

PRESENTACIÓN

Ninguna duda cabe de que el municipio está llamado a ser el referente institucional del siglo XXI. Tal afirmación no es gratuita: su cercanía con el individuo y la sociedad le permiten mayor flexibilidad que a los órganos que concentran mayor poder de dirección y organización. Su importancia resulta patente. A pesar de ello, el conocimiento del régimen municipal no es, como debiera presumirse, moneda de curso corriente. Por el contrario, se requiere de mayores esfuerzos para resaltar la trascendencia que juega en los Estados contemporáneos y dar a conocer su régimen jurídico. El presente trabajo es un intento por coadyuvar al conocimiento del régimen jurídico municipal en diversos países iberoamericanos, partiendo de la premisa de un escaso desarrollo de la materia en el ámbito nacional.

En cualquier caso, no podrá negarse que el desarrollo de una doctrina jurídica municipalista es bastante irregular. Baste ver, en el caso mexicano, que a pesar de su consagración constitucional, la institución municipal no se ha consolidado en el panorama jurídico y político. A ello habrá que aunar el hecho de que las enmiendas y adiciones, tanto constitucionales como legales, no han tenido una repercusión efectiva en la vida municipal.

La revisión del régimen municipal en algunos países iberoamericanos es bastante ilustrativa sobre el irregular desarrollo de que hablamos. Las diferencias que pueden detectarse entre los modelos iberoamericanos son evidentes. Y de ello habrá que dar cuenta a la hora de explicitar el papel que dentro del sistema político desempeñan los municipios como espacios de poder y a la vez como satisfactores de servicios públicos adecuados, pero también, y ello resulta sumamente importante, como espacios para generar un acercamiento del ciudadano a la administración y a la toma de decisiones.

No escapa al observador que el municipio ha sido, en muchas ocasiones, un coto de poder maximizado por un sistema de control político centralizado, pero también, y de ahí lo paradigmático, en el espacio pro-

picio para descentralizar las funciones del Estado. No pocas reflexiones al respecto se han suscitado. El municipio, según lo demuestran algunas experiencias brasileñas, es el instituto idóneo para ejercer el ideal democrático, con la mayoría de connotaciones que pueden atribuírsele al concepto. De ahí la importancia de revisar al municipio en la órbita de los sistemas jurídicos iberoamericanos.

La intención de esta reunión de ensayos se advierte desde el título: hacer hincapié en algunos regímenes municipales presentes en Iberoamérica con objeto de compararlos. Creemos que es importante recopilar trabajos de este tipo para contrastar diversos modelos jurídicos, sobre todo aquellos que continental e históricamente nos resultan más próximos. Esta perspectiva es apenas coadyuvante en la inmensa tarea que representa el estudio del régimen municipal en cada uno de los países de la región.

Es importante destacar la importancia en su conjunto de los municipios, especialmente al advertir los siguientes datos sobre la organización política y el número de municipios existente en diversos países iberoamericanos:

<i>País</i>	<i>Organización política</i>	<i>Número de municipios</i>
Argentina	23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada provincia se divide en departamentos (salvo la provincia de Buenos Aires, donde se llaman “partidos”), y éstos se subdividen en distritos, pedanías o cuarteles. Los municipios son entes creados por gobiernos provinciales.	1,144
Bolivia	9 departamentos, 112 provincias, 327 municipios y 1384 cantones	327
Brasil	26 estados y un Distrito Federal.	5,560
Chile	12 regiones, además de la región metropolitana de Santiago. Y cada región se divide en provincias (existen 51 provincias). Y las provincias en comunas (342 comunas presididas por un alcalde).	342
Colombia	32 departamentos, 4 distritos (Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta).	1,098
Costa Rica	5 regiones, 7 provincias, subdivididas en 81 cantones, y éstos a su vez en 463 distritos.	81

Cuba	14 provincias y 169 municipios.	169
Ecuador	22 provincias, divididas en cantones y parroquias.	193
El Salvador	14 departamentos, y éstos a su vez en 39 distritos.	262
España	17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Cada comunidad autónoma se divide en provincias, haciendo un total de 50.	8,108
Guatemala	22 departamentos.	331
Honduras	18 departamentos.	298
México	31 entidades federativas y un Distrito Federal.	2,451
Nicaragua	15 departamentos y dos regiones autónomas.	153
Panamá	9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos de los cuales 2 son comarcas.	75
Paraguay	17 departamentos y el distrito capital de Asunción.	225
Perú	24 departamentos, 195 provincias.	1,828
Portugal	18 distritos administrativos. El distrito, a su vez, está subdividido en <i>concelhos</i> (municipios), cada uno de los cuales cuenta con un ayuntamiento democráticamente elegido. Los <i>concelhos</i> portugueses están integrados por freguesias.	250
República Dominicana	31 provincias, teniendo cada una su capital o municipio cabecera, además de Santo Domingo, que se encuentra en su propio distrito nacional.	147
Uruguay	19 departamentos gobernados por un intendente municipal.	19
Venezuela	23 estados federales, el distrito capital (ciudad de Caracas), dependencias federales (conformada por más de 311 islas, cayos, islotes) y el territorio de la Guayana Esequiba. Los estados federales se subdividen en municipios: hay 337 municipios y 1065 parroquias.	337

Los datos resultan sumamente interesantes, sobre todo si se advierte la heterogeneidad poblacional presente en los diversos Estados latinoamericanos, así como la diversidad de territorios gobernados y administrados por la institución municipal. El contexto histórico y político presente en cada país también hace necesario advertir la pluralidad en la regulación de la organización municipal; no puede obviarse que en algunos Estados la figura municipal tiene mayor relevancia que en otros.

Creemos que hay necesidad de otros estudios que aborden desde una nueva perspectiva el análisis del municipio en Iberoamérica, sus formas de organización y su impacto en la consecución de las políticas públicas nacionales, en la formación de las elites que concurrirán a la formación del poder nacional, en la prestación de servicios públicos, en las estrategias y políticas de protección ambiental, en el desarrollo de mejores niveles de vida en el ámbito urbano, en el fortalecimiento de la seguridad pública, etcétera.

Este es apenas el comienzo. Se trata de un esfuerzo conjunto de los autores, representantes académicos de naciones que van desde Madrid hasta las latitudes australes de Chile, ligadas por una historia lusohispánica común. Pero no es novedoso. No puede dejar de comentarse el esfuerzo realizado en la década de los cincuenta por Fernando Albi, quien en su *Derecho municipal comparado del mundo hispánico* hizo una excelente aproximación al derecho regional.¹ Cincuenta años después es preciso volver a realizar estudios de tal magnitud que permitan advertir cómo ha evolucionado el municipio, sobre todo si coincidimos en considerar que, desde la perspectiva jurídica, Europa y América aparecen ligadas indisolublemente a través de la institución del municipio. No en balde Carlos Ruiz del Castillo señalaba en el prólogo de la obra citada:

El municipalismo americano recibió de España la inspiración y el molde, pero el contenido fue desde la iniciación autóctono. Lo fue radicalmente, con alcaldes y regidores propios, en la constitución de los cabildos indígenas, sobre las nuevas reducciones que asentaron la población dispersa y la trabaron vitalmente en poderosos centros de influencia. Fue democrático en la constitución de los cabildos abiertos y en la elección de cargos concejiles de los cabildos cerrados.

La fundación de los núcleos de población estaba acompañada de la investidura representativa. El malogrado padre Constantino Bayle, ilustre

¹ Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955.

autor de *Los cabildos seculares en la América española* (1952), mostró cómo la institución del cabildo constituyó el primer empeño de los fundadores, después del acta y de la toma de posesión. Y agrega: «Donde no hay alcalde y regidores, no se puede llamar pueblo», escribía el Rey al tesorero Hernando de Montalvo.

Muchos escritores americanos posteriores a la independencia han reconocido el carácter representativo de los cabildos, cuya arquitectura era tan sólida que, mientras fueron destruidas instituciones como la del Virreinato y las audiencias —escribe un argentino contemporáneo—,² quedaba el ayuntamiento perdurando al través de las vicisitudes del proceso emancipador.³

Si bien no es nuestra intención emular la monumental obra realizada por Albi, sí consideramos que el presente trabajo es ante todo un intento por mejorar el conocimiento del régimen jurídico municipal en diversos países iberoamericanos. Ciertamente, hay que poner especial énfasis en el caso mexicano, por ser el más cercano y porque nuestros esfuerzos están orientados precisamente a la búsqueda de soluciones que contribuyan a reafirmar el espíritu que ha animado las múltiples reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas que, simple y desafortunadamente, en su mayoría no han podido concretarse en la realidad y experiencia municipal nacional.

A ello habrá que aunar la circunstancia de que el peso político de los municipios se corresponde con su escasa significación económica, denunciada por los propios constituyentes mexicanos en aquel Congreso Constituyente de 1916-1917. Seguramente los demás países iberoamericanos también tienen mucho qué decir sobre el particular.

Para la elaboración de esta obra hemos hecho un llamado a académicos de otros rincones iberoamericanos, espacialmente lejanos, pero unidos por una comunidad lingüística e histórica que justifica tal reunión;

² Se refiere a Villegas Basavilbaso, en el prólogo de Sáenz Valiente, José María, *Bajo la campana del Cabildo*, Buenos Aires, 1952.

³ Ruiz del Castillo, Carlos, “Prólogo”, en Albi, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, obra citada, nota 1, p. XII. Sobre el particular recuerda Fernández Ruiz que el ayuntamiento tuvo gran relevancia “en el movimiento de independencia, al pretender reivindicar el Ayuntamiento de México, en 1808, la soberanía popular, mediante un documento redactado por su regidor, Juan Francisco Azcárate y Ledesma, con el respaldo del síndico del mismo ayuntamiento, licenciado Primo de Verdad y Ramos”. Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. XIII.

todos preocupados por el papel que debe desempeñar el municipio en el entramado jurídico de los países analizados. A quienes cedieron gustosamente su tiempo y su pluma para contribuir a este esfuerzo académico, nuestro reconocimiento. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela están honrosamente representados en las páginas que siguen, y los trabajos que se ocupan de tales países hermanos seguramente nos permitirán avizorar las similitudes que tiene la institución municipal en tales latitudes.

En el caso mexicano, ciertas modificaciones normativas en el ámbito constitucional federal han permitido que el municipio aparezca fortalecido. A ello habrá que sumar el hecho de que fueron los primeros espacios de alternancia política, lo que generó mayores expectativas sobre los alcances de la institución municipal. De ahí la importancia que tiene analizar y revisar el régimen jurídico municipal no sólo en México, sino en otras latitudes, con la intención de aprovechar experiencias.

Espero que estas breves líneas introductorias sirvan para destacar el nuevo papel que está llamado a desempeñar el municipio en el régimen constitucional mexicano y que podemos hacer extensivo, con sus diversas variantes, a varios casos latinoamericanos. Desafortunadamente, las palabras de Ruiz del Castillo, dictadas hace cincuenta años, aún resuenan en nuestro ámbito como una exigencia:

La América hispana tiene ante sí la tarea de perfeccionar sus regímenes municipales articulando dos instituciones que acompañan a la madurez de la conciencia jurídica: la plenitud de garantías del administrado y la estabilidad de los funcionarios. Son dos reflejos del Estado de Derecho en el plano de las autonomías municipales.

Y es que, como el mismo Ruiz del Castillo señalaba, es el municipio “una de esas instituciones que resultan inexplicables sin el empalme de lo administrativo con lo social”.⁴

Creemos que el esfuerzo de los colaboradores, plasmado en cada uno de los ensayos aquí reunidos, se traducirá en un mejoramiento de la situación jurídica y política del municipio, y que el esfuerzo editorial que ahora presentamos refleje la necesaria preocupación académica y política

⁴ Ruiz del Castillo, “Prólogo”, *cit.*, nota 3, pp. XIII-XIV.

que se tiene, tanto en México como en otros países, por la institución municipal.

Mi agradecimiento al doctor Jorge Fernández Ruiz, coordinador del área de Derecho Administrativo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por el apoyo brindado durante el tiempo que me desempeñé como investigador en dicho departamento y durante el cual concluí la coordinación de este ambicioso proyecto académico.

David CIENFUEGOS SALGADO