

PRÓLOGO

El municipio, hoy por hoy, es un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos siglos de manera natural y espontánea en seguida del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, según se desprende de los testimonios históricos localizados tanto en Egipto y Mesopotamia como en Grecia y Roma, y también en México, reveladores de que los egipcios, los asirios y los caldeos, como después los griegos y los romanos, y posteriormente los aztecas, conocieron, con diferentes denominaciones, formas de organización vecinal que abocetaron los rasgos peculiares del ente municipal.¹

La expansión política y territorial de la antigua Roma, en la península itálica, se inicia desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo con las respectivas situaciones de hecho y con los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados no derogaron totalmente los ordenamientos jurídicos preexistentes en los pueblos sometidos, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como forma de organización vecinal o centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes, con el paso de los años, se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.²

¹ Hernández, Antonio María (h), *Derecho municipal*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1997, vol. I, pp. 111 y 112; Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

² Burdese, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. de Ángel Martínez Sarrion, Barcelona, Bosch, 1972, pp. 124, 125 y 129.

Si bien la organización vecinal para enfrentar y solucionar los problemas comunes no fue invención de Roma, fue ésta la que le impuso un nombre que ha desafiado el paso de los siglos, pues sigue vigente en muchas latitudes del mundo; por ello, es dable afirmar que la expansión territorial del gran Imperio Romano se consolidó en la península itálica con apoyo en un régimen jurídico regulador de la organización vecinal, a la que se denominó “municipio”, en cuya virtud los pueblos sometidos conservaron una relativa independencia, y, a partir de la expedición de las leyes Julia y Papiria, en los años 90 y 89 a. C., sus integrantes obtuvieron la ciudadanía romana y lograron una bonanza económica que redundó en el fortalecimiento del Imperio Romano.³

El municipio romano se recrea con fisonomía propia en la península ibérica visigótica, con sus cartas-puebla y sus fueros municipales; así, por ejemplo, el ayuntamiento florece en España del siglo XIII al XV, como aliado del monarca en su lucha contra el feudalismo, de la que derivó la emancipación civil y política de los pueblos respecto de los señores feudales.

Mas el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, ya que la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, como la creciente complejidad de la organización municipal, que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa.⁴

Otro factor que propició la declinación del municipio español fue la consolidación de la monarquía, pues al lograrse ésta ya no requirió del apoyo de la organización vecinal, pues obtuvo el de la nobleza; así, el municipio vino a menos en España, especialmente tras la derrota de las comunidades en la batalla de Villalar el 24 de abril de 1521; empero, el ayuntamiento español ya había sido trasplantado dos años antes por Hernán Cortés al continente americano, en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, y se desarrollaba vigoroso en tierras mexicanas, mientras agonizaba en los pueblos de Castilla.

Así como los ayuntamientos tuvieron gran relevancia en la conquista y colonización de América por los españoles, también la tuvieron en los

³ Posada, Adolfo, “Municipio”, *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix editor, t. XXIII, 1910, p. 127.

⁴ Torres López, Manuel, “Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica”, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903, p. 7.

movimientos independentistas dirigidos a reivindicar la soberanía popular, mediante pronunciamientos de sus regidores y síndicos, como el documento redactado por el regidor del Ayuntamiento de México, Juan Francisco Azcárate y Ledesma, con el respaldo del síndico del mismo Ayuntamiento, Francisco Primo de Verdad y Ramos.

En el mundo de nuestros días, el primer encuentro de los seres humanos con los órganos depositarios del poder público y con el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad que es la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

Pese a tener al municipio ibérico como antecedente común, el municipio tiene perfiles distintos en los diferentes países de Iberoamérica, en razón del mayor o menor grado de descentralización política de los países de la región, circunstancia que se refleja en el rango de autonomía del municipio y, por ende, en su importancia dentro de la estructura política del correspondiente Estado, de ahí la importancia del libro que el lector tiene en sus manos, fruto de la inquietud intelectual y del poder de convocatoria del joven y talentoso jurista David Cienfuegos Salgado, quien ha logrado despertar el interés de una veintena de destacados profesores universitarios para presentar, en un solo volumen, la esencia del régimen jurídico municipal iberoamericano.

El municipio, que al decir de Alexis de Tocqueville, parece surgir de las manos de Dios, es estudiado de manera sistemática en las presentes páginas desde la atalaya del derecho, a la luz de los ordenamientos jurídicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, a través de las acuciosas investigaciones de María Candelaria López Ghio, José Mario Serrate Paz, Zainer Pimentel Cavalcante Costa, Julio César Gamba Ladino, Mario Peña Chacón, Julieta Morales Sánchez, L. Iván Díaz García, Juan Carlos Benalcázar Guerrón, Julieta Colindres Brandt; Francisco Velasco Caballero y Enric Fossas Espadaler; Mónica Rocío Mazariegos Rodas;

David Cienfuegos Salgado, Esperanza Guzmán Hernández, Manuel Jiménez Dorantes, Manuel González Oropeza; Mario Danilo Saravia Aldana, Abel Abilio Batista Domínguez, Roberto Negrete Romero, Edgardo Manyari Villagómez, Felipe Rotondo Tornaría y José Luis Villegas Moreno.

El análisis contenido en el presente volumen pone especial énfasis en los temas torales del régimen jurídico municipal iberoamericano, como son sus antecedentes históricos, la evolución de su marco jurídico, su autonomía, su gobierno, su administración, su competencia, sus funciones, sus servicios, y sus obras, así como la participación de los particulares en su actuación.

La obra en comentario, además de llenar un hueco importante en la bibliografía del derecho municipal de los países de la región, facilita el conocimiento de la regulación jurídica del municipio en Iberoamérica, lo cual propicia ejercicios de derecho comparado que redunden en mejores soluciones de la problemática jurídica municipal, y por ende, en una organización vecinal más racional, justa y democrática. En la medida en que progrese el municipio se fortalecerá la institucin política en que se inserta: provincia, región, comunidad o entidad federativa, en aras del progreso y desarrollo de cada uno de nuestros países, y en beneficio de sus habitantes.

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ