.

Somero Análisis de su Origen

Brasil vivió bajo la colonización directa de Portugal desde su descubrimiento en 1500 hasta 1822, cuando fue proclamada su independencia.

La colonización portuguesa trasladaría necesariamente a las nuevas tierras, las instituciones del reino de Portugal, las cuales fueron incorporadas sin mayores

adaptaciones al primitivo régimen administrativo local. No realizaron adaptaciones a sus instituciones, porque como bien nos señala, Miguel Arraes “no había jefes locales a quienes la Corona de Portugal pudiera delegar un cierto número de funciones administrativas: el carácter primitivo de la cultura indígena prohibía el establecimiento de un tipo de relaciones entre los conquistadores y los nuevos administrados, tal como lo encontramos en otros países conquistados”.⁹⁹

La ocupación portuguesa poco a poco se iría dispersando en el territorio, lo que originaría el establecimiento por parte del poder colonial de autoridades regionales y locales indispensables para la administración y defensa de la nueva colonia.

Los gobiernos regionales se llamaron Capitanías, siendo hereditarias y con subordinación directa al reino de Portugal; cada Capitanía se consideraba independiente, no tenía ligas administrativas ni eslabón político entre sí. Es decir, que Brasil no tuvo unidad política en los dos primeros siglos de su existencia, sólo en momentos transitorios.

Sin embargo, el punto que nos interesa es el referente al medio de expresión administrativo y de gobierno de los conquistadores y colonizadores en la comunidad local, es decir, en el lugar donde se presentan las primeras relaciones de convivencia vecinal entre los nuevos residentes de los territorios. La amplitud del territorio le presentó a la Corona de Portugal un gran problema en cuanto a la organización de los gobiernos locales, y para solucionarlo tuvo que utilizar una figura de carácter político y administrativo propio de la etapa medieval, llamada Cámara Comunal.¹⁰⁰

Las Cámaras Comunales adquieren gran autonomía por las propias características territoriales, es decir, las necesidades de las poblaciones las obligaban a tomar decisiones urgentes que no podían esperar la aprobación de

⁹⁹ Arraes, Miguel. Brasil: Pueblo y Poder. Primera edición. México. Ediciones Era. 1971, p. 68.

¹⁰⁰ Ibídem, p. 68.

otro órgano superior. En varios casos se tomaron decisiones en contra de la voluntad del poder central. Las Cámaras Municipales se organizaron como expresión de la voluntad popular y de la necesidad de constituir gobiernos que pudiesen atender las demandas mínimas de la comunidad local.

La primera Cámara Municipal se instituyó en el año de 1532 al fundarse la Villa de San Vicente; en 1549 se funda Bahía y con ella su respectiva Cámara, en la Bahía de Todos los Santos. Bahía fue nombrada capital de la Nueva Colonia hasta 1763 con el nombre de El Salvador. Portugal transportó a Brasil la “Vereanca” o ayuntamiento, electo de acuerdo con la práctica de sus ayuntamientos locales.

Men y Estacio de Sá, fundaron San Sebastián del Río de Janeiro en marzo de 1565; Estacio de Sá promulga las primeras disposiciones como gobernador de la ciudad; creó la Cámara Municipal o Consejo de Vereanca, presidido por el juez ordinario y formado por los hombres dueños de la tierra que servían gratuitamente en sus funciones. Nombró escribano y oficial de armas de la ciudad; alcalde pequeño o carcelero y alcalde mayor; lanzó a la vez un bando municipal que prohibía el vicio del juego.

En 1572 Brasil fue dividido en dos gobiernos generales: El del Norte, cuya capital fue Bahía y el del Sur con capital en Río de Janeiro; en 1577 fue unificado nuevamente. Para 1578 la Cámara Municipal de Río de Janeiro que contaba con varias subdivisiones administrativas, tenía jurisdicción de la Bahía de Guanabara a la Barra de Guaratiba con una extensión de 8 leguas.¹⁰¹

Para el siglo XVI se encontraba arraigado el sistema municipal portugués. El Senado de Cámara desempeña en la colonización las funciones municipales con cierta autonomía frente a las autoridades gubernativas y religiosas; asimismo practica la reunión en cabildo abierto.

¹⁰¹ Véase a: Ochoa Campos, Moisés. El Municipio su Evolución Institucional. Primera edición. México. Colección de Cultura Municipal. Banobras. 1981. pp. 142-147.

Miguel Arraes nos señala sobre tal aspecto: “la competencia de esas Cámaras estaba en principio limitada a los problemas de su circunscripción geográfica. Sobrepasaban esos límites estrechos una vez que alcanzaban una posición de fuerza frente a las autoridades coloniales. En ciertos casos llegaron hasta dialogar directamente con la Corona de Portugal.

Algunas de ellas llegaron a deponer al Gobernador o al Capitán nombrado por el poder colonial y a reemplazarlo por un hombre de su confianza”.¹⁰²

Integración de los Consejos de Vereanca o Cámara Municipal en los años de Dominio Colonial

En los procesos electorales de renovación de los miembros de las Cámaras Comunales, sólo los “gentil-hombres”, la “nobleza”, como los propietarios de tierras se llamaban así mismos, disponían del derecho al sufragio. El resto de la población no tenía participación en las actividades políticas nacientes.

Themístocles Brandao Calvalcanti nos dice, “la estructura de las Cámaras Municipales, que constituyen la base de toda organización de los municipios, obedecía a un criterio general, comprendiendo:

Un Presidente, tres miembros administradores, un Procurador, dos Tasadores y un Escribano. En las municipalidades que tenían un juez de afuera éste era el Presidente.

En las demás servían los Jueces Ordinarios, elegidos por la Cámara en número de dos, y, finalmente, además del Síndico tenían Procurador y un Tesorero. El Tasador era elegido por la Cámara, o como en las antiguas Relaciones de Río de

¹⁰² Arraes, Miguel, op. cit., pp. 68-69.

Janeiro y del Marañon, eran nombrados por el Juez de la Corona (reglamento del 13 de octubre de 1751, párrafo 98, y decreto del 13 de mayo de 1812)".¹⁰³

Los miembros de la Cámara eran electos por tres años. El procurador tenía funciones de requerir los reparos necesarios para la ejecución de las obras públicas, cobrar multas y tratar las causas del concejo como su procurador judicial. El tesorero era el encargado de recaudar las rentas de los municipios.

Funciones del Consejo de Vereaca o Cámara Municipal

Como hemos señalado, fue tal la fuerza e importancia de las Cámaras Municipales en ciertos momentos, que no hubo actividad local que no fuera reglamentada por ella. Funcionaban tres veces por semana y tenían a su cargo todo el gobierno de la ciudad, en forma general mencionaremos las siguientes funciones:

1. Elección de los jueces ordinarios.
2. Establecían salarios.
3. Determinaban el precio de mercaderías.
4. Discutían el curso y valor de las monedas.
5. Examinaban las deudas que se pagaban a la Corona de Portugal.
6. Reglamentaban y controlaban todos los asuntos en materia de comercio y de industria o de gestión local.
7. Construían mataderos (Río de Janeiro 1609).

¹⁰³ Brandao Cavalcanti, Themístocles. Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil. Primera edición. Madrid, España. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1958, pp. 97-98.

8. Votación de higiene pública.
9. Reglamentación de los servicios de carga y descarga de navíos.
10. Establecían impuestos al vino para aplicarlo al abastecimiento de agua potable.
11. La municipalidad podía sustituir al gobernador en ausencia de éste.
12. Solución de pleitos y robos.
13. El cuidado de caminos y puentes. La policía de la ciudad era gratuita y ejercida por los propios moradores.
14. Elegían a los almotacén, que eran los encargados del abastecimiento de los artículos de primera necesidad y de establecer pesos y medidas; así como del aseo de la ciudad, y de las multas e infracciones.
15. Convocaban al pueblo a juntas.
16. Nombraban y removían a los distintos empleados de la Cámara Municipal.¹⁰⁴

Brasil (Principios del Siglo XIX)

En esta época la división parroquial o eclesiástica era la que territorialmente se tomaba en cuenta para los fines municipales, judiciales o de servicios de policía. Se presenta en algunos casos la subdivisión en distritos.

Para 1821 un problema llamaba la atención, era el conflicto de límites municipales; a tal grado llegó el problema que el consejo de gobierno de 1832 decretó dividir el

¹⁰⁴ Véase a: Arraes, Miguel, op. cit., pp. 68-69; Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 87.

territorio de las provincias en Comarcas y “Termos”. En las villas se mantuvieron las Cámaras Municipales con sus funciones de prestación de servicios públicos y de administración local, mismas que funcionaron hasta la proclamación de la primera república.

Durante el movimiento independentista y en su proclamación en 1822, las Cámaras Municipales tuvieron una participación activa; ya fuera aportando combatientes o formando guardias cívicos-nacionales para evitar que con motivo del conflicto revolucionario el orden público local fuera transgredido. En vista de la importancia adquirida por las Cámaras en la lucha por conquistar su independencia de Portugal, el proyecto de la Constitución de 1824 fue sometido a la aprobación de ellas. Con tal hecho, se le daba en ese momento un lugar importante en la conformación de la nueva Nación. En las reformas y leyes reglamentarias de la Constitución se puso fin al incipiente ensayo.

Evolución Normativa del régimen Municipal Brasileño

- I. Constitución imperial de 1824 (Estado unitario dividido en provincias). Creó Cámaras Municipales en todas las ciudades y villas; electas por el pueblo (artículo 167 y 168). Las Cámaras se integraban por Vereadores electos y el Vereador más votado presidía la Cámara.¹⁰⁵

- II. En virtud de una ley reglamentaria del 1º de octubre de 1828, las instituciones del gobierno municipal fueron reformadas de acuerdo al modelo de Ley Municipal Napoleónica de 1804 de Francia. La nueva ley declara que los Consejos Municipales son “corporaciones meramente administrativas” y las actividades municipales quedaban sujetas al control del gobierno central. Asimismo, contiene normas relativas a la elección de Vereadores; en forma particular señala que los miembros del Consejo Municipal continuasen siendo electos por el pueblo y el cargo de Ejecutivo Municipal fuese ejercido por el

¹⁰⁵ Martins, Daniel Hugo. El Municipio Contemporáneo. Primera edición. Uruguay. Fundación de la Cultura Universitaria. 1978, p. 30.

Presidente del Consejo. También menciona que la Cámara podía establecer partidas policíacas y realizar el manejo de su ingreso.¹⁰⁶

En conclusión: las municipalidades perdieron sus funciones judiciales y administrativas autónomas, quedando sujetas al control del gobierno de la provincia nombrado por el poder central. El centralismo llegó a tal grado, que esta época no representa beneficio importante para la historia de las autonomías locales. Estas fueron substituidas por un régimen de la más rigurosa tutela política y administrativa; incluso es valido señalar que los gobiernos comunales de la época inmediata anterior gozaron de mayores atribuciones,

III. En 1834 se reforma la Constitución de 1824, en virtud de ella, los Consejos Generales de las Provincias se transforman en Asambleas Legislativas Provinciales, con poderes propios y más amplios; adquieren competencia para legislar sobre la política económica municipal, fijan gastos e impuestos; crean y suprimen empleos, y tienen facultades de fiscalización de las cuentas municipales.¹⁰⁷

Se puede concluir que la reforma lejos de fortalecer la vida de las municipalidades, deja en forma más marcada la subordinación de las Cámaras a las Asambleas Provinciales. Sin embargo no tuvieron el tiempo necesario para aplicar sus facultades.

IV. 1840 (ley 150 del 12 de mayo), nuevo intento para reintegrarle las facultades que otrora gozará. No se da cambio sustantivo ya que no existió en los gobiernos municipales poder ejecutivo independiente de la Cámara, para encargarse de administrar la hacienda; llegándose al exceso de que las funciones administrativas las realizaba un procurador que no era más que un empleado de la Cámara.

¹⁰⁶ Instituto Brasileño de Administración municipal: 30 Años, 1952/1982. Primera edición. Brasil. 1982, p. 9.

¹⁰⁷ Martins, Daniel Hugo, op. cit., p. 30.

El cargo de Prefeito (Poder Ejecutivo Municipal), se creó en la Provincia de Sao Paulo con carácter de delegado ejecutivo. Dicho ejemplo fue tomado en la mayoría de las municipalidades.¹⁰⁸

VI. Constitución de 1891. Su artículo 68 a la letra señala “los Estados se organizarán en forma que quede asegurada la autonomía de los municipios en todo lo que se refiera a su peculiar interés”. Se desprende de tal artículo la obligación de los estados de legislar en su vida interna, de constituir una organización tal, que asegure la autonomía municipal. A pesar de estar contemplado en la norma constitucional en los primeros años de la república, el problema municipal no impresionó a los políticos y administradores; fueron apenas una leve expresión del poder estatal. El federalismo se caracterizó por la debilidad de la Unión frente a los estados miembros y de los municipios en favor de los estados. Los gobernadores o presidentes estatales eran auténticos caciques, representantes de las oligarquías regionales que manipulaban el municipio a través del coronelismo local; el artículo 68 era el único que se refería al municipio.

El texto constitucional era vago y general, no daba contenido a la autonomía municipal en lo que se refiere a la cláusula de su “peculiar interés”.¹⁰⁹

En conclusión, en la mayoría de los estados se mantiene un centralismo marcado, que daba como resultado un abandono de la vida municipal; su gobierno local se mantuvo sin recursos económicos y sujeto a las decisiones estatales, alejadas de la visión que proporciona residir en el lugar. El titular del ejecutivo municipal era electo universalmente en apenas ocho estados y nombrado en los demás.

VII. Reforma constitucional del 1º de octubre de 1904, da una reorganización jurídica y municipal. El país se dividió en municipios gobernados por

¹⁰⁸ Véase a: Pérez García, Arturo, op. cit., p. 288.

¹⁰⁹ Véase a: Instituto Brasileño de Administración Municipal, op. cit., p. 9; Brandao Cavalcanti, Themístocles, op. cit., p. 99.

Consejos Municipales, y al frente de ellos estaban los Intendentes y las Prefecturas y Sub-prefecturas.

VIII. Reforma Constitucional de 1926, se incluye la autonomía municipal entre los principios constitucionales más sensibles de la Unión; adquiriendo el derecho de intervenir en los estados para proteger aquella autonomía.

IX. Constitución Nacional del 16 de julio de 1934: Con tal carta se cambia la orientación existente en el sistema municipal, se le da un status completamente nuevo en el sistema gubernamental del país. La competencia nacional que era anteriormente sólo entre la Nación y los estados tiene ahora un nuevo ámbito de aplicación: el municipio. La autonomía municipal, adquiere realización concreta porque el artículo 13º utilizando la formula de los “asuntos de su peculiar interés” establecía:

1) La electividad de los Prefeitos y Vereadores, pudiendo aquél ser electo por estos.

2) Se decretan tributos en su favor y la facultad de gastar sus ingresos.

3) Puede organizar sus servicios públicos locales.

Los estados a través de sus constituciones comenzaron a cuidar un poco por la vida de los municipios, asegurándoles regalías hasta entonces desconocidas en la legislación brasileña; por ejemplo, parte del impuesto de industria y profesiones o un producto del impuesto de la renta sobre la cédula rural. No se puede hablar de grandes resultados porque la Constitución tuvo un período de vigencia muy corto.

X. Constitución Nacional de 1937. Régimen dictatorial que duró hasta 1945. Todos los cuerpos legislativos, incluyendo los Consejos Municipales fueron suprimidos. Los gobernadores pasaron a ser Interventores Federales,

designados por el Presidente Getulio Vargas, y los Intendentes (Prefeitos) eran elegidos por los Interventores Federales; las Cámaras se reservaron las facultades deliberativas. Los estados y los municipios pierden su autonomía política, pero conservaron su poder administrativo a pesar del control del centro.

En el aspecto financiero mantuvo las prerrogativas anteriores; asimismo, se crearon departamentos estatales de asuntos municipales que ejercían funciones de control y asistencia para la racionalización de las administraciones locales. Sin embargo, fue tal el centralismo que los acuerdos de las Cámaras requerían el visto bueno de los Interventores.

XI. Constitución Nacional de 1946. Llamada también Constitución Municipal porque le da amplitud al contenido de la autonomía municipal, especialmente en el campo financiero. La autonomía se aseguraba de la siguiente forma:

- a) En lo político con la elección de los Prefeitos y Vereadores.
- b) En lo administrativo con la aplicación de sus rentas en la organización de sus servicios públicos locales.
- c) En lo financiero se definen cinco impuestos privativos para los municipios: la facultad de cobrar tasas y contribuciones de mejoras; se menciona la posibilidad de otorgar participaciones a los municipios de los tributos requeridos por la federación. Se establecieron limitaciones constitucionales en la elección de Prefeitos de los municipios capitales de los estados, donde hubiese estancias hidrominerales, o que la ley federal declarase bases o puertos militares de excepcional importancia para la defensa externa del país y de los territorios federales. En los dos primeros casos el gobierno estatal podría mantener o no la restricción; algunos estados conceden al pueblo de su capital

el derecho de elegir al Prefeito y otros lo preferían nombrar; igual sucedía en las estancias hidrominerales.

La ley federal número 121 de octubre de 1947, designaba 18 municipios como de importancia para la defensa externa, dentro de los cuales 9 eran capitales de los estados. En dichas situaciones se le retiraba al gobierno estatal el derecho de conceder plena autonomía política; en todos los casos el nombramiento de los Prefeitos era facultad del gobernador del estado. La legislación que regía los territorios no menciona la existencia de la Cámara de Vereadores; tales municipios lograron su autonomía mucho más tarde.¹¹⁰

En conclusión, se puede afirmar que las reformas más importantes se dieron en el terreno de los tributos; de esa forma se buscaba fortalecer a los gobiernos locales que en muchos de los casos eran sumamente pobres para atender las mínimas necesidades de su población. Al señalarse en la Constitución los reglones tributarios de los municipios se trató de poner fin a la dependencia económica con los estados. Sin embargo, la intención constitucional pronto chocó con la verdadera realidad, ya que la mayoría de los estados no cumplieron en los tiempos señalados con su obligación de entregar la parte tributaria correspondiente a las municipalidades; inclusive el propio Gobierno Federal retrasaba el pago de las cuotas del impuesto de la renta, porque influyeron cuestiones políticas para su entrega.

XII. La Constitución Nacional de 1967, mantiene la misma posición en materia municipal que sus antecesoras de 1934 y de 1946, en cuanto a la configuración de la autonomía del municipio en los planos político, administrativo y financiero; así como, su nivel de principio constitucional. Siendo desglosada en varios puntos: en materia política se estableció y amplió el principio de nombramiento de los Prefeitos en las capitales; estancias hidrominerales y los considerados de interés para la seguridad

¹¹⁰ Véase a: Instituto Brasileño de administración Municipal, op. cit., p. 11.

nacional, en su mayoría de las fronteras y donde se encontraban industrias e instalaciones importantes para el país. Son para estos años aproximadamente 180, incluyendo las capitales, por lo que aproximadamente el 42% de la población urbana en Brasil estuvo impedida de nombrar a sus Prefeitos.

La nueva carta suprema instituye órganos de vigilancia que son: El Tribunal de Cuentas del Estado, como auxilio de la Cámara de Vereadores en el control externo de las municipalidades (algunos Estados crearon Tribunales de Cuentas Municipales); el Consejo Intermunicipal de Precios, la Comisión General de Investigación y Subcomisiones Estatales y se otorga facultad de vigilancia municipal a la Secretaría de Hacienda.¹¹¹

XIII. Reforma de la Constitución Nacional de 1969. Señala que el Estado brasileño es una Federación de 22 Estados, 4 Territorios y un Distrito Federal. En lo que se refiere al municipio destacan los siguientes puntos:

a) La creación de municipios con su división administrativa en distritos, dependerá de la ley estatal respectiva. Asimismo, señala que la organización municipal podrá variar en vista de las peculiaridades locales, es decir, en cuanto a los miembros de la Cámara de Vereadores o la designación del Prefeito.

La Constitución de 1967 limitaba en 20 el número de Vereadores, o que debían guardar proporcionalidad con los electores del municipio.

b) La autonomía municipal se asegura manteniendo:

¹¹¹ Véase a: Pérez García, Arturo, op. cit., p. 288.

1. La elección directa del Prefeito, Vice-prefeito y Vereadores, realizada simultáneamente en todo el país, es decir, que cambian todas las autoridades en un mismo proceso electoral.
2. Permite la libre organización para la prestación de los servicios públicos.
3. La reforma facultad a los gobiernos municipales para determinar tributos y su correspondiente aplicación; publicando oportunamente sus balances, conforme a lo señalado en la ley estatal.

La Constitución de los respectivos estados establecen los casos de intervención estatal en los municipios, por ejemplo; impuntualidad en el pago de empréstitos garantizados por el propio Estado.

Garantiza el derecho de los municipios para celebrar convenios entre sí para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

La reforma de 1969 en concordancia con la Constitución Nacional de 1967 determinó que los Prefeitos de las capitales, estancias hidrominerales y de los municipios declarados de seguridad nacional, serían nombrados y no electos como en el resto del país; tales excepciones no alcanzan el 10% de la totalidad del país.

Se establecen dos controles municipales: el primero ejercido por la propia Cámara de Vereadores, y el segundo externo, ejercido por el Tribunal de Cuentas. Los tributos municipales se reducen a impuestos sobre propiedad predial y territorial urbana; impuesto sobre servicios; la determinación de tasas y contribuciones de mejoras; se establece el Fondo de Participación Municipal, tales puntos serían reglamentados por una ley.¹¹²

¹¹² *Ibidem*, p. 269.

- XIV. Enmienda Constitucional No. 4 del 23 de abril de 1975. Se atribuye competencia a las Cámaras Municipales para fiscalizar los subsidios de los miembros de la legislatura siguiente, en los límites de la Ley Complementaria No. 25 de julio de 1975 (se suprime el requisito de población para remunerar a los Vereadores de las Cámaras; ahora todos los municipios pueden aprobar subsidios para sus Cámaras de acuerdo a un criterio proporcional en la población).
- XV. Ley Complementaria No. 39 de diciembre de 1980. Introduce modificaciones en relación con la creación de municipios; se restituye al Estado facultades en esta materia; se hace indispensable que las Cámaras Municipales aprueben la creación o supresión de Distritos o Sub-distritos, así como, para el desmembramiento del territorio de un municipio para anexarlo a otro municipio.
- XVI. Enmienda Constitucional No. 22 de 1982. Tal reforma pone un límite de 33 en el número de Vereadores de las Cámaras Municipales.
- XVII. Constitución Nacional del 5 de octubre de 1988. La nueva carta suprema hace mención del municipio en varios artículos, sin embargo, los más importantes son: 1º, 14, 18, 29, 30 y 31. El municipio adquiere en los anteriores artículos el sustento jurídico y político de su gobierno local; porque le establece los lineamientos generales para hacer realidad la autonomía municipal.

A manera de conclusión, diremos que el hecho de que la propia Constitución Nacional de 1988 señale que el municipio es parte de la federación brasileña; le indique forma de integración y organización; funciones y órganos; así como, facultades tributarias y cuotas que le correspondan, tanto de la Unión como de los estados, evita que los gobiernos locales queden sujetos a los intereses estatales; dispuestos en cualquier momento a socavar la autonomía que tanto les ha costado

ganar en su desarrollo histórico. No cabe la menor duda que la tradición municipalista se mantendrá viva por muchos años; porque es ahí donde se manifiesta con mayor claridad la participación ciudadana para lograr una mejor convivencia vecinal.

El municipio brasileño constituye el primer espacio de participación política, donde el espíritu de la democracia se materializa de forma más visible. Es el lugar donde la comunidad establece vínculos más sólidos con sus gobernantes y está vigilante de su actuación. En él se fortalece el proceso decisorio de la población y se acortan los canales de comunicación con el gobierno para la negociación y solución de la problemática social.

En las últimas décadas del siglo XX y primera del siglo XXI, las sociedades latinoamericanas se han hecho más plurales, más críticas, demandantes y participativas en todos los campos del quehacer humano. Nuevas son las responsabilidades para el gobierno y la sociedad en el ámbito municipal; nuevos deben ser también los mecanismos de participación, en la búsqueda de soluciones viables para toda la problemática que se genera en su seno.

En la medida que las estrategias de comunicación y colaboración fortalezcan la vida municipal, en esa medida se fortalece el Estado del que forman parte, y se fortalece la Nación para enfrentar los retos del futuro.

Órganos que forman el Municipio

La Constitución Nacional del Brasil de octubre de 1988, siguiendo la corriente romana que adoptó Portugal, establece en su sistema municipal el modelo de Alcalde-Concejo, es decir, Alcalde-Ayuntamiento.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, las constituciones de los estados de la Federación y en las respectivas Leyes Orgánicas Municipales, los órganos de administración y representación política del municipio son:¹¹³

1) La Cámara de Vereadores (Concejo). Es el órgano legislativo local; el número de sus miembros varía en atención a la población municipal (se materializa esta disposición por ejemplo en el artículo 18 de la constitución del Estado de Amapá; artículos 20 y 21. de la constitución del Estado de Piauí.¹¹⁴ La Constitución Nacional en su artículo 29, establece los siguientes límites:

- a) mínimo 9, máximo 21 (municipios de hasta un millón de habitantes).
- b) mínimo 33, máximo 41 (municipios de más de un millón de habitantes y menos de cinco millones).
- c) hasta el número máximo con los que puede integrarse una Cámara Municipal y que es de cincuenta y cinco, teniendo como mínimo 42 (Municipios de más de cinco millones de habitantes).

Para la elección de los Vereadores se utiliza el voto directo y sistema proporcional, a diferencia de la elección del Prefeito donde se vota por formula y voto directo; tienen un mandato de cuatro años. Sus sesiones son generalmente periódicas y tienen en general las siguientes funciones:

- a) Elaborar el presupuesto municipal;
- b) Decretar los impuestos y su competencia y el modo de su recaudación;
- c) Legislar sobre los bienes del propio municipio;

¹¹³ Véase a: Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Octava edición. México. Editorial Porrúa. 2005, pp. 571-572.

¹¹⁴ Véase: Artículos del 18 al 27 de la Constitución del Estado de Amapá. Texto actualizado con la enmienda 33, del 30 de marzo de 2005; Constitución del Estado de Piauí, con sus enmiendas de febrero de 2002.

- d) Elaborar las leyes de interés local, especialmente el Código de Posturas y las leyes financieras y tributarias;
- e) Legislar sobre el régimen jurídico de sus funcionarios y crear cargos públicos;
- f) Fiscalizar la aplicación de las sumas públicas y tomar las cuentas de las que tienen bajo su cuidado, mediante control externo con el auxilio de los tribunales de Cuentas de los estados o del municipio o de los Consejos o de los tribunales de los municipios, donde los hubiese (artículo 30 constitucional);
- g) Celebrar contratos o autorizar concesiones a terceros para la ejecución de servicios públicos locales;
- h) Realizan funciones de contralor de la conducta político-administrativa del Prefeito, mediante el juicio de cuentas o la cesación del mandato, así como del asesoramiento gubernamental, realizando indicaciones al Poder Ejecutivo estatal y de administración interna respecto de sus servicios auxiliares.

2) El Prefeito (Alcalde), la Constitución Nacional y las constituciones de los estados contemplan la figura del Vice-Prefeito (se materializan estas disposiciones a manera de ejemplo en el artículo 16 de la Constitución del Estado de Paraná, incluso indica la posible reelección para un siguiente período; artículo 63 del Estado de Tocantins).¹¹⁵ Es el Jefe del Poder Ejecutivo Municipal; jefe superior de toda la administración local. Dirige en forma unipersonal los servicios de peculiar interés municipal con la colaboración de secretarios municipales o directores de departamentos, según la estructura que le haya otorgado la correspondiente Ley Orgánica Municipal, previéndose la creación de autarquías o entidades paramunicipales, responsables de prestar un servicio público local.

¹¹⁵ Véase: Constitución del Estado de Paraná, revisada y sin enmiendas en materia municipal al año 2006; Constitución del Estado de Tocantins, con su enmienda No. 9 de diciembre de 2000.

De acuerdo a la información contenida en el documento denominado “Perfil de los Municipios Brasileños, Gestión 2005” publicado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE 2006, en 2005 71.4% de los Prefeitos electos ese año no estaban en ejercicio de mandato en 2004, se presentó una renovación alta en las gestiones municipales. De los que estaban en ejercicio sólo un 28.6 se reeligió para un nuevo período.¹¹⁶

El Prefeito es responsable ante la Cámara de Vereadores y en forma general tiene las siguientes funciones:

- a) Administrar los bienes y rentas municipales;
- b) Nombrar, destituir y contratar a los funcionarios municipales;
- c) Sancionar, promulgar o vetar las leyes municipales y siempre ejecutarlas;
- d) Representar al municipio, y, en su nombre contratar;
- e) Dirigir los servicios públicos locales.

De acuerdo con la Constitución Nacional y las constituciones de los estados, el Intendente o Prefeito debe dar cuenta de su gestión a la Cámara de Vereadores que será auxiliada por el Tribunal de Cuentas de los Estados, y para su aprobación se necesita dos tercios de la Cámara Municipal. En conclusión, la estructura antes señalada es uniforme en todos los municipios, lo único que varía es el número de Vereadores.

¹¹⁶ Véase: Perfil dos Municípios Brasileiros, op. cit. p. 25.

Forma de integración y funciones del Municipio

Forma de integración

- I. Los integrantes de la Cámara de Vereadores, son electos directamente por el pueblo (electorado municipal), tienen un mandato de cuatro años y su elección es simultánea en todo el país.
- II. El Prefeito es nombrado también directamente por el pueblo y su elección es simultánea en todo el país. Antes de la promulgación de la Constitución de octubre de 1988, se presentaban las siguientes excepciones:
 - a) En las capitales de los estados eran designados por el gobernador.
 - b) En los municipios que tenían estancias hidrominerales, el Prefeito debía su nombramiento al gobernador del estado.
 - c) En los municipios declarados como zonas de seguridad nacional, eran nombrados por el gobernador con la aprobación del Presidente de la república.
 - d) En el Distrito Federal, aunque no es un municipio propiamente dicho, el titular del Ejecutivo era nombrado por el Presidente de la república.

Como dato adicional mencionaremos que en las elecciones de 1990, el titular del Poder Ejecutivo (gobernador) en la Capital Federal fue electo por sufragio directo de los ciudadanos de Brasilia.

Las elecciones son parte del proceso federal y son verificados los resultados por los órganos federales propios de la justicia electoral. Los electores deben ser mayores de 18 años, no ser analfabetos y en goce de sus derechos políticos; el

parentesco, ciertos intereses financieros y otros elementos pueden ser motivo de impedimento para ser electos.

Funciones del Municipio

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Nacional del Brasil de octubre de 1988, le compete a los municipios:

- I. Legislar sobre asuntos de interés local;
- II. Suplir a la legislación federal o estatal en lo que sea necesario;
- III. Instituir y recabar los tributos de su competencia, así como aplicar sus rentas sin perjuicio de la obligación de presentar cuentas y publicar balances en los plazos fijados por la ley;
- IV. Crear, organizar o suprimir distritos, observando la legislación estatal;
- V. Organizar y prestar directamente o por el régimen de concesión o permiso los servicios públicos de interés local, incluso el de transporte colectivo que tiene carácter esencial;
- VI. Mantener con cooperación técnica y financiera de la Unión o del estado, programas de educación preescolar y de enseñanza fundamental;
- VII. Prestar con cooperación técnica y financiera de la Unión o del estado, servicios de atención a la salud de la población;
- VIII. Promover, dentro de lo posible, un adecuado ordenamiento territorial, mediante la planeación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano;

IX. Promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, observando la legislación y acción fiscalizadora federal y estatal.

Estas competencias y otras no impedidas por la Constitución federal se encuentran contempladas por las constituciones estatales de Brasil.

Tipos de relación entre el Municipio y las demás instancias territoriales

Existen dos órdenes principales en el sistema federal; el más general que es el de la Unión y los más particulares que son los de los estados miembros.

Sin embargo, existe un tercero de gran importancia en la estructura de la federación: el municipal.

Los municipios a pesar de tener garantizado en la Constitución Nacional su autonomía, no están fuera del control jurídico de otras instancias superiores, como son los estados y la federación. De lo cual se concluye que, independientemente del grado de autonomía política, económica y administrativa, el municipio se encuentra en un plano subordinación jurídica; lo cual no implica que en el ámbito de su competencia no cumpla con su función y ejercite sus facultades para atender todo lo relacionado con su interés local.

El municipio obtiene de la norma suprema, de las constituciones de los estados y de sus respectivas leyes orgánicas la personalidad jurídica necesaria para ser un ente estatal capaz de establecer múltiples relaciones con la federación, los estados y los propios municipios; independientemente de las relaciones que pudiese tener con organismos del gobierno federal o de los estados.

I. Con la Federación. La Constitución Nacional garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios y establece los principios generales a

las constituciones de los estados para materializar, y si es posible ampliar la autonomía municipal. Este es el primer tipo de relación jurídica que se presenta con la federación y evita que la organización municipal quede a discreción de las asambleas estatales. Un ejemplo claro de la relación municipal y el poder federal, es el referente a la producción de energía eléctrica (de la esfera federal), y su aprovechamiento y utilización por parte del municipio, en virtud de un convenio o contrato de prestación de servicios, así el poder federal participa en la órbita municipal.

Otros ejemplos son: Los planes carreteros que son competencia de la federación. Antes de la promulgación de la constitución de 1988, se presentaba una intervención clara del gobierno federal en la vida municipal, al nombrar al Prefeito el gobernador, con aprobación del Presidente de la república.

En 1953 se creó un sistema de financiamiento de los servicios públicos municipales, por medio de las Cajas Económicas Federales y los Institutos de Previsión Social para llevar a cabo obras de agua, energía eléctrica, saneamiento, mercados, teléfonos, hospitales. Estos eran empréstitos a largo plazo y en función del presupuesto municipal.

Con relación al crédito, es común otorgar líneas de crédito abierto a los municipios por órganos federales, por ejemplo; para habitaciones de interés social. Se encuentra el Banco Nacional de Habitación: Banco de Amazonas.

Otro tipo de relación intergubernamental es la que se refiere a la asistencia técnica. En el Ministerio de Planeación, en 1972, se creó la Secretaría de Articulación con Estados y Municipios, y en lo que se refiere al ámbito local menciona:

- 1) Prestar asistencia técnica a los municipios con intermediación de los estados en materia de planeación, presupuesto y modernización administrativa.

2) Preparar normas e instituciones para la elaboración de programas de aplicación de los fondos de participación de los estados y municipios;

3) Valorar las solicitudes de empréstitos presentadas por los estados, Distrito Federal y municipios.

En la actualidad (2007), para ejemplificar los lineamientos antes mencionados podemos mencionar el artículo 17 fracción VII de la Constitución del Estado de Paraná, al decir que compete al municipio prestar con cooperación técnica y financiera de la Unión o de los estados los servicios de salud de su población.

Con el transcurso del tiempo la Secretaría ha afianzado su posición como órgano de asistencia financiera de los estados y municipios. En los últimos años se han dado convenios entre la federación y los municipios sin intervención de los estados. La Constitución Nacional de 1988 en su artículo 23, indica la competencia común de la “Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios”, en los rubros siguientes: defensa de la Constitución, de las leyes y de las instituciones democráticas; protección del medio ambiente; preservación de las florestas, fauna y flora; fomentar la producción agropecuaria; combatir las causas de pobreza; proporcionar los medios de acceso a la cultura, la educación y la ciencia; la salud y asistencia técnica, y otros. En el párrafo único señala que una Ley complementaria fijará las normas para la cooperación entre la Unión, y los estados, el Distrito Federal y los municipios, con vistas al equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional.

II. Con los Estados. Las relaciones entre el poder municipal y estatal constituyen problemas urgentes que son necesarios delimitar y regular con suma claridad para evitar que se socave la autonomía municipal.

La primera relación entre el municipio y el estado del que forman parte es de tipo jurídico; la Cámara Municipal a pesar de poseer la facultad de votar su ley

orgánica tiene obligación de atender los principios de la Constitución Nacional, y del Estado del que es miembro. Por otra parte los estados de la federación tiene la obligación constitucional de asegurar la autonomía municipal, y si es posible, ampliar sus facultades en sus constituciones estatales con el propósito de que la municipalidad sea capaz de contar con los recursos suficientes para atender los servicios públicos locales más necesarios; lo que traerá como consecuencia una verdadera autonomía política, administrativa y financiera.

Las relaciones también se dan en el ámbito administrativo, en virtud de convenios para que el municipio (los más poblados) se encarguen de atender asuntos administrativos de competencia estatal.

En el marco de sus facultades constitucionales los estados pueden crear una región, aglomeración urbana o micro-región; para lo cual se requiere una ley complementaria que la delimite. La Constitución de la república, otorga tal facultad en su artículo 25, inciso 3º y tiene como objetivo fundamental integrar la organización y ejecución de funciones públicas de interés común; es decir, se busca la mejor prestación de los servicios públicos entre municipios limítrofes. La Constitución del Estado de Sao Paulo, con su enmienda número 4 de diciembre de 1996, describe en sus artículos 152, 153, 154, 155, 156, 157, y 158, los mecanismos de la organización regional entre municipios para prestar servicios, integrar unidades económicas, atender una problemática limítrofe o impulsar regiones metropolitanas.

Una relación de gran importancia en el aspecto financiero es lo referente a su participación en la entrega de su cuota tributaria de parte del estado (artículo 159º fracción II, inciso 3 de la Constitución Nacional).

En todas las constituciones estatales se incluyen procedimientos de intervención del estado en los municipios, por lo cual no podemos afirmar, que ellos tengan una autonomía total con respecto al orden jurídico de las entidades federativas. La

constitución actual del Estado de Sao Paulo, con su enmienda número 4 de diciembre de 1996, señala en su artículo 149 los supuestos para poder intervenir, por ejemplo:

- I. dejar de pagar, sin motivo de fuerza mayor, por dos años consecutivos la deuda contratada.
- II. no presentar los informes de cuentas de acuerdo a la ley.

Esto es en forma somera las múltiples formas de relación que pueden establecer las municipalidades con el estado o alguno de sus organismos.

III. Con los Municipios. En los grandes conglomerados humanos de las ciudades de principios del siglo XXI, se presenta un fenómeno llamado conurbación que impide a los gobiernos municipales establecer una delimitación real, no jurídica, para prestar sus servicios públicos locales. Por ello, en virtud de una ley complementaria los estados pueden establecer una división administrativa llamada “región metropolitana, aglomeración urbana o micro-regiones”, constituida por varios municipios conurbados. Con tal unificación se pretende lograr que uno o más de los servicios públicos locales se cumplan en forma eficiente, lo cual no podría lograrlo uno sólo de los gobiernos municipales.

También pueden establecer asociaciones de municipios para lograr apoyos técnicos o intercambiar experiencias en la solución de sus problemas. Todas las constituciones de los estados facultan a los municipios para establecer convenios de colaboración para prestar servicios públicos comunes o para la ejecución de programa de impacto intermunicipal. El artículo 15 de la constitución del Estado de Amarpá dice, “para la ejecución de sus leyes, servicios o decisiones, los municipios podrán celebrar convenios con la Unión, con los Estados, así como con los municipios”.

Es así, como los municipios establecen relaciones administrativas necesarias en las grandes ciudades.

La Autonomía Municipal

La república federal del Brasil adopta para su régimen municipal el sistema de “autonomía restringida” al ámbito de su competencia. La Cámara Municipal sólo puede legislar en el ámbito de su particular interés, siempre y cuando no contravenga las disposiciones del estado y de la Unión en cuanto se refiera a la vida de los municipios; tal es el sistema seguido por España, Francia, Portugal y los países latinoamericanos.

Tanto los estados, como los municipios cuentan con una autonomía limitada por la Constitución Nacional. La autonomía de los estados tiene las características de autoorganización, autogobierno y auto-administración.

La autonomía municipal, tenía hace pocos años sólo las características de auto-administración y autogobierno; con la vigencia de la nueva carta suprema, las municipalidades adquieren la facultad de votar su ley orgánica, por lo cual, se considera que ya tienen la capacidad de autoorganización.

La autonomía municipal garantizada constitucionalmente se materializa cuando el gobierno local, en el ámbito de su interés particular no se encuentra subordinado a la Nación (entendida como la estructura jurídica del Estado Federal), o a los Estados interiores; autonomía que se divide en:

a) Autonomía Política. Se refiere al ámbito de elección de los titulares de los órganos municipales; a la participación política de la comunidad en la conformación de su gobierno, es decir, en última instancia a la esencia de la democracia que tiene como punto de partida el municipio.

En Brasil existe un sistema de elección mixto:

1. La elección del Prefeito y Vice-Prefeito es por fórmula de mayoría relativa.
2. La integración de los Vereadores a las Cámaras Municipales se rige por la fórmula de representación proporcional.

Los requisitos para aspirar a tales cargos están en el artículo 14 de la Constitución Nacional vigente, que señala que la edad mínima para ser Prefeito o Vice-Prefeito es de 21 años y el Prefeito puede ser elegible para el periodo inmediato. La fracción III del artículo 16 de la Constitución del Estado de Paraná señala que los Prefeitos o quien los haya sucedido o substituido en el curso de su mandato podrán ser reelectos para un único período siguiente.

Para aspirar al cargo de Vereador se necesita como mínimo la edad de 18 años, quedando la posibilidad de la reelección.

No existen autoridades políticas intermedias entre los estados y los municipios, y están facultados por la norma suprema para votar su ley orgánica, siempre y cuando sea aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara municipal, teniendo también como responsabilidad su promulgación.

b) Autonomía Financiera. La autonomía financiera se concretiza en la facultad que tiene la municipalidad (a través de la Cámara de Vereadores), para determinar los tributos de su competencia; recaudación y aplicación de los mismos en las necesidades de la localidad sin intervención o tutela de otro órgano de gobierno.

Los tributos siempre tendrán como fundamento una ley municipal y pueden ser: tasas, impuestos o contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas (artículo 145 de la Constitución Nacional).

La Constitución brasileña facultad a los gobiernos municipales para crear impuestos sobre (artículo 156):

1. La propiedad predial y territorial urbana;
2. Transmisión “inter-vivos” a cualquier título por acto oneroso, de bienes inmuebles, y de derechos reales sobre inmuebles;
3. Venta al por menor de combustible líquido o gaseoso, excepto petróleo y diesel;
4. Servicios de cualquier naturaleza, no comprendidos en el artículo 155, I, b), de la Constitución Nacional, es decir, no incluidos en la competencia tributaria de la Unión o de los estados.

Estos impuestos municipales para su implementación presentan ciertas características descritas en el artículo antes mencionado.

Por último, es importante mencionar los ingresos tributarios que le corresponden a la municipalidad, señalados en los artículos 158 y 159 de la Constitución Nacional:

Artículo 158, pertenecen a los municipios: a) el producto del impuesto sobre la renta; b) 50% del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre propiedad territorial rural; c) 50% del producto de la recaudación del impuesto de estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en su territorio; d) 25% del impuesto del estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías o prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

Artículo 159. La Unión está obligada a entregar el 22.05% al Fondo de Participación de los Municipios. Tal porcentaje para el fondo de las

municipalidades es parte del producto del impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre bienes industrializados.

Los estados entregarán a sus respectivos municipios 25% de los recursos que reciban en los términos del inciso 3º (Fracción II, inciso 3º, artículo 159).

c) Autonomía Administrativa. La autonomía administrativa se refiere a los negocios internos de la municipalidad, que se materializan en sus ciudades o villas, lo que les permite formarse una individualidad en relación con otras localidades. Se encuentra garantizada en el artículo 30 de la Constitución Nacional vigente; la fracción I facultad al municipio para legislar sobre asuntos de interés local; la III recaudar los tributos de su competencia, rendir cuentas y publicar balances; la IV para crear, organizar o suprimir distritos observando la legislación estatal; la V para organizar y prestar directamente o por el régimen de concesión o permiso los servicios públicos de interés local, incluido el transporte colectivo que tiene carácter esencial; VI mantener programas de educación preescolar y de enseñanza básica; VII programas de atención a la salud de población; VIII la ordenación territorial, y otros.

La organización y prestación de los servicios públicos locales es la expresión más concreta de la autonomía con que cuentan las municipalidades en sus demarcaciones geográficas.

En el año 2005, el número de personas ocupadas por las administraciones municipales (directas e indirectas) en el país fue de 4 767 602, presentando un incremento aproximadamente de 5.4% en relación con 2004 que fue de 4 521 579.

A manera de conclusión, el hecho de que la propia Constitución Nacional señale los recursos financieros mínimos con que debe contar cada municipalidad, así como las participaciones obligatorias de la Unión y del estado de cuyo territorio formen parte, permite garantizar la realización de obras y la prestación de

servicios públicos necesarios para las comunidades locales. Esto es un gran avance en Brasil y Latinoamérica, porque existieron épocas donde las municipalidades brasileñas no poseían recursos ni para el pago de sus funcionarios.

El desarrollo económico, crecimiento poblacional y amplitud del territorio brasileño, hace que los gobiernos locales adquieran mayor importancia como instancias de atención ciudadana; originando que en la actualidad se necesiten mayores recursos financieros para atender los problemas locales.

Aún con las limitaciones y los obstáculos presentes en los municipios en cuanto a entrega de recursos; el hecho de tener un marco normativo nacional y estatal que regula su organización y actividades que por ley le corresponden; así como los tributos que pueda establecer, constituye un avance de gran trascendencia en la edificación del nuevo municipio de la primera década del siglo XXI. México debe analizar estas experiencias exitosas con el propósito de implementar una reforma constitucional para permitir que los municipios de gran capacidad económica, política y social, puedan votar ellos mismos su ley orgánica municipal fortaleciendo, su autonomía en todos los rubros de su competencia.

Clasificación de los Municipios Brasileños

En la actualidad sólo existe un tipo de municipio, cuyos lineamientos generales están en los artículos, 29, 30 y 31 de la Constitución Nacional de 1988; actualizada con su última enmienda No. 53 del 19 de diciembre de 2006. Estos principios básicos deben ser tomados en cuenta por los estados al legislar en materia municipal.

Antes de la promulgación de la Constitución Nacional de octubre de 1988.

Constitución de 1967 y su reforma de 1969, hasta las enmiendas de 1982. Artículo 15.

- I. Municipios capitales de los estados o de los Territorios federales. El Intendente o Prefeito es nombrado por el gobernador.
- II. Municipios donde existen estancias hidrominerales naturales. El Intendente o Prefeito es nombrado por el gobernador.
- III. Municipios declarados por una ley federal; tomando el parecer del Consejo Nacional, como Zonas de Seguridad Nacional (bases o puertos militares de gran importancia para la defensa externa del país). El Intendente o Prefeito es nombrado por el gobernador del estado con la aprobación del presidente de la república.
- IV. Municipios normales que no se encuentran en ninguno de los tipos antes señalados y donde el Prefeito (órgano ejecutivo) y los elementos de la Cámara de Vereadores (órgano legislativo), son electos por el sufragio universal y secreto de los electores municipales.

Ahora el indicador que se toma en cuenta para integrar el número de Vereadores de la cámara municipal, es el número de habitantes de las localidades; no significa tener menor o mayor autonomía; está es garantizada por la Constitución Nacional. Tampoco es una clasificación como sucede en la república de Argentina, que establece municipalidades de primera, segunda y tercera categoría.

Ventajas y desventajas de esta clasificación

Ventajas (para el grupo gobernante de esa época).

No obstante que la anterior clasificación ha desaparecido con la promulgación de la Constitución Nacional de octubre de 1988; señalaremos someramente que las ventajas eran para el grupo gobernante de la Nación brasileña. Tal grupo era de origen militar y durante el tiempo que ejerció el poder central puso en vigor su teoría militarista y represiva de la “Seguridad Nacional”.

Con la designación de los Prefeitos en las capitales de los estados y en las municipalidades con estancias hidrominerales, así como en los municipios que fueran parte de las zonas de seguridad nacional, se requería aprobación presidencial para el nombramiento del titular del ejecutivo municipal; asimismo se limitaba la participación política de la ciudadanía y se garantizaba la permanencia en el poder del grupo gobernante.

Carentes del origen democrático de su mandato, los militares ejercieron hasta 1984 un control efectivo sobre las áreas y lugares con mayores concentraciones poblacionales. El reestablecimiento de la democracia en los gobiernos del sur del continente durante las dos últimas décadas del siglo XX, originó que el municipio experimentara un cambio y recobrar vestigios de su posición antigua; conocida como primer escenario de participación política del pueblo o en palabras de Juan Jacobo Rousseau, cuna del “Contrato Social”.

Desventajas.

La principal desventaja para el municipio es que se atentaba contra su autonomía política; se sustraía del consenso ciudadano la facultad de nombrar al titular del órgano ejecutivo municipal. Tal hecho implicaba que aproximadamente 180 municipios; incluyendo capitales, no tuviesen ese derecho, lo que representaba el 42% de la población urbana brasileña. Por fortuna, la nueva Constitución suprime esa situación y el municipio recupera una de sus características fundamentales: su autonomía política.

Hoy la república del Brasil vive en democracia y tenemos confianza de que las municipalidades recobrarán poco a poco el papel que les corresponde en la escala de gobierno como parte de la federación. Esta garantía constitucional es única en Latinoamérica.

Es en los órganos locales donde se hace sentir con mayor intensidad el espíritu de participación ciudadana en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la comunidad, y en donde dada la amplitud territorial de Brasil, es urgente concentrar mayores atribuciones y poder de solución a los problemas públicos que requieren respuestas inmediatas.

Problemas de los Municipios Brasileños

Si bien la organización municipal tuvo en principio una vida económica próspera y autónoma, independientemente de la participación política de la población. Con el correr de los años y en los sucesivos ensayos de gobierno, el municipio brasileño ha tenido avances y retrocesos. Los avances económicos, administrativos y políticos se presentaron sólo en las municipalidades que contaron con condiciones excepcionales que les permitieron prosperar, así como, de apoyos públicos o privados que no dependían directamente de los órganos dirigentes de la vida municipal.

La mayoría de los municipios dependía de los medios financieros que el estado interior le otorgaba a su discreción. Tal era el cuadro tan lamentable y desastroso en lo político como en lo administrativo hasta 1930. Las posteriores Constituciones Nacionales y de los estados, así como diversas Leyes Orgánicas Municipales han buscado fortalecer la vida municipal, con un sustento normativo que le permita hacer frente a su propia realidad y se transforme en el verdadero cimiento del desarrollo económico, político y social de todo el país; especialmente de las áreas rurales más alejadas de los centros del poder de cualquier tipo.

Por ello, se necesita que se respete su autonomía y se ponga en marcha una verdadera reforma que le reconozca nuevas atribuciones en lo político, económico y social para que puedan dar una mejor atención a las necesidades de sus comunidades, y no se presente esa gran diferencia entre poblaciones rurales y urbanas; independientemente de las grandes ciudades que se ubican en las capitales de los estados.

Los Grandes Problemas Municipales se Presentan de Manera General en los Sigüientes Rubros.

1. Agua.
2. Electricidad.
3. Caminos férreos.
4. Carreteras.
5. Transporte.
6. Desagües.
9. Seguridad.

Los anteriores servicios tienen que proporcionarse como grandes redes en los municipios conurbados, articulándose en un plano que rebasa los límites relativamente estrechos de las municipalidades.

10. Educación.
11. Servicios de salud.
12. Infraestructura deportiva y recreativa.
13. Inversión económica.
15. Reestructuración administrativa municipal.
16. Fuentes de empleo.
17. Parques y jardines.
18. Desmunicipalización de los servicios públicos.
19. Estatización o federalización de servicios (ejemplo; educación, electricidad).

20. Dificultad en el otorgamiento de sus rentas por parte de la Unión o del estado. El otorgamiento depende muchas veces de la voluntad del cuerpo político, es decir, de una decisión eminentemente política.

21. La creación de “regiones metropolitanas”. Cualquier órgano de gobierno que se sobreponga al municipio afecta su autonomía, se dan casos en que actos municipales deben someterse a la aprobación de las entidades metropolitanas si se considera que tal órgano tiene competencia. La medida sí vulnera este atributo, es contraria a la tradición municipal que exige plena autonomía en sus asuntos locales e instaurar autoridades intermedias entre el municipio y los estados; es volver a estadios ya superados.

Consideraciones Finales

La Constitución de 1988 fue un triunfo y punto de partida para que los municipios brasileños adquirieran un nuevo rol en la estructura del Estado y en la esfera de la vida pública nacional; a partir de ella los municipios adquieren status de entes de la federación, y pasan a ser regulados en su vida interna por una Ley Orgánica propia, que sigue los lineamientos de la constitución local y nacional. Esta circunstancia les otorga mayor autonomía y fuerza jurídica en las relaciones que generen con otros entes de la federación, principalmente con los estados que constantemente pretenden influir en la política municipal brasileña. En nuestro continente estas reformas constitucionales son lo más avanzado en materia de regulación municipal.

Hoy existen amplias posibilidades de formular leyes específicas para que las localidades de los municipios más desarrollados se articulen con los estados y con la Unión en procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Se busca con ello un mayor acercamiento y participación de la población en la toma de decisiones.

La década de los noventa fue también el punto de arranque para la creación e institucionalización de instrumentos de planeación urbana que dieron como resultado nuevas formas de gestión y participación ciudadana; creándose por ejemplo concejos municipales de políticas sectoriales para focalizar la atención sobre necesidades concretas; con respuesta y soluciones integrales, producto de un programa rector municipal. Asimismo, se ha aprovechado la Ley de Organismos Públicos con el propósito de acercar a sus actuaciones de gestión estratégica de la política local a otros actores. Este mecanismo de trabajo se enmarca en los artículos constitucionales 182 y 183 relacionados con los asuntos urbanos, y en la ley número 10.257 de 10 de julio de 2001; misma que es conocida como Estatuto de las Ciudades, el cual representa un marco normativo para la política de planeación urbana de los municipios brasileños.

En este contexto de logros de los municipios cabe mencionar que el Estatuto de las ciudades ya constituidas, y el Plan Director de largo plazo, es un instrumento básico de política de desarrollo y población urbana de los municipios; tal documento establece metas y programas que tienen como objetivo garantizar que las ciudades cumplan con su función social que no es otra que regular la actuación de los agentes sociales y económicos del territorio municipal.

Dicha experiencia exitosa puede ser modelo para muchas naciones latinoamericanas para darle un nuevo papel gubernamental a los entes locales. Dicho instrumento organiza y articula los demás elementos de política urbana establecidos por el Estatuto de la Ciudad. El artículo 41 del estatuto, dice que el Plan Director es obligatorio para ciudades:

- a) con más de 20 mil habitantes;
- b) integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas;
- c) donde el poder público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el inciso 4 del artículo 182 de La Constitución Federal;
- d) consideradas áreas de especial interés turístico, y

e) con actividades de significativo impacto ambiental a nivel regional o nacional.

Cerca de 1 372 municipios, utilizan los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad; de estos, 805 cuentan con Plan Director.

En la vida de los gobiernos locales brasileños no todo es positivo, es conveniente anotar también los saldos negativos en estos años, por ejemplo más de la mitad aún sigue dependiendo de las transferencias que realiza la Unión o los estados, a pesar de los esfuerzos por impulsar estrategias de desarrollo económico y de aumento de recaudación local, las principales fuentes de ingresos son impuesto sobre propiedad, bienes y servicios diversos.

Esta es la realidad que experimentan los gobiernos municipales brasileños con sus luces y sombras, con sus avances y retrocesos. Sin embargo, una cosa es cierta; los problemas generales que afectan a la Nación dominan al final los intereses de los municipios: un país pobre por consiguiente tendrá municipalidades pobres alejadas de poder cumplir con sus responsabilidades y con la tradición de gobierno local de siglos de existencia.

CAPÍTULO IV

El Municipio en los Estados Unidos

Estructura del Régimen Local en Norteamérica

Los Estados Unidos de América es el resultado de la unión de las 13 colonias inglesas que en primera instancia se agruparon en un territorio después de su independencia en 1776. De acuerdo a los lineamientos de su Constitución Nacional (Aprobada en Filadelfia en 1787 y puesta en vigor a partir de enero de 1789 con la ratificación de 11 estados; Carolina del Norte y Rhode Island la ratificaron después de su entrada en vigor) y sus 27 enmiendas; adopta como forma de Estado, el sistema federal y como su forma de gobierno la república democrática y representativa.

Es un Estado federal, formado por 50 estados interiores y un Distrito Federal, que es el de Columbia; cuyos límites coinciden con la Ciudad de Washington, Capital de la Nación Americana. El gobierno estadounidense tiene atribuciones claramente definidas y los 50 estados conservan una autonomía y autoridad sobre sus ciudadanos y residentes; ambos órdenes están diseñados conforme a la división tripartita de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son la base de su sistema de checks and balances (controles y balances). La estructura constitucional nacional y estatal establece ámbitos de competencia, en cierta medida independientes entre sí, derivados del federalismo que impera en el país. La cláusula federal, incluida en su Constitución indica que cualquier asunto no delegado expresamente a la federación es jurisdicción de los estados, en cuanto se considera que las facultades originarias corresponden a éstos.¹¹⁷

¹¹⁷ Puede consultarse a: Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos, op. cit., pp. 415-419.

La Constitución federal, la legislación federal, los tratados internacionales tienen un rango superior a las leyes estatales y locales; cualquier ley estatal o local que contradiga a aquellas puede ser declarada anticonstitucional por un tribunal federal.

Los autores de la Constitución de los Estados Unidos erigieron la estructura nacional como el factor más alto, y reconocieron la necesidad de contar con otras figuras de gobierno generadoras de contacto más cercano con la población y acordes con sus necesidades. En tal sentido, es importante señalar que el sistema de gobierno de los Estados Unidos, no sólo comprende a los estados y al distrito de Columbia, sino que es un complejo mosaico formado por miles de unidades más pequeñas que gobiernan condados, ciudades/municipios, pueblos, aldeas, distritos especiales y distritos escolares, cuyas características se describirán en los puntos siguientes, con la finalidad de precisar facultades y competencias inherentes

El Gobierno Estatal

Como lo señalamos anteriormente los estados interiores siguen en su diseño constitucional de gobierno el modelo federal, es decir, tienen una Constitución propia que regula la actuación del poder legislativo, ejecutivo y judicial, y es ley suprema en su ámbito geográfico; teniendo prioridad casi siempre sobre las ordenanzas y reglamentos municipales. Los asuntos que se ubican en el marco de los límites estatales son de la competencia exclusiva de los gobiernos de cada estado (por ejemplo, comunicaciones internas, reglamentación de la propiedad, la industria, el comercio, los servicios públicos, el código penal de cada estado, los asuntos laborales de su jurisdicción). En los últimos años las jurisdicciones estatales y federales se han traslapado, ya que el gobierno federal en virtud de

planes de cooperación entre los dos niveles asume responsabilidades amplias en rubros de salud, educación, transporte, vivienda, y desarrollo humano.¹¹⁸

Los estados no podrán adoptar leyes que contravengan o infrinjan la Constitución federal o las leyes y tratados de los Estados Unidos; dividiendo su estructura de gobierno en Condados, Ciudades/Municipios, Towns, Townships, Distritos Especiales y Distritos Escolares; mismos que son agrupados para su estudio y análisis en el tópico Gobiernos locales.

Gobiernos Locales

Los gobiernos locales no se definen directamente en la Constitución Nacional, son las constituciones estatales las que establecen los procesos para crear un gobierno local. La legislatura estatal debe votar en torno de la carta constitucional que contiene toda la estructura del gobierno local; situación que determina que estas puedan variar de un estado a otro, siendo más representativos los siguientes:

El Gobierno de la Ciudad

Estados Unidos es un país urbanizado, donde aproximadamente el 80 por ciento de sus habitantes vive en ciudades y en grandes metrópolis o suburbios. Por ello, los gobiernos municipales tienen enorme importancia en los espacios de poder de los Estados Unidos. Se dice y con razón, que la ciudad en mayor grado que el nivel federal y/o estatal, atiende en forma directa las necesidades de la población y le brinda todo tipo de servicios que van desde la protección policial, bomberos, códigos sanitarios, reglamentos de salud, educación, transporte público y vivienda. Por ello, ante la complejidad de la demanda de servicios y su correspondiente administración se le debe de proporcionar los instrumentos jurídicos necesarios

¹¹⁸ Consultarse a: Aguirre, Pedro, Estados Unidos, Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Primera edición, México, Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 15, 19.

para hacer frente a los desafíos de sus requerimientos presentes. En este marco institucional vale mencionar que cada estado emite las actas constitutivas de los gobiernos municipales en las cuales se detallan los objetivos y facultades que competen a dichos gobiernos.

Es importante señalar que dependiendo del tamaño de las ciudades/municipio pueden funcionar con cierta independencia del estado al que pertenezcan, sin embargo, el espíritu de colaboración con las instancias estatales y federales esta siempre presente para dar respuesta a las demandas y necesidades de sus residentes.

El gobierno municipal de una ciudad puede variar mucho en comparación con otra, sin embargo existen elementos comunes en su estructura que son generales para todos; por ejemplo, la mayoría tiene un tipo de concejo central o municipal electo por los residentes con funciones similares a las de una legislatura, y un funcionario/alcalde que atiende las cuestiones ejecutivas con el apoyo de diversos departamentos delimitados de conformidad con las necesidades de atención de la ciudad. Los tres tipos generales de gobierno municipal, cuyas características se analizarán en otros apartados del trabajo son:

- a) Combinación alcalde y ayuntamiento
- b) Gobierno por comisión
- c) Regente municipal

Estas son las llamadas formas puras que se instauraron en los inicios del régimen estadounidense; empero en la búsqueda de nuevas estrategias para hacer eficiente la administración de las ciudades se han desarrollado combinaciones de dos o tres de ellas; presentándose el sistema de Plan Federal y el sistema de Alcalde Fuerte, que sólo agregan ciertos matices a los otros.

El Gobierno del Condado

El Condado es una subdivisión del estado y puede incluir dos o más municipios, aunque no es siempre una regla general, por ejemplo la ciudad de Nueva York esta dividida en cinco distritos (Bronx, Manhattan, Brooklyn, Queens y Staten Island) y cada uno es un condado. Esta unidad de gobierno local es administrada por un concejo de comisionados o supervisores electos, cuyo método de elección puede variar de acuerdo al tamaño del mismo; en los pequeños las juntas son electas por todo el condado; situación contraria en los grandes donde estos funcionarios suelen representar a distintos distritos o municipios. En el proceso de elección participan otros cargos como es el de los alguaciles (sheriffs); el responsable de las autopsias y depósitos de cadáveres llamado coroner; el asesor, quien determina el valor de los bienes para el pago de los impuestos de propiedad; el pasante o clerk con funciones de notario y certificador de los resultados electorales, y otros ejecutivos del condado. Las principales responsabilidades se pueden resumir a manera de ejemplo en áreas como la educación, medio ambiente, reciclaje y recolección de basura, abasto de agua potable, desarrollo e instrumentación sobre el uso de suelo, inspección comercial, asuntos de salud, seguridad pública, servicios de emergencia y protección civil.

Todas las responsabilidades asumidas necesitan recursos financieros y materiales, por ello las juntas tiene facultades para fijar y recaudar impuestos, pedir préstamos, decidir las asignaciones del presupuesto, fijar los sueldos de los empleados, supervisar las elecciones, construir y darle mantenimiento a las carreteras y puentes; de igual forma administrar los programas de previsión social que por acuerdo de colaboración y recursos le asigna el gobierno federal, el estado o pone en marcha el propio condado.

Es importante mencionar que las oficinas del condado y sitio de reunión de los comisionados o supervisores se establecen en un pueblo o ciudad considerada como cabecera del mismo; este hecho se da en la mayoría de ellos.¹¹⁹

El Gobierno de los Pueblos y Aldeas (Towns y Townshipe)

Esta categoría de gobierno se aplica a jurisdicciones municipales pequeñas, casi todas de carácter rural a quienes se les otorga su acta constitutiva en la categoría de pueblos y aldeas; en caso de ser poblaciones mayores se denominan villas o Tonwnshipe. El gobierno está en manos de una junta o concejo electo por los ciudadanos que puede ser llamado concejo de la ciudad o aldea, junta de regidores, junta de supervisores o junta de comisionados; misma que es presidida por una persona designada como jefe o presidente (máximo funcionario ejecutivo de esta instancia), o por un alcalde de elección. Se cuenta en estas unidades con empleados para realizar las funciones de secretario, tesorero, oficiales de policía y bomberos y de aquellos que deben ser los responsables de la higiene y de previsión social.

Los pueblos y aldeas, villas o poblaciones mayores tienen bajo su responsabilidad la atención de las necesidades locales que se pueden sintetizar en pavimentación y alumbrado de calles; suministro de agua potable; instalación y coordinación del cuerpo de policía y bomberos; elaboración de las reglas sanitarias locales; recolección de la basura; tratamiento de las aguas negras y otros desechos. Una función fundamental, sin la cual no se pueden realizar muchas de las anteriores es la recaudación de los impuestos locales; así como la administración directa del

119 Puede consultarse: Pagina Web
http://www.cec.org/lpubs_info_resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/us0.cfm?varlan=esp
añol, Comisión para la Cooperación Ambiental, CEC CCA CCE, Publicaciones y otras fuentes de información, Introducción al sistema jurídico, 1.3 Gobiernos subnacionales, 2006.

- Schoeder Richard, Semblanza del Gobierno de los Estados, capítulo 7 Un País con Muchos Gobiernos, Info USA Información EE. UU. Programas de Información Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos, Embajada de los Estados Unidos en México. 2005, pp. 1-4.

sistema escolar local que se realiza en colaboración con el estado y el condado; los cuales, suministran recursos para esta tarea.

Entre los rasgos o características de estos gobiernos locales, hay un hecho que es interesante destacar y que se presenta en la región conocida como Nueva Inglaterra, donde el poder del gobierno no es delegado, sino ejercido de manera directa y constante por el pueblo en asamblea municipal. Los votantes registrados en él sesionan en público para elegir funcionarios, debatir los asuntos locales y aprobar leyes para el funcionamiento del gobierno. Se constituyen en órgano colegiado y deciden sobre diversos servicios que pasan por la construcción y reparación de vialidades, construcción de instalaciones y edificios públicos; de igual forma determinan los impuestos y elaboran el presupuesto de la localidad. Esta asamblea municipal se convoca una o más veces al año si es necesario, y era reconocida desde el siglo XIX por Alexis de Toqueville.¹²⁰

Los Distritos

Estas unidades de gobierno tienen características y originalidades propias del sistema político de los Estados Unidos; están gobernados por funcionarios electos, y se presentan de dos tipos: Distritos Escolares y Distritos Especiales.

Distritos Escolares (school Distrcts)

Son unidades de gobierno creadas por los estados a las que se les delega autoridad administrativa para dirigir los sistemas escolares locales en primarias o secundarias. Su gobierno o administración es por concejos escolares o shool borrad que en la mayoría de los casos son electos por el cuerpo electoral (tres cuartas partes de los estados), o bien designados por las autoridades estatales o locales. Los concejos son presididos por un superintendant que puede ser electo o

¹²⁰ Ver: Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, op. cit., p. 580.

nombrado por el organismo. Hawaii es el único estado que controla directamente su sistema escolar, los demás recurren al sistema de distritos escolares.

El establecimiento de este gobierno creó en ciertos momentos conflictos, porque se constituyeron contra la voluntad de las comunidades locales y llegaron a tener bajo su control en teoría y en muchos casos en la práctica la construcción y mantenimiento de escuelas, la selección y contratación de profesores y personal administrativo, y el otorgamiento del visto bueno de las materias que se impartirán. En las últimas décadas los estados han asumido la parte más importante de la educación, de tal forma, que ahora deciden el calendario escolar por cada año; la duración de la enseñanza obligatoria; las calificaciones; el salario mínimo de los profesores; tipos de escuelas (clásicas, técnicas, primarias, secundarias, etcétera); en algunos casos dan la autorización a los contenidos de los cursos y los materiales de apoyo. A partir de un estricto control financiero en los rubros de tasas fiscales, tipos de impuesto, monto máximo de deuda, y los montos estatales destinados a las escuelas públicas, le permite al estado un control del sistema escolar. Ante el escenario actual, la participación de los electores ha disminuido a tal grado que muchos ciudadanos no conocen quien es su superintendente del distrito escolar. A partir del siglo XXI han disminuido como se observará en un esquema posterior.

Distritos Especiales

Son unidades de gobierno reciente, -siglo XX- su número se ha incrementado de 1950 al año 2000 al pasar de 12, 340 de ese año a 35, 052 en 2002, como se puede verificar en el cuadro de gobiernos locales elaborado por la Agencia de Censo de los Estados Unidos, (cuadro No. 1). La mayoría de ellos se concentra en once estados (aproximadamente dos tercios) y son creados para funciones específicas, como son: proteger contra incendios; urbanismo; drenaje; conservación de suelos; abastecimiento de aguas; cementerios; alcantarillado. Los distritos especiales dan respuesta a servicios que otras unidades no pueden

proporcionar, porque carecen de recursos o no cuentan con autoridad delegada del estado; ante esta circunstancia su ámbito de competencia territorial puede abarcar varias unidades políticas. Estas figuras jurídicas obtienen autorización del estado para tasar, pedir préstamos o vender sus servicios. En algunos casos su creación no representa una solución efectiva.

Como crítica es importante mencionar que la enorme multiplicación de responsabilidades y atribuciones genera burocracia administrativa y obstruye la cooperación entre comunidades con intereses en ocasiones totalmente diferentes. En el aspecto electoral, las comisiones que coordinan los distritos son en muchos casos electas, provocando que el electorado se canse, confunda y participe poco, disminuyendo el control sobre las mismas.¹²¹

En la compleja estructura del gobierno federal es necesario mencionar a la región: figura política sin realidad administrativa que tiene el propósito de acelerar el desarrollo económico, social y cultural de cierta delimitación geográfica. Puede incluir varios estados o municipios de distintos estados o de uno sólo de ellos.

En conclusión vale puntualizar que los condados, los distritos escolares y los distritos especiales cumplen funciones estatales, lo que pone en tela de juicio su consideración como entidades locales y realmente autónomas.

En lo referente al ámbito del municipio, su creación y su gobierno son materia de la legislación de cada estado de la federación. No es posible buscar o encontrar en la carta fundamental una sección que mencione y enumere las facultades del régimen municipal y de los otros entes locales. Esto se entiende así, porque se considera que los estados se han reservado todas las facultades o poderes no otorgados específicamente al gobierno federal.

¹²¹ Toinet, Marie-France, El Sistema Político de los Estados Unidos, Primera y Única Edición en Español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 243-249.

Hay que reconocer en los ciudadanos estadounidenses la idea arraigada de que el gobierno del estado debe ser responsable ante sus electores de las políticas que implementan y del acatamiento de las leyes, en caso contrario están en su derecho de cambiar a sus representantes si no cumplen con los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional y en sus leyes.

La democracia representativa y la división de poderes en Norteamérica tanto en la esfera federal, estatal y local, permite que tengan funcionarios electos por el pueblo por un término prefijado de años, compartiendo sus poderes con otros oficiales elegidos por el voto ciudadano con la intención de lograr una mejor administración de la cosa pública.¹²²

En el ámbito local ningún funcionario puede ser cesado o controlado directamente por el gobierno nacional; cada estado tiene completo control sobre su propio sistema de gobierno y su forma de clasificar o instituir sus unidades de gobierno local. Lo que ellos han perdido por cuenta del Estado federal lo compensan al reducir día a día la autoridad de aquellas; quedando bajo su potestad el otorgamiento de obligaciones, privilegios, poderes y restricciones en sus cuerpos normativos.

Para los observadores externos del sistema político norteamericano puede resultar complicado entender la existencia de tantas jurisdicciones de gobierno, que en ciertos momentos pueden dificultar la solución de necesidades y demandas urgentes por la confusión de definir que unidad es la competente al traslaparse atribuciones que en cierta medida afectan a sus residentes. Sin embargo, para muchos de ellos esta situación es de mayor beneficio, ya que les permite trasladar a la comunidad hecha gobierno la satisfacción de sus requerimientos y no ser ellos quienes deban atenderlos (Cuadro 2).

¹²² Puede consultarse a: Planas, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos, op. cit., pp. 424-428.

A manera de ejemplo, se dice que sería poco frecuente que la gente común pasara un día sin tener contacto con leyes o actos de los tres niveles de gobierno; así tenemos que el control del tráfico de vehículos, la sanidad, la administración de la educación, la reparación de calles son atendidos por funcionarios locales. La justicia penal, la política educativa, la regulación del comercio y las profesiones, la salud pública y otros rubros importantes caen en la competencia del estado; los asuntos de defensa, política exterior, política monetaria y la previsión social corresponden al gobierno federal. Un elemento de análisis adicional es el proceso evolutivo de los Estados Unidos en su sistema de gobierno, lo cual es un punto importante para su comprensión.¹²³

Cuadro No. 1

Unidades Gubernamentales de Estados Unidos de América

Número de unidades gubernamentales por tipo: de 1952 a 2002

Tipo de Gobierno	1952 \1	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002
Unidades totales	116,807	91,237	81,299	78,269	79,913	81,831	83,237	85,006	87,504	87,576
Gobierno de E. U. A.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gobiernos estatales	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Gobiernos locales	116,756	91,186	81,248	78,218	79,862	81,780	83,186	84,955	87,453	87,525
Condados	3,052	3,043	3,049	3,044	3,042	3,041	3,042	3,043	3,043	3,034
Municipios	16,807	18,000	18,048	18,517	18,862	19,076	19,200	19,279	19,372	19,429
Poblados y aldeas	17,202	17,142	17,105	16,991	16,822	16,734	16,691	16,656	16,629	16,504
Distritos escolares	67,355	34,678	21,782	15,781	15,174	14,851	14,721	14,422	13,726	13,506
Distritos especiales	12,340	18,323	21,264	23,885	25,962	28,078	29,532	31,555	34,683	35,052

Nota al pie

\1 Ajuste para incluir unidades en Alaska y Hawai cuando fueron adoptados como estados

¹²³ Bodenhamer, David J. Federalismo y Democracia, Documentos de la Democracia No. 4, infoUSA INFORMACIÓN EE: UU. Programas de Información Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos, Embajada de Estados Unidos en México. 2005, pp. 1-2.

en 1959.

Fuente: Oficina de Censos de Estados Unidos
2002 Census of Governments, Preliminary Report No. 1, <med>Series GC02-1(P). See
also
<http://www.census.gov/govs/www/cog2002.html>.

Cuadro No. 2

Unidades Gubernamentales por estado en los Estados Unidos de América

Número de Gobiernos, por Tipo-Estado: 2002

Gobiernos en existencia en enero. Limitado a los gobiernos realmente en existencia.

Estado	\1					Distritos Especiales \2			
	Total unidades de gobierno	Condados	Municipios	\1 Poblados	Distritos Escolares	\3 Total	Recursos Naturales	Protección Incendios	Desarrollo de Vivienda y Comunidades
Estados Unidos	87,525	3,034	19,429	16,504	13,506	35,052	6,979	5,725	3,399
Alabama	1,171	67	451	-	128	525	68	12	152
Alaska	175	12	149	-	-	14	-	-	13
Arizona	638	15	87	-	231	305	83	151	-
Arkansas	1,588	75	499	-	310	704	258	80	122
California	4,409	57	475	-	1,047	2,830	484	368	71
Colorado	1,928	62	270	-	182	1,414	178	250	91
Connecticut	580	-	30	149	17	384	1	64	93
Delaware	339	3	57	-	19	260	239	-	3
District of Columbia	2	-	1	-	-	1	-	-	-
Florida	1,191	66	404	-	95	626	124	57	105
Georgia	1,448	156	531	-	180	581	38	2	201
Hawaii	19	3	1	-	-	15	14	-	-
Idaho	1,158	44	200	-	116	798	176	142	10

Illinois	6,903	102	1,291	1,431	934	3,145	979	823	112
Indiana	3,085	91	567	1,008	294	1,125	141	1	63
Iowa	1,975	99	948	-	386	542	251	67	23
Kansas	3,887	104	627	1,299	324	1,533	261	-	199
Kentucky	1,439	119	424	-	176	720	166	163	17
Louisiana	473	60	302	-	66	45	4	-	-
Maine	826	16	22	467	99	222	15	-	23
Maryland	265	23	157	-	-	85	44	-	21
Massachusetts	841	5	45	306	82	403	16	16	250
Michigan	2,804	83	533	1,242	580	366	80	4	-
Minnesota	3,482	87	854	1,793	345	403	114	-	167
Mississippi	1,000	82	296	-	164	458	242	34	57
Missouri	3,422	114	946	312	536	1,514	183	317	136
Montana	1,127	54	129	-	352	592	125	155	12
Nebraska	2,791	93	531	446	575	1,146	80	421	125
Nevada	210	16	19	-	17	158	33	19	5
New Hampshire	559	10	13	221	167	148	10	14	21
New Jersey	1,412	21	324	242	549	276	16	196	2
New Mexico	858	33	101	-	96	628	583	-	6
New York	3,420	57	616	929	683	1,135	3	911	-
North Carolina	960	100	541	-	-	319	155	-	91
North Dakota	2,735	53	360	1,332	226	764	79	281	39
Ohio	3,636	88	942	1,308	667	631	98	73	77
Oklahoma	1,798	77	590	-	571	560	97	26	105
Oregon	1,439	36	240	-	236	927	179	256	20
Pennsylvania	5,031	66	1,018	1,546	516	1,885	7	-	90
Rhode Island	118	-	8	31	4	75	3	34	25
South Carolina	701	46	269	-	85	301	48	86	46
South Dakota	1,866	66	308	940	176	376	102	72	40
Tennessee	930	92	349	-	14	475	108	-	98
Texas	4,784	254	1,196	-	1,089	2,245	442	141	398
Utah	605	29	236	-	40	300	81	19	16
Vermont	733	14	47	237	283	152	14	19	10
Virginia	521	95	229	-	1	196	47	-	-
Washington	1,787	39	279	-	296	1,173	170	387	41
West Virginia	686	55	234	-	55	342	15	-	39
Wisconsin	3,048	72	585	1,265	442	684	191	-	164
Wyoming	722	23	98	-	55	546	134	64	-

Símbolo

(-) Representa cero.

Notas al pie

\1 Incluye gobiernos de la "ciudad" en los estados de Nueva Inglaterra y en Minnesota, Nueva York, y Wisconsin.

\2 Distritos de función simple.

\3 Incluye otros distritos especiales no mostrados por separado.

Fuente: Oficina de Censo de Estados Unidos

Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization, Series GC02(1)-1), quinquennial.

<http://www.census.gov/govs/www/cog2002.html>

El Municipio en Norteamérica

En el análisis de la estructura del régimen local de los Estado Unidos señalamos que en la división territorial el municipio es por antonomasia la City, es decir la ciudad, que, al igual que el burgo inglés es una creación de la ley que aprueba su estatuto o carta (charter); en ella se precisan sus límites territoriales, su estructura de gobierno, sus objetivos, sus poderes y facultades que le compete en todos los campos principalmente en materia financiera, y es su norma o ley fundamental. La Constitución de cada estado en particular determina o delega en su legislación que tipo de gobierno necesita la ciudad, tomando en cuenta su tamaño.

También indicamos que en los Estados Unidos aproximadamente el 80 por ciento de sus habitantes vive en ciudades y en grandes metrópolis o suburbios, lo que significa que el municipio es propiamente urbano; aunque esta figura también es adoptada en municipios rurales como quedó de manifiesto en el estudio del gobierno de los pueblos, aldeas, y poblaciones mayores en el presente trabajo; con una disposición importante de las legislaciones estatales de quedar bajo el control directo del condado, como lo afirma el Doctor Carlos Quintana Roldán, en su obra Derecho Municipal.¹²⁴ Ante esta realidad, los gobiernos municipales que

¹²⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. op. cit., p. 581.

son la expresión jurídica, política y administrativa de ellas, adquieren enorme importancia en los espacios o niveles de gobierno.

Con este marco de referencia de los últimos años y de conformidad con la dinámica natural de su desarrollo, se genera que la ciudad en mayor grado que el nivel federal y/o estatal, atienda en forma directa las necesidades de su población y le brinde todo tipo de servicios que van desde la protección policial y bomberos, códigos sanitarios, reglamentos de salud, educación, cobro de multas, cuidado de jardines, transporte público y vivienda entre otros. Por ello, ante la complejidad de la demanda de servicios y su correspondiente administración; así como del propio ejercicio del gobierno, el municipio o los municipios necesitan contar con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a los desafíos de sus requerimientos presentes.

Es importante reafirmar que dependiendo del tamaño de la ciudad/municipio puede funcionar con cierta independencia del estado al que pertenezca; misma que no trastoca el espíritu de colaboración con las instancias estatales y federales para dar respuesta inmediata a las demandas y necesidades de sus residentes y principales contribuyentes.

El gobierno municipal de una ciudad puede variar mucho en comparación con otra, sin embargo existen elementos comunes en su estructura que son generales para todos: la mayoría tiene un tipo de concejo central o municipal electo por los residentes, con funciones similares a las de una legislatura y un funcionario/alcalde que atiende las cuestiones ejecutivas con el apoyo de diversos departamentos delimitados de conformidad con las necesidades de atención de la ciudad. Los tres tipos generales de gobierno municipal, cuyas características se analizarán en detalle en los apartados intitulados, “órganos que forman el municipio” y “forma de integración y funciones del municipio” son:

d) Combinación alcalde y ayuntamiento

- e) Gobierno por comisión
- f) Regente municipal

Estas son las llamadas formas puras instauradas en principio del régimen estadounidense; empero en la búsqueda de nuevas estrategias para hacer eficiente la administración de las ciudades se han desarrollado combinaciones de dos o tres de ellas, ejemplo el sistema de Plan Federal y el sistema de Alcalde Fuerte, que sólo agregan ciertos matices a los otros.

Recapitulando a manera de conclusión, podemos decir que la constitución y el gobierno de los municipios son materia de la legislación de cada estado de la unión; inútil sería buscar en la Constitución Nacional algún señalamiento referente a las municipalidades. Para los estadounidenses el municipio constituye la primera instancia de gobierno y administración de los estados en el contexto de su sistema federal, con una característica fundamental, que es la acción electiva de sus funcionarios. Esto no significa como hemos anotado, la inexistencia de otras demarcaciones territoriales, como los Condados, los Distritos Especiales, los Distritos Escolares, y organismos autónomos con independencia financiera que atienden determinados servicios en la municipalidad; limitando en cierta forma la competencia de los gobiernos locales.

Somero Análisis de su origen

En la América inglesa durante la época colonial, se adoptó el régimen de los municipios británicos, que otorgaban el poder local a un Concejo Municipal, presidido por un Alcalde e integrado por regidores, que eran al mismo tiempo jueces y concejales.

Nueva York en 1688 fue la primera municipalidad británica colonial. Se menciona que una de las particularidades más importante del siglo y medio de vida municipal

en el período colonial es la relativa indiferencia hacia el status corporativo, y que con rarísimas excepciones, los municipios coloniales americanos eran poco importantes, y tenían a su cargo un número de funciones excesivamente reducidas como para apreciar las limitadas conveniencias del Estado corporativo. La primera corporación colonial aparece con la carta de Burgo otorgada a Agamenticus (Maine) en 1641 y la última en ese período fue en 1746.

Probablemente en toda la etapa colonial no se otorgaron arriba de 25 cartas de incorporación. Las corporaciones municipales coloniales siguieron el modelo inglés con algunas excepciones; destacando las siguientes particularidades en estos primeros años de existencia:

Las cartas se otorgaban por los gobernadores coloniales o los propietarios de tierras en América y por el rey en Inglaterra. En Inglaterra como en las colonias, las facultades de administración local se confiaban en bloque a un órgano integrado por un Alcalde (Mayor), Archiveros (Recorder), Concejales (Aldermen) y Concejeros o auxiliares del Común (Common Councillors o Assistants). Empero, mientras las cartas inglesas eran en favor de corporaciones herméticas, esto es, de aquellas personas nombradas expresamente en el documento y los sucesores que ellos designen sin intervención de electorado alguno; este tipo de corporaciones apenas existió en las colonias y sólo cabe clasificar en este grupo a Filadelfia, Norfolk Annapolis.

Esta situación implica que la población tenía una participación intensa en las municipalidades coloniales americanas. Los hombres libres (Freemen o Freeholders) de los municipios elegían a los concejales y consejeros del Común y frecuentemente a algunos funcionarios municipales secundarios.

Es importante señalar que el voto era muy restringido en las colonias, donde los municipios tenían una mayor libertad de movimiento respecto de las autoridades coloniales, hecho que cambiaría para sus sucesores después de la revolución. Un

elemento principal que se modifica en esta época es la figura del gobernador, en cuanto a sus prerrogativas y facultades que pasan a los órganos legislativos. Tal es el caso de la concesión de Cartas Municipales.

Se presentaron en estos años cambios importantes que afectaron la estructura de los órganos municipales; por ejemplo, el nombramiento de los alcaldes de las ciudades más importantes ya no es facultad de los gobernadores, ahora pasa a ser competencia de los consejeros locales o de los concejales. La Carta de Baltimore (1797) por ejemplo, establece una administración bicameral, incluso con un Colegio Electoral que nombraba al alcalde; cada circunscripción elegía a un miembro del Colegio Electoral y a otro de cada cámara. Se le otorgaba al alcalde facultades de veto que podía ser contrarrestada por la mayoría calificada de dos tercios de ambas cámaras. El nombramiento de funcionarios podía realizarse por el alcalde de una lista de aspirantes elaborada por la corporación.

En 1850 la administración municipal presentaba las siguientes características: alcaldes designados por el pueblo; concejos bicamerales nombrados por las circunscripciones electorales y un número de funcionarios administrativos igualmente electivos. La mayoría de los entes locales aplicaba la doctrina de la división y el equilibrio de poderes. El alcalde no presidía la corporación pero tenía derecho a vetar las ordenanzas y a su vez la corporación con un voto de mayoría calificada podía dejar el veto sin efecto. Las funciones judiciales del alcalde y de la corporación habían sido transferidas en su mayor parte a los tribunales especiales como las justicias de paz, los aldermen (que casi nunca pertenecían ya a la corporación local) y demás órganos judiciales. Los alcaldes ganaron independencia y poder en su relación con las corporaciones, pero juzgando por su facultad de tutela administrativa, casi todos los sistemas de régimen local -fuera del de Nueva Inglaterra-, se inscribían al tipo de alcalde "débil".

Las Corporaciones Municipales a partir de la primera mitad del siglo XIX quedaron bajo la tutela y supervisión estricta de los estados por conducto de sus órganos

legislativos, quienes fiscalizaban la constitución legal de los municipios y en regular los asuntos propios de las corporaciones con mayor minuciosidad. Durante el siglo XIX los municipios disfrutaron de un grado de libertad muy inferior al que gozaron durante los siglos XVII y XVIII, por las razones siguientes: descontento de los habitantes por despojos, despotismo burocrático y gestión inconexa e ineficaz de los negocios públicos, lo que orillaba a pedir auxilio al legislativo estatal que designaba juntas o comisiones que asumían las funciones previamente asignadas a los departamentos o empresas municipales; en otros casos se reservaba a la designación estatal el nombramiento de determinados cargos locales.

Otros elementos que contribuyeron a disminuir su autonomía fueron las cuestiones políticas (legislaturas con grupos políticos, y municipalidades con otro grupo político e invasión de facultades autónomas del ente local).

En conclusión, podemos señalar que durante estos períodos fue difícil, y es difícil aún ahora, delimitar totalmente la competencia de los asuntos locales y los del interés de los estados. Estas realidades presentes en la historia de los Estados Unidos ha permitido en ciertos momentos de su desarrollo institucional, abusos e intromisiones en el ámbito de su competencia, que lejos de fortalecer su presencia en la atención de las demandas ciudadanas, las bloquea y las disminuye; siendo reticente, casi siempre, el legislativo estatal a admitir la más mínima esfera de crecimiento de la autonomía local.

Análisis Retrospectivo del Gobierno Municipal en los Estados Unidos de América

Principios del siglo XIX. El gobierno municipal de los Estados Unidos presentaba diversas características en su división simple: zona norte, zona centro y la zona del sur.

Zona Norte: como unidad de gobierno local se encuentra una asamblea primaria o asamblea de la villa. Esta asamblea de la villa es el “Town” o “Township meeting”, y un poder ejecutivo de tres a nueve personas electas todos los años.

Zona Centro: se combinan el “Township” o asamblea de la villa y el condado, gobernado por funcionarios ejecutivos electos (gobierno mixto).

Zona Sur: el condado es el organismo predominante con un gobierno formado por inspectores municipales de Township, en donde estos existen están formados por tres comisarios elegidos por el pueblo del condado. Para recuperar ideas expuestas anteriormente, reafirmamos que la palabra Township, significa población mayor y es una derivación del condado, el cual es investido de personalidad jurídica municipal; dentro del condado existen villas con sus respectivas corporaciones municipales.

En 1888 una ley creó el sistema de concejos electivos, y en 1894 se constituyen en las divisiones locales menos pobladas de las asambleas primarias de parroquia.

Segunda mitad del siglo XIX. Para poder desarrollar iniciativas municipales era necesaria la aprobación expresa de la legislatura local. Los municipios pidieron en esta etapa mayores poderes a los estados; mismos que obtuvo San Luis Missouri en 1875; Kansas en 1890 y después todas las ciudades que obtuvieron la Home Rule, es decir la autonomía.

En Estados Unidos los alcaldes eran elegidos por el concejo municipal, es decir, por los regidores o por el voto popular y duraban en sus funciones de uno a cinco años.

La legislación municipal americana de 1889, reformada en 1893 establecía que el alcalde sería elegido por votos de calidad.

1877 fue el año que hizo evidente muchos defectos del gobierno municipal. La acumulación de deuda municipal y el excesivo incremento de los gastos provocaron una serie de males que afectaron su desarrollo y efectividad.

Elementos para un mal gobierno municipal (circunstancias): 1) incompetencia e infidelidad en las corporaciones y empleados del gobierno; 2) intervención de los asuntos políticos nacionales y del estado en los negocios municipales y, 3) la intromisión de la legislatura en materia local.¹²⁵

A fines del siglo XIX en el estado de Kansas, las mujeres tuvieron derecho a participar en las elecciones municipales; lo cual, fue un elemento fundamental en el largo camino de consolidación democrática de los Estados Unidos, y que mejor que haya partido de un gobierno local.

En 1875 al luchar contra la injerencia del estado en el municipio, la ciudad de ST. Louis Missouri obtuvo de esa entidad federativa el derecho de administrarse por sí misma, por medio de un cuerpo de consejeros compuesto de 13 personas electas libremente. La ciudad de Kansas adquirió esa misma libertad en 1890. El estado de California en 1879 dispuso que todas las ciudades escogieran su propia Constitución o reglas administrativas "HOME-RULE", debiendo quedar sujetas a ratificación de la legislatura. 1889 marca el turno para el estado de Washington, permitiendo a sus ciudades establecer libremente sus reglas administrativas municipales. Los estados de Colorado, Wyoming, Minnesota, Oregón y Oklahoma, ampliaron considerablemente la autoridad de las ciudades en el régimen administrativo.

En todas estas localidades después de que los comisionados locales organizaron sus reglamentos administrativos o reglamentos municipales los sujetaron siempre a la aprobación del voto popular vía la figura jurídica del referéndum.

¹²⁵ Consultarse para este análisis histórico a: Ocho Campos, Moisés. El Municipio su Evolución Institucional, op. cit., pp. 181-182.

El sistema actual más generalizado entre la población es el de administración de condado, forma tradicional que consta de un pequeño concejo y un presidente. Según los estados varía la función de los condados, constituyendo una de las administraciones de gobierno más inmediata al pueblo y la más arraigada en las antiguas tradiciones y que ya describimos en páginas anteriores.

Este recuento histórico nos presente el escenario de lo que fue el municipio rural en la unión americana. En la medida que las condiciones políticas, sociales y económicas delinearon otro perfil de Estado federal y de los propios estados que lo conforman, el análisis del sistema municipal urbano se complica por el hecho de que más de la mitad de la población norteamericana vive en ciudades y más de un centenar de ellas tienen más de cien mil habitantes.

Siglo XX (principios). El sistema norteamericano buscó nuevos rumbos en su administración por el desmesurado crecimiento de las ciudades. En efecto, en los primeros años de tal siglo tres de cada diez personas vivían en municipios de más de 8,000 habitantes y Nueva York llegaba a un millón y medio, en tanto que Chicago y Filadelfia contaban con más de un millón cada uno (Baltimore, Kansas City, Detroit, Cleveland y Chicago). La población urbana creció de 40% en 1900, a 46% en 1910. En 1920 Nueva York contaba con una de las poblaciones más grandes de los Estados Unidos.

En este momento histórico la evaluación del régimen municipal registró una época de falta de autonomía en algunos municipios, principalmente rurales (los urbanos en menor medida), hasta servir de plantel a los caciques o boss; posteriormente la autonomía se concretó aplicando o trasladando los principios del gobierno federal a la vida del municipio y al momento se adoptó el sistema. El modelo presenta una asamblea dividida en dos cámaras, elegida una por todos los vecinos y otra por los representantes de los distritos, así como, la elección por sufragio universal del alcalde, al que se le considera el veto suspensivo en cuanto a los acuerdos de aquellas cámaras.

A este sistema se le encontró el inconveniente de la lentitud y la falta de responsabilidad, porque los órganos descansaban entre unos y otros.

Al iniciarse la actual centuria, independientemente de lo anterior, se continuaba distinguiendo el municipio rural del urbano.

Municipio rural o Town. Era parecido a la parroquia inglesa y contaba con una asamblea deliberante -Town Meeting-, y un comité ejecutivo o selectmen.

A la par de lo señalado, en las primeras décadas de este siglo se registro en los Estados Unidos de América un especial empeño de las ciudades por adquirir más libertad para administrarse sin la injerencia de las autoridades de los estados; por ejemplo en 1901, la constitución del estado de Ohio estableció facultades municipales para determinar la forma de gobierno y la administración local.

De manera general en todos los estados las elecciones municipales adoptaron el sistema directo y se simplificaron en su operación. Las formas de gobierno municipal adoptaron a su vez tres tipos: gobierno alcalde-concejo con algunos matices, por lo cual le llaman también de plan federal; gobierno por comisión, y gobierno por gerente.

El primer tipo se adoptó en los municipios del este de los Estados Unidos y los otros dos, por los municipios del centro y del oeste. Los tres han robustecido la democracia local y se describen a continuación de forma resumida:

Gobierno de Plan Federal. Este plan fue iniciado en Cleveland, se elige de manera directa un concejo del que surge un presidente responsable de coordinar los trabajos del mismo (se constituyen 6 departamentos con sus respectivas delimitaciones, y comisiones y oficinas especiales); en total 26 miembros por 2 años. Se establecen los sistemas de revocación del mandato y plebiscito por los electores, así como la iniciativa ciudadana como forma directa de legislación.

El Gobierno por Comisión. Tiene su origen en el puerto de Galveston en el estado de Texas en 1900. Para ejercer las funciones de gobierno se elige de manera directa una comisión de cinco miembros, uno de los cuales asumía la tarea de presidir las reuniones de este cuerpo; terminando con el tipo de alcalde-concejo (Houston, el Paso y Dallas, son ciudades que la adoptan), en 1920, 4000 municipios tenían tal figura. El municipio de Des Moines introdujo en el sistema tres reformas: la iniciativa, el referéndum y la revocación. En las últimas décadas el gobierno por comisión ha ido perdiendo presencia en los municipios.

El gobierno por Gerente o City Manager. Se dio en las pequeñas ciudades para ahorrar sueldos de muchos funcionarios municipales. Se inició en 1908 en Dayton, Ohio.

Se concentró el ejecutivo en una sola persona y el legislativo en una comisión por lo regular de 5 personas, que son los que eligen o mejor dicho contratan a un experto en administración de los asuntos municipales para ejercer el cargo ejecutivo con el nombre de gerente. Se le otorgan amplias facultades ejecutivas en las acciones de su competencia y responde de su actuación ante el concejo que lo nombró; su cargo no es de elección popular.¹²⁶

Rigen en el sistema por gerente la iniciativa popular, la revocación del mandato y el referéndum. Si bien esta forma de gobierno fue popular para poblaciones pequeñas, en 1920 ciudades grandes lo adoptaron como Cincinnati, Dallas, Kansas City, San Diego. En 1920 se contaban 90 de ellas en los dos esquemas.

En Estados Unidos se dieron dos formas de autonomía:

El antiguo Home-Rule municipal, que es el derecho de autonormatividad y el "Selfgovernment", que significa el reconocimiento a la personalidad de los núcleos locales con su esfera de su vida autónoma.

¹²⁶ Véase: Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., pp. 581-583.

A manera de conclusión, podemos decir que a partir de 1990 los alcaldes de un buen número de ciudades fortalecen su posición, atribuciones y facultades; hay reconocimiento administrativo y político del mismo (por ejemplo, en la formulación de presupuesto); se transforman en jefes efectivos de la administración local; se les hace responsables directos de todo ante la comunidad municipal. La tendencia en favor de los alcaldes fuertes constituyó una de las realizaciones más notables de la reforma municipal de fin de siglo XIX y perduró durante el siglo XX. Las formas alternativas de administración urbana hoy más usuales son precisamente la de “Corporación Gestora y “Alcalde Fuerte”.

Resumiendo:

1. Durante la época colonial los colonizadores ingleses trasplantaron su régimen municipal otorgándoles “Cartas” a las ciudades americanas. La administración municipal quedaba a cargo de concejos presididos por un alcalde que distribuía el trabajo en varias comisiones de concejales; los integrantes del concejo se proveían por elección de grupo de personas que eran importantes en la ciudad.
2. Durante el período post-revolucionario el alcalde -que antes era designado por el concejo o por el gobernador-, se transformó en el electivo, al igual que los cargos de jefe de los departamentos (jefes de policía, comisionados de tránsito y limpieza, superintendentes de mercados, etcétera), lo que disminuía la autoridad del alcalde.
3. A mediados del siglo XIX el alcalde se transforma en el verdadero administrador, con poderes de designar y destituir a sus funcionarios y con un mandato más extenso de cuatro años en lugar de uno.

Los concejos -cuerpo legislativo y de contralor- abandonaron el sistema bicameral (concejo de selectos, concejo de los comunes), volviendo al régimen unicameral y

se redujo el número de miembros a no más de 7 o 9; aunque en algunos casos tenían hasta 25 o 50.

4. A mediados del siglo XX la tendencia es fortalecer los poderes de los alcaldes frente al concejo.

5. El régimen municipal norteamericano no es uniforme. La Constitución Federal no se refiere a los municipios; cada estado miembro establece en su Constitución o delega a la legislación, el régimen municipal que regirá en su estado, éste a su vez puede ser diverso y la legislación suele adoptar distintos sistemas:

a) El “Home Rule Charters Plan” o el derecho de la ciudad a redactar y aprobar por sí su propia carta.

b) El “Special Charters System” o régimen especial para determinada ciudad, establecido por la ley.

c) El “Optional Charters Plan” o elección de carta municipal dentro de los regímenes establecidos por la ley.

d) El sistema del “Home Rule” fue adoptado por 18 estados.

6. No sólo la forma como se establece la organización municipal, sino la extensión territorial que abarca el gobierno local es variada. En algunos estados predomina el “Country o Condado”, con una extensa jurisdicción territorial, en otros, la “City” que se circunscribe al área urbana; existiendo también el “Township” entidad variable que suele confundirse en casos específicos con la “City.”¹²⁷

¹²⁷ Puede consultarse a: Martins, Hugo Daniel. El Municipio Contemporáneo, op. cit., p. 77.

Órganos que forman el Municipio

Como señalamos anteriormente los estados tienen facultades para dictar sus legislaciones internas para organizar a sus unidades locales; en este contexto el gobierno municipal de una ciudad puede variar mucho en comparación con otra; sin embargo, existen elementos comunes en su estructura que son generales para todos: la mayoría tiene un tipo de concejo central o municipal electo por los residentes, con funciones similares a las de una legislatura, y un funcionario/alcalde también electo de manera directa (en algunos estados puede ser nombrado por el concejo municipal), que atiende las cuestiones ejecutivas con el apoyo de diversos departamentos delimitados de conformidad con las necesidades de atención de la ciudad. La integración del concejo varía dependiendo de la población de la localidad. Los tres tipos básicos de gobierno y organización municipal, cuyas características se analizan en detalle son los siguientes:

1. Alcalde Concejo. Constituye la forma más antigua de gobierno municipal en los Estados Unidos. Su diseño es análogo al que opera en el gobierno nacional y estatal; significa que tiene un alcalde electo, responsable del área ejecutiva y un concejo o ayuntamiento producto del voto popular, encargado de la rama legislativa. El sistema es adoptado por la mayoría de las ciudades; pudiendo adquirir las siguientes características: **Alcalde Fuerte (Strong Mayor Plan)**, representa el reflejo en el plano local del gobierno presidencialista de la nación americana, es decir, predomina el alcalde sobre el concejo y controla casi todos los asuntos administrativos de la ciudad; designa a los jefes de los departamentos sin aprobación ni intervención del concejo y puede destituir a su voluntad. Tiene amplios poderes en relación con el presupuesto municipal y es el funcionario de mayor autoridad en el municipio, ejemplo; Boston, Filadelfia, Los Angeles, Detroit, Cleveland, Nueva York. Tiene poder de veto sobre las ordenanzas o leyes que se aprueban en el órgano colegiado; mismo que establece la tasa del impuesto sobre la propiedad y asigna recursos para operar a los departamentos municipales. Se

necesitan las 3/4 partes del voto del concejo para quitar el veto del alcalde en materia de presupuesto y de empréstitos; asimismo, es presidente de la junta del rubro anterior, con control sobre multitud de asuntos importantes.

Alcalde Débil (Weak Mayor Plan), predomina el concejo sobre el alcalde; es elegido por los concejales electos directamente por votación popular o votado de manera simultánea a ellos; es el concejo quien tiene las atribuciones esenciales, nombrando directamente a los jefes de servicio y a los principales funcionarios municipales, y controlando directamente el funcionamiento de la administración municipal. La mayor parte de las actividades están manejadas por juntas o comisiones, cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo o nombrados directamente por el concejo municipal. Su poder de veto puede ser anulado por las 2/3 partes de los votos de sus integrantes.

A principios del siglo XX fue perdiendo popularidad y fue abandonado por casi todas las ciudades; ya no desempeña papel importante, y parece destinado desaparecer del escenario local.

El Equilibrio de Poder es la tercera modalidad, la mayoría de las ciudades americanas que han establecido el sistema de alcalde-concejo lo mantienen en esta tercera modalidad de equilibrio o de sistema intermedio.

Características Alcalde-Concejo

El alcalde es siempre elegido por el voto directo del pueblo (en algunos estados el alcalde puede ser electo por el concejo municipal); lo que contrasta con los sistemas europeos: por ejemplo, en Inglaterra el alcalde es nombrado por el concejo; así como el Maire francés. En situaciones particulares, como en Nueva York, de forma paralela que es electo el ejecutivo municipal, se elige a un presidente del concejo municipal para presidir al legislativo local. En la actualidad,

-década de los noventas-, el 51% de las ciudades americanas lo tienen, principalmente las concentraciones urbanas grandes y algunas pequeñas del país.

2. Régimen de Comisión (City Commission Plan). Aplicación al terreno político-administrativo de formulas ideadas en el mundo de los negocios. El gobierno por comisión revela un curioso e interesante esfuerzo para armonizar en una organización o estructura la democracia y la eficacia. Presenta funciones normativas y de administración; las primeras las ejerce colectivamente, las segundas pueden distribuirse entre los comisionados, o pueden desempeñarse colectivamente, es decir, las facultades legislativas como las ejecutivas se concentran en el cuerpo de concejales electos directamente por el voto popular; cuyo número es variable, partiendo de tres, cinco o más. Existe un presidente de la comisión que se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

Es importante señalar que cada comisionado es responsable de un departamento municipal de cuyo funcionamiento responde ante la comisión y ante los ciudadanos. El período de gobierno de la comisión se extiende entre dos y cuatro años.

Características del Régimen de Comisión

En esta modalidad la comisión sustituyó al concejo municipal y el presidente al alcalde tradicional. Sin embargo, sufrió modificaciones para evitar la excesiva concentración de poderes mediante el ejercicio de las figuras populares de la iniciativa popular, el referéndum y el recall o revocación del mandato. Se ha dicho que esta forma de gobierno es apropiada para municipios que no tengan gran número de habitantes; empero pueden aparecer en algunos de más de cien mil habitantes, incluso en algunas ciudades como Buffalo que tenía más del millón. Para el año de 1953, 500 ciudades habían adoptado esa forma de gobierno; en

1961 se presentaban aproximadamente 261 con más de quinientos mil habitantes, 8.8%.

Crítica: Se le reprocha su régimen de dictadura no recomendable como sistema normal de gobierno; es contrario a la tradición democrática; es poco representativo, y que en cinco individuos no pueden estar representadas las distintas fuerzas sociales y políticas del país. Rebajando la dignidad de los asuntos locales e equiparándolos a los negocios de la vida privada; es un sistema que conduce a la oligarquía.

En su favor se puede decir que simplifica la maquinaria municipal, es más eficaz. La concentración de responsabilidades la hace más enérgica; se separa la política de la administración; fomenta la economía de empresa; estimula el sentimiento de deber de los gestores y el celo por la cosa pública, y se impulsa la educación cívica por el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato o recall.

En conclusión, después de la década de los 60s comenzó a disminuir el interés por esta figura, hasta quedar reducido a un 6% de municipalidades que hoy se gobiernan con este sistema del total de municipios, es decir, ha pasado su momento histórico, sin embargo no se puede negar su valor en los momento de reforma municipal en los Estados Unidos de América.¹²⁸

3. Régimen del Concejo-Manager o Sistema de Gobierno por Gerente, (City Manager Plan). Interesante experimento que el Derecho Municipal ha llevado al campo del gobierno de la ciudad. Se ha dicho de él, que es el sistema que mejor ha tratado de calcar las estructuras y prácticas comerciales e industriales modernas para aplicarlas al gobierno de la ciudad. Se le ha considerado como el mejor método para hacer frente a los requerimientos de la administración de la

¹²⁸ Puede consultarse a: Schroeder, Richard C. Un País con Muchos Gobiernos, op. cit., p. 5; Toinet Marie-France. El Sistema Político de los Estados, op. cit., p. 244-245; Martins, Hugo Daniel. El Municipio Contemporáneo, op. cit., p. 78.

ciudad moderna, aunque se diga que exagera el principio de dictadura y que no es representativo y contrario a la educación política de los ciudadanos.

El también llamado régimen de regente municipal se caracteriza por la concentración de poderes en la persona del gerente, que se convierte en el centro o figura clave de la gestión municipal. Sigue existiendo el concejo municipal designado por los electores. Pero el concejo elige libremente en atención a la capacidad técnica y competencia personal, incluso entre personas extrañas a la ciudad y al estado, a un gerente (City manager) al que concede plenos poderes de ejecución.

Características del Régimen Concejo-Manager

- a) El Concejo. Es el único órgano de gobierno del municipio en el que se concentran todos los poderes; suele ser de número reducido de personas (entre cinco, nueve o quince, según el número de habitantes). Son elegidos por dos o cuatro años, con renovación bienal de dos o tres miembros, según el turno establecido. El concejo determina la política local fijando los objetivos a cumplir; aprueba las ordenanzas; establece el rumbo y extensión de los servicios públicos y asuntos diversos. El concejal de más votos es el presidente, sin más poder que los restantes. No es el verdadero alcalde, sino más bien presidente a los efectos clásicos de presidir sesiones, dirigir deliberaciones y representar al concejo.

- b) El Gerente. Administrador profesional con experiencia y altamente capacitado, sin filiación política; nombrado por el concejo de manera discrecional sin tener en cuenta ningún requisito esencial, excepto el de su competencia. El gerente está sujeto al recall o revocación del mandato y a la acción fiscalizadora del concejo quien cubre sus honorarios; interviene en las deliberaciones del concejo, informa, propone, elabora el presupuesto, dirige todos los departamentos administrativos y concentra en sus manos todos los poderes.

Los departamentos son normalmente cinco, pero a la inversa del gobierno por comisión, no los preside un miembro del concejo, sino un funcionario profesional, bajo la vigilancia y dirección del gerente.

En forma general las facultades del gerente son:

1. Ser consejero o asesor técnico del concejo en asuntos municipales.
2. Agente ejecutivo de las ordenanzas y acuerdos del concejo.
3. Nombramiento y remoción de los empleados municipales.
4. Reúne en su persona plenos poderes de gestión y ejecución.

Ventajas:

1. Simplicidad, es fácil de captar su organización: concejo con poderes plenos, gerente dependiente con poderes de gestión. Líneas de autoridad y responsabilidad claramente definidas, sin posible confusión.
2. Concentración racional de autoridad.
3. Administración unificada.
4. Administración experta.
5. Control del gerente por un órgano representativo de elección popular, cuyos miembros están sometidos al recall o revocación del mandato.
6. Eliminación de los compromisos políticos en la figura del gerente.

Defectos:

1. Actuación del gerente de manera deshumanizada y fría.
2. Dificultad práctica de encontrar gerentes competentes.
3. Posibilidad de que los concejales se dejen influir en la selección y remoción del gerente por los motivos políticos.
4. No es representativo.

Implementaron este sistema especialmente ciudades pequeñas y medianas, con poblaciones de diez mil habitantes o un poco más. A finales de los años treinta ciudades importantes lo adoptaron, entre las que destacan Cincinnati, Dallas, Fort Worth, Kansas City y San Diego, etcétera.¹²⁹ La mayor parte de ellas incluyeron el plan en sus Cartas Municipales; para la década de 60s y 70s existían más de 1642 ciudades importantes. En la década de los noventa era un 43% de las municipalidades.¹³⁰

Resumiendo, el Gobierno por Gerente lo constituye generalmente un concejo de cinco, nueve o quince miembros de elección popular, que le corresponde la adopción de resoluciones generales y un Manager (Gerente) o llamado de igual forma Regente retribuido, nombrado por el concejo sin término fijo, y pudiendo ser separado en cualquier momento. El Manager preside el concejo -salvo excepciones-, con voz y sin voto; asume las funciones administrativas, desarrolla el presupuesto, nombra los empleados y ejecuta las resoluciones del concejo. Esta modalidad es implementada por ciudades pequeñas y medianas; los grandes centros metropolitanos siguen el formato de Alcalde-Concejo. En los últimos años ha perdido importancia por la creciente demanda de los contribuyentes de nombrar a sus funcionarios.

¹²⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, op. cit., p. 283.

¹³⁰ Toinet Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos, op. cit., p. 244.

En conclusión, el hecho de cada estado de la federación regule a sus municipalidades de acuerdo a sus características territoriales, desarrollo económico y población, origina una amplia variedad de regímenes municipales; es decir, en un mismo estado de la unión americana pueden existir ciudades o municipios con cartas muy distintas entre sí. No hay uniformidad en su otorgamiento.¹³¹

Forma de Integración y Funciones del Municipio

Si de cierta idea podemos estar seguros, es que desde el instante de la independencia norteamericana hasta el momento actual, la evolución de su régimen municipal se ha desarrollado ininterrumpidamente en un esquema de diferenciación de poderes y concentración del ejecutivo en la mayoría de los casos.

La organización municipal en los Estados Unidos tiende a reproducir los principios y métodos del Gobierno Federal y de los gobiernos de los estados miembros; en especial la separación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que es un rasgo característico de las constituciones americanas.

En principio, la influencia de la metrópoli se hizo sentir sensiblemente en el gobierno norteamericano organizado según el sistema de separación de poderes. La posición independiente del alcalde frente al concejo constituye en este país el final de una evolución institucional, como consecuencia de las tesis de la independencia de los poderes públicos.

Podemos concluir que hoy como ayer, la democracia y división de poderes son el eje del Gobierno de los Estados Unidos en todos sus niveles. La concentración de

¹³¹ Puede consultarse a: Martins, Hugo Daniel. El Municipio Contemporáneo, op. cit., pp. 77-78.

poderes y concentración de responsabilidades son los pilares sobre los que se asienta el gobierno que toma a su cargo la dirección de los negocios de la ciudad.

Siguiendo en cierta forma el tema de los “Órganos que forman el Municipio”, que describió de manera pormenorizada las tres formas de régimen municipal más comunes en los Estados Unidos, es conveniente precisar su mecanismo de integración y cuales son las funciones específicas que cada uno de sus órganos de gobierno realiza para cumplir con el mandato de su comunidad.

Las ideas que se exponen a continuación ya fueron analizadas en detalle en el título anterior, aquí sólo retomaremos conceptos generales de ellas, adicionando algunos puntos que las enriquecen y que no se contraponen en ningún momento.

Forma de integración

1. El municipio organizado con la estructura Alcalde-Concejo municipal. Se integra de forma democrática, es decir, tanto el alcalde encargado de la función ejecutiva, como el concejo que atiende las funciones legislativas y actúa como contralor, son electos por voto universal y directo de los habitantes de la municipalidad.

Las relaciones entre el alcalde y el concejo municipal presentan dos características que tienen su origen en la forma o grado de poder de decisión del alcalde:

- a) Alcalde débil, con pocos poderes; la administración municipal la desempeñan juntas de funcionarios designados por el concejo o electos popularmente.
- b) Alcalde fuerte, cuenta con amplios poderes, y el concejo asume el papel de órgano asesor.

En los casos de alcalde fuerte, puede asumir las siguientes obligaciones y facultades en forma general:

- a) Informar a la asamblea cuando se lo soliciten.
- b) Dirigir un mensaje anual a la asamblea para informar de la gestión realizada durante ese período.

Sus facultades generales son las siguientes:

- a) Asistir a las sesiones de la asamblea con voz, pero sin voto.
- b) Puede presentar iniciativas a la asamblea que deben discutirse.
- c) Asimismo, nombra empleados, prepara el presupuesto, realiza funciones de gestión y tiene facultades reglamentarias.

2. El municipio organizado con el régimen de comisión. El poder lo ejerce una comisión presidida por un alcalde-presidente, con funciones de representación municipal y de director de los debates. Los demás comisionados tienen a su cargo un departamento municipal cada uno, en ciertos casos atienden actividades en forma conjunta.

Todos los miembros son electos por el voto universal y secreto del pueblo; su período de gobierno puede ser entre dos y cuatro años. Este tipo de gobierno adquiere características muy peculiares:

- a) En la selección de los comisionados se toma en cuenta el mérito individual.
- b) Es elección por candidatos no por partidos.

c) La legislación es sometida a ratificación popular.

d) Pueden ser destituidos los comisionados en cualquier momento por el electorado.

3. Régimen del Concejo-Manager o Regente. El concejo designa al gerente encargado del órgano ejecutivo y jefe de la administración total del municipio. El manager es un profesional universitario y experto en administración.

El concejo por lo regular de 5 o 9 personas, es electo popularmente por un período de dos a cuatro años, y es presidido por un gerente que desempeña funciones de representación. Aplica en tal sistema la iniciativa ciudadana, la revocación del mandato y el referéndum.

Es importante señalar que el manager nombra a los empleados y ejecuta las resoluciones de la Comisión o Concejo.

Funciones del Municipio

Como hemos señalado anteriormente no hay un estatuto general para los municipios, cada estado de la Unión esta facultado para emitir las actas constitutivas (Charters) de los gobiernos municipales de conformidad con el tamaño u ubicación geográfica; en ellas se especifican los límites territoriales, objetivos, estructura y funciones que les corresponden. Ahí se establece lo que pueden o no hacer en su actuar cotidiano, sin tener que entrar en conflicto con las leyes estatales por la competencia de las acciones o atención de problemas que demandan una solución inmediata.

Las actas constitutivas o cartas entran en tal cantidad de detalles, que los poderes municipales están claramente señalados en todos los temas necesarios para la comunidad; pasando por los asuntos de seguridad ciudadana, educación, multas

que puede cobrar, reglamentación de jardines, tipos de impuesto, autorización de comercios y otros. Por ejemplo la carta de la ciudad de Nueva York, al igual que diversas constituciones locales, es amplia en cientos de hojas.

En este contexto tan diverso en el diseño de sus estructuras y facultades plasmadas en sus legislaciones estatales, no realizaremos aquí un análisis particular de ellas, sin embargo, hay responsabilidades aplicables para todos.

Los gobiernos municipales tienen como responsabilidad principal atender los siguientes rubros de servicios básicos en su comunidad:

1. Obras públicas locales.
2. Administración de justicia menor.
3. Salubridad pública (códigos sanitarios y reglamentos de salud).
4. Educación (en este rubro pueden traslaparse las funciones con los distritos escolares).
5. Servicios públicos (recolección de basura, apoyo de bomberos en caso de siniestro, transporte, vivienda).
6. Orden público (servicios de policías municipales).
7. Cobro de multas e impuestos locales (tasa de impuesto sobre propiedad y sobre giros comerciales).
8. Reglamentación de parques y jardines.

9. Planeación urbana para diseñar la ciudad del futuro o lo que puede llamarse ciudades redes.

10. Planes de Seguridad. Después del 11 de septiembre de 2001 las municipalidades y sus alcaldes, siguiendo los criterios federales del Secretario de Seguridad Interna de los Estados Unidos, han replanteado sus funciones y planes de seguridad local, que en primera instancia estaban diseñados para enfrentar desastres o posibles ataques con armas de destrucción masiva. Ante los acontecimientos que se presentaron en esa fecha los alcaldes de todo el país rediseñaron sus estrategias en la materia, considerando ahora como prioridad la lucha contra el terrorismo en todas sus manifestaciones. Los recursos financieros que se utilizan son casi exclusivos de sus impuestos locales.

Es tan importante el tema que fue parte de la agenda de trabajo de la reunión de la **Asociación Internacional de Alcaldes**, que se llevó a cabo en la ciudad de Denver, Colorado, en 2003. De igual forma ha sido incluido como rubro prioritario en el grupo de trabajo de seguridad nacional de la **Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos (USCM)**.

Tipos de relación entre el Municipio y otras instancias territoriales

En los Estados Unidos de América se ha desarrollado un federalismo dinámico, en constante evolución, adaptado a las necesidades de su sistema político; adquiriendo en este proceso diversos adjetivos que describen matices de su funcionamiento. De forma paralela se crearon diversos organismos federales de cooperación y de estudio para coadyuvar con propuestas viables a los estados, municipios y otras unidades de gobierno.

De este modo, numerosos organismos federales proporcionan servicios y subvenciones directamente a las entidades locales, en donde se ubica el municipio objeto de nuestro estudio.

El sistema federal es la institución de mayor importancia de la política interna norteamericana; técnicamente se refiere a las relaciones entre los gobiernos nacional y estatal; sin embargo, en estos momentos la política norteamericana está muy influida por los gobiernos locales. Por lo tanto, es necesario que las interacciones entre los tres niveles se tomen en cuenta en cualquier análisis de la política federal moderna.

Ante este panorama es importante entender como funciona el sistema federal y de que manera influye en la vida de los norteamericanos; ya que ellos nacen, se educan, se casan o se divorcian, se emplean, se alojan y son atendidos en la mayoría de los casos, de acuerdo con políticas diseñadas por las instituciones federales, estatales y locales (se incluye en este rubro al municipio).

En el federalismo norteamericano se presenta un sistema de reglas para dividir las responsabilidades políticas públicas entre un gran número de organismos gubernamentales autónomos. Las entidades son autónomas en el sentido que recaudan sus propios impuestos y seleccionan a sus propios funcionarios, empero también están ligadas por normas que regulan las acciones comunes.

Los Estados Unidos de América es el Estado más “gobernado” del mundo. Según el censo de 2002 existen más de 87.000 unidades diferentes de gobierno; 50 estados cuya autonomía y existencia permanente es garantizada por la Constitución federal, realizan actividades dentro de un amplio espectro de políticas, y amplían permanentemente sus áreas de responsabilidad por medio de acciones innovadoras en cuanto a seguridad vial (leyes de cinturones de seguridad), protección del medio ambiente (de ley sobre botellas), y economía (programas de desarrollo económico). En la nación americana, como se ha

comentado, cada estado ha creado su propio sistema legal y administrativo, lo que ha dado 19.429 Gobiernos Municipales; 35.052 Distritos Especiales, y más de 13.506 Distritos Escolares. Excepto unos 12.000 Distritos Especiales, cada una de estas unidades tiene su propia potestad tributaria, sus propios funcionarios y autoridad para actuar en nombre de determinado público.

Algo importante de resaltar es que basados en los datos anteriores podemos calcular que cerca de 500.000 funcionarios son elegidos, y trabajan con millones de funcionarios designados para llevar adelante esas responsabilidades estatales y locales.¹³²

La cantidad de gobiernos independientes es tan grande, que es posible que se interfieran entre sí durante sus operaciones normales, y muchos de estos choques son probables fuentes de conflictos; superados siempre por la voluntad política de los gobernantes y por el espíritu de colaboración que prevalece en la mayoría de las grandes ciudades/municipios para trabajar con la entidad estatal o federal en beneficio de sus residentes.

Ejemplos de conflictos de jurisdicciones: una ciudad decide construir un incinerador de basura en los suburbios, pero adyacente a un costoso complejo habitacional de una ciudad vecina, seguramente escuchara quejas de sus vecinos. Un estado que prohíbe la circulación por sus carreteras de camiones de mayor tamaño recibirá claros reclamos de funcionarios de todas las municipalidades, cuyas calles se vean congestionadas -resultando costoso su mantenimiento- por camiones a los cuales les está prohibido transitar por las carreteras estatales.

Los primeros años del siglo XXI dan muestra clara de lo que debe desarrollar el nuevo federalismo; dando un giro histórico hacia la creciente implicación del Estado y el gobierno municipal en asuntos que no se tenían contemplados en la

¹³² Véase: U. S. Census Bureau, 2002, Census of Governments, Table 415 Number of Governments Units by Type: 1952 to 2002. Preliminary Report No. 1 Series GC02-1 (P)
<http://www.census.gov/www/cog2002.html>.

agenda de trabajo, por ejemplo la cuestión de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. En este nuevo escenario el gobierno federal permanece como guía y eje articulador importante en muchas áreas de desarrollo del sistema público; su apoyo financiero es fundamental para ejecutar muchos proyectos en los estados y en los municipios. En los Estados Unidos de América el éxito de la administración de un alcalde depende de su habilidad para tratar con el triángulo federal, así como de su capacidad para hacer frente al pluralismo para atacar problemas en la vía pública de su jurisdicción local.

Es importante anotar que cuando el desarrollo ideal de los asuntos choca con una realidad específica y no hay entendimiento, ni solución de la problemática local, suele suceder que el alcalde culpe al gobernador, el gobernador al Presidente, el Presidente al alcalde y los dirigentes de las comunidades culpen a los tres. Por ello, ante la complejidad de las necesidades de la ciudad moderna, existen alcaldes que buscan una relación más cooperativa y armoniosa con los gobiernos de más alto nivel.

La conclusión general que nos arroja esta observación, es que el gran número de unidades gubernamentales que buscan poderes y recursos fiscales estables y seguros, provoca que las relaciones intergubernamentales en la nación americana sean de gran competitividad, y en ciertos momentos de invasión de jurisdicciones; hecho que produce inevitablemente un conflicto permanente entre los diferentes niveles de gobierno. Esta situación no significa que el sistema no funcione o que sea un caos; por el contrario en el caso particular del municipio, figura jurídica que cumple un papel importante en la atención de demandas de la población y se ubica en la tradición más antigua de los estadounidenses que ven en él a la comunidad hecha gobierno. Los avances en las relaciones intergubernamentales de los últimos años -a partir del 2000-, han hecho que la ciudad se asuma como socia del estado y negocié de manera directa recursos o ejecución de responsabilidades sociales del gobierno federal o estatal.

El estudio de la ciudad es tan diverso en teorías como en posiciones políticas que genera escenarios donde se le puede ver como una institución sin solución o en crisis permanente; por ejemplo, el investigador **Duglas Yates**, en su obra **La Ciudad Ingobernable** señala, “el federalismo de “pasarse el paquete” es, en esencia, una competencia vertical en el gobierno americano”. Y que, “existe un patrón de competencia horizontal que tiene consecuencias negativas para el sistema americano. Este patrón puede llamarse rivalidad de mercado libre-competencia horizontal entre jurisdicciones locales similares, estado contra estado, ciudad contra ciudad y suburbio contra suburbio. Este patrón es común en la competencia entre ciudades para proteger sus ventajas sociales y económicas al mismo tiempo que tratan de evitar en incurrir en nuevas cargas sociales y económicas”.¹³³

Esta variedad de actuaciones y competencias, significa competencia de mercado libre, porque la actual estructura del federalismo americano permite a las localidades actuar como firmas autónomas relativas, buscando industrias y residentes productivos y evitando los improductivos.

Forma de Relaciones en el Federalismo Americano

Sin el propósito de realizar un recuento detallado de la evolución del federalismo norteamericano hasta nuestros días, es importante mencionar etapas que replantearon su funcionamiento institucional para solucionar inmediatamente problemas estructurales de su sistema político. Estas realidades afectaban y afectan positiva o negativamente a los gobiernos locales en general y de manera particular al municipio.

El programa denominado “**Nuevo Trato**” de los años treinta, cuarenta y cincuenta, expandió las funciones del gobierno federal y produjo las

¹³³ Yates, Duglas. La Ciudad Ingobernable. Primera Edición y única en español. México, editorial Edamex. 1979, pp. 101-104.

subvenciones federales para financiar programas sociales administrados por los estados y los municipios; en el caso de las municipalidades estos apoyos fueron destinados a las más importantes, sin que fuera necesaria la intervención de los estados; convirtiéndose en socias e hipotecando un poco su autonomía al tener cierta tutela no sólo del estado de origen, sino del gobierno federal. Se inaugura así el “**federalismo cooperativo**” que sustituyó al “**federalismo doble**”, en el cual el gobierno nacional y los estados tenían responsabilidades claramente definidas y separadas.

A mediados de los años sesentas el federalismo cooperativo tuvo su fin, dando lugar a los programas de lo que se llamó la **Gran Sociedad** del presidente Lyndon B. Jonson, que sancionó destinando recursos a programas donde los estados tenían poco interés. En estas décadas los recursos federales con frecuencia llegaban directamente a los gobiernos de los condados, ciudades, pueblos pequeños y mayores, distritos escolares y distritos especiales. La Gran Sociedad llegó a todas las áreas de las políticas públicas de los gobiernos en turno; por ejemplo, educación, seguridad, protección civil, conservación del patrimonio histórico, bibliotecas públicas, planeación y renovación urbana, parques, jardines, recreación, agua, drenaje, transporte y salud infantil.

Esta nueva forma de las relaciones intergubernamentales ha traído hasta nuestros días una serie de problemáticas financieras a los Estados Unidos por la enorme cantidad de participantes: gobierno federal, estados y más de 87 mil unidades locales; así como el universo tan amplio de áreas de atención. Asimismo, se crearon con ello, problemas administrativos y políticos que las subsecuentes administraciones federales han tratado de solucionar, reduciendo las aportaciones federales con perjuicio para los estados, gobiernos municipales y otras unidades locales. Es importante señalar que los gastos en subvenciones federales durante la administración del presidente William Clinton permanecieron estables con respecto a su antecesor, George Bush y así permanecen con su sucesor.

Ejemplos de las relaciones que se establecen en el federalismo y que tratan directamente los intereses del municipio y de la comunidad.

1. Mandatos no financiados. Se determinan a través de reglamentaciones que exigen que los estados actúen pero no les otorgan fondos para realizar esas actividades, por ello se llaman “mandatos no financiados”. Ante la inconformidad de los estados el Congreso Federal promulgó en 1995 la Ley de mandatos no financiados que prohíbe al gobierno federal aplicar nuevas exigencias a los gobiernos estatales y locales sin proporcionar los recursos necesarios.

2. Financiamiento Público. Si los gobiernos estatales y locales son responsables en mayor medida de la formulación e implementación de políticas públicas y del cumplimiento de los mandatos federales y estatales no financiados, sobre temas no contemplados en principio como medio ambiente, igualdad de oportunidades, atención a personas con capacidades diferentes, planificación y otros; es claro que se necesitan recursos externos y aumento en la capacidad fiscal de ellos. En tal sentido, las aportaciones federales siguen vigentes, aunque en algunos casos han decrecido o desaparecido, afectando su buen gobierno.

El panorama brevemente analizado ha traído como consecuencia en los Estados Unidos, la necesidad de “**reinventar su gobierno municipal**” y el de las jurisdicciones locales para buscar nuevas formas de financiar y suministrar los servicios por conducto de estrategias operativas como la descentralización administrativa; participación en mercados financieros, y competencia con los proveedores de servicios del sector privado; redefinición de sus usuarios como clientes; la exigencia legal de que las oficinas gubernamentales federales y estatales paguen impuestos y rindan cuentas, y privatizando la prestación de servicios, por ejemplo: eliminación de basura, desayuno de escuelas públicas o administración de una prisión por empresa privada; pero sobre todo una muy

importante que es el cobro real de sus servicios. De esta forma las ciudades y su forma de gobierno municipal dependerán menos de la ayuda federal.¹³⁴

3. Ayuda-Otorgada: Prueba en Papel. El gobierno federal se convierte en un tipo de banca pública, con ciertos proyectos en mente y las localidades se convierten en “compañías” financieras dependientes que buscan nuevos capitales de inversión, esta situación da mucho poder al gobierno federal que hace el papel de banquero, pero con beneficio para ciertas burocracias locales.

Defectos desde el punto de vista de la comunidad: las relaciones que estas concesiones fomentaron entre los expertos federales y locales en las burocracias de servicio social, no conducía a aumentar la participación de la comunidad ni a mejorar la atención de la necesidad de vía pública.¹³⁵

Desde la perspectiva federal el sistema era más problemático, producía una prueba administrativa para muchos de los involucrados, requería especificaciones detalladas del sistema, propuestas masivas de concesiones y amonestaciones y evaluaciones continuas.

4. Intervención Unilateral. Con la finalidad de combatir la pobreza, el gobierno federal interviene directamente en el gobierno de las ciudades estimulando la participación de los ciudadanos para resolver los problemas por sí mismos.

La Autonomía Municipal

El hecho de que cada estado de la federación regule a las municipalidades de acuerdo a sus características territoriales, desarrollo económico y población, origina una amplia variedad de regímenes municipales; es decir, en un mismo

¹³⁴ Katz, Ellis. El Federalismo Norteamericano, Pasado, Presente y Futuro, en Temas de la Democracia. Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos, USIS; www.usia.gov/journals/journals.htm. Edición Única en Español. Vol. No. 2, mayo de 1997. pp.2-6.

¹³⁵ Yates, Douglas. La Ciudad Ingobernable, op. cit., pp. 116-118.

estado de la unión americana pueden existir ciudades o municipios con cartas muy distintas entre sí, lo que se traduce en el grado de autonomía que logran obtener para desarrollar su vida cotidiana institucional e intergubernamental; entendiéndose por ella, la capacidad para realizar plenamente sus facultades y atribuciones descritas en su carta, sin que intervenga unilateralmente otro nivel superior de gobierno. En el otorgamiento de cartas no hay uniformidad, pudiendo adoptar alguna de las siguientes, que son las más comunes:

1. El Sistema de Autonomía o “Home Rule Charters Plan”. Este régimen adoptado por aproximadamente la mitad de los estados, le otorga a las ciudades grandes el derecho de redactar y aprobar por sí su propia carta. Es un procedimiento complicado y en principio le permite realizar todo lo que no está prohibido. En realidad mediante este método se determina con precisión lo que puede hacer o no hacer una ciudad. Las decisiones de su gobierno municipal sólo se refieren a sus asuntos internos, y no pueden ni tiene porque entrar en conflicto con las leyes estatales. De esta situación se han valido los estados para decidir que asuntos o problemas son de carácter municipal o estatal, para violentar o disminuir parte de su autonomía.
2. El Sistema “Special Charters System”. Es un régimen especial para determinada ciudad establecido por la ley.
3. El Sistema “Opcional Charters Plan”. Es una forma de elección de carta municipal de los regímenes establecidos por la ley.

Hugo Daniel Martins en su obra el Municipio Contemporáneo, menciona que desde principios del siglo XX en los Estados Unidos de América se desarrolló un conjunto de ideas jurídicas y una posición política que tomó el nombre de “Autonomía Municipal”, cuyos principios han sido desarrollados por dos autores norteamericanos: Wilcox y Deming.

D. E. Wilcox, principios básicos:

- 1.- La municipalidad tiene el derecho de elegir de entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que sean responsables de aplicar las leyes de la localidad.
- 2.- La ciudad goza de las facultades para definir su propia forma de gobierno de acuerdo a los fines de la ciudad.
- 3.- La localidad tiene facultades para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

H. E. Deming, afirma:

- 1.- La ciudad debe considerarse como “un gobierno local”. Una ciudad no es una división o distrito que deba administrar una autoridad externa, sino un gobierno. Es un problema de gobierno. La ciudad debe tener facultades para decidir por sí la política que deba seguir y organizar sus propios métodos.
- 2.- La ciudad debe tener poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales de la comunidad dentro de sus propios límites.
- 3.- Dentro de esos límites debe estar investida de todos esos poderes de gobierno no incompatibles con la Constitución o leyes del estado.
- 4.- Los electores de una ciudad sujeta a la Constitución del estado y a las leyes generales aplicables a todas las ciudades -no expuesta a la alteración o reforma caprichosa de la legislatura del estado-, deben gozar de libertad para elaborar y reformar su propia forma de gobierno local.

5.- Los candidatos designados para los cargos electivos de la ciudad deben representar los sentimientos locales dominantes acerca de los problemas de la política de la ciudad. Es decir, debe haber una política municipal distinta a la del estado.¹³⁶

Las ideas manejadas por estos autores han enriquecido, sin duda, la teoría sobre la autonomía de las ciudades; misma que se ha complementado con la experiencia que la propia realidad de cada localidad le exigió y le exige para responder a las necesidades y demandas de su población, así como, de las relaciones interinstitucionales llevadas a cabo en el marco de las leyes que regulan su actuación en el ámbito estatal.

En tal sentido, los principios jurídicos y políticos que se desprenden de las demandas y necesidades de la población en cada momento histórico de la vida institucional del municipio, es influenciado por el propio desarrollo económico, social, cultural y geográfico del estado del cual forma parte, y en esa medida adquiere mayor o menor autonomía. Por esta circunstancia fundamental las grandes ciudades que forman áreas metropolitanas tienen un amplio margen de actuación en comparación con ciudades medianas o pequeñas, por no mencionar las poblaciones rurales. Sin embargo, hay dos principios básicos que caracterizan a los gobiernos municipales y locales de todo el país; uno es el fortalecimiento de la democracia, y dos, el respeto de su autonomía.

Autonomía Política

Como hemos señalado en los puntos anteriores, la Constitución federal no hace mención de los gobiernos locales y deja a los estados en completa libertad para diseñar y aplicar sus propios sistemas estatales. Por esta razón los gobiernos locales tienen un status igual al de los organismos locales en los Estados unitarios: no son totalmente autónomos, los espacios de autoridad que les

¹³⁶ Véase a: Martins, Hugo Daniel, op. cit., pp. 34-35.

corresponde están cuidadosamente definidos e interpretados estrictamente; su existencia puede concluir en cualquier momento por la acción de la legislatura estatal, por la clara superioridad legal de los estados en relación con los gobiernos locales.

En el caso particular de las ciudades grandes y medianas que adquieren su autonomía a través de la carta Home Rule, es más difícil de suprimir, ya que su autonomía tiene un origen constitucional; hay casos donde los grados de autonomía provienen de acciones legislativas traducidas en leyes ordinarias, lo que facilita retirar la categoría asignada por una ley similar.¹³⁷ En tal marco de referencia, los estadounidenses buscan que las legislaturas estatales estén en posición de minimizar o evitar totalmente los conflictos por medio de cuidadosas especificaciones de responsabilidad y supervisión.

La autonomía política se materializa en el derecho que tienen los ciudadanos de la localidad para elegir a sus funcionarios sin intervención de algún otro poder del estado; de igual forma en la facultad de definir su propia forma de organización y determinar de acuerdo al método de gobierno que adopte el fin o esfera de su gobierno, es decir, la ampliación o restricción de sus poderes municipales de conformidad con los principios políticos que se generen en la localidad, los cuales deben estar, inevitablemente sustentados en el tipo de carta constitutiva otorgada por la legislación estatal.

Para fortalecer su autonomía política en el ámbito de la legalidad otorgada, es importante mencionar tres figuras jurídicas que generan un vínculo muy estrecho entre gobernantes y gobernados en casi todos los municipios: la iniciativa popular (21 estados la consideran), el referéndum y la revocación del mandato o recall (17 estados establecen límites de plazo para prestar servicios en las legislaturas).

¹³⁷ Toinet. Marie-France. El sistema Político de los Estados Unidos, op. cit., p. 235.

Esta situación nos lleva a concluir que en pocos lugares del mundo existe un control tan extenso por parte de los electores municipales.

Como un dato adicional en el aspecto de la autonomía política, vale mencionar que en teoría dos terceras partes de las elecciones locales se llevan a cabo sin carácter partidista, aunque al final el electorado se define políticamente influenciado por muchos intereses económicos, sociales y culturales, así como de grupos de poder de la localidad; por ejemplo, los grandes empresarios pueden presionar a los gobiernos municipales o candidatos postulados con trasladar su compañía o reducir su producción si no se manifiestan de acuerdo con sus intereses. Hay casos que altos funcionarios de las grandes compañías llegan a ocupar cargos de elección o nombramiento; los cuales no aprueban o aprobarían leyes contrarias a los intereses sus patrones.¹³⁸

Autonomía Financiera

El estado al otorgar a las municipalidades su carta donde se precisan sus límites territoriales, su estructura de gobierno, sus competencias, potestades y facultades, incluye las correspondientes a la materia financiera que es uno de los ejes fundamentales para poner en marcha ese complejo aparato administrativo y político que debe atender las necesidades y demandas de la población de su comunidad; así como aquellas responsabilidades trasladadas por el gobierno federal y local en el marco de acuerdos de colaboración y de mandatos legales federales y estatales.

En muchos casos si estos mandatos no vienen acompañados por los respectivos financiamientos complementarios, terminan por afectar los recursos destinados a otros servicios necesarios; mismos que son pospuestos en tanto se cumple con lo urgente y prioritario del momento. Por ejemplo, los programas de seguridad nacional en la lucha y combate del terrorismo, que partir del 2001 vinieron a

¹³⁸ Domhoff, G. William. ¿Quién Gobierna Estados Unidos?, Vigésima Edición en Español. México. Siglo XXI Editores. 2003, pp. 194-196.

cambiar las responsabilidades en la materia de toda la estructura de gobierno de los Estados Unidos.

Los rubros importantes de donde provienen los recursos municipales son el impuesto sobre propiedad territorial, la venta de sus bienes inmuebles, multas, cobro de servicios, cobro sobre uso de bienes, impuestos comerciales, subvenciones federales y estatales, y otra serie de impuestos indirectos que las legislaturas estatales establecen para estar en condiciones de cumplir con sus responsabilidades.

Es importante retomar aquí lo señalado por el profesor estadounidense Ellis Katz en su ensayo denominado “Los Gobiernos Estatales y Locales ante el Cambio”, que indica que los gobierno locales -considerando en este rubro al municipio-, siguen dependiendo mucho del impuesto a la propiedad, representando casi el 75 por ciento de sus ingresos; sin embargo estos han sido limitados por enmiendas constitucionales en los años de 1980 y 1990. Tal realidad ha sido enfrentada de tres formas:

1. En la medida que aumentan de los impuestos estatales se puede destinar mayor ayuda a los gobiernos locales.
2. Autorizaciones a los gobiernos locales para decretar nuevos impuestos; por ejemplo señala el profesor Katz, el caso del estado de Pensilvania, facultando a la ciudad de Filadelfia a decretar un impuesto del uno por ciento sobre las ventas y un impuesto sobre los sueldos, limitado a sus ciudadanos.
3. A través de la innovación y el ahorro del gasto en la prestación de sus servicios.

En el marco de lo que se ha llamado “reinvención en los gobiernos locales”, se privatizaron muchos servicios locales; se negociaron nuevos contratos de trabajo,

se cobró el costo real de los servicios, y se adoptaron experiencia exitosas del sector privado para equilibrar los presupuestos.¹³⁹

Autonomía Administrativa

La autonomía administrativa en los gobiernos municipales tiene sustento jurídico en su carta o acta constitutiva que establece la estructura de gobierno; facultades y competencias, mismas que se traducen en acciones y servicios que deben dar respuesta a las demandas y necesidades de su población. En este escenario se construye todo el aparato burocrático necesario para garantizar el funcionamiento de las responsabilidades del ejecutivo y de los diversos departamentos operativos a su cargo; así como del propio concejo que asumirá el rol que le corresponda de conformidad a la modalidad del gobierno imperante en la localidad.

Todos los mecanismos operativos en la administración del municipio deben estar en su carta; documento que materializa su autonomía. Los elementos de administración serán tantos dependiendo del tamaño de la ciudad y de los servicios que atiende en la comunidad. Hay que tener presente que la mayoría tienen facultades para fijar y cobrar impuestos locales, prestar servicios en múltiples ramas y en ciertos casos hacerse cargo de funciones sociales federales o locales.

En nuestros días los estadounidenses dependen totalmente de la administración de sus gobiernos locales en una amplia gama de funciones que antes realizaban por su cuenta; por ello, y ante la enorme urbanización del país y el crecimiento poblacional los contribuyentes necesitan una forma eficiente y eficaz en la atención de sus asuntos en la jurisdicción local.

¹³⁹ Katz, Ellis. Los Gobiernos estatales y locales ante el cambio: Experimentos contemporáneos en el laboratorio de la democracia. Temas de la Democracia. Gobiernos estatales y locales: Adaptarse al cambio. Octubre 2003. Periódico electrónico del Departamento de Estados Unidos., infoUSA, información EE.UU. Programas de Información Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos. 2005, pp. 10-11.

En este contexto, el profesor Ellis Katz, nos menciona que estos entes locales han sido los principales innovadores en la prestación de servicios en la unión americana; siendo las ciudades y otros gobiernos locales quienes proporcionan la mayoría de los servicios. En tal sentido, fue necesario examinar la forma en que servían a los usuarios para pensar ahora en ellos como “clientes”; situación que les permitió a los gobiernos volverse más emprendedores; tener una misión clara, orientada a resultados, y con un propósito fundamental de satisfacer las necesidades de sus “clientes”. Se pusieron en marcha principios administrativos para racionalizar los recursos y “lograr más con menos”. En todo este proceso tuvo un papel importante la privatización de servicios que terminaron con la burocracia de muchas ciudades.¹⁴⁰

El largo y complicado proceso de modernización gubernamental en el municipio, no sólo ha permitido incorporar cambios sustanciales en la forma de prestar los servicios públicos, sino que modificó la estructura operativa de su gobierno y sus estrategias de comunicación con sus ciudadanos; estando en contacto permanente; transparentando sus acciones y abriendo espacios públicos para conocer cómo toman decisiones que afectan o benefician a todos; por ejemplo, las “leyes a la luz del sol” que obligan que en las reuniones de funcionarios puedan estar presentes la prensa y el público.

Problemas del Municipio Norteamericano

Hemos señalado que el régimen de gobierno local de los Estados Unidos es un enorme mosaico de jurisdicciones que en la mayoría de los casos se complementan en las funciones que desarrollan, en otros se llegan a duplicar, generando confusión a los usuarios de servicios; lo cual hace difícil o complicado su funcionamiento. Esta realidad aplicable de manera general, también es válida o

¹⁴⁰ Katz, Ellis. Los Gobiernos estatales y locales ante el cambio: Experimentos contemporáneo en el laboratorio de la democracia, op. cit., p. 12.

tiene que ver con las ciudades y su estructura de gobierno municipal, quienes se ven afectadas en su desarrollo por las condiciones que describimos a continuación, y que sin duda afectan la vida de sus ciudadanos inmersos en competencias federales, estatales, municipales, de condado, de distritos escolares y de distritos especiales; así como de poderes fácticos que influyen en su desempeño y composición de sus órganos.

1. Influencia de grandes empresarios en la vida política del municipio a través de presión a los gobernantes en turno o a los candidatos para manifestarse de acuerdo a los intereses de sus compañías; en caso contrario se amenaza con reducir la producción o trasladar la empresa a otra localidad.

2. Promoción de altos funcionarios de grandes compañías para ocupar cargos de nombramiento o elección en el gobierno municipal, mismos que no aprobarían una ley o asunto a la cual se opongan sus patrones.

3. Control de un punto de interés de la vida política local por parte de la élite del poder, con el ánimo de no afectar sus negocios; por ejemplo el comité de finanzas del alcalde.

4. Control de recursos extra-gubernamentales que influyen en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales del gobierno municipal; por ejemplo la propiedad de diversos medios de comunicación, el control de la publicidad, las asociaciones cívicas y fundaciones.¹⁴¹

5. Conflictos y competencias con otras jurisdicciones locales por las prerrogativas que asignan los gobiernos estatales o federal para desarrollar proyectos específicos y de interés local.

¹⁴¹ Domhoff, G. William. ¿Quién Governa Estados Unidos?, op. cit., pp. 195-196.

6. Multiplicación de la burocracia municipal que afecta la administración de los bienes y servicios.

7. Dificultades para establecer acuerdos de cooperación con otras unidades locales de gobierno que en muchos casos tienen intereses diferentes u opuestos; por ejemplo, la consolidación de áreas metropolitanas entre municipios muy ricos y otros pobres, viendo unos sus impuestos mancomunados en la distribución.

8. Los gobiernos municipales no están alejados de la corrupción que se puede presentar en todos los niveles del gobierno, ya sea por sobornos para autorizaciones o por influencia de los poderes fácticos en las altas esferas de toma de decisiones.

9. Comportamiento clientelar de las maquinarias partidistas nacionales en las grandes ciudades; lo cual inhibe la participación política de sectores importantes de la sociedad.

10. La intervención del estado para decidir que un asunto o problema no es de carácter municipal, sino estatal.

11. Establecimiento por parte del estado de criterios fiscales más rigurosos que de alguna forma afecta su autonomía.

12. Encarecimiento de los servicios que presta, lo cual genera descontento en la población.

13. Aumento en muchos casos de la dependencia a los gobiernos estatales y federal para la prestación de servicios; falta analizar si esto los hace más eficientes.

14. Crecimiento de las expectativas de desarrollo y menor capacidad financiera.

15. Impacto de los cambios sociales y tecnológicos en la vida de las ciudades, como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. El Departamento de Seguridad Nacional ha establecido equipos de respuesta inmediata y programas de educación ciudadana para reaccionar ante potenciales ataques.

Estos son algunos elementos que sintetizan la amplia y compleja variedad de problemas de los gobiernos municipales, y son temas de debate en la agenda política de los Estados Unidos que busca replantear el funcionamiento de su sistema federal. En los últimos años se ha señalado la necesidad de regresarle más poder a los estados y a los gobiernos locales, ya que el proceso de centralización que avanzó en las últimas décadas debilitó la responsabilidad local y la democracia.

Es común mencionar que si Estados Unidos quiere encontrarle soluciones efectivas a problemas como la delincuencia, la educación, la asistencia social y la recuperación de las ciudades, deben ser aplicadas por los estados con la estrecha colaboración de sus comunidades locales. Es un enorme reto y una oportunidad para delinear el perfil de la ciudad del siglo XXI y de su gobierno integrado de forma democrática por sus ciudadanos.

Semejanzas y Diferencias con los Municipios Latinos

En este punto se establecerá una descripción comparativa de las características más representativas de las municipalidades norteamericanas, tomando como base principal la información contenida y analizada en el trabajo. Se anotará la estructura de gobierno, funciones generales, posición o nivel en su sistema federal, mecanismos de integración y otros aspectos generales comparativos que nos permita conocer elementos análogos entre las municipalidades norteamericanas y las de origen latino.

Semejanzas

Municipalidades en los Estados Unidos

1. Son consideradas unidades de gobierno local en el sistema de Estado federal.
2. Su naturaleza jurídica tiene sustento en la Constitución del estado del que forma parte.
3. Tienen un régimen jurídico propio basado en el tipo de carta o acta constitutiva que le otorga la constitución estatal.
4. Su estructura de gobierno esta formada por dos órganos, uno de carácter ejecutivo que recibe el título de alcalde, y otro con funciones legislativas en temas de su competencia denominado concejo.
5. El titular del órgano ejecutivo y los integrantes del concejo son elegidos por el voto popular, con excepción del gerente municipal que es contratado por los integrantes de la comisión gubernamental elegida.
6. Son entes autónomos de acuerdo al tipo de carta que se le haya asignado por la legislación estatal.
7. Tienen facultades tributarias y presupuestarias.
8. Son responsables de proporcionar servicios y cobrar por ellos.
9. Pueden recibir recursos federales y estatales para coordinar el otorgamiento de ciertos servicios.

10. Para su desaparición se necesita un fundamento legal contenido en la constitución local o en la legislación ordinaria.

11. Tienen autonomía administrativa para coordinar las diversas ramas de su administración.

12. En la mayoría de los municipios se considera la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato.

13. Están facultados para asociarse con otras unidades de gobierno local para atender problemas comunes, y con otros de carácter internacional para intercambiar información sobre experiencias exitosas.

Municipios de Origen Latino

1. Son considerados como el primer nivel de gobierno en el sistema federal.

2. Su naturaleza jurídica tiene sustento en la Constitución del estado del que forma parte, así como en la Constitución Nacional.

3. Tienen un régimen jurídico propio basado en la Constitución estatal y nacional. No son descentralizaciones administrativas.

4. Su estructura de gobierno esta formada por dos órganos, uno de carácter ejecutivo que recibe el título de alcalde o presidente, y otro con funciones legislativas en temas de su competencia denominado concejo municipal.

5. El titular del órgano ejecutivo y los integrantes del ayuntamiento (concejo) son elegidos por el voto popular por un período de años.

6. Son entes autónomos de acuerdo a la categoría que se le haya asignado por la legislación estatal y/o nacional; por ejemplo en Argentina. En México no hay categorías.

7. Tienen facultades tributarias y presupuestarias autorizadas.

8. Son responsables de proporcionar servicios y cobrar por ellos.

9. Pueden recibir recursos federales y estatales para coordinar el otorgamiento de ciertos servicios.

10. Para su desaparición se necesita un fundamento legal contenido en la constitución local y/o nacional, o en su caso en la legislación ordinaria.

11. Tienen autonomía administrativa para coordinar las diversas ramas de su administración.

12. En algunos municipios se considera la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato.

13. Están facultados para asociarse con otras unidades de gobierno local para atender problemas comunes, y con otros de carácter internacional para intercambiar información sobre experiencias exitosas.

Diferencias

Municipalidades en los Estados Unidos

1. La Constitución de los Estados Unidos de América no hace referencia a los gobiernos municipales. Es facultad de los estados determinar a sus gobiernos

locales; categoría donde se ubican condados, distritos escolares, distritos especiales, gobiernos municipales de las ciudades, pueblos y aldeas.

2. Los gobiernos municipales más comunes pueden ser de tres tipos: gobierno de Alcalde-Concejo; Gobierno por Comisión y Gobierno por Gerente, también llamado Regente.

3. El grado de autonomía se determina en las cartas o actas constitutivas otorgadas por la constitución estatal o las leyes ordinarias.

4. Los municipios tienen que convivir con miles de unidades de gobierno con intereses distintos y en ocasiones contrapuestos. Esta realidad genera múltiples jurisdicciones y en ciertos casos confrontaciones.

5. No hay un tipo general de gobierno municipal para todos los estados de la unión.

6. Los funcionarios tienen determinado un período de gobierno, sin embargo pueden ser reelectos de manera inmediata.

7. Existe la posibilidad de contratar un funcionario para que cumpla con las funciones ejecutivas.

8. Quienes asumen el modelo de gobierno municipal son las ciudades grandes, aunque existen localidades pequeñas que lo adoptan.

9. Tienen mecanismos jurídicos para controlar el mandato de los funcionarios municipales que son el referéndum y la revocación del mandato, y formas directas de participación ciudadana a través de la iniciativa popular.

Municipios de Origen Latino

1. La Constitución Nacional de cada país establece su marco normativo general, mismo que es retomado por las constituciones locales para determinar las leyes o reglamentos municipales. Estos criterios jurídicos nacionales y estatales son el fundamento para que los ayuntamientos (concejos) emitan sus normas locales.
2. En los municipios de origen latino hay una estructura municipal y competencias específicas señaladas por la Constitución Nacional, mismas que las entidades federativas deben respetar, independientemente de la entidad que corresponda.
3. Se pueden establecer ciertas categorías para los municipios basados en su capacidad económica, geográfica o social, pero siempre respetando el marco general constitucional del municipio.
4. En la estructura del Estado federal sólo se consideran tres niveles u órdenes de gobierno; independientemente de la descentralización administrativa que se realice para operar ciertos servicios o administrar bienes públicos.
5. Hay en la Constitución Nacional, lineamientos o principios generales de estructura municipal que los estados deben respetar para no entrar en contradicción con la norma superior.
6. Existe la reelección de los funcionarios municipales sujetos al voto popular, aunque no de manera inmediata en algunos países.
7. En los municipios de origen latino el alcalde y los integrantes del ayuntamiento son elegidos por el voto popular. Para la integración de este cuerpo municipal se pueden establecer procedimientos proporcionales con la finalidad de garantizar la pluralidad ideológica de la comunidad.

8. Con excepción de las grandes ciudades, en la mayoría de los casos tienen una gran dependencia de los recursos federales y estatales.

9. Predomina de manera excesiva la cuestión ideológica partidista en los asuntos económicos, sociales, administrativos y culturales de la localidad.

10. Existe una diferenciación muy marcada entre municipios pobres y municipios ricos en la geografía estatal.

11. tienen un corto período de gobierno.

12. En las grandes ciudades que funcionan como capitales de los países no funciona un gobierno municipal. En los últimos años han adquirido cierto grado de autonomía, aunque no de forma total; ejemplo las ciudades de Buenos Aires en Argentina, y el Distrito Federal de Brasil.

Instituciones Internacionales y Locales de Apoyo para las Ciudades y Condados

Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA)

Esta organización profesional fundada en 1914, es integrada en la actualidad por profesores, gerentes, administradores y asistentes gubernamentales en ciudades, pueblos, condados y otras unidades de gobierno regionales en el mundo. En sus inicios **ICMA** dio a sus miembros y a los gobiernos locales en Estados Unidos asistencia técnica y administrativa, capacitación y recursos informativos. Durante siete décadas se generó un trabajo intenso a nivel interno, y a partir de 1989 sus programas empezaron a apoyar ciudades y zonas regionales en el exterior; organizando programas para formar parejas de ciudades, condados, regiones y de organizaciones de Estados Unidos con sus pares en el exterior; un ejemplo de ello es la asociación formada entre la ciudad de Haiphong, en Vietnam y la ciudad de

Seattle del estado de Washington, con el propósito de promover el turismo y las inversiones de empresarios de la ciudad vietnamita.

Para desarrollar otros programas importantes ICMA colabora con la **Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID)** estableciendo contratos, acuerdos de cooperación o donaciones para unir a las ciudades; una muestra es el denominado City Links o Lazos ciudadanos que centra sus esfuerzos en mejorar los servicios públicos básicos, el control ambiental, la administración financiera, el desarrollo económico y la salud. A través de este mecanismo **ICMA** otorga asistencia técnica a ciudades y países en vías de desarrollo, utilizando la estrategia de igual a igual, con el apoyo de las misiones de **USAID**.

Creación de Instituciones para un buen Gobierno (BIGG), programa de **ICMA** que tiene como finalidad crear asociaciones entre los gobiernos locales de los países en todas partes del mundo; buscando el intercambio de información, apoyo en el desarrollo de sus bases financieras para transparentar los mecanismos fiscales e incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones. El tiempo de una asociación es de aproximadamente dieciocho meses y los temas son diversos.

Como último ejemplo de los programas de **ICMA** se encuentra el llamado **LOGIN-Red** de información de gobiernos locales, a través del cual se comparten electrónicamente beneficios y logros que pueden ser aprovechados en otros países.¹⁴²

¹⁴² Véase: Brown M. S., Deborah. Asociados con el mundo: Semblanza de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, en temas de la Democracia. Gobiernos Estatales y Locales, Adaptarse al cambio. Periódico Electrónico del Departamento de estado de Estados Unidos, infoUSA INFORMACIÓN EE. UU. Programas de Información Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos. 2005, pp. 25-29.

CAPÍTULO V

El Municipio en México

Antecedentes de la autonomía en México.

El Municipio en la época Precortesiana

Diversos juristas e historiadores consideran que el antecedente del municipio en México se encuentra en los calpulli de la época precortesiana, figura que era una comunidad de personas vinculadas por lazos de sangre y de parentesco, y poseían en común la tierra.

Era una forma de explotación y tenencia de la tierra que se extendió en Mesoamérica con una función política, económica y social.

Alonso de Zorita menciona, “Calpulli o chinancalli, que es de todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje y las tales tierras llaman calpulli que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje”.¹⁴³

Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer al calpulli y tener derecho a la tierra. Cada uno disponía de un terreno claramente definido y delimitado; el cual se dividía en parcelas y cuyo usufructo era para las familias del mismo. No existió la propiedad privada, las parcelas eran del calpulli. Con el tiempo el jefe de la familia adquiere derechos de transmitir por herencia su derecho sobre la parcela.

¹⁴³ Alonso de Zorita, citado por Florescano, Enrique, en Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios en México. 1500-1821. Lecturas Mexicanas, 2ª. Serie, México. SEP. 1986, pp. 36-37.

Los derechos al usufructo de la tierra se perdían si se abandonaba al calpulli sin justificación o no se le trabajaba por espacio de dos años.

Los habitantes de la organización tenían una forma de vida muy cercana, participaban de los mismos dioses y festividades religiosas; resolvían en su seno sus problemas económicos producto de sus propias relaciones comerciales, eran unidades económicas autosuficientes.

Organización Política del Calpulli

Sus integrantes reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales, era el jefe de la tribu.

I. El calpulli se componía de una asamblea integrada por los pilli, varones de las familias.

II. El concejo era nombrado por la asamblea de entre los hombres más ancianos y prudentes de cada familia; residía en él la autoridad.

III. El Calpullec-Teachcauh o pariente mayor. Funcionario nombrado por el concejo, responsable de administrar la localidad y de distribuir los productos indígenas; era una especie de procurador y alcalde. Se ocupaba de impartir justicia y del culto a los dioses y antepasados.

IV. El Tecuhtli, jefe militar que dirigía a las tropas en caso de guerra.

V. Los Tequitlatos, eran los directivos del trabajo comunal.

VI. Los Calpizques o recaudadores de tributos.

VII. Los Tlayacoques o cuadrilleros.

VIII. Los sacerdotes y los médicos hechiceros; los primeros transmisores de los valores religiosos y los segundos especialistas en el conocimiento de los vegetales curativos.

IX. Los Tlacuilos o escribanos.

X. Los Topiles o gendarmes.

Tan alto fue el grado de organización en estos pueblos o barrios que constituyeron unidades autónomas con facilidad de reproducirse. Por ello, al gobierno azteca sólo le importó el pago del tributo correspondiente sin intervenir en sus asuntos políticos, económicos, militares y religiosos.

Lo señalado es un indicador de autosuficiencia; por lo cual, se le equipara como una forma de vida municipal claramente definida. No implica que hayan actuado como municipio o como nivel de gobierno en la estructura de poder azteca. Sin embargo, este modo de vida fue aniquilado durante el período colonial por formas de organización que muy poco dejaron de la institución comunal.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Puede consultarse a: Moya Palencia, Mario. Estudios de Derecho Constitucional. Primera edición. México. UNAM. 1985, p. 58.
- Olmedo, Raúl. Historia del Municipio, México 75 años de Revolución. Primera edición. México. F. C. E. 1988, p. 239.

El Municipio en la época Colonial

El primer cabildo español en América continental fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, y se llamó Rica Villa de la Vera Cruz. Se instituyó en nombre del rey y se le dotó de un ayuntamiento formado por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, tesorero, contador y el alférez.

Con la formación del cabildo se inviste a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista, y se desliga del gobernador de Cuba, Diego Velázquez. El ayuntamiento nombra a Cortés Capitán General y Justicia Mayor de la Villa, celebrando con él capitulaciones para seguir realizando la conquista de México. A medida que avanza se continúa fundando y nombrando a los integrantes de los cabildos, siguiendo el mismo patrón que Vera Cruz; ahí tenemos a los municipios Segura de la Frontera, Tepeaca, Coyoacán, Medellín y el de Villa del Espíritu Santo en Coatzacoalcos; con excepción de Tenochtitlán que se erige en ciudad en 1552 y se dota a su cabildo con 12 plazas de regidores.¹⁴⁵

La primera legislación municipal vigente en México está contenida en las Ordenanzas de Cortés del año de 1525, y con vigencia hasta 1573, cuando Felipe II expide las Ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias que estuvieron en vigor hasta 1776.

Las ordenanzas de Cortés establecían que en cada villa o ayuntamiento debían existir dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un procurador, un escribano de concejo. El concejo tendría funciones criminales y civiles y se recomendaba que cada funcionario se abocara exclusivamente a cumplir con sus funciones; reservándose Cortés la facultad de nombrarlos directamente él o su lugarteniente. Estos funcionarios del ayuntamiento se nombraban cada año y no se permitía la reelección, sino pasado un tiempo determinado.

¹⁴⁵ Puede consultarse a: Porras Muñoz, Guillermo. El Cabildo en la República Española, en El Municipio en México. Primera edición. México. El Colegio de Michoacán. 1987, pp. 33-34.

En 1527, para limitar los abusos de las autoridades nombradas por los conquistadores se crea la Real Audiencia, órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la Ciudad de México; con lo cual, se hace más efectiva la autoridad real.¹⁴⁶

En la Nueva Galicia, Nuño Beltrán de Guzmán conforme a la costumbre de la Nueva España, declara a Compostela Ciudad, por ser cabeza de la provincia: nombró 8 regidores, y 6 en cada una de las Villas de San Miguel de Culiacán y Guadalajara.

El número de regidores era según la importancia de la Ciudad. En el siglo XVI encontramos por lo general dos alcaldes ordinarios. Aguascalientes tuvo uno; en el siglo XVIII, Guanajuato tenía dieciséis regidores.

Organización Política y Territorial en el México Colonial

La Corona española, dividió al México de la colonia, para su control político-administrativo “en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y Provincia de Yucatán”¹⁴⁷.

Los reinos fueron subdivididos en provincias, que estuvieron representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino; estos nombramientos eran por designación real. Cada provincia estaba integrada con una gran cantidad de pueblos y según la función o importancia política que tuvieran eran cabeceras o sujetos.

¹⁴⁶ Colín, Mario. El Municipio Libre. Segunda edición. México. Editorial Colección Divulgación Histórica, Gobierno del estado de México. 1978, pp. 35-40.

¹⁴⁷ Véase: Historia del Municipio en México. Centro Nacional de Estudios Municipales. Textos Municipales. No. 1, Secretaría de Gobernación, México. 1985, p. 6.

-Miranda, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas, citado por De la Madrid, Miguel, en Estudios de Derecho Constitucional. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 1980, p. 183.

Las cabeceras eran las capitales de las regiones y contenían una suma determinada de localidades; sus dirigentes políticos tenían la obligación de recolectar los tributos para ser entregados a las autoridades españolas. Los sujetos eran las poblaciones que formaban una cabecera con su correspondiente obligación de pagar tributo.

Es importante hacer notar que los calpulli, quedaron incluidos en las cabeceras con el nombre de sujetos y mantenían la obligación de seguir pagando tributo al cacique; nueva institución o nombre distinto que le asignaron los españoles al jefe de la tribu (El Tlatoani); como se observa los españoles conservaron algunas instituciones aborígenes.

Los órganos centrales de gobierno y administración de la colonia fueron: los reyes, el consejero real de indias (establecido en España y se ocupó de la administración y justicia de las colonias americanas), audiencias reales (resolvía asuntos de carácter civil), el virrey; los órganos provinciales y distritales que se integraban por los gobernadores, los corregidores o alcaldes mayores e intendentes. Las instituciones meramente locales eran los ayuntamientos y sus oficiales.

El Cabildo de la Ciudad de México

El ayuntamiento de la Ciudad de México tuvo un trato diferente; llevaba armas y lema concedidos por el emperador, precedía y presidía a las demás corporaciones de la colonia, teniendo el privilegio de votar en primer lugar; contaba con poder para dictar decretos y formular ordenanzas, posteriormente éstas requirieron confirmación superior; tenía facultades para recibir por vecinos a quienes querían asentarse en la Ciudad, otorgándoles un solar para construir sus casas; contaba con todos los poderes necesarios para el buen gobierno de la república; es decir, en los primeros años el ayuntamiento de la Ciudad de México, tuvo atribuciones legislativas de gobierno sobre todo el territorio colonial.

Conforme a lo señalado en las ordenanzas de 1525, el cabildo se integraba por los alcaldes ordinarios y los regidores, electos el primer día de cada año, y con autoridad hasta el 31 de diciembre del mismo; no podían ser reelegidos hasta pasados dos años y después de rendir su juicio de residencia ante un oidor designado por la audiencia; debían ser personas honradas, hábiles y suficientes que pudiesen leer y escribir; podían ser militares pero no oficiales de la Real Hacienda.

Los dos alcaldes tenían como función presidir los cabildos, acto en el cual se turnaban cada mes; contaban con voz pero no con voto. En 1552 por una real cédula del 5 de abril se les concede el voto. Tenían funciones judiciales en el ramo civil y criminal hasta quince leguas de la Ciudad; sus decisiones podían ser apeladas en la Real Audiencia de México que atendía en exclusiva las causas de indios. La diputación era formada por un alcalde y dos diputados electos cada dos meses por el cabildo.

Reforma de Intendencias

Como preámbulo de la política centralista de Carlos III se establece en la ciudad de México en 1767, una Contaduría General para llevar el control de todas las municipalidades, quedando con ello en una situación de total dependencia con el gobierno central.

En 1786 el monarca español, promulgó la Real Ordenanza para el Establecimiento e Introducción de Intendentes del Ejército y provincia en el reino de la Nueva España, con ella “se establece una nueva división político-administrativa del territorio mexicano designada con el nombre de sistema de Intendencia”.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Puede consultarse a: Historia del municipio en México, op. cit., p. 16.

Estas divisiones estuvieron a cargo de funcionarios, representantes directos de la Corona llamados Intendentes Reales; se estableció con ello un mayor control municipal en su ramo hacendario, limitando las funciones del ayuntamiento.

Los Intendentes debían informar del estado de la hacienda municipal a la junta de la Real Hacienda Española.

Entre sus facultades encontramos las siguientes:

1. Organizar las actividades agrícolas, comerciales y mineras.
2. Creación de caminos, conservación de calles, construcción de edificios municipales.
3. Sancionaban ordenanzas municipales.

En una palabra atendían todos los asuntos relacionados con la administración municipal; el ayuntamiento perdió toda su capacidad de gestión en los asuntos locales, quedando como figura decorativa en la estructura política y territorial de la colonia, ya que carecía de las facultades que le correspondieron en los primeros años.

El fin principal de las reformas era contrarrestar el poder político y económico que los criollos habían adquirido en las municipalidades de la colonia. Su descontento contra las políticas y decisiones de la metrópoli empezaban a hacerse presente en los oídos de España.¹⁴⁹

Otras Funciones de los Alcaldes

1. Elaborar informes de interés del cabildo.
2. Representar al cabildo en la toma de posesión de los predios urbanos y rústicos al realizarse alguna transferencia de derechos de propiedad.

¹⁴⁹ Véase a: Gamas Torruco, José. El Municipio Mexicano, op. cit., pp. 195-196.

3. Inspeccionar los solares previa solicitud de los vecinos para ver si se otorgaban y no se causaba perjuicio a terceros.
4. Velar por la moral pública acompañando por las noches a los alguaciles.
5. Visitar las ventas y los mesones y fijarles sus aranceles.
6. El ayuntamiento tenía facultades para comisionarlos a actividades diversas. Los alcaldes salientes podían ser electos alcaldes de Mesta para el año siguiente si cumplían con ciertos requisitos.

El oficio de regidor tuvo en sus inicios sustento popular, después fue vendido y por último fue nombramiento real vitalicio, admitiéndose la renuncia.

Por real cédula del 17 de febrero de 1531 se estableció que la ciudad de México sólo tendría 12 regidores; aunque hubo excepciones en algunos casos al nombrar un oidor y alguacil mayor en 1536; cuatro oficiales reales en 1538; el tesorero de la casa de moneda en 1585.

Los regidores no podían faltar a las sesiones de cabildo, so pena de ser multados. En 1538 empiezan a recibir un salario y por real cédula se dispuso que un regidor fuera obrero mayor del cabildo, y por otra en 1539 dos plazas de fieles ejecutores son reservadas para sendos regidores.

Funciones y Miembros de los Cabildos

El cabildo nombraba a los procuradores a corte (generalmente dos) acudían a Castilla a negociar ante el monarca y el Consejo de Indias los asuntos encargados por el cabildo.

El cabildo tenía un letrado a sueldo para gestionar negocios en la corte.

Los oficiales locales eran los siguientes:

1. Escribano del cabildo o del concejo.
2. Procurador, a veces había dos, Mayor y Menor. En el ramo de justicia se tenía un letrado de cabildo.
3. Alguacil Mayor. Asistido por Alguaciles Menores o Tenientes de Alguacil.
4. Mayordomo
5. Protomédico.
6. Alarife.
7. Fielatos contrastes y almotacén.
8. Alguaciles: del campo; de los tianguis, etc.
9. Portero.¹⁵⁰

Cabildo de Indígenas

Como hemos señalado, en los primeros años de la colonia existieron dos tipos de ayuntamiento, uno formado por españoles y otro formado por indígenas; de tal forma que los ayuntamientos de los nativos fueron víctimas de una doble dependencia, por un lado eran sometidos a las autoridades españolas residentes en la Nueva España y por otra parte, quedaban también bajo el control de las autoridades de la metrópoli a través de sus funcionarios que enviaban a las localidades de la colonia.

La instauración de las instituciones españolas no era tarea fácil, por lo cual era necesario aprovechar la organización política y económica de los nativos para consolidar poco a poco los cambios que se implantaban. Por ello, se permitió ayuntamientos integrados totalmente por indígenas con las autoridades que tenían antes de la conquista. El Tlatoani se transformó en cacique; se respetó la sucesión tradicional; hubo elecciones de tipo restringido en la que sólo participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos trabajadores agrícolas. También se dieron elecciones amplias con la participación de todos los miembros de la localidad.

¹⁵⁰ Porras Muños, Guillermo, op. cit., pp. 35-36.

En 1618 por una real cédula se dispuso que las poblaciones pequeñas tendrían un alcalde y un escribano encargados de registrar toda la actividad municipal y un regidor; en las grandes dos alcaldes y cuatro regidores; es decir, el número de funcionarios municipales variaba según su importancia.

El cabildo indígena no pudo soportar el empuje de las instituciones e intervención de los funcionarios españoles, no obstante las disposiciones anteriores que desplazaban a sus funcionarios. Incluso los virreyes estuvieron facultados para intervenir en las elecciones de estos ayuntamientos, siendo supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles. Ayudó también a su disolución la fusión de la población indígena y española y la nula participación de los indígenas en los asuntos locales. De tal forma que pronto quedaría un sólo municipio.

Obligaciones de los Funcionarios de los Ayuntamientos Indígenas

1. Recaudación y entrega de tributos a españoles.
2. Distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas.
3. Cooperar en el proceso de evangelización.
4. Suministrar agua.
5. Reglamentar el control de mercados y locales.
6. Combatir vicios.
7. Participación en los tribunales que versaban sobre asuntos locales.

En suma las funciones de los cabildos indígenas estaban dirigidas a reforzar el proceso de conquista y colonización de México.

Cabildos Españoles

Sólo en los primeros años de conquista “la autonomía municipal” se hizo presente, gozando el cabildo de cierta autonomía con respecto a la Metrópoli; fue necesario resolver en esta época problemas comunes de la localidad. Se establece por parte

de los españoles cabildos abiertos y juntas de procuradores. Trataron asuntos relacionados con la población indígena, creación de leyes y sus problemas administrativos.

Acuden a estas reuniones vecinos previamente invitados y relacionados con la conquista; es decir encomenderos, religiosos y militares, así como recolectores de tributos. Las decisiones del cabildo abierto no eran definitivas, sólo tenían esta facultad los cabildos cerrados.

En raras ocasiones se presentaron reuniones de españoles e indios en cabildo abierto. La junta de procuradores era la reunión de representantes de ciudades y villas de la Nueva España para encontrar solución a problemas comunes. Acudían a las reuniones mineros, comerciantes, encomenderos, etcétera. Entre los temas a tratar se incorporan las peticiones que enviarían al rey de España.

Sin embargo, los vientos de Villalar se hicieron presentes en estas tierras y conforme avanzaba el proceso de colonización, la intervención de la monarquía se hacía más fuerte hasta llegar a una centralización total, terminando con los intentos por mantener la autonomía del gobierno local.

El método de elección de los cabildos en los primeros años de colonización ya lo hemos señalado, lo contenían las ordenanzas de Cortés. En un primer momento los jefes de las expediciones eran elegidos por sus compañeros para organizar la municipalidad en una elección popular como lo señala Cortés. También era frecuente el nombramiento por parte del jefe de la conquista.

Los funcionarios del cabildo duraban un año en sus cargos y al terminar su función nombraban a sus reemplazantes, no pudiendo reelegirse, sino después de transcurrido un año; sin embargo, una cosa era lo dispuesto en la ley y otra la realidad, porque tal disposición era frecuentemente violada y una familia podía establecer un poder oligárquico en el ayuntamiento.

Por real cédula de Felipe II en 1591, se instituyó la venta de los oficios municipales. Solamente serían electos los alcaldes ordinarios encargados de los asuntos judiciales. Ante tal circunstancia los únicos beneficiados fueron los españoles más acaudalados quienes compraron todos los cargos para controlar el municipio en su favor. Se establece en los ayuntamientos un gobierno oligárquico, ya que nunca coincidieron los intereses de los regidores con los de la población de la localidad.

También existieron regidores nombrados a perpetuidad por la corona española. Las funciones de los cabildos comprendían la ejecución de la justicia, cuya tarea era encargada a los alcaldes ordinarios con jurisdicción civil y criminal; la función administrativa era realizada por los regidores.

La corona para mantener un control sobre los cabildos mandaba constantemente jueces especiales que limitaron sus funciones. Las actividades administrativas estaban relacionadas, desde los adornos de la ciudad, hasta obras públicas; reglamentación de asuntos de carácter económico (fijación de precios y salarios); recaudación de tributos locales; inspección de carteles y hospitales; administración de terrenos públicos; vigilar la moral pública y reglamentar la actividad de los talleres artesanales.

Existieron dos instituciones municipales de suma importancia por medio de las cuales se controlaba la distribución de la producción y regularización de precios (eran los pósitos y alhóndigas). Los pósitos se encargaban de comprar anualmente grandes cantidades de granos, mismos que eran suministrados a precio barato a españoles e indios pobres en época de escasez. Las alhóndigas evitaban el libre comercio de granos, con ello se desplazaba a los intermediarios en la comercialización de dichos productos.

A manera de conclusión: siguiendo la opinión generalizada de juristas destacados, podemos señalar que sólo en los primeros años de la conquista y colonización del

territorio mexicano se permitió la autonomía del municipio, a medida que ella avanzaba y se consolidaba, la corona española buscó la forma de centralizar las funciones municipales por conducto de funcionarios nombrados o enviados directamente; teniendo así un control total de las nuevas tierras. La vida municipal con autonomía plena se presentó en un período corto, atendiendo directamente los problemas locales y contando con los recursos suficientes para solucionarlos de forma inmediata. Posteriormente toda su actividad y funciones fueron tomadas por los gobernadores, corregidores e intendentes, dándole otra característica al gobierno de la colonia, como bien señala Miguel de la Madrid en sus Estudios Constitucionales, “El absolutismo español, sólo comparable con el francés por su afirmación y desarrollo, imprimió a la organización político-administrativa de la Nueva España, como característica dominante, la confusión y la centralización de funciones gubernativas”.¹⁵¹

Esta situación fue una de las causas que generaron descontento entre los criollos que se adentraron en el conocimiento de las nuevas ideas políticas de la época y protestaron contra esa realidad de explotación colonial y de desplazamiento en la toma de decisiones.

En la primera oportunidad buscaron desligarse de la corona española, situación que habría de presentarse en 1808 con la abdicación de Fernando VII en favor de Napoleón III.

De tal forma sería el cabildo de la Ciudad de México quien enarbolaría la bandera de Independencia en voz de Francisco Primo de Verdad y Francisco de Azcárate para que el ayuntamiento retomara la soberanía popular de la cual había sido privado, y aunque el intento fue aplastado, dejaría la llama de la insurrección del pueblo para 1810, con nuestros caudillos independentistas.

¹⁵¹ De la Madrid Hurtado, Miguel, op. cit., p. 108.

El Municipio en el México Independiente

En el largo y complejo camino para lograr la independencia de la Nación mexicana del dominio colonial; el municipio en muchos casos, fue protagonista importante para otorgarle efectos jurídicos a los actos de los caudillos independentistas, de tal forma que el 17 septiembre de 1810 se nombra e instala el primer ayuntamiento del México independiente en San Miguel el Grande (hoy San Miguel Allende, estado de Guanajuato). Este ejemplo fue seguido por otros ayuntamientos quienes reconocieron la autoridad de los cargos otorgados por la autoridad antes mencionada y nombraron nuevos integrantes; entre ellos tenemos el ayuntamiento de Celaya, y el de Valladolid. Sin embargo, estos primeros intentos de independencia y por recuperar la soberanía de las comunidades no prosperó y los ayuntamientos pronto fueron sometidos y reprimidos al poder virreinal.

La Constitución de Cádiz

Carta llamada oficialmente “Constitución de la Monarquía Española”, fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y tiene importancia en tanto que describió de manera pormenorizada los asuntos municipales en 14 artículos (del 309 al 323), del Título VI, Capítulo I “De los Ayuntamientos”. En ellos se considera la estructura del ayuntamiento; elección popular de las autoridades y su forma de sustitución; número de habitantes para poder instalarlo; limitación del tiempo del encargo; recaudaciones; funciones y los poderes vigilantes de su actuación, lo que significaba que no eran totalmente autónomos. La Constitución de Cádiz se aplicó en dos períodos, uno de 1812-1814 y otro de 1820-1824.

La Constitución de Apatzingán

Fue promulgada el 22 de octubre de 1814 con el nombre oficial de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. El documento no

contempla de forma directa al municipio, su artículo 208 señala vigencia en tanto no se adopte otro sistema por el Congreso.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

El Reglamento se puso en vigor el 18 de diciembre de 1822, sus artículos 24, 52, 91, 92, y 95 hacen referencia a cuestiones municipales, en lo específico a las elecciones de los ayuntamientos en el año 1823. Nombramiento de alcaldes en ciertas poblaciones; en capitales de provincia, perfiles de quienes ocupen los cargos, número de alcaldes, regidores y síndicos, así como personas de la localidad para dar fe de los nombramientos.

Constitución Federal de 1824

Promulgada el 4 de octubre de 1824, es la primera Constitución federal que da sustento jurídico a las constituciones de los incipientes estados que organizaron sus municipalidades siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz, y elaborando las primeras leyes orgánicas municipales. Su fundamento jurídico estaba en el artículo 161 fracción primera, que ordenaba a los estados organizar su gobierno y administración interior sin entrar en conflicto con la norma principal. En este contexto, los estados disminuyen las municipalidades y se crean las figuras de Jefes Políticos o Prefectos como autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobernador. En esta época las decisiones que afectan la vida municipal son centralizadas por los estados, haciéndolos totalmente dependientes de ellos y menoscabando su autonomía.

Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843

Estos ordenamientos jurídicos fueron llamados leyes centralistas porque fueron promulgadas por gobiernos conservadores del México independiente. La sexta ley del primer texto constitucional del 29 de diciembre, reguló la "División del territorio

de la República y del Gobierno Interior de los Pueblos”. Con su aplicación desaparecen los estados, transformándose en departamentos, los cuales se subdividieron en distritos, éstos en partidos y municipalidades. Siguiendo al Doctor Quintana Roldán en su obra *Derecho Municipal*,¹⁵² destacamos los artículos, 3º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24 y 25. De manera general señalan la instalación de los ayuntamientos, diversas autoridades designadas por las juntas departamentales y el número de habitantes de los puertos y pueblos para poder ser nombrados (artículo 22); elección popular de los ayuntamientos, número de alcaldes, regidores y síndicos autorizados por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador (artículo 24); funciones del ayuntamiento (artículo 25). El mismo autor comparte la idea del maestro Moisés Ochoa Campos, al señalar que la Sexta Ley le dio rango constitucional a los ayuntamientos y le otorgó competencias amplias en diversas materias de beneficio social; señalando que el artículo 7º contiene el antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad atribuida a los gobernadores departamentales.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana se publicaron el 14 de junio de 1843 y reglamentaron de forma deficiente al municipio en algunos artículos, por ejemplo el 4º establece la división del territorio en Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y municipalidades; el 20 indica las obligaciones del ciudadano (inscripción al padrón municipal); el 134 determina las facultades de las Asambleas Departamentales (hacer la división del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y una muy importante que es la expedición de las Ordenanzas Municipales, así como los tributos y presupuestos de gastos anuales).

Se dice que en esta época disminuyen las elecciones municipales, sin que ello, afectara la participación ciudadana en la vida municipal. Se legisla en cada departamento las Ordenanzas Municipales, describiendo en detalle las funciones,

¹⁵² Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*, op. cit., pp. 240.

obligaciones y facultades de los ayuntamientos. Estas disposiciones quedaron vigentes hasta la época del general Díaz.

La Constitución Federal de 1857

Dicho cuerpo normativo fue promulgado el 11 de marzo de 1857 y en varios de sus artículos señala las cuestiones municipales de manera general, dejando a los estados la facultad de estructurar e integrar las municipalidades y ayuntamientos (artículo 117). El artículo 31 señala la obligación de todo mexicano de contribuir al gasto de la federación y del municipio; el 36 norma las obligaciones de los ciudadanos, como es inscribirse al padrón de la municipalidad, y el 72 indica la facultad del Congreso de arreglar los asuntos internos del Distrito Federal y territorios en los rubros de elección popular de las autoridades municipales. La Constitución de 1857 no contempló lineamientos de la autonomía municipal.

Un hecho que impactó en la vida política y económica de los municipios fue la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas del 25 de junio de 1856, que obligaba vender los bienes de las comunidades municipales bajo criterios normativos liberales. Como comentario adicional vale decir que al amparo de esta ley se fomentó la concentración de tierras en pocas manos civiles, dando lugar a una condición territorial que sería motivo de un nuevo capítulo en la historia del México de principios del siglo XX.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Ordenamiento emitido el 10 de abril de 1865, se refiere al municipio en varios artículos; por ejemplo el 36 dice que las poblaciones tendrán una administración municipal propia; el 37 indica las autoridades que estarán a cargo de la administración municipal (alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales); el 38 menciona las facultades municipales y el nombramiento del alcalde de la capital

por parte del emperador, y los otros por los prefectos de cada departamento; las atribuciones de los alcaldes están en el artículo 39; otros preceptos son el 40, 41, 42, 43 y 44. En este período la autonomía del municipio se encuentra socavada y totalmente disminuida al quedar sus autoridades (ayuntamiento) –si bien elegidas-, bajo el control jerárquico de Prefectos, Subprefectos.

El Municipio en la Dictadura de Porfirio Díaz

Si bien es cierto que una de las principales banderas que enarboló el general Díaz en el Plan de Tuxtepec de 1876, para levantarse en armas en contra del presidente de esa época, fue respetar la autonomía municipal; esto no fue realidad, ya que una vez instalado en el gobierno y con el argumento de que era más importante generar obras públicas en los municipios, se menoscabó el grado de libertad que había logrado esta institución en los años previos. En los treinta y cuatro años que duró su dictadura estableció un control jerárquico total de las autoridades administrativas y políticas en todo el país; mismas que sólo respondían a sus órdenes o a la de sus subalternos. Para controlar a las municipalidades utilizó la figura jurídica de las jefaturas políticas, consideradas ya por la propia Constitución de Cádiz. Con tal instrumento de control bajo la supervisión de los gobernadores de los estados se atentó contra actuación de los gobiernos locales, ya que los jefes políticos llegaron a tener un enorme poder regional; transformándose con el paso del tiempo en caciques de las mismas. En dicho período los ayuntamientos carecen de total autonomía ya que todos sus actos y decisiones de observancia general como son distribución de fondos, procedimientos de administración y personal asignado, debían ser autorizados por los jefes políticos u otras autoridades superiores donde se ubicaban los subprefectos, prefectos y gobernadores.

Como podemos observar de este recuento histórico, el municipio no fue en esta época un poder político, económico y administrativo libre; ni parcialmente autónomo, y siempre estuvo sometido a mandatos del gobierno central a través de

sus emisarios en todos los niveles. La autonomía fue una quimera en los textos legales.

Esta situación de sometimiento municipal hizo brotar la idea de recuperar su libertad. Libertad que era al mismo tiempo anhelo de miles de mexicanos víctimas de los atropellos y de las injusticias de una sociedad representada por los terratenientes, los dueños internos y externos del dinero, producto de la explotación campesina y de la naciente clase obrera; así como de los detentadores civiles y militares del poder político. En tal sentido, la lucha por tener un “Municipio Libre” fue un elemento más que se integró a los planes y programas revolucionarios de todas las tendencias políticas y sociales.

Es cierto que todos estos planes y programas revolucionarios no tuvieron vigencia; sin embargo, si fueron el marco teórico fundamental que permitió construir en los debates del constituyente de 1917 el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin el propósito de describir la totalidad del articulado de tales documentos, y retomando ideas de la obra Derecho Municipal del Maestro Carlos F. Quintana Roldán,¹⁵³ sólo anotaremos los elementos principales que fortalecerían la autonomía del municipio en la estructura del Estado mexicano que pensaban erigir los jefes revolucionarios.

Plan del Zapote (21 de abril de 1901)

Se opone a la reelección en los puestos públicos y en contra de los caciques regionales y jefes políticos que controlaban a los municipios.

Programa del Partido Liberal Mexicano (1 de junio de 1906)

Plantea la supresión de los jefes políticos, la reorganización, multiplicación y robustecimiento de los municipios.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 243.

El Partido Democrático (22 de enero de 1909)

Su manifiesto a la nación establecía la necesidad de recuperar los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio como el elemento básico de la república, al que es necesario quitarle la tutela de los jefes políticos,

El Plan de San Luís Potosí (5 de octubre de 1910)

Critica en su texto la situación que se vive en el país donde muchos derechos y libertades, como los de los ayuntamientos sólo existen en el papel. Las autoridades de todo tipo son designadas por el general Díaz.

Plan de la Empacadora de Pascual Orozco (25 de marzo 1912)

Este plan señala dos aspectos fundamentales para garantizar la autonomía del municipio, que es la independencia del ayuntamiento para legislar y administrar sus arbitrios y fondos; así como, la supresión de los jefes políticos en toda la república, asumiendo los presidentes municipales sus funciones.

Plan de Guadalupe (13 de marzo 1913)

Los asuntos municipales se tocan de manera indirecta, los más importante fueron las adiciones que se realizaron el 12 diciembre de 1914, donde se considera como una demanda social sentida por la población la instalación del “Municipio Libre” que es la cuna de la democracia primera de la nación. Fueron de tal importancia esta adiciones en materia municipal que el proyecto de artículo 115 llevado al Constituyente de 1917 retomaba todo el texto. De las 19 puntos que tocaban los proyectos de ley que se adicionarían al Plan, cuatro se referían al municipio: Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución Política de la República, la más importante porque consagra el “Municipio Libre”; Ley que facultad a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; Ley sobre

organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California, y Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas y cementerios. Esta normatividad fue la base para los intensos debates de la asamblea por venir.

La Soberana Convención de Aguascalientes (27 de septiembre de 1915)

“El Programa de Reformas Sociales de la Revolución”, contempló el tema municipal en los artículos 32 y 34, los cuales mencionaban realizar la independencia de los municipios con el propósito de atender de la mejor forma los intereses comunales, evitando los ataques de otros poderes del Estado, y otro elemento fundamental que era eliminar las jefaturas políticas.

Plan de Santa Rosa-Emiliano Zapata (2 de febrero de 1912)

En su apartado cuatro se refiere a las sanciones previstas en la ley electoral para los ayuntamientos que no entreguen las boletas para las elecciones municipales.

Ley General sobre Libertades Municipales-Emiliano Zapata (15 de septiembre 1915)

Esta ley consta de cinco Considerandos, 18 artículos y cuatro transitorios, en ellos se hace una recapitulación de postulados revolucionarios como la inmediata libertad municipal y el papel de la institución en la vida comunitaria, y de cómo los vecinos deben participar para resolver ellos mismos lo que mejor les convenga. La facultad de participación fue socavada por los jefes políticos en todas sus funciones administrativas, políticas y financieras. Asimismo, indica la necesidad de controlar a los integrantes de los ayuntamientos para evitar la reproducción de los vicios anteriores, y somete a la aprobación comunitaria los negocios más importantes (venta de bienes, sueldos, contratos sobre alumbrado, pavimentación). Se incluye en las consideraciones la facultad de destituir un

ayuntamiento o a uno de sus integrantes si no cumple con la tarea para la cual fue elegido, así como la rendición de cuentas como garantía de buen gobierno.

En el articulado se plasma la emancipación de todos los municipios del país, y se le otorga autonomía económica y hacendaria; se le facultad para expedir reglamentos, bandos y disposiciones administrativas, siempre y cuando no sean contrarios a las leyes federales y estatales; se determina el órgano de gobierno electo popularmente, duración del encargo y la no reelección inmediata; contempla la participación directa de toda la comunidad en los asuntos importantes; la destitución del ayuntamiento o de alguno de sus miembros; la rendición de cuentas y el mecanismo para establecer sus impuestos municipales.

Esta ley sin duda tiene muchos elementos importantes y necesarios para lograr una verdadera autonomía municipal en el ámbito político, administrativo y financiero. De igual forma indica mecanismos para revocar el mandato de los integrantes del ayuntamiento que no cumplan con sus deberes de gobierno, esto es fundamental para hacer una democracia más cercana a la gente, más transparente y participativa. Los principios jurídicos de este cuerpo normativo fueron elementos tomados en cuenta para delinear el artículo 115 en el constituyente de 1917, y deja ver la enorme preocupación de Emiliano Zapata por recuperar la autonomía municipal, disminuida de tal manera que estuvo a punto de desaparecer.

El Municipio en la Constitución de 1917

En este apartado no se realizará un recuento pormenorizado de todos los acontecimientos previos o durante el desarrollo de los trabajos legislativos. Sólo se anotarán elementos del artículo 115 Constitucional aprobados por la asamblea constituyente, con el propósito de analizar el grado de autonomía que se otorgó, así como las características principales del nuevo “Municipio Libre” del México posrevolucionario. Como dato referencial de gran valor histórico cabe mencionar

que el Congreso Constituyente se instaló y dio inicio a sus trabajos el 1º de diciembre de 1917 en la ciudad de Querétaro, Querétaro. Dicho Congreso fue testigo de apasionados y encendidos debates por restituirle al municipio la libertad que por años le fue arrebatada por los jefes políticos y demás autoridades supranacionales que ejercieron tutela en todos los espacios de su vida institucional.

El 20 de enero de 1917 se iniciaron los debates del artículo 115 Constitucional, tomando como base el proyecto de reformas presentado por Carranza, el cual establecía que la base de la división territorial y de organización política de los estados será el “Municipio Libre”, administrado por un ayuntamiento de elección directa y sin autoridades intermedias en su relación con el gobierno del estado. Con esta propuesta se garantizaría su autonomía política, financiera y administrativa y se daba fin a la nefasta figura de los jefes políticos al garantizar sólo tres niveles de gobierno.

Cumpliendo con los procedimientos parlamentarios la comisión responsable presenta el dictamen del artículo 115 a la aprobación de la asamblea general el día 24 de enero de 1917. Se destaca en el dictamen que el municipio libre será la base de la división territorial de los estados, así como de su división política y administrativa; será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y la no existencia de autoridades intermedias (fracción I). Los municipios administrarán libremente su hacienda, y recaudarán todos los impuestos, contribuyendo a los gastos públicos del estado en la proporción y términos señalados por la legislatura local (fracción II). Esta fracción que toca los asuntos financieros y económicos, donde se garantiza la real autonomía, suscito los más largos debates entre liberales y moderados, unos por darle una verdadera y total autonomía al municipio y otros por otorgársela parcialmente. Se rechazó la propuesta de incluir inspectores del estado para vigilar la contabilidad de los municipios, era una violación a su independencia.

La fracción III le otorgaba personalidad jurídica al municipio para todos los efectos legales.

El dictamen presentado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales se aprueba en sus términos, con excepción de la fracción II; misma que es rechazada en la sesión realizada el 25 de enero del año de referencia. El día 29 se presenta una nueva redacción del texto de la fracción II, basado en el voto particular de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara; la cual, también es rechazada. En ella se establecía entre otras consideraciones que el estado proporcionará a la hacienda municipal recursos de acuerdo a la recaudación que realice en la jurisdicción respectiva; sumándolos a los otros que se hagan llegar por otras vías consideradas en la ley.

Finalmente el 30 de enero de 1917 se aprueba la redacción de la fracción II que a la letra dice, “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”. Esta redacción fue vigente hasta el año de 1983, cuando se realizó la reforma municipal.

Conclusión: podemos decir que al nuevo municipio libre se le otorgó una autonomía financiera y económica parcial, no se reglamentó la forma para ejercer las facultades otorgadas. Con el paso del tiempo nos dimos cuenta que esta autonomía plasmada en papel contrastaba con la realidad de pobreza y falta de recursos de cientos de municipios que no tenían posibilidad de contar con la mínima estructura de gobierno, menos con recursos para atender sus necesidades quedando nuevamente bajo la tutela del gobierno federal, del gobierno de los estados y de los poderes fácticos representados en un grado alto por los caciques y terratenientes del país. Como hemos podido observar, largo ha sido el camino recorrido para preservar una de nuestras instituciones con mayor tradición de gobierno, y en este proceso se han realizado avances importantes; sin embargo

en muchos momentos han pesado más los intereses de los otros poderes, quienes no quieren ceder sus espacios de control.

a) La Organización Municipal

Del texto aprobado durante los trabajos legislativos de los días 24, 25, 29 y 30 de enero de 1917, destacan las siguientes características de la organización municipal que aún se mantienen en su esencia hasta nuestros días. Estos principios básicos no son otra cosa que la recuperación de nuestra memoria histórica, ubicada desde la época de los Calpulli y materializada en 1519, con la instalación del primer municipio de la conquista.

1. Los municipios son considerados como base de la división territorial de los estados, así como de su organización política y administrativa.
2. No existirá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.
3. La administración del municipio estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
4. Se le otorga la facultad para administrar libremente su hacienda.
5. Tiene derecho a establecer contribuciones locales autorizadas por las legislaturas estatales.
6. Se le otorga personalidad jurídica, es decir, es una persona moral de derecho público, con potestades y obligaciones.
7. Se prohíbe la reelección inmediata.

b) Órganos que forman el Municipio

Siguiendo la tradición de los municipios hispanos es administrado por un ayuntamiento integrado por dos cuerpos normativos, uno el alcalde o presidente municipal, titular del órgano ejecutivo y responsable de ejecutar las políticas municipales en su jurisdicción; dos, el aparato reglamentario y destinatario de las principales funciones de la municipalidad; representado por síndicos y regidores, responsables de sancionar violaciones a los reglamentos, y de planear y coordinar los proyectos de trabajo prioritarios bajo la supervisión del ejecutivo local. El ayuntamiento integra en su seno las tres funciones de gobierno en su comunidad; algunas no desde el punto vista formal.

c) Forma de integración y funciones del Municipio

El ayuntamiento que es el órgano de administración del municipio será producto de una elección directa de los habitantes de la comunidad, esto significa que tanto el presidente municipal, como los regidores y síndicos o síndico serán votados; determinando el número de estas últimas autoridades de acuerdo la población del municipio en cuestión. Todas las autoridades son elegidas para un período determinado de gobierno, quedando prohibida la reelección inmediata. Las principales funciones son: representar los intereses de la comunidad ante cualquier otra instancia de gobierno; cobrar los impuestos locales; administrar servicios prioritarios para la población (agua, luz, reparación de caminos y calles, seguridad policial, sanidad, mecanismos de desagüe, escuelas y obras en general); administrar los bienes municipales, y convocar a elecciones.

El artículo 115 Constitucional como fue aprobado garantizaba la autonomía política; sin embargo, la autonomía económica y financiera; así como la administrativa que va paralela a lo anterior era sólo parcial, porque no reglamentó los mecanismos necesarios para hacer efectivo lo que marcaba el texto; quedando en manos de las legislaturas de los estados la facultad de determinar las

contribuciones que van a formar parte de la hacienda municipal, y como bien sabemos siempre se corrió el riesgo de que estas no respondieran a las necesidades de cada comunidad, quedando el municipio indefenso para poder cumplir con las necesidades urgentes de la población.

El Artículo 115 Constitucional, reformas y adiciones hasta nuestros días

El artículo 115 Constitucional se ha reformada o adicionado en once ocasiones; varias reformas y adiciones se refieren a asuntos de alguno de los poderes de los estados de la federación, y otras tocan directamente las cuestiones municipales. A continuación se describen de forma resumida los puntos importantes a los que hacen alusión, con el fin de conocer y analizar los elementos normativos incorporados para fortalecer y ampliar la autonomía municipal en todos sus rubros:

1. La primera reforma del 20 de agosto de 1928 no toca los asuntos municipales; se realizó para modificar el número de representantes en las legislaturas de los estados; mismos que deberían ser proporcionales a sus habitantes, no pudiendo ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de 9 en los estados que excedan esta cifra y no llegue a 800 mil, y 11 en la entidades federativas que superen tal cifra.

2. Segunda reforma del 29 de abril de 1933, en ella se precisa el principio de no reelección absoluta para gobernadores y no reelección relativa para los legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos; significaba esto que los ocupantes del ejecutivo estatal nunca podrán ostentar el cargo otra vez; en los otros casos sólo se limita para el período inmediato.

3. Tercera reforma del 8 de enero de 1943, modifica la fracción tercera del texto original, relativo a la duración del cargo de gobernador que no podría ser mayor de cuatro años. Se establece ahora que la duración del cargo no podrá exceder los

seis años. Disposición vigente hasta la fecha en la fracción I de artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Cuarta reforma del 12 de febrero de 1947, a través de ella se otorga a la mujer el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales.

5. Quinta reforma del 17 de octubre de 1953, suprime el párrafo adicionado de la cuarta reforma para hacer congruente su contenido con las modificaciones al artículo 34 constitucional, que otorgaba la ciudadanía plena a la mujer para participar políticamente en todos los ámbitos de la vida nacional.

6. Sexta reforma del 6 de febrero de 1976, se adicionan los temas de regulación de asentamiento humanos y desarrollo urbano para adecuar el artículo 115 con el párrafo tercero de artículo 27 constitucional.

7. Séptima reforma del 6 de diciembre de 1977, año de la gran reforma política que trastoca todo el sistema político mexicano. Es punto central y de referencia obligada para conocer el avance democrático en el país. Se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de diputados locales, y el mecanismo de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con población de 300 mil o más habitantes.

8. Octava reforma del 3 de febrero de 1983, una de las más importantes porque modifica sustancialmente el contenido del artículo, dividiéndolo en diez fracciones; las primeras siete se refieren sólo al municipio; las dos siguientes hacen alusión a los estados y municipios y la fracción X toca asuntos específicos de los estados, aunque en el último párrafo hace alusión al municipio.¹⁵⁴

Esta reforma se presenta en el marco de las acciones del gobierno federal de descentralizar la vida nacional, y pretende recupera la autonomía del municipio

¹⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1985, pp. 277, 278, 279.

como la base del sistema democrático mexicano. Después de muchos años los derechos y anhelos de las comunidades organizadas para atender sus necesidades básicas, son puestos en primer plano y elevados a rango constitucional; esto significa que a pesar haber sido una de las principales banderas de la lucha revolucionaria, a la institución le faltaba mucho camino todavía para hacer realidad su verdadera autonomía en cada una de sus acciones políticas, administrativas, económicas y financieras. Las municipalidades mexicanas en su inmensa mayoría estuvieron abandonadas o relegadas aún segundo plano de la vida institucional. La autonomía, es decir, la facultad jurídica de las municipalidades de autorregularse en el ámbito de su competencia, se desglosa en la reforma del artículo 115 Constitucional de tres formas: a) autonomía política; b) autonomía financiera, y c) autonomía administrativa.

a) Autonomía política

Se fundamenta y garantiza al considerarse el municipio como la base de la división territorial de los estados, así como de su organización política y administrativa.

Señala la fracción I del artículo 115, que el órgano de gobierno y administración del municipio, es decir, el ayuntamiento será elegido de manera directa por el pueblo de la localidad. Se reafirma la autonomía política con el mandato constitucional de que no habrá autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. El principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales sigue en el texto. Hay en la reforma elementos muy importantes que es necesario destacar y son los contenidos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I que determinan el procedimiento general para suspender ayuntamientos, o declarar su desaparición; así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Dicho procedimiento lo aplicarían las legislaturas de los estados en votación calificada y por causas graves previstas en la ley respectiva. Con esta disposición se garantiza el principio de legalidad que pretendía terminar

con la intromisión abusiva de muchos gobernadores que por cuestiones políticas o personales violentaban la vida institucional del municipio, desconociendo a las autoridades validamente elegidas por sus ciudadanos.

Con el propósito de darle mayor alcance a la reforma del artículo 115 constitucional del 6 de enero de 1977, se señala en el último párrafo de la fracción VIII que el principio de representación proporcional será aplicado en la elección de todos los ayuntamientos del país. Disposición que sin duda no aplicaba para los municipios indígenas que utilizaban los usos y costumbres para designar a sus autoridades.

b) Autonomía financiera

Sin autonomía financiera no era posible concretar la autonomía política y administrativa, y era un tema pendiente desde el Constituyente del 17, por ello se garantizó en la fracción IV de la Constitución de la siguiente forma: el municipio administrará libremente su hacienda, formándose de los rendimientos de sus bienes; de las contribuciones y de los ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor; especificando tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria; de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación; contribuciones por cambio de valor de los inmuebles (inciso a); las participaciones federales (inciso b); ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (inciso c).

Se consigna la facultad del municipio de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de cobrar algunas contribuciones, así como la prohibición de establecer en las contribuciones subsidios o exenciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Estas facultades responden en primer término porque la mayoría de los municipios no contaban con la infraestructura necesaria para hacerse cargo del cobro de muchos impuestos o derechos, y en el último caso varias oficinas de dependencias

federales se negaban a pagar impuestos municipales mermando con ello la hacienda local.

A partir de la reforma los presupuestos de egresos municipales son aprobados por los ayuntamientos; sólo sus leyes de ingresos serán aprobadas por las legislaturas de los estados, quienes revisarán la cuenta de éstos.

c) Autonomía administrativa

La autonomía administrativa se hace visible en el contenido de la fracciones II, III, V y VI. Anotaremos algunas disposiciones que sintetizan de manera general esta característica: el municipio tiene personalidad jurídica, es decir, es una persona moral de derecho público sujeta a derechos, potestades y obligaciones en los campos del derecho público y privado; manejar su patrimonio conforme a la ley significa que debe ser de acuerdo a los programas y rubros considerados en su presupuesto de egresos, y sujetando su actuación a procedimientos administrativos que norman las leyes locales y reglamentos en la materia emitidos por el ayuntamiento. El municipio adquiere facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general; todo ello de conformidad con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados. Con tal atribución adquiere cuerpo su facultad reglamentaria, ya que no genera leyes desde el punto de vista formal, y no puede ser de otra forma porque las legislaturas son el único poder facultado para normar la vida interior del municipio.

La fracción tercera contempla de manera general los servicios públicos mínimos que debe atender el municipio para que su población tenga una vida digna y con calidad, los cuales pasan por agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y otros que las legislaturas estatales determinen de

acuerdo a su capacidad financiera y condiciones territoriales; queda abierta la posibilidad de que ellos mismos puedan asumir otros servicios.¹⁵⁵

La fracción III también, facultad a los municipios de un mismo estado para coordinarse y asociarse para prestar servicios públicos. La fracción V indica que pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano de la localidad; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; vigilar y controlar el uso del suelo municipal; intervenir para regularizar su tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción, crear y administrar zonas de reserva ecológica.

La fracción VI toca las cuestiones de la conurbación de los centros urbanos producto del desarrollo de las grandes ciudades, permitiendo atacar este problema de manera conjunta con la federación, los estados y los municipios.

Lo importante de estas consideraciones es que previendo en su momento a futuro el papel autosuficiente que debían asumir los entes locales en el desarrollo nacional, se necesitaba restituir a los municipios atribuciones, responsabilidades y recursos que con el paso del tiempo la federación fue asumiendo en menoscabo de éstos, llevando con ello a una centralización total de la vida nacional. Se constituyen estados y municipios dependientes de la ayuda federal, que poco o casi nada aportaban al desarrollo nacional desde el norte, centro y sur del país.

La reforma de referencia buscó que los municipios fueran generadores de sus recursos, generadores de empleos y de servicios, es decir generadores de riqueza y palanca en el desarrollo económico, político y social del México de finales del siglo XX. Esta es la esencia de las facultades reivindicatorias del municipio libre en la reforma del 3 de febrero de 1983.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Véase a: Quintana Roldán, Carlos. Comentarios al artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1985, pp. 280-283.

¹⁵⁶ Fuentes Morúa, Jorge. Condiciones Urbanos-Regionales y Legislación: La Reforma al Artículo 115 Constitucional, Revista Alegatos/10, sep/dic. UAM. México. 1998, p. 88.

9. Novena reforma del 17 de marzo de 1987, deja en ocho fracciones al artículo 115, trasladando asuntos estatales de la fracción VIII y las dos últimas del texto de 1983, que se refieren a cuestiones propias de los estados al artículo 116; de tal forma que nuestro objeto de estudio se queda sólo con el tema municipal. El cambio es netamente de forma jurídica que no alteró el fondo del precepto.¹⁵⁷

10. Décima reforma del 23 de diciembre de 1999, adiciona elementos importantes entre los que destacan el reconocimiento del ayuntamiento más como órgano político, que sólo administrativo; sustituyó el término “administrado” por “gobernado”; hace más claras las competencias y facultades territoriales del municipio; precisa funciones y servicios bajo responsabilidad municipal; especifica las cuestiones de su hacienda, y los asuntos administrativos.

11. Décima primera reforma del 14 de agosto del 2001, adiciona el último párrafo a la fracción III, que a la letra dice, “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. En este contexto se modifica el artículo 2º constitucional considerando ahora dos apartados. El apartado B con nueve fracciones, detalla las obligaciones de los tres órdenes de gobierno para proteger a los pueblos y comunidades indígenas.¹⁵⁸

La reforma es resultado de la demanda pendiente de los pueblos y comunidades indígenas, misma que se hizo presente con mayor intensidad en el período de gobierno de 1988-1994; concretándose de manera parcial hasta esa fecha.

¹⁵⁷ Aragón Salcido, María Inés. El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, Primera edición, México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal-IASP. 1995, pp. 40-44.

- Torres Parés, Javier (coordinador). Municipios y Autonomías de México. Revista Quórum. México, Publicación de la Cámara de Diputados. Año VII, No. 60 Mayo-Junio. 1998, pp. 56-59.

¹⁵⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho municipal, op. cit., pp. 97-104.

La Autonomía Municipal

La autonomía, es decir, la facultad jurídica de las municipalidades de autorregularse en el ámbito de su competencia sin la intervención de ningún otro poder que menoscabe o vulnere esa expresión de libertad, se materializa en la elección libre de sus gobernantes, en el otorgamiento de sus propias normas de convivencia social, en la asignación de rubros propios de tributación, y disposición libre de su hacienda. Significa de igual forma, control y gobierno a través de instituciones propias que velen por su desarrollo comunitario en todos los ámbitos de su vida cotidiana, y algo fundamental, se garantiza en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ley suprema; en las Constituciones políticas de los estados; en las Leyes Orgánicas Municipales emitidas por las legislaturas de los estados, y demás disposiciones reglamentarias aplicables en su ámbito jurisdiccional. El precepto actual,¹⁵⁹ podemos desglosarlo para su análisis y mejor comprensión en tres formas: a) autonomía política; b) autonomía financiera, y c) autonomía administrativa.

a) Autonomía política

Como hemos comentado anteriormente la autonomía política se fundamenta y garantiza con un marco normativo propio y específico, y al ser considerado como la base de la división territorial de los estados, así como de su organización política y administrativa. Este principio básico se ha mantenido en las diversas adiciones y reformas realizadas al artículo en cuestión y es un elemento central de los tres órdenes de gobierno del sistema federal mexicano.

La fracción I señala que el órgano de gobierno del municipio, es decir, el ayuntamiento (cuerpo colegiado), será elegido de manera directa por el pueblo de

¹⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisada y comentada por Miguel Carbonell. 153ª edición. México. Editorial Porrúa. 2006, pp. 131-137.
-Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, op. cit., p. 194.

la localidad; integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos, cuyo número lo determinará la ley que corresponda.

Se reafirma la autonomía política con el mandato constitucional de que la competencia del gobierno municipal la ejercerá de forma exclusiva el ayuntamiento (cuerpo colegiado), y no habrá autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado. El principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales sigue vigente en el texto. Hay elementos muy importantes que es necesario destacar y son los contenidos en los párrafos tercero y quinto de la fracción I que determinan el procedimiento general para suspender ayuntamientos, o declarar su desaparición, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Dicho procedimiento lo aplican las legislaturas de los estados en votación calificada, por causas graves previstas en la ley respectiva, y siempre y cuando se cumpla el debido proceso. Con esta disposición se garantiza el principio de legalidad que termina con la intromisión abusiva de muchos gobernadores que por cuestiones políticas o personales violentan la vida institucional del municipio, desconociendo a las autoridades validamente elegidas por sus ciudadanos.

Las legislaturas de los estados están facultadas para designar concejos municipales si se declara desaparecido el ayuntamiento, por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Con el propósito de ampliar y fortalecer nuestra vida democrática, que en las últimas décadas cuenta con una sociedad más crítica, participativa, plural y generadora de responsabilidades compartidas; se buscó que todas las fuerzas políticas y actores sociales estuvieran representadas en los espacios de gobierno. En tal contexto, el primer párrafo de la fracción VIII señala que el principio de representación proporcional será aplicado en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país. Disposición que sin duda no aplica totalmente para

los municipios indígenas que utilizan los usos y costumbres para designar a sus autoridades.

b) Autonomía financiera

Sin autonomía financiera no es posible concretar la autonomía política y administrativa, por ello se garantizó en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, de la siguiente forma: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor,” especificando la percepción de contribuciones que incluyan tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria; de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; contribuciones por cambio de valor de los inmuebles (inciso a); las participaciones federales (inciso b); ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (inciso c).

Se consigna en el segundo párrafo del inciso a), la facultad del municipio de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de cobrar y administrar algunas contribuciones. Esto responde en primer término porque la mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura necesaria para hacerse cargo del cobro de muchos impuestos o derechos.

Las leyes de los estados no podrán establecer en las contribuciones subsidios o exenciones a favor de personas físicas o morales, es decir, ni de instituciones oficiales o privadas, los únicos que pueden serlo son los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que sean utilizados para otro objeto. Es práctica común que oficinas de dependencias federales se nieguen a pagar impuestos municipales, escudándose en interpretaciones parciales de la legislación, mermando con ello la hacienda local.

Otras disposiciones que coadyuvan para fortalecer su autonomía financiera, es el hecho que los ayuntamientos proponen a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y los cálculos de valores unitarios del suelo y construcciones, determinando bajo tal base el cobro de impuestos de la propiedad de los inmuebles.

Algo muy importante es que los presupuestos de egresos municipales son aprobados por los ayuntamientos de acuerdo a sus recursos; sólo sus leyes de ingresos serán aprobadas por las legislaturas de los estados, quienes revisarán la cuenta de éstos. Los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos de manera directa por los ayuntamientos. Estas disposiciones sin duda son un gran avance en el papel, en la consolidación de la autonomía municipal. Sin embargo, la realidad que viven todos días las administraciones municipales nos demuestra que los recursos son insuficientes para cumplir con sus responsabilidades básicas en la prestación de servicios; no han desarrollado fuentes alternas que les generen recursos propios, siguen dependiendo mucho de las participaciones federales; se encuentran endeudados con instituciones financieras y con proveedores de bienes y servicios públicos y privados; no tienen estructura administrativa capacitada ni cuentan con personal con visión financiera para desarrollar estrategias que atraigan recursos a sus localidades con el propósito de transformarse en verdaderas palancas del desarrollo nacional y regional. La realidad de los municipios mexicanos afecta de manera directa la toma de decisiones en materia financiera, y por consecuencia les resta autonomía para dar respuesta inmediata a sus necesidades.

c) Autonomía administrativa

La autonomía administrativa se hace visible en el contenido de la fracciones II, III, V y VII, recuperamos algunas disposiciones que sintetizan de manera general esta característica: El municipio tiene personalidad jurídica, es decir, es una persona moral de derecho público, sujeta a derechos, potestades y obligaciones en los

campos del derecho público y privado; manejará su patrimonio conforme a la ley, significa que debe ser de acuerdo a programas y rubros considerados en su presupuesto de egresos y sujetando su actuación a los procedimientos administrativos que norman leyes federales, locales, y reglamentos emitidos por el ayuntamiento; tiene facultad para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, de conformidad con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados. Con esta atribución adquiere cuerpo la facultad reglamentaria del municipio, ya que no genera leyes desde el punto de vista formal. Las legislaturas estatales son el único poder facultado para normar la vida interior de los estados y del municipio.

La atribución antes mencionada debe tener como finalidad organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando e incentivando de tal forma la participación ciudadana y vecinal. Siendo el municipio el primer orden de gobierno del sistema federal debe estar en contacto cercano y permanente con la población para atender de manera inmediata las demandas y necesidades; generando un esquema de colaboración y de suma de esfuerzos en las tareas gubernamentales.

Las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados tendrán por objeto: las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, es decir incluyendo todos los mecanismos de impugnación y los órganos para solucionar los conflictos con los particulares; la regulación de la toma de decisiones de los miembros del ayuntamiento donde se comprometa el patrimonio inmobiliario del municipio, o de actos o convenios que tengan efectos más allá de su período de gobierno; por ejemplo, un préstamo con una institución bancaria; las normas generales para celebrar convenios con los estados en los rubros de servicios o cobro de impuestos; el procedimiento para que el estado asuma la prestación de un servicio sin que exista convenio por

imposibilidad del municipio; disposiciones que sean aplicables a los municipios que no tengan bandos de policía y gobierno.

Las legislaturas de los estados emitirán las normas que establezcan los procedimientos para resolver conflictos por la aplicación de las disposiciones de los incisos de la fracción II.

La fracción III contempla de manera general los servicios públicos mínimos que debe atender el municipio para que su población tenga una vida digna y con calidad; los cuales pasan por agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y desecho de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública en coordinación con los estados y la federación; así como otros servicios que las legislaturas estatales determinen de acuerdo a condiciones territoriales y socio-económicas; capacidad administrativa y financiera, queda abierta la posibilidad de que ellos mismos puedan asumir otros servicios que no estén prohibidos por las leyes federales o estatales

De toda esta relación general de servicios, vale preguntarnos hoy en día cuantas municipalidades tienen capacidad para prestar eficientemente dos, tres o siete de estos requerimientos de la población, cuando es de conocimiento de la población que quizás lo harían las 100 ciudades más desarrolladas del país, rubro donde se ubican las capitales de los estados y municipios que forman conurbaciones. Otras municipalidades con trabajos prestarían algunos servicios; teniendo a más de la mitad de los 2439 municipios mexicanos en pobreza financiera y endeudados permanentemente.

La fracción III también, facultad a los municipios de un mismo estado para coordinarse y asociarse para prestar servicios públicos. Si la asociación comprende municipios de dos o más estados, se debe contar con la aprobación de sus legislaturas respectivas. Es de conocimiento general que muchos municipios

del país no tienen capacidad técnica para prestar servicios necesarios para su población, en tal sentido la misma fracción permite al ayuntamiento celebrar convenios con el estado para prestarlos directamente o a través del organismo correspondiente o bien prestarlos o ejercerlos de manera coordinada. El último párrafo de la fracción II garantiza dicha facultad a las comunidades indígenas.

La fracción V se desglosa en nueve incisos que de manera resumida indican que los municipios pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano de localidad; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, acatando lo indicado en los planes generales en la materia; autorizar, vigilar y controlar el uso del suelo municipal; intervenir para regularizar la tenencia de su tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su territorio, por ejemplo, los municipios conurbados; celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

En lo referente a la fracción VII, regula a la policía preventiva municipal, la cual estará bajo el mando del presidente municipal; se relaciona con lo indicado en el artículo 21 constitucional para establecer un sistema nacional de seguridad pública en el país.

La fracción VI toca cuestiones de conurbación producto del desarrollo de las grandes ciudades, permitiendo atacar el problema de manera conjunta por la federación, los estados y los municipios; ejemplo de ello, lo tenemos en las tres zonas metropolitanas del país (Valle de México; Guadalajara, Jalisco, y Monterrey, Nuevo León).

Lo importante de las nuevas atribuciones constitucionales es que pretenden darle al municipio un papel autosuficiente, para incorporarse en mejores condiciones al desarrollo nacional. Se le restituye como primer orden de gobierno atribuciones,

responsabilidades y recursos que la federación o los estados no pueden seguir centralizando; es mejor que los asuntos se traten y resuelvan en las instancias de poder institucional local.

El municipio del siglo XXI, debe ser verdaderamente autónomo en la ley y en la realidad que todos los días le toca enfrentar; debe ser una instancia local innovadora en su administración; prestadora eficiente y eficaz de servicios públicos; generadora de sus propios recursos; promotora de empleos, evitando las altas tasas de población que dejan su lugar de origen; debe constituirse en una administración capacitada para cuidar los bienes y recursos públicos; es decir, transformarse en un eje de riqueza que brinde a su población bienestar y calidad de vida en todos los rubro del desarrollo individual y colectivo.

Tipos de relación entre el Municipio y las demás instancias territoriales

En el marco de las disposiciones constitucionales que describen el diseño del Estado mexicano se desprenden las consideraciones siguientes: México es una República Federal, Representativa y Popular; estructurada en tres niveles u órdenes de gobierno que son la federación, los estados y los municipios. Estos tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades, facultades y atribuciones claramente definidas; operando en un primer momento de manera jerárquica, es decir de arriba hacia abajo.

Nuestro sistema federal como el de otros países contempla funciones concurrentes con las entidades estatales y asigna responsabilidades a los municipios, no se da como una descentralización desde el punto de vista administrativo, sino como el reconocimiento de un poder originario regulado por nuestra ley fundamental. En tal universo de actuaciones se entablan múltiples relaciones entre la federación, los estados y los municipios, que no tienen otro fin

que hacer eficiente la tarea de gobierno, visualizada en políticas públicas de beneficio comunitario.

En las últimas décadas los procesos acelerados de democratización en todos los campos de nuestra vida política y social; así como, la urgente necesidad de descentralizar la toma de decisiones para atender y solucionar problemas y necesidades locales, hace necesario modificar esta forma tradicional de vinculación entre los tres órdenes de gobierno.

La importancia de los municipios en la gobernabilidad democrática del país y en el diseño e implantación de políticas públicas hace necesario que el viejo método de vinculación deba cambiar por una coordinación intergubernamental más flexible, más cooperativa y de responsabilidades y facultades claramente definidas.¹⁶⁰

La delimitación de facultades y responsabilidades, no significa que en la implementación de una política pública los espacios de colaboración y apoyo estén ausentes, por el contrario, en muchas ocasiones para que un servicio público cumpla con su fin se necesita la acción coordinada de dos o tres niveles de gobierno. Existen otras responsabilidades gubernamentales demasiado complejas donde la participación de todos no sólo es bienvenida sino necesaria; por ejemplo, el combate a la pobreza, la lucha y combate al narcotráfico, y los asuntos de seguridad nacional, una muestra de ello fueron los operativos policíacos y militares federales en el año 2007 en el municipio de Tijuana, Baja California; en Municipios del estado de Michoacán, y del estado de Guerrero.

Es importante mencionar que hay casos en los cuales un gobierno municipal no puede cumplir con la prestación de los servicios públicos básicos por su alto grado de marginación, situación que hace obligatoria la intervención de la federación o de los estados; por ejemplo, la aplicación del programa gubernamental federal mexicano denominado “Estrategia Integral para el Desarrollo Social en Municipios

¹⁶⁰ Rowland, Allison M. Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental. Primera edición. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000, pp. 9-11.

Marginados”, cuyo propósito fundamental es combatir la pobreza e implementar estrategias de desarrollo integrales. El programa se aplica en los 100 municipios más pobres del país donde habitan más de un millón de mexicanos en 210 mil hogares, ubicados en 5 mil 365 localidades.¹⁶¹

Estos hechos son muestras claras de cómo funciona la coordinación intergubernamental, pero también son ejemplos claros de cómo la autonomía municipal garantizada en los textos legales no puede ser ejercida; porque la realidad de pobreza y alta marginación de las comunidades impide desarrollar programas básicos de agua, salud, caminos y escuelas.

Ejemplos de mecanismos de vinculación entre el Municipio y otras Instancias Territoriales

Federación-Municipios

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley de Planeación que estructura una serie de instituciones en los municipios y los estados con dos funciones básicas: una, elaborar planes y dos, servir de enlace con los otros niveles de gobierno. La primera de ellas es el Comité para el Desarrollo Municipal (Copladem), instancia especializada en planeación, cuyo objetivo principal es fomentar el desarrollo socioeconómico del municipio con participación de todos los actores locales en los procesos de planeación; haciéndolo compatible con los planes estatales y federales. La labor de integración de los planes municipales se realiza a través de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplade), que reúne en su seno a representantes de los órdenes municipal, estatal y federal. Esta instancia funciona como enlace en los procesos de planeación de los órdenes

¹⁶¹ Programa de Gobierno presentado el 9 de enero de 2007 en el municipio de Hueytlalpan, Puebla, México.

antes mencionados y como órgano de planeación estatal; garantizando compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

El esquema de participación no está exento de obstáculos o problemas que se pueden resumir en los siguientes lineamientos: falta de compromiso o voluntad política para acelerar la descentralización de funciones y recursos, observándolo como pérdida de poder; falta de recursos financieros y de personal capacitado para cumplir con las responsabilidades constitucionales, sólo los municipios más desarrollados pueden hacerlo; dificultades burocráticas para generar una coordinación intragubernamental, porque cada área busca cumplir sus metas y objetivos, y retrasos en los consensos y acuerdos en las etapas de planeación.

Este mecanismo de colaboración es un ejemplo de las relaciones verticales entre los tres órdenes de gobierno, busca que los procesos de planeación y apoyo sean integrales, es decir articulados a una estrategia de desarrollo nacional donde tengan cabida los municipios rurales y los más pobres del país. Sin embargo, hay que distinguir la colaboración del intervencionismo del estado o de la federación en el desarrollo municipal. Si no hay esa apreciación se lesiona y coarta su autonomía, y la posibilidad de que sean entes capaces de generar riqueza, inversión y proyectos sociales productivos de largo plazo. Por ello, los municipios deben tener mayor presencia en la toma de decisiones de los programas federales y estatales que les afecten, hecho que se da sólo en los grandes municipios conurbados.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Otro instrumento de concertación y apoyo entre la federación, los estados y los municipios, es el Sistema de Coordinación Fiscal que tiene entre sus objetivos principales regular la concurrencia impositiva que durante muchos años ha sido una problemática administrativa para los tres órdenes de gobierno. Con el nuevo sistema se evita la doble o triple imposición sobre una misma actividad, se busca

ahora armonizar el ejercicio de las atribuciones constitucionales en el rubro de la hacienda. Por este conducto se crean gravámenes en un sólo orden de gobierno y son distribuidos entre los otros niveles vía las participaciones. Las más importantes provienen de los impuestos federales.

Como podemos observar a muchos estados y municipios este modelo fiscal les resultó de enorme provecho, porque en primer lugar marca un límite de respeto a las facultades y potestades tributarias de cada ámbito de gobierno y en segundo lugar se evita crear una estructura administrativa demasiado costosa para muchos de ellos. Los municipios tienen ahora recursos garantizados para fortalecer sus finanzas y para cumplir con sus compromisos locales prioritarios; esto proporciona un elemento más para replantear el funcionamiento del federalismo tradicional por un nuevo federalismo o federalismo renovado que le de su lugar y respeto jurídico a cada nivel de gobierno.

Estados-Municipios

En el sistema federal mexicano las principales relaciones intergubernamentales se dan con el estado del que forman parte y claro no podría ser de otra manera, ya que del orden jurídico estatal parte en primera instancia su reconocimiento jurídico como órgano local; hecho que se materializa en la Ley Orgánica Municipal que es el cuerpo normativo de las funciones y atribuciones de los municipios. En tal sentido la comunicación con los estados es fundamental para impulsar áreas de coordinación que pueden pasar por múltiples rubros o aquellos necesarios para hacer más eficiente la prestación de servicios municipales; por ejemplo, la capacitación de los servidores públicos para agilizar la prestación de un servicio; establecimiento de procedimientos para transparentar los gastos federales y estatales que les asignen; la implementación de mecanismos coordinados de transparencia y rendición de cuentas para dar respuesta al derecho a la información de los ciudadanos y otras de igual importancia. El propio artículo 115 Constitucional establece en su fracción IV, inciso a), que los municipio pueden

celebrar convenios para que el estado se haga cargo de administrar asuntos relacionados con las contribuciones que las legislaturas estatales les hayan asignado para integrar su hacienda municipal.

El instrumento legal prioritario de coordinación entre la federación, los estados y los municipios en lo referente a los recursos que integran su hacienda municipal, sigue siendo la Ley de Coordinación Fiscal y los recursos del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinado para apoyar diversos rubros del desarrollo municipal. Estos recursos son fundamentales para municipios pequeños y marginados que tienen pocas posibilidades de generar recursos propios o en los temas del impuesto predial o el cobro de servicios

Municipio-Municipios

En este breve recuento de las relaciones municipales con otras instancias territoriales es importante mencionar las que se establecen de forma horizontal, mismas que se materializan de conformidad con lo indicado en el párrafo cuarto de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, que señala la posibilidad de que municipios de un estado o de estados distintos puedan asociarse para prestar un servicio público, y utilizar mejor sus recursos, esto es una realidad en los grandes centros conurbados de México. Guadalajara y Monterrey. En las mencionadas áreas la coordinación municipal es inevitable y necesaria para hacer frente a núcleos urbanos con alto potencial de crecimiento, necesidades y desarrollo en todos los rubros; por ejemplo, agua potable, drenaje seguridad. Esta figura sería de mucha utilidad cuando se aplique en municipios rurales, permitiéndoles crear centrales de abasto intermunicipales para comerciar sus productos regionales, acción que de manera individual es demasiado onerosa.¹⁶²

A manera de conclusión, podemos afirmar que la problemática que viven más de la mitad de los municipios en México, ha creado el escenario para que la

¹⁶² Rowland, Allison M., op. cit., pp. 20-22.

federación y los estados intervengan cada día en más asuntos de la vida comunitaria. Esta situación se da en muchos casos por la poca claridad del marco legal estatal o federal, lo cual ha generado diversos conflictos jurídicos estatales y federales, que en este último caso son resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía las controversias constitucionales. Ante este panorama es necesario clarificar muchas competencias delineadas en el ámbito federal y estatal con el propósito de dotar al municipio de bases jurídicas sólidas que eviten violaciones a su autonomía.

Sin embargo, es necesario preguntarnos hasta que punto las relaciones de apoyo federal directas a los municipios vulneran el pacto federal, ya que en muchos casos los estados no tienen intervención o información oportuna sobre programas que se van a desarrollar en municipios marginales de su jurisdicción. Dicho escenario permitir reafirmar que se necesita establecer un espacio de coordinación y apoyo entre los tres órdenes de gobierno, en el cual se respeten las competencias y potestades de cada uno de ellos, con el propósito de evitar una dispersión en la propia estructura del Estado federal.

Problemas del Municipio en México

El municipio en México es el primer espacio de contacto con la demandas ciudadanas y debe ser el primer lugar donde se resuelvan sus problemas y necesidades mas apremiantes; de igual forma debiera ser el orden de gobierno en el cual incidan con mayor intensidad las políticas públicas de los otros niveles de autoridad. Su marco normativo se encuentra en el artículo 115 Constitucional, que describe los lineamientos generales de su condición jurídica. Este cuerpo jurídico debe ser respetado por las constituciones locales y demás disposiciones que contengan leyes federales y locales, y debe ser garantizado por las Leyes Orgánicas Municipales, cuerpo jurídico que desglosa punto por punto la vida de los municipios en los estados del país.

De forma concreta y directa cabe preguntarnos, ¿por qué si el municipio ha estado presente como institución de gobierno desde el propio nacimiento del Estado mexicano y ha sido tema principal de proclamas revolucionarias y se ha garantizado su figura en todos nuestros textos constitucionales, sigue con tantas necesidades, rezagos y conflictos? Para dar una respuesta sustentada en hechos reales es importante presentar de forma breve las características, condiciones y competencias, número y recursos de los municipios en el país para observar que esta situación provoca problemas generales y particulares en cada entidad federativa del país.

México cuenta con 2439 municipios (enero de 2007), los de reciente creación son: Marquelia, Cochoapa El Grande, José Joaquín de Herrera, Juchitán e Iliatenco, en el estado de Guerrero; Luvianos, San José del Rincón y Tonanitla, en el Estado de México; San Rafael y Santiago Sochiapan, en Veracruz; Santa María de la Paz, en Zacatecas; San Ignacio Cerro Gordo, en Jalisco.

Los 2439 municipios se encuentran distribuidos por entidad de la siguiente forma: Aguascalientes (11); Baja California (5); Baja California Sur (5); Campeche (11); Coahuila (38); Colima (10); Chiapas (118); Chihuahua (67); Durango (39); Guanajuato (46); Guerrero (81); Hidalgo (84); Jalisco (125); México (125); Michoacán (113); Morelos (33); Nayarit (20); Nuevo León (51); Oaxaca (570); Puebla (217); Querétaro de Arteaga (18); Quintana Roo (8); San Luis Potosí (58); Sinaloa (18); Sonora (72); Tabasco(17); Tamaulipas (43); Tlaxcala (60); Veracruz (212); Yucatán (106); Zacatecas (58).

La Asociación de Municipios de México, A. C., con datos del Censo de Población y Vivienda 2005, describe a continuación la situación de los municipios tomando en cuenta las siguientes variables que nos dan un panorama general de la problemática que tienen la mayoría de ellos.¹⁶³

¹⁶³ Nota: Los datos sobre número de municipios en el país y la descripción de los indicadores se consultaron en la Asociación de Municipios de México, A. C., Pagina Web, www.ammac.org.mx 30 de mayo de 2006.

Los 10 municipios con mayor población:

1. Ecatepec de Morelos, Estado de México, 1´ 820,888 habitantes.
2. Guadalajara, Jalisco, 1´600,940 habitantes.
3. Puebla, Puebla, 1´485,941 habitantes.
4. Tijuana, Baja California, 1´410,700 habitantes.
5. Juárez, Chihuahua, 1´313,338 habitantes.
6. León, Guanajuato, 1´278,087 habitantes.
7. Zapopan, Jalisco, 1´155,790 habitantes.
8. Nezahualcóyotl, Estado de México, 1´140,528 habitantes.
9. Monterrey, Nuevo León, 1´133,814 habitantes.
10. Mexicali, Baja California, 855,962 habitantes.

Los 10 municipios con mayor crecimiento absoluto:

1. Tijuana, Baja California, 199,880 habitantes más.
2. Zapopan, Jalisco, 154,769 habitantes más.
3. Benito Juárez, Quintana Roo, 153,158 habitantes más.
4. León, Guanajuato, 143,245 habitantes más.
5. Puebla, Puebla, 139,025 habitantes más.
6. Apodaca, Nuevo León, 135,287 habitantes más.
7. Ixtapaluca, Estado de México, 131,463 habitantes más.
8. Reynosa, Tamaulipas, 106,425 habitantes más.
9. Tecámac, Estado de México, 97,761 habitantes más.
10. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, 97,011 habitantes más.

Los 10 municipios con mayor crecimiento relativo:

1. Chicoloapan, Estado de México, 119.18%
2. Juárez, Nuevo León, 117.12%
3. Solidaridad, Quintana Roo, 112.68%

4. Santo Domingo Ixcatlán, Oaxaca, 80.18%
5. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, 78.48%
6. García, Nuevo León, 78.29%
7. San Pablo Etla, Oaxaca, 71.92%
8. San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, 69.09%
9. Mineral de la Reforma, Hidalgo, 62.72%
10. Tecámac, Estado de México, 56.57%

Los 10 municipios con menor diferencia de población:

1. Comondú, Baja California, -0.05%
2. San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Oaxaca, -0.04%
3. La Libertad, Chiapas, -0.04%
4. Melchor Ocampo, Estado de México, -0.03%
5. San Felipe, Yucatán, 0.00%
6. Coyuca de Benítez, Guerrero, 0.01%
7. Nuevo Casas Grande, Chihuahua, 0.04%
8. Cerro Azul, Veracruz, 0.04%
9. Magdalena Tequisistlán, Oaxaca, 0.05%
10. Santo Domingo Ingenio, Oaxaca, 0.05%

Los 10 Municipios con menor población:

1. San Pedro Yucunama, Oaxaca, 244 habitantes.
2. San Cristóbal Suchixtlahuaca, Oaxaca, 244 habitantes.
3. San Javier, Sonora, 242 habitantes.
4. La Trinidad Vista Hermosa, Oaxaca, 235 habitantes.
5. San Mateo Tlapiltepec, Oaxaca, 226 habitantes.
6. San Miguel Tecomatlán, Oaxaca, 219 habitantes.
7. Santiago Najadilla, Oaxaca, 195 habitantes.
8. Santo Domingo Tlatayapam, Oaxaca, 146 habitantes.

9. Santiago Tepetlapa, Oaxaca, 116 habitantes.
10. Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, 102 habitantes.

Los 10 municipios con mayor decrecimiento absoluto:

1. Papantla, Veracruz, 17,441 habitantes menos.
2. Azoyú, Guerrero, 18,952 habitantes menos; del territorio de Azoyú fueron creados los nuevos municipios de Juchitán y Marquelia que registran una población de 6,240 y 11,80 habitantes respectivamente.
3. San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 20,117 habitantes menos.
4. Martínez de la Torre, Veracruz, 21,398 habitantes menos; del territorio de Martínez de la Torre fue creado el nuevo municipio San Rafael, que registra una población de 28,291 habitantes.
5. Tejupilco, Estado de México, 32,485 habitantes menos; del territorio de Tejupilco fue creado el nuevo municipio de Luvianos, que registra una población de 28,213 habitantes.
6. Naucalpan de Juárez, Estado de México, 37,269 habitantes menos.
7. Tlanepantla de Baz, Estado de México, 37,607 habitantes menos.
8. Guadalajara, Jalisco, 45,379 habitantes menos.
9. San Felipe del Progreso, Estado de México, 77,086 habitantes menos; del territorio de San Felipe del Progreso fue creado el nuevo municipio de San José del Rincón, que registra una población de 79,945 habitantes,
10. Nezahualcóyotl, Estado de México, 85,444 habitantes menos.

Los 10 municipios con mayor decrecimiento relativo:

1. Guelatao de Juárez, Oaxaca, -36.87%
2. San Francisco Tlapancingo, Oaxaca, -40.16%
3. San Bartolomé de Zoogocho, Oaxaca, -40.28%
4. Santiago Apoala, Oaxaca, -40.29%
5. Magdalena Tlatlauquitepec, Puebla, -41.00%

6. Metlatónoc, Guerrero, -42.08%
7. Teul de González Ortega, Zacatecas, -42.46%
8. San Felipe del Progreso, Estado de México, -43.48%; del territorio de San Felipe del Progreso fue creado el nuevo municipio de San José del Rincón, que registra una población de 79,945 habitantes.
9. Azoyú, Guerrero, -58.49%, del territorio de Azoyú fueron creados los nuevos municipios de Juchitán y Marquilia que registran una población de 6,240 y 11,801 habitantes respectivamente.
10. San Pedro Jaltepetongo, Oaxaca, -59.97%

Como podemos observar de los datos presentados; los municipios que son capitales de los estados o están en conurbación son los que tienen mayor desarrollo en cuanto a población, capacidad económica, estructura administrativa, y tienen posibilidades de prestar los servicios necesarios para atender las necesidades de su población. Los estados con mayor pobreza como Oaxaca y Guerrero, tienen municipios que no crecen en ningún rubro, por el contrario tienen los menos poblados y más pobres.

La realidad que nos deja ver esta serie de datos no ha limitado en nuestro país la creación constante de municipios, más con criterios políticos que para dar una verdadera solución a las grandes necesidades de la población; si bien cumplen con los requisitos jurídicos tales creaciones no cuentan con una administración pública capacitada, ni con fuentes de recursos propios que generen riqueza para no depender sólo de las participaciones federales y estatales o de las pocas contribuciones que les determinen las legislaturas locales, terminando al final del camino como otros municipios, incluso con mayor presencia en la estructura federal, endeudados y con conflictos sociales por no cumplir con sus responsabilidades. Tal escenario permite concluir de forma contundente que se debe fortalecer lo ya existente, y después si realmente es viable la creación de un municipio hacerlo y no estar pretendiendo solucionar una problemática política y social echando mano de esta figura jurídica.

Los problemas del municipio en México tienen que ver en gran medida a su heterogeneidad y diversidad. Esta diversidad en cuanto a población, territorio, recursos naturales, capacidad administrativa, actividad económica, ubicación geográfica, capacidad de gestión y otros, influyen o determinan problemas específicos que deben ser atendidos en ese contexto, y no utilizando políticas generales de apoyo de la federación o de los estados. Sin pretender determinar una clasificación estricta de los municipios en el país, podemos agruparlos de la siguiente forma: municipios metropolitanos, municipios urbanos de acelerado crecimiento, municipios urbanos de lento crecimiento, municipios fronterizos, municipios semiurbanos, municipios rurales, municipios indígenas y municipios en extrema pobreza.

Los municipios metropolitanos que se localizan en las tres grandes áreas de México, Guadalajara y Monterrey y los de características urbanas con acelerado crecimiento, tienen problemas similares como es la seguridad pública, el transporte, suministro de agua, luz, alcantarillado, basura, centros deportivos, planeación urbana, salud e higiene, desecho de aguas negras, parques, jardines, conservación del equilibrio ecológico, narcomenudeo, empleo, construcción de vivienda, escuelas, bibliotecas, y centros culturales; se pueden incluir aquí los problemas propios de su administración pública y de los mecanismos para cobrar la prestación de servicios o de tasas impositivas.

Esta breve descripción de la problemática municipal requiere para su solución, implementar políticas públicas particulares, tomando en cuenta los recursos económicos propios y externos (participaciones federales o estatales), con que cuenta el municipio; requiere personal capacitado; requiere inversiones, planeación integral, programación, generación de riqueza, servidores públicos municipales profesionales comprometidos, y algo fundamental que es la

participación ciudadana para establecer acuerdos formales e informales entre gobierno y comunidad, en los cuales se tengan responsabilidades compartidas.¹⁶⁴

Los municipios semiurbanos, rurales, indígenas tienen un problema común que no se ha podido resolver por décadas que es la falta de recursos para poder atender las necesidades y problemáticas más urgentes de la comunidad. Este hecho afecta otros rubros que pasan desde una estructura administrativa deficiente, ausencia de capacidad de gestión, falta de profesionalización de servidores públicos, mercados, servicio de agua limitado, drenaje nulo, y otros servicios fundamentales para brindarle a su población una vida con calidad. Los municipios no han sido capaces de ser instancias autosuficientes en lo económico, afectando su autonomía en todos los sentidos por donde se le quiera ver.

Ante tal circunstancia es necesario plantear las siguientes medidas que se vinculan con tres ejes principales:

a) La administración municipal debe ser capaz de profesionalizarse y hacer eficiente sus servicios con el propósito de dar solución a los problemas y necesidades de la población; lo cual significa tener una asignación cuidadosa del gasto público en rubros verdaderamente necesarios; sacando el problema de lo estrictamente económico y llevándolo a un tema administrativo que implica profesionalización de los servidores públicos. Tenemos múltiples ejemplos donde lo prioritario es comprar vehículos para el presidente municipal y su familia.

b) El fortalecimiento de su autonomía política y económica depende en gran medida de los propios municipios; quiere decir que son ellos quienes deben generar desarrollo económico buscando aliados en la iniciativa privada para detonar polos productivos; de igual forma, es necesario comprometer a la población municipal para que participen como aliados y no como adversarios en estos planes y programas, por ello deben generar confianza en las autoridades.

¹⁶⁴ García del Castillo, Rodolfo. La Modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales. Primera edición. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000, pp. 14-20.

c) Fortalecer la organización ciudadana municipal para establecer compromisos formales e informales para acompañar la implementación de acciones de gobierno en la localidad. Este hecho evitaría que ciertos grupos formales e informales trasladen las demandas a otros espacios de decisión, alentando con ello prácticas centralistas. Por ello, es fundamental recuperar los canales de comunicación entre la sociedad y su gobierno para desarrollar vínculos democráticos y plurales de participación, que orienten el gasto público y hagan eficiente la administración; fortaleciendo la autonomía del municipio.¹⁶⁵

Por último, cabe mencionar que los problemas del municipio en México tendrán solución en la medida que se realice una reforma integral del federalismo, donde se otorgue a dicha instancia de gobierno un mayor margen de maniobra para tomar decisiones y actuar de acuerdo a sus propias y urgentes necesidades, con respeto siempre a su marco normativo; esto fortalecería verdaderamente su autonomía política, económica y administrativa. La reforma debe dejar claras las competencias y facultades de los tres órdenes de gobierno, no se trata de quitarle atribuciones a uno para debilitarlo y fortalecer a otro; sino que, al contrario se necesita fortalecer a todos los actores institucionales del Estado.

El diseño del nuevo federalismo no debe ser una simple disputa por la riqueza, debe ser la oportunidad para diseñar toda la estructura del Estado, que toque puntos como los poderes de la Unión, las relaciones entre éstos, los vínculos con los poderes locales y municipales; así como la participación de la sociedad por mecanismos jurídicos y democráticos que nos permitan avanzar en la construcción de un país más justo, donde el reparto de la riqueza nacional sea equitativa en el sur, en el norte y en el centro. En todo el proceso el municipio debe ser un actor principal para garantizar la autonomía que durante décadas en muchos de los casos sólo es realidad en el papel, para muestra bastan unos ejemplos que se generan en el Estado de México:

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 32.

1. Ante la falta de recursos y unidades para recolectar la basura el ayuntamiento de Tezoyuca otorgó una concesión a un particular para recibir la basura de 30 mil habitantes (4 de febrero de 2007).
2. Más de 30 municipios (Toluca, Huixquilucan) enfrentan serios problemas para trasladar su basura a otras entidades federativas, ya que no tienen sitios propios para depositarla (4 de febrero de 2007).
3. La Procuraduría de Protección al Ambiente del estado de México tiene 15 procesos administrativos contra 15 municipios (Tenancingo, Tultitlán) porque sus basureros incumplen la norma ambiental (febrero de 2007).
4. Se aprueba sin revisión el bando municipal de Cuautitlán Izcalli con 6 de 20 votos, mismo que puede quedar sin efecto al violar el reglamento del cabildo que establece el número de votos para su aprobación.
5. El ayuntamiento de Amecameca denunció ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Procuraduría General de Justicia del estado de México y la Contraloría del Poder Legislativo del estado al ex alcalde y a su cabildo por presunto peculado, uso indebido de funciones públicas y abuso de autoridad (febrero de 2007).
6. La mayoría de los 125 ayuntamientos del estado de México se niegan a reparar y darle mantenimiento a las luminarias de las principales avenidas, argumentando que no es su responsabilidad; lo mismo pasa con el mantenimiento de las carreteras y avenidas (2007).
7. Diversos municipios tienen adeudos enormes e impagables con la Comisión Nacional del Agua o instancia similar estatal (municipio de Nezahualcóyotl), Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y han sido o van a ser embargados.

En otros estados del país como Baja California, Michoacán, Sinaloa, Guerrero Tamaulipas, sus municipios no sólo sufren la misma problemática del estado de México, sino que se agregan problemas que requieren el apoyo total de la federación como es el caso del narcotráfico en sus distintas modalidades y con sus efectos colaterales. El tema puede considerarse como de seguridad nacional, ya que no atenderlo a tiempo pone en riesgo la propia estabilidad del Estado mexicano. Para aplicar políticas integrales en un Sistema Nacional de Seguridad Pública se expidió en diciembre 1995 la ley general que establece las bases de coordinación.¹⁶⁶

No se menciona la situación de los municipios rurales, semiurbanos e indígenas o de extrema pobreza, porque su vida institucional o realidad es peor en todos los rubros de su competencia

Como podemos ver los problemas del municipio en México son muchos y complejos, los cuales deben ser atendidos de manera integral por los tres órdenes de gobierno. En su solución se deben buscar estrategias y mecanismos jurídicos para detonar polos de desarrollo económico local y regional, que generen recursos propios y suficientes. Se necesita capacitar a los cuerpos burocráticos municipales; se necesita profesionalizar a los alcaldes en tareas de gobierno; urge revisar el tiempo del mandato de gobierno y la posible reelección inmediata; se tienen que clarificar atribuciones y competencias. Todos los temas señalados deben ser parte de la agenda de la reforma política del Estado que diseñe el nuevo federalismo del México del siglo XXI.

La Descentralización en el Municipio Mexicano

Sin pretender entrar en un debate teórico sobre el significado del término o sobre su implicación en un Estado federal, que no es el propósito del tema; la

¹⁶⁶ Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal, Primera edición. México. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. 2003, pp. 121-122.

descentralización en el municipio mexicano no debe verse como un acto estrictamente administrativo de transferencia de funciones de un órgano central a otro que se ubica en la periferia y mantiene vínculos de dependencia jerárquica, sino que, debe observarse como el reconocimiento de un poder real y originario de la voluntad popular que tiene su expresión más acabada en la vida política municipal, donde los ciudadanos generan mayor contacto con sus gobernantes e interactúan permanentemente entre ellos y con sus autoridades, en la búsqueda de soluciones a los problemas y necesidades de la vida cotidiana.

La descentralización de funciones, atribuciones, potestades y recursos de la federación a los estados y municipios esta estrechamente ligada a los avances de nuestra vida democrática. No habrá en México una verdadera democracia si la distribución del poder no alcanza su materialización en un municipio libre, vigoroso, dinámico, capaz y autosuficiente como lo pensaron los constituyentes de 1917, y no se podrá construir un nuevo federalismo si en la reforma del Estado del nuevo milenio se excluyen las voces de los principales actores políticos, económicos y sociales de las miles de localidades que existen en el país.

La descentralización no puede quedarse en el esquema antiguo de trasladar funciones a los municipios, sin otorgarle los instrumentos jurídicos y económicos para poder cumplir con sus nuevas responsabilidades, y sin establecer mecanismos jurídicos que detonen polos de desarrollo local y regional; siendo éstos atractivos para la inversión de capitales externos que impulsen la creación de empleos y desarrollen una infraestructura económica que alimente satisfactoriamente cada una de las etapas de la cadena productiva.

Reafirmamos que las políticas de descentralización deben impulsar las capacidades técnicas, administrativas y humanas de los municipios para mejorar el uso de sus recursos y la prestación de los servicios; buscar la equidad en los tres órdenes de gobierno en la distribución de los ingresos fiscales; tienen que desarrollar la capacidad de los poderes locales para allegarse mayores ingresos,

para ello, necesitan incorporar nuevos socios que exploten, en el buen sentido de la palabra, nuevos espacios de oportunidades en lo económico, social y cultural; incrementar su capacidad de cobro de tasas impositivas autorizadas por las legislaturas de los estados; mejorar la capacidad de gestión ante otras instancias de gobierno; por lo cual urge profesionalizar las tareas de gobierno, despojándolas del sello partidista e impulsar el desarrollo regional; motivando la asociación de municipios pobres o con recursos limitados para solucionar problemas comunes, que solos es imposible poder atender con buenos resultados.

En el proceso del nuevo diseño institucional no puede quedar soslayado el tema de los liderazgos locales individuales o colectivos que se deben fortalecer para acompañar la ejecución de acciones de gobierno.

Un punto crucial en el que es importante detenernos, es el referente al reparto de los recursos públicos, donde es preciso revisar la facultad hacendaria de los tres órdenes de gobierno para determinar con claridad que impuestos deben ser municipales o estatales y cuales deben ser estrictamente federales; quién o quienes son los responsable de cobrarlos, y cuanto de éstos corresponden a los estados y municipios, y como establecer formulas de participación democrática para decidir tal reparto; no es conveniente dejar el mecanismo de asignación sólo a los gobiernos estatales y sin la participación de los municipios. Todo ello debe ser parte de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y del nuevo enfoque de descentralización de recursos del gasto social vía el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación; introduciendo otras formulas de reparto y otros actores directamente interesados, viendo el modelo con una perspectiva de planeación regional a futuro.¹⁶⁷

En conclusión cabe mencionar que:

¹⁶⁷ Véase: Ziccardi, Alicia. Municipio y Región. Primera edición. México. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. 2000, pp. 14, 18-22.

1. La descentralización debe ser un espacio de conocimiento de las necesidades urgentes y prioritarias de los estados y municipios antes de la asignación presupuestal de la federación.

2. Los recursos descentralizados si bien están destinados a rubros prioritarios de beneficio social, deben estar asociados también a la promoción del desarrollo económico a nivel local.

3. La Descentralización implica el fomento y fortalecimiento de la participación ciudadana de manera individual o colectiva para acompañar las tareas de gobierno y vigilar que los recursos sean utilizados correctamente y rindan cuentas claras; con ello se contribuye a la cultura de transparencia, respeto a la autoridad y rendición de cuentas.

4. El fortalecimiento de la asociación de municipios pobres, en extrema pobreza o con recursos limitados debe ser una prioridad para establecer planes de desarrollo regional que eviten la dispersión de los presupuestos municipales.

5. La descentralización en el municipio mexicano no significa debilitar a la instancia federal para fortalecer a una de sus partes, y establecer nuevos desequilibrios; se trata de buscar equilibrio en los tres órdenes de gobierno, que permita una relación de colaboración y de respeto de competencias, para avanzar en la construcción de un nuevo Estado constitucional mexicano.

Hacia un nuevo trato jurídico del municipio en México

El sistema federal mexicano como fue diseñado en la Constitución de 1917, y como ha funcionado hasta el momento se ha agotado, y es hoy uno de los ejes centrales del debate nacional. El municipio como elemento fundamental de la estructura federal no puede quedar al margen de dicho análisis y debate.

En los últimos años nuestra vida democrática e institucional se ha hecho más intensa, plural, participativa y demandante. Diversas voces de actores sociales y políticos han planteado la necesidad de darle un impulso definitivo a la aspiración de constituir, a la par que la democracia política, un nuevo régimen federal en el que los estados y municipios asuman plenamente sus competencias y sus responsabilidades constitucionales, para tener entes de gobierno verdaderamente autónomos y autosuficientes en lo económico, en lo político y en el ámbito administrativo.

Hoy se trata de fundar sobre cimientos modernos un régimen federal que responda a una nueva realidad política plural y democrática que tiene su expresión más acabada en cada uno de los gobiernos estatales y municipales encabezados por distintas corrientes políticas, incluso diferentes al propio gobierno federal. Todos ellos responden a intereses estatales, regionales o locales propios, muy respetables y que el actual orden jurídico del Estado no puede articular de manera integral para lograr un desarrollo equilibrado en todos los rubros, y terminar con la enorme desigualdad que por décadas no hemos podido superar en los estados y municipios del sur, del centro y del norte del país.

Con este marco general de referencia es válido preguntarnos, ¿cual es el trato jurídico que necesita el municipio para que realmente sea un poder autónomo? y capaz de asumirse como un poder originario que cumpla con las responsabilidades y atribuciones que le asigna el texto constitucional mexicano.

La reforma del Estado mexicano que en estos momentos se debate en las Cámaras legislativas federales es la gran oportunidad para dotar al municipio de nuevas herramientas jurídicas y políticas que le permitan ser realmente autónomo, y protagonista del desarrollo económico y social de su localidad. El municipio debe dejar atrás esa vieja percepción ciudadana de que sólo es un órgano de prestación de servicios básicos y atención de trámites administrativos, para pasar

a un nivel de gobierno con capacidad para diseñar programas, planes y objetivos de acuerdo a sus necesidades y con participación de la comunidad.

A continuación describimos propuestas específicas que se circunscriben a los ámbitos político, administrativo y financiero, y que es necesario tener en cuenta en el diseño del municipio en el marco del nuevo federalismo contemplado en la agenda de la reforma del Estado, programada para los años de 2007 y 2008.

1. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentado en la Ley de Planeación) se le debe otorgar a los estados y municipios garantías jurídicas de participación real en la planeación democrática del desarrollo nacional, estableciendo bases para que sea integral, y tomando en cuenta las diversas problemáticas locales y regionales; quitándole el carácter vertical y centralizador, principalmente en la planeación de política social.¹⁶⁸

2. La reforma fiscal integral que se encuentra pendiente debe modificar totalmente los Convenios de Coordinación Fiscal para realizar una redistribución más equitativa de los ingresos, pudiendo ser 20 por ciento municipios, y 30 por ciento para los estados y el resto para la federación. Tal medida fiscal equitativa debe darse en el marco de una política descentralizadora que detone el desarrollo regional para compensar las grandes desigualdades y niveles de marginación que viven cientos de localidades en el país.

3. La reforma fiscal analizada debe considerar la ampliación de nuevos rubros impositivos para los municipios; mismos que hasta el momento están reservados para la federación y los estados, o que no se han definido con claridad en los códigos financieros. Es necesario ampliar en los municipios con mayor capacidad económica y financiera la base gravable y hacer más eficientes los instrumentos para su cobro.

¹⁶⁸ Arellano Gault, David. El Municipio y las Políticas Sociales. Primera edición. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000, pp. 19-21.

4. Es necesario ampliar y fortalecer las facultades normativas de los ayuntamientos, que hasta el momento sólo se limitan a la expedición de Bandos de Policía y Gobierno, y reglamentos, aprobados muchas veces sin revisión ni análisis para otorgarles facultades legislativas, por llamarles de alguna forma, al ámbito de su competencia.

5. Urge profesionalizar la administración pública municipal para contar con recursos humanos y materiales que permitan prestar servicios públicos básicos y con calidad; de igual forma estén en capacidad planear y orientar los recursos económicos a prioridades o necesidades urgentes. No podemos inventar servidores públicos cada tres años que responden más a una cuestión partidista o de grupo, y no a la profesionalización del ejercicio de gobierno.

6. Con el propósito de garantizar e incorporar nuevos derechos ciudadanos y fomentar la cultura de participación, se deben incluir nuevas figuras jurídicas que motiven el acompañamiento del ejercicio de gobierno, como son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato. Estas formas de participación garantizan la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes, y los mantiene bajo el escrutinio permanente de la sociedad. Le debe quedar claro a los gobernantes que tienen un mandato y un voto de confianza ciudadana de permanente renovación.

7. Las funciones del cabildo tienen que revisarse, en ciertos momentos realiza actos legislativos (no formales) y ejecutivos que no están muy claros. Aunque en última instancia es el presidente municipal quien ejecuta totalmente la administración municipal; por ello es necesario replantear las atribuciones para dejar con claridad las competencias de cada órgano.

8. La reforma política pendiente debe hacer frente a la propuesta de ampliar el mandato municipal a cuatro años o considerar la reelección inmediata por un período más. Tres años de gobierno son insuficientes para poner en marcha

acciones y programas de gobierno exitosos, porque comentamos anteriormente, no existe profesionalización del ejercicio de gobierno, lo cual da como resultado que en el primer año aprendan, en el segundo ejecuten y en el tercero se estén marchando o antes; buscando un proyecto personal partidista, y afectando la continuidad, seguimiento y evaluación de los mismos. La extensión del mandato necesita tener formas de control ciudadano que evite un poder alejado de los intereses de la comunidad.

9. El punto de la reelección inmediata por un período más de gobierno es importante considerarlo, si un gobernante realiza bien su trabajo, porque no premiarlo con el voto ciudadano en una próxima contienda política. Dicha posibilidad generaría mayor compromiso y responsabilidad de los gobernantes con sus gobernados, ya que si su trabajo es bueno sabe que sería recompensado y lo mantendría más cercano a las necesidades de la comunidad.

10. En cumplimiento al mandato del artículo 115 Constitucional, la integración de los gobiernos municipales debe ser representativo de todas las comunidades, barrios, colonias y pueblos. Las leyes locales deben garantizar el cumplimiento de esa representación equitativa. Por lo tanto sería conveniente un órgano con facultades legislativas plenas e integrado de acuerdo a sus delimitaciones geográficas, y otro encargado sólo de las funciones ejecutivas. Tal modelo puede aplicarse a los municipios metropolitanos, urbanos de acelerado crecimiento y urbanos.

11. El nuevo diseño municipal debe diferenciar los gobiernos locales del país de acuerdo a sus características económicas, geográficas y de población; con la finalidad de contar con facultades para crear niveles de gobiernos administrativos adicionales, que sin menoscabar la autonomía estén en condiciones de solucionar problemas conurbados, por ejemplo las zonas metropolitanas; zonas de desarrollo regional o de población.

12. De acuerdo a las experiencias internacionales es conveniente hacer una clasificación de los municipios utilizando categorías como en la república de Argentina, basada en su capacidad económica, política, administrativa. Ello determina el grado de autonomía que se le otorga, pudiendo ser de primera, segunda, tercera o cuarta categoría. No es posible seguir creando municipios como una cuestión política y sin los elementos básicos para operar en su jurisdicción y bajo un modelo general que no ayuda cuando se trata de adecuarlo a la realidad que viven muchas zonas del país.

13. Los municipios deben considerarse como elementos detonadores del desarrollo regional, dejando a tras la visión individual en la solución de sus problemas, principalmente los más pobres. Se debe fomentar la asociación municipal para desarrollar acciones conjuntas de forma integral, por ejemplo el servicio de agua, centrales de abasto regionales, seguridad pública y asuntos de narcotráfico. Existen en este momento asociaciones de presidentes municipales agrupadas por cuestiones partidistas (ejemplo, Asociación de Municipios de México, A. C).

14. El gasto social contemplado principalmente en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe convertirse en inversión productiva y en una estrategia de crecimiento económico; por lo cual, debe permitirse mayor participación de los municipios en los procesos de planeación y asignación de recursos, basados en el conocimiento y enfocado al desarrollo sustentable; evitando decisiones centrales distorsionadas de la realidad que viven municipios marginados o con pocos recursos.¹⁶⁹

15. En el marco del federalismo fiscal es importante que los municipios tengan representación en los sistemas de coordinación fiscal, con el propósito de buscar el consenso en los mecanismos de distribución de recursos financieros.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 21-22.

16. En el rubro de los Programas Federales el municipio debe tener facultades para que obligatoriamente sean consultados antes de ponerlos en marcha, con el ánimo de participar en la definición de estrategias y mecanismos de operación, respetando su autonomía.

17. Para fortalecer su hacienda municipal se necesita clarificar las facultades jurídicas municipales para obligar a las dependencias y entidades federales a pagar el impuesto predial.

18. El municipio requiere fomentar la investigación de experiencias exitosas a nivel interno y externo con la finalidad de recuperarlas y aplicarlas en su localidad. Asimismo, debe formar técnicos y especialistas en gobierno municipal.

19. La reglamentación del artículo 115 quizás es necesaria para clarificar con detalle competencias, funciones y potestades, ya que dejar su descripción de manera general provoca conflictos sobre quien debe atender un problema; por ejemplo, entre el estado y el municipio por el mantenimiento de carreteras realizadas por la entidad estatal en el estado de México en enero de 2007.

20. El municipio por su contacto directo con la comunidad debe participar con los estados y la federación en materia de salubridad general. En este momento varios municipios ha asumido esta responsabilidad aunque la Constitución no les otorgue competencia en la materia.

21. Es importante mencionar que en política social, en desarrollo regional y en el fortalecimiento de los municipios, las comunidades deben tener una amplia participación en la planeación, ejecución y supervisión de obras públicas; así como en los programas de alto impacto para combatir la pobreza extrema.

La política social requiere una combinación de esfuerzos locales, regionales y nacionales para que sea integral y de impacto global. En este contexto, la

descentralización nos permitirá asegurar equilibrio y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Los programas federales no pueden operarse desde el centro y sin participación, atentando contra la autonomía que pretendemos fortalecer para hacer entes autosuficientes.

Estos son algunos lineamientos que deben tomarse en cuenta por los actores políticos, económicos y sociales nacionales, estatales y municipales en el diseño del nuevo modelo de municipio que se instituirá en el artículo 115 Constitucional, en el marco del nuevo federalismo o federalismo renovado que contiene la agenda de la reforma del Estado mexicano del año 2008.¹⁷⁰ El cuerpo normativo fue aprobado por la H. Cámara de Senadores en el mes de febrero de 2007, bajo el siguiente título Ley para la reforma del Estado, continuando el proceso legislativo en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Aprobándose en sus términos.

¹⁷⁰ Véase: Gámiz Parral, Máximo. Las Relaciones del Municipio, los Estados y el Gobierno del Distrito Federal en México; en *El Municipio en México y en el Mundo*, op. cit., pp. 99-104.

CONCLUSIONES:

Primera.- La Constitución Nacional de 1853 y en sus sucesivas reformas hasta 1994, garantiza el “*régimen municipal*” en su artículo 5º, además, es una condición ineludible que el precepto impone a las provincias para tener derecho al goce y ejercicio de las instituciones contempladas en sus constituciones interiores. Se centra en el principio “*asegure su régimen municipal*”, sin explicar lo que se entiende con tal señalamiento, tampoco establece los lineamientos generales sobre los cuales debe legislar para asegurar tal régimen. Las provincias quedan con amplias facultades para legislar en dicha materia de acuerdo a sus características territoriales interiores y necesidades de desarrollo económico. Del hecho se desprende que cada provincia implemente una clasificación de los municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría), y en muchos casos defina en su texto constitucional lo que significa el municipio.

Segunda.- La organización y legislación municipal es sólo facultad de la provincia; ella establecerá su forma de organización, órganos de gobierno municipal, forma de integración y nombramiento de sus funcionarios, así como, categorías de municipios en sus constituciones provinciales y en sus leyes orgánicas municipales. La Constitución Nacional no señala nada al respecto.

La Nación Argentina adopta en su régimen municipal el sistema de “autonomía restringida” o semiplena y de “autonomía amplia” o plena, todo ello basado en la categoría asignada. La plena corresponde a los municipios que tienen los cuatro aspectos siguientes de la autonomía: institucional (parte de su carta orgánica), política, administrativa y financiera, se da en los municipios de primera categoría. La semiplena la tienen los de segunda y tercera categoría, les falta el aspecto institucional, es decir, no puedan otorgarse sus cartas. Existe cierta dependencia del municipio respecto de los gobiernos provinciales; éstos están facultados por sus constituciones para intervenir en la vida municipal si se presentan ciertos supuestos jurídicos. Independientemente del grado de autonomía del que pueda

gozar el municipio siempre se encuentra sometido jurídicamente a un poder público superior.

Tercera.- El Concejo Deliberante o Departamento Deliberante, y el Departamento Ejecutivo son de elección directa y con reelección parcial; el Intendente puede tener algunas variaciones (ejemplo en caso de empate en la elecciones decide el concejo). Las condiciones para la revocación del mandato de sus miembros se encuentran establecidas en la Constitución provincial y en sus Leyes Orgánicas Municipales.

Cuarta.- Los municipios de primera categoría son los que tienen mayor fuente de ingresos y mayor autonomía en el manejo de sus recursos financieros; son los entes que mayores problemas y necesidades enfrentan en sus jurisdicciones. Las facultades en el manejo de sus recursos financieros son menores en las otras categorías, quienes adquieren mayor tutela de parte del Estado.

Quinta.- El poder impositivo municipal es emanación de una delegación, el municipio no puede crear impuestos sino en virtud de autorización legal. Se le ha negado aún la facultad de establecer tasas por prestación de servicios si no estuvieran expresamente autorizados por la ley. La Constitución Nacional no señala sus renglones exclusivos de tributación y los recursos a los que tiene derecho, propiciando que sean retrasados por la federación y la provincia.

Sexta.- El principal problema al que se enfrenta el municipio argentino es el referente a su organización, facultades, forma de integración de sus órganos de gobierno, facultad financiera y administrativa; rubros no definidos en la Constitución federal. Esta imprecisión ha facilitado la centralización administrativa, financiera y política; también ha limitado permanentemente su competencia municipal, su organización y aún la elección de sus autoridades, así como, la constante reducción de sus naturales fuentes de recursos.

Séptima.- La eficacia y eficiencia de las administraciones y de los gobiernos locales no se logra aplicando modelos jurídicos generales que no se ajustan a las diversas realidades que viven las comunidades o regiones de los países; eso ha sido uno de los grandes errores de los regímenes latinoamericanos. Se garantizan mejores resultados evitando la uniformidad en tales formas de gobierno como lo hace la Nación argentina. Tal es el modelo que debe analizarse para ver la viabilidad de su implementación en los estados de la república mexicana

Octava.- En Brasil el municipio es ubicado como parte y base del sistema federal brasileño. Los estados de la Unión tienen como principio de su división territorial el municipio, órgano con características políticas, jurídicas y administrativas. Incluso los Territorios son facultados para establecer su división en municipalidades. El hecho es de fundamental importancia en Latinoamérica.

Novena.- A partir que se implementa la Constitución federal y en sus sucesivas reformas; así como en las constituciones nacionales del siglo XX, el municipio brasileño ha encontrado (según sea el momento político) en la carta fundamental la garantía de su autonomía y su consideración de primer órgano de gobierno de la Nación. Hoy la nueva Constitución de la república promulgada el 5 de octubre de 1988, con sus reformas hasta diciembre de 2006, garantiza en su artículo 18 la autonomía del municipio.

El hecho que la vida de las municipalidades tenga fundamento constitucional permite desprender de ello un tipo uniforme de municipio con variantes en la integración de sus funcionarios, tomando en cuenta el número de su población. Al señalarse en la Constitución su forma de integración y organización; funciones y órganos; facultades tributarias y recursos mínimos; así como cuotas fiscales que les corresponden tanto de la Unión como de los estados, evita que ellos acaparen funciones y limiten los ingresos municipales, haciendo que la autonomía local se vea nulificada en la realidad.

Un elemento de singular importancia es la facultad de los municipios de otorgarse su propia Ley Orgánica, situación que coloca al sistema jurídico brasileño en la vanguardia en cuanto se refiere a los gobiernos locales.

Décima.- Las reformas municipales más importantes en Brasil se dieron en el terreno de los tributos. Se buscó fortalecer a los gobiernos locales que en muchos de los casos eran sumamente pobres para atender las mínimas necesidades de su población. Al señalarse en la Constitución los reglones tributarios de los municipios se trató de poner fin a la dependencia económica con los estados. Sin embargo, la intención constitucional pronto chocó con la verdadera realidad ya que la mayoría de los estados no cumple en los tiempos señalados con la obligación de entregar la parte tributaria correspondiente a las municipalidades, inclusive el propio Gobierno Federal retrasa el pago de las cuotas del impuesto de la renta porque influyen cuestiones políticas en su entrega.

Décimo primera.- A pesar de tener garantizado en la Constitución Nacional su autonomía, los municipios no están fuera del control jurídico de otros órdenes superiores como son los estados y la federación. Independientemente del grado de autonomía política, económica y administrativa, el municipio se encuentra en un plano de subordinación jurídica; lo cual no provoca incumplimiento de su función y el ejercicio de sus facultades para atender todo lo relacionado con el interés local.

Décima segunda.- El municipio obtiene de la norma suprema; de las constituciones de los estados, y de sus respectivas leyes orgánicas la personalidad jurídica necesaria para ser un ente estatal capaz de establecer múltiples relaciones con la federación, los estados y los propios municipios, independientemente de las relaciones que pudiese tener con organismos del gobierno federal o de los estados.

Décima tercera. La república federal del Brasil adopta para su régimen municipal el sistema de “autonomía restringida” al espacio de su competencia. La Cámara Municipal sólo puede legislar en el ámbito de su particular interés, siempre y cuando no contravenga las disposiciones del estado y de la Unión en cuanto se refiera a la vida de los municipios. La autonomía municipal tenía hasta hace pocos años sólo las características de auto-administración y autogobierno; con la vigencia de la nueva carta suprema, las municipalidades adquieren la facultad de votar su ley orgánica, por lo cual, se considera que ya tienen la capacidad de autoorganización.

Hoy existen amplias posibilidades de formular leyes específicas para que los municipios más desarrollados se articulen con los estados y con la Unión en procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Se busca con ello mayor acercamiento y participación de la población en la toma de decisiones.

Décima cuarta. La década de los noventa fue el punto de arranque para la creación e institucionalización de instrumentos de planeación urbana que dieron como resultado nuevas formas de gestión y participación ciudadana; creándose por ejemplo, concejos municipales de políticas sectoriales para focalizar la atención sobre necesidades concretas, con respuestas y soluciones integrales producto de un programa rector municipal. Asimismo, se ha aprovechado la Ley de Organismos Públicos de Brasil con el propósito de acercar sus actuaciones de gestión estratégica de la política local a otros actores.

México debe analizar estas experiencias exitosas con el propósito de implementar una reforma constitucional que permita a los municipios de gran capacidad económica, política y social votar su ley orgánica municipal, fortaleciendo su autonomía en todos los rubros de su competencia.

En la vida de los gobiernos locales brasileños no todo es positivo, es conveniente anotar también los saldos negativos en estos años; por ejemplo, más de la mitad

de ellos, aún siguen dependiendo de las transferencias que realiza la Unión o los estados. A pesar de los esfuerzos por impulsar estrategias de desarrollo económico y de aumento de recaudación local, las principales fuentes ingresos son impuestos sobre propiedad y bienes, y servicios diversos.

Décima quinta.- El sistema de gobierno de los Estados Unidos no sólo comprende a los estados y al distrito de Columbia, sino que es un complejo mosaico formado por miles de unidades más pequeñas que gobiernan condados, ciudades/municipios, pueblos, aldeas, distritos especiales y distritos escolares. Los gobiernos locales no se definen directamente en la Constitución Nacional, son las constituciones estatales las que establecen los procesos para crear un gobierno local. La legislatura estatal debe votar en torno de la carta constitucional que contiene las funciones y toda la estructura del gobierno local, situación que determina que éstas puedan variar de un estado a otro o de un municipio a otro.

Décima sexta.- Cada estado emite las actas constitutivas de los gobiernos municipales en las cuales se detallan los objetivos y facultades que competen a dichos gobiernos. Dependiendo del tamaño de las ciudades/municipio pueden funcionar con cierta independencia del estado al que pertenezcan.

Para observadores externos del sistema político norteamericano puede resultar complicado entender la existencia de tantas jurisdicciones de gobierno que en ciertos momentos pueden dificultar la solución de necesidades y demandas urgentes por la confusión de definir que unidad es la competente. Sin embargo, para muchos estadounidenses esta situación es de mayor beneficio, ya que les permite trasladar a la comunidad hecha gobierno la satisfacción de sus requerimientos y no ser ellos quienes deban atenderlos.

Décima séptima.- Durante el siglo XIX y XX fue difícil, y es difícil aún ahora, delimitar totalmente la competencia de los asuntos locales y los de interés de los estados. Estas realidades presentes en la historia de los Estados Unidos ha

permitido en ciertos momentos de su desarrollo institucional abusos e intromisiones en el ámbito de competencia local, que lejos de fortalecer su presencia en la atención de las demandas ciudadanas las bloquea y las disminuye; siendo reticente, casi siempre, el legislativo estatal a admitir la más mínima esfera de crecimiento de la autonomía municipal.

Décima octava.- A partir de 1990 los alcaldes de un buen número de ciudades han fortalecido su posición, atribuciones y facultades; hay reconocimiento administrativo y político del mismo (por ejemplo, en la formulación de presupuesto); se transformaron en jefes efectivos de la administración local; se les hizo responsables directos de todo ante la comunidad municipal. La tendencia en favor de los alcaldes fuertes constituyó una de las realizaciones más notables de la reforma municipal de fines del siglo XIX y durante el siglo XX.

Décima novena.- El gran número de unidades gubernamentales que buscan poderes y recursos fiscales estables y seguros provoca en ciertos momentos relaciones intergubernamentales de gran competitividad, y en diversos casos invasión de jurisdicciones; tal hecho produce inevitablemente un conflicto permanente entre los diferentes niveles de gobierno. Esta situación no significa que el sistema no funcione o que sea un caos. Los avances en las relaciones intergubernamentales de los últimos años -a partir del 2000-, han hecho que la ciudad se asuma como socia del estado y negocié de manera directa recursos o ejecución de responsabilidades sociales del gobierno federal o estatal.

Vigésima.- El panorama antes mencionado ha traído como consecuencia en los Estados Unidos la necesidad de “reinventar su gobierno municipal” y el de las jurisdicciones locales, para buscar nuevas formas de financiar y suministrar los servicios por conducto de estrategias operativas como la descentralización administrativa; participación en mercados financieros, y competencia con los proveedores de servicios del sector privado; redefinición de sus usuarios como

clientes; la exigencia legal de que las oficinas gubernamentales federales y estatales paguen impuestos y rindan cuentas, y la privatizando de servicios.

Vigésima primera.- El largo y complicado proceso de modernización gubernamental en el municipio de los Estados Unidos, no sólo ha permitido incorporar cambios sustanciales en la forma de prestar los servicios públicos, sino que, modificó la estructura operativa del gobierno y sus estrategias de comunicación con sus ciudadanos, buscando estar en contacto permanente; transparentado sus acciones y abriendo espacios públicos para conocer como los funcionarios toman decisiones que afectan o benefician a todos.

México debe tomar la experiencia de los gobiernos locales americanos en temas fundamentales de transparencia y rendición de cuentas; participación en mercados financieros; gestión de recursos; privatización de servicios; programas de calidad en los servicios, y redefinición de su administración. Sin duda, el trabajo que realizan tiene matices públicos y privados, y responde a la naturaleza de su sistema económico, vale la pena aprovecharlo.

En la mayoría de los municipios norteamericanos se considera la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato. Estas figuras jurídicas deben introducirse en toda la legislación municipal mexicana con el propósito de fomentar una democracia participativa y de constante acompañamiento de las acciones del gobierno local.

Vigésima segunda.- En la época precortesiana sí se dieron relaciones de vecindad entre los integrantes del calpulli; existieron mecanismos de gobierno y se prestaron ciertos servicios públicos para los habitantes de ese núcleo poblacional; mismos que son rasgos importantes de la vida municipal, pero no puede afirmarse que existió el municipio como tal, es decir, como fue rediseñado y operado por los españoles que lo trasladaron a las nuevas tierras. Sin embargo, tiene importancia como antecedentes del municipio español instituido en la conquista.

Sólo en los primeros años de la conquista y colonización del territorio mexicano se permitió la autonomía del municipio, a medida que está avanzó se buscó la forma de centralizar las funciones municipales por conducto de funcionarios nombrados o enviados directamente por la corona española con el propósito de tener un control total de las nuevas tierras. El municipio no fue en esta época un poder político, económico y administrativo libre, ni parcialmente autónomo; siempre estuvo sometido a mandatos del gobierno central que lo hacía a través de sus emisarios en todos los niveles. La autonomía fue una quimera en los textos legales.

Vigésima tercera.- En la etapa del México Insurgente, en el Imperio y en los primeros años de la república diversos textos legales y constitucionales dotaban al municipio de vida (en unos casos más y en otros menos) autónoma; sin embargo, la realidad contrastaba con las disposiciones legales, y no podía ser de otra manera, la realidad de pobreza, marginación y desorden político y social era reflejo del permanente conflicto en todo el país. En el período de la dictadura del general Díaz la autonomía del municipio fue anulada por la figura de los jefes políticos; los cuales eran un instrumento de control del gobierno estatal y nacional para evitar de ese modo cualquier asomo de crítica o expresión de descontento ante el orden imperante.

En el Congreso Constituyente de 1917 al nuevo municipio libre contemplado en el artículo 115, se le otorgó autonomía financiera, económica y administrativa parcial, porque no se reglamentó la forma para ejercer sus facultades. Con el paso del tiempo nos dimos cuenta que la autonomía plasmada en papel, contrastaba con una realidad de pobreza y falta de recursos de cientos de municipios sin posibilidad de contar con la mínima estructura de gobierno, ni con recursos para atender sus necesidades más elementales, quedando nuevamente bajo la tutela del gobierno federal, del gobierno de los estados y de los poderes fácticos, representados en un grado alto por los caciques y terratenientes del país.

Vigésima cuarta.- En la actualidad la importancia de los municipios en la gobernabilidad democrática del país y en el diseño e implementación de políticas públicas no puede negarse. El viejo método de vinculación institucional debe cambiarse por una coordinación intergubernamental más flexible, cooperativa, de responsabilidades y de facultades claramente definidas para evitar violaciones a su autonomía.

Vigésima quinta.- La creación constante de municipios en los estados se da más con criterios políticos que para dar una verdadera solución a las necesidades de la población; porque si bien se cumple con los requisitos jurídicos, tales creaciones no cuentan con una administración pública capacitada, ni con fuentes de recursos propios que generen riqueza para no depender sólo de las participaciones federales y estatales o de los pocos impuestos que les determine la legislatura estatal; terminando al final del camino como otros municipios, incluso con mayor presencia en la estructura federal, endeudados y con conflictos sociales por no cumplir con sus responsabilidades.

Vigésima sexta.- El fortalecimiento de su autonomía política y económica depende en gran medida de los propios municipios. Son ellos quienes deben generar desarrollo económico buscando aliados en la iniciativa privada para detonar polos productivos que generen riqueza para la comunidad. Asimismo, es necesario comprometer a la población municipal para que participen como aliados y no como adversarios en los planes y programas, lo cual implica generar confianza en las autoridades. Por ello es fundamental recuperar canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno para desarrollar vínculos democráticos y plurales de participación que orienten el gasto público y hagan eficiente la administración municipal.

Vigésima séptima.- Los problemas del municipio en México se van a solucionar en la medida que se realice una reforma integral del federalismo, donde se le otorgue un mayor margen de maniobra para tomar decisiones y actuar de acuerdo a sus

necesidades propias y urgentes, con respeto siempre a su marco normativo; esto fortalecería verdaderamente su autonomía política, económica y administrativa. La reforma del Estado debe dejar claras las competencias y facultades de los tres órdenes de gobierno, no se trata de quitarle atribuciones a uno para debilitarlo y fortalecer a otro.

En este contexto la descentralización de funciones, atribuciones, potestades y recursos de la federación a los estados y municipios va estrechamente ligada a los avances de nuestra vida democrática. No habrá en México una verdadera democracia si la distribución del poder no alcanza su materialización en un municipio libre, vigoroso, dinámico, capaz y autosuficiente, y no se podrá construir un nuevo federalismo si en la reforma del Estado se excluyen las voces de los principales actores políticos, económicos y sociales de las miles de localidades que existen en el país. La descentralización no puede quedarse en el esquema antiguo de trasladar funciones a los municipios sin otorgarle los instrumentos jurídicos y económicos para poder cumplir con sus nuevas responsabilidades, y sin establecer mecanismos jurídicos que detonen polos de desarrollo local y regional.

Vigésima octava.- La reforma fiscal integral que se debate el H. Congreso de la Unión debe modificar totalmente los Convenios de Coordinación Fiscal para realizar una redistribución más equitativa de los ingresos fiscales, pudiendo ser 20 por ciento municipios, y 30 por ciento para los estados y el resto para la federación. Tal medida equitativa debe darse en el marco de una política descentralizadora que detone el desarrollo regional para compensar las grandes desigualdades y niveles de marginación que viven cientos de localidades en el país. La reforma debe considerar la ampliación de nuevos rubros impositivos para los municipios; mismos que en este momento están reservados para la federación y los estados o que no se han definido con claridad en los códigos financieros.

Es necesario ampliar en los municipios con mayor capacidad económica la base gravable y hacer más eficiente los instrumentos para su cobro. Es importante que tengan representación en los sistemas de coordinación fiscal con el propósito de buscar el consenso en los mecanismos de distribución de recursos financieros.

El gasto social contemplado principalmente en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación debe convertirse en inversión productiva y en estrategia de crecimiento económico; por lo cual, debe permitirse mayor participación de los municipios en los procesos de planeación y asignación de recursos.

Vigésima novena.- Es necesario y urgente profesionalizar la administración pública municipal para contar con recursos humanos y materiales que permitan prestar servicios públicos básicos con calidad; de igual forma estén en capacidad planear y orientar los recursos económicos a prioridades o necesidades urgentes. No podemos inventar servidores públicos cada tres años que responden más a una cuestión partidista o de grupo, y no a la profesionalización del ejercicio de gobierno.

Trigésima. Con el propósito de garantizar e incorporar nuevos derechos ciudadanos y fomentar la cultura de participación, se deben incluir nuevas figuras jurídicas que motiven el acompañamiento del ejercicio de gobierno como son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y revocación del mandato. Estas formas de participación garantizan la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes, y los mantiene bajo el escrutinio permanente de la sociedad. Le debe quedar claro a los gobernantes que tienen un mandato y un voto de confianza ciudadano de permanente renovación.

La reforma política en marcha en nuestro país debe hacer frente a la propuesta de ampliar el mandato municipal a cuatro años o considerar la reelección inmediata por un período más. Tres años de gobierno son insuficientes para poner en marcha acciones y programas de gobierno exitosos. La extensión del mandato

debe tener formas de control ciudadano que evite un poder alejado de los intereses de la comunidad. En Brasil y Argentina el período de mandato es por cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata.

El punto de la reelección inmediata por un período más de gobierno es importante considerarla; si un gobernante realiza bien su trabajo podemos premiarlo con el voto ciudadano en una próxima contienda política. Esta posibilidad generaría mayor compromiso y responsabilidad de los gobernantes con sus gobernados, ya que si su trabajo es bueno sabe que sería recompensado y lo mantendría más cercano a las necesidades de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro, *Estados Unidos, Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos*, Primera edición, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

IDEM, *Brasil, Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos*, Primera edición, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

IDEM, *Argentina, Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos*, Primera edición, México, Instituto Federal Electoral 1999.

ALBI, Fernando, *El Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Editorial Aguilar, Madrid, 1955.

ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*, Primera edición, México, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.-CEDEMUN, 1995.

ARELLANO GAULT, David, *El Municipio y las políticas sociales*, Agenda de la Reforma Municipal en México (Cuadernos de Debate). Primera edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

ARRAES, Miguel, *Brasil: Pueblo y Poder*, Ediciones Era, México, 1971.

Asociación de Municipios de México, A.C., página en Internet, www.ammac.org.mx, 2006.

AZUELA, Antonio, *Obedézcase pero no se cumpla, la reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana*, Revista Alegatos No. 10, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, septiembre / diciembre 1988.

BELOFF, Max y VALE, Vivian, *Instituciones Políticas Norteamericanas en la década de los 70's*, Editorial El Manual Moderno, S.A., México, 1980.

BIELSA, Rafael, *Principios del Régimen Municipal*, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, 1940.

BISAN, Raúl, *Derecho Constitucional Argentino*, Primera edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Dovile, 1940.

BERENSZTEIN, Sergio, *Los viejos problemas de la nueva Argentina*, Documento de Trabajo No. 55, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1997.

BOWMAN, Margaret y HAMPTON, William, (Compiladores), *Democracias Locales*, (UN ESTUDIO COMPARATIVO), FCE, Colección Popular, México, 1989.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

BODENHAMER, David J., *Federalismo y Democracia*, Documentos de la Democracia No. 4 Programas de información Internacional, Departamento de Estado de Estados Unidos, infoUSA, Información EE.UU. Embajada de los Estados Unidos en México, Biblioteca Benjamín Franklin, Servicio Cultural e Informativo, www.usembassy-mexico.gov/biblioteca 2005.

BRANDAO CALVALCANTI, Thimistocles, *Las constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1958.

BROWN, Deborah M. S., *Asociados con el Mundo: Semblanza de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados*, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales, Adaptarse al Cambio, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 8, número 2, Octubre, 2003.

CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 2006.

CARVAJAL MORENO, Gustavo, *El Municipio Mexicano*, Tesina, Facultad de Derecho, México, 1963.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Historia del Municipio en México*, Textos Municipales No. 1, Secretaría de Gobernación, México, 1989.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *El Municipio en México*, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

COLÍN, Mario, *El Municipio Libre*, Colección Divulgación Histórica, Toluca, México, México, 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 2006.

Constitución de la Nación Argentina, sancionada en 1833 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1996, página Web, <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>

Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988, con su reforma No.53 de diciembre de 2006, página Web, <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>, 2007.

Constitución de los Estados Unidos de América, sancionada en 1789 y sus 27 enmiendas hasta el año 2006.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada y promulgada el 13 de septiembre de 1994.

Constitución de la Provincia del Chaco, 1957-1994, reformada en 1994.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos, sancionada y publicada el 18 de agosto de 1933.

Constitución de la Provincia de Jujuy, sancionada en 1986.

Constitución de la Provincia de Rioja, sancionada en 1986.

Constitución de la Provincia de San Luis, sancionada en 1987.

Constitución de la Provincia de Corrientes, sancionada en 1993.

Constitución del Estado de Amapá, texto actualizado con la enmienda 33, del 30 de marzo de 2005.

Constitución del Estado de Ceará, con sus enmiendas de junio de 2004.

Constitución del Estado de Espírito Santo, con su enmienda No. 48 de 2004.

Constitución del Estado de Mato Grosso, con su enmienda No. 24 de 2004.

Constitución del Estado de Mato Grosso del Sur, con su enmienda municipal de 2001.

Constitución del Estado de Río Grande del Sur, con su enmienda municipal de noviembre de 1997.

Constitución del Estado de Piauí, con sus enmiendas de febrero de 2002.

Constitución del Estado de Paraná, sin enmiendas, 2006.

Constitución del Estado de Tocantins, con sus enmiendas de diciembre de 2000.

Comisión para la Cooperación Ambiental (CEC-CCA-CCE), Publicaciones y otras fuentes de información, Resumen de derecho ambiental en los Estados Unidos, 1. 3 Gobiernos subnacionales, última revisión septiembre de 2003. Página Web www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/us0.cfm?varlan=espanol, 2006.

COULANGES, Fustel, *La Ciudad Antigua*. Colección Atenea, Editorial Nueva España, México, 1944.

CÓRDOBA, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México*. Editorial Era, México, 1989.

CUADRA, Héctor, *El modelo normativo de la Rectoría Económica del Estado 1917-1987*, Revista Alegatos No. 10, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, septiembre / diciembre, 1988.

CROUCH STEIDEL, Sharon, *Utilizar el Gobierno-E Efectos de la Revolución Digital*, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales, Adaptarse al Cambio, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 8, número 2, Octubre, 2003.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *El Municipio*, Editorial Jus, México, 1947.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional. Testimonios de Nuestro Tiempo*, Primera edición, (Documentos) PRI-Porrúa, México, 1981.

Discursos Doctrinales en Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917, INEHRM, México, 1967.

DOMHOFF, G. William, *¿Quién Gobierna Estados Unidos?*, Vigésima edición en español, XXI Siglo Veintiuno editores, México, 2003.

DROMI, José Roberto, *Administración Territorial y Economía, (La Provincia, la Religión, y el Municipio en Argentina)*, Primera edición, España, Instituto de Administración Local, Madrid, 1983.

DUGLAS, Lyates, *La Ciudad Ingobernable*, Primera edición, Editorial EDAMEX, México, 1979.

KATZ, Ellis, *Los Gobiernos Estatales y Locales ante el Cambio: experimentos contemporáneos en el laboratorio de la democracia*, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales, Adaptarse al Cambio, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 8, número 2, Octubre, 2003.

IDEM, *El Federalismo norteamericano: Pasado, Presente y Futuro*, Primera y Única Edición en español, Temas de la Democracia, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 2, número 2, Octubre, 1997.

El Municipio en México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Colegio de Posgraduados del CIDE, A.C., Toluca, México, 1993.

Examen, Publicación del Partido Revolucionario Institucional, año 10, No. 112, Febrero 1999, México.

Federalismo y Desarrollo, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Trimestral abril-junio 1999, No. 66.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Seguridad Pública Municipal, FUNDAp, México, 2003.

FUENTES MORUA, Jorge, Contradicciones Urbano-Regionales y Legislación: La Reforma al artículo 115 constitucional, Revista Alegatos No. 10, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, septiembre / diciembre, 1988.

FLORESCANO, Enrique, Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México (1500-1821), Lecturas Mexicanas, 2ª. Serie, México, 1986.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª edición, Editorial Porrúa, México 2005.

Foro Hacendario, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Instituto de Capacitación Hacendaria, Época 1, Año 1, No. 3, junio 2000.

GAMAS TORRUCO, José, El Municipio Mexicano, Revista Pensamiento Político, Vol. III, Núm. 10, México, 1970.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, La modernización administrativa y los servicios públicos municipales, Agenda de la Reforma Municipal en México (Cuadernos de Debate). Primera edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas 2000.

GARCÍA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo, Editorial Sevilla, España, 1930.

GETTEL, Raymundo, Historia de las Ideas Políticas, Tomo II, Editorial Nacional, México, 1979.

GÓMEZ AGUIRRE, Pedro y VELASCO MURIAS, Luis F., Administración Territorial y Gobierno Local. Sistemas Comparados, Colección Documentos No. 4, Ministerio de Gobernación, Madrid, 1969.

GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique, La Riqueza de la Pobreza, Lecturas Mexicanas 2ª. Serie, México, 1986.

GONZÁLEZ VALDEZ, Refugio, El proceso histórico de Redimensionamiento de la Administración Pública Descentralizada en México, El caso del Estado de México, 1990-1993, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México.

HERNÁNDEZ Antonio M., Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de Gobierno y Administración Local, el caso argentino,. El Municipio en México y el Mundo. Valencia Carmona, Salvador (Coordinador), Primera edición, México, UNAM, 2005.

IGLESIAS, Juan, Derecho Romano. Instituciones de derecho Privado, Primera edición, España, Editorial Ariel, 1985.

Instituto Brasileño de Administración Municipal, 30 años 1952-1982, Brasil, 1982.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Ministerio de Planejamento y Orçamento e Gestão, Brasil, IBGE, 2006.

Instituto Nacional de Solidaridad: La Reforma del Estado desde Abajo: Historia y Diversidad del Municipio en México, INSOL, México, 1983.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), Gobiernos Locales por tipo de Municipio y otras formas de administrativas, junio de 2004.
www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/provincia_2/provincias.asp, 2006

INFOUSA, Información EE.UU. Embajada de los Estados Unidos en México, Biblioteca Benjamín Franklin, Servicio Cultural e Informativo, www.usembassy-mexico.gov/biblioteca, 2005.

JIMÉNEZ-OTTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge, Los Municipios de México, IIS-UNAM, México, 1978.

LINARES QUINTANA, Segundo V, La Constitución Interpretada, Roque de Palma Editor, Buenos Aire, Argentina, 1960.

IDEM, Gobierno y Administración de la República Argentina, Tomo II, Buenos Aires, Argentina, Tipografía Editorial Argentina, 1959.

LÓPEZ ROSADO, José Rafael, Ensayo de Historia Constitucional Argentina, Tomo I, Primera edición, Santa Fe, Argentina. Abad y Beigbeder, librería y editorial, 1960.

MACDONALD F., Agustín, “Gobierno y Administración Municipal”, Traducción a cargo de la Escuela de Administración Pública, Editorial F.C.E. América Central, México, Buenos Aires, 1949.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia, Política y Gestión Municipal en México, IIS-UNAM, México, 1988.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal, Editorial INAP-CONACYT, México, 1985.

MARTINS, Hugo Daniel, El Municipio Contemporáneo, los Gobiernos locales de Occidente y el Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1988.

MORENO ESPINOSA, Roberto, La Administración estatal y municipal en el Estado de México, en los procesos de globalización apertura e intercambio, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., México 1996.

MOYA PALENCIA, Mario, Temas Constitucionales, Primera edición, UNAM, México, 1983.

IDEM, Democracia y Participación, Primera edición, ENEP-Acatlán, UNAM, México, 1982.

OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio su evolución institucional, Primera edición, Colección de Cultural Municipal, Banobras, México, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S. A., México, 2005.

ONZARI, Fabián, Gobierno Municipal, Editorial. Roque de Palma, Buenos Aires, 1942.

ORTALAN M., Historia de la Legislación Romana, Traducción de Francisco Pérez de Anaya y D. Melquíades Pérez Rivaz, Madrid, 1912.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Primera edición en la colección, FCE, 1994.

PLANAS, Pedro, *Regímenes Políticas Contemporáneas*, Segunda edición, corregida y aumentada en 1997 y publicada en 1998, Perú, FCE, 1998.

Perfil Dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2004. *Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)*, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil, IBGE, 2005.

Perfil Dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2005. *Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)*, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil, IBGE, 2006.

PÉREZ GARCÍA, Arturo, *El Sistema Municipal en Brasil*, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, INAP, No. 18-19, México, 1984.

PETIT, Eugené, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Traducción de José Fernández y González, Editorial Nacional, S.A., México, 1952.

PINTO FERREIRO, Luis, *El Sistema Federal Brasileño: en los sistemas federales del Continente Americano*, FCE, México, 1972.

POSADA, Adolfo, *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Editorial Victoriano Suárez, Colección Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales, Madrid, España, 1936.

PLUSQUELLIC, Donald L., *(alcalde de Akron, Ohio) Seguridad Pública en un Mundo Inseguro*, Temas de la Democracia, Gobiernos Estatales y Locales, Adaptarse al Cambio, Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 8, número 2, Octubre, 2003.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho Municipal*, Octava edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

IDEM, *Comentarios al Artículo 115 Constitucional. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.

IDEM, *Los Procesos Electorales Municipales en la Reforma Municipal Mexicana*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México año 1, Núm. 2, mayo-agosto de 1986.

IDEM, *Regulación Territorial del Municipio Mexicano, en Estudios Municipales*, Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales, Núm. 6, Noviembre-Diciembre 1985.

Quórum, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, No. 60, mayo-junio 1998.

RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.

Renovación Política *Cuadernos de Renovación Nacional*, FCE., México, 1988.

Revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, No. 39, julio-septiembre Puebla, México, 1998.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho Constitucional*, Primera edición, UNAM, México, 1978.

ROGOZINSKI, Jacques, *El Fortalecimiento Tributario de los Estados y Municipios*, Revista Examen-PRI. No. 54, Noviembre, 1983.

ROLLANO, Modesto C., *El Desastre Municipal en la República Mexicana*, Editorial Patria, México, 1934.

ROMERO, Luis Alberto., *La crisis Argentina, una mirada al siglo XX*, primera edición, Argentina Siglo Veintiuno, Editores Argentina, 2003.

ROWLAND, Allison M., *Los Municipios y la coordinación intergubernamental*, Agenda de la Reforma Municipal en México (Cuadernos de Debate). Primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

Seguridad Social y Gobiernos Locales Revista iapem, No. 47, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Septiembre-Diciembre 2000.

SEHWERERT FERRER, Arnaldo, *Curso de Derecho Municipal*, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1967.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 21ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

SCHROEDER, Richard C., *Semblanza del Gobierno de los Estados Unidos, Un País con Muchos Gobiernos*, INFOUSA, Información EE.UU. Embajada de los Estados Unidos en México, Biblioteca Benjamín Franklin, Servicio Cultural e Informativo, www.usembassy-mexico.gov/biblioteca. 2005.

TENA RÁMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional*, 38ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

TOINET, Marie-France, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Primera y única edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

TRIGO CIRO, Félix, *Prólogo de la Constitución de la Nación Argentina*, Primera edición, Buenos Aires, Argentina, Ediciones de Palma, 1964.

U.S. Census Bureau, The 2006 Statistical Abstract, The National Data Book. Page, Last Modified: October 23, 2006 <http://www.census.gov/compendia/statab/elections/>

VÁZQUEZ, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano, Foro 2000*, SEP, México, 1986.

VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel, *Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, Tesis de Licenciatura, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003.

VIGO, Salvador S., *El Régimen Municipal en la Constitución y las Leyes Orgánicas Municipales, en Estudios sobre la Constitución Nacional*, Primera Edición, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 1969.

VINELLI, Víctor S. *El Régimen Municipal en la Constitución*, Primera edición, Buenos Aires, Argentina, Abelardo-Perrot, 1959.

ZICCARDI, Alicia, *Municipio y región*, Agenda de la Reforma Municipal en México (Cuadernos de Debate). Primera edición, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2000

ZICCARDI, Alicia, (coord.) *Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los noventa*, Primera edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, Sede México, 1991.