

Seguna Parte. Régimen territorial en el derecho colombiano y en el derecho comparado .

Capítulo IV. Corrientes municipalistas dominantes . . . . .	127
1. Derecho urbano comparado . . . . .	127
A. Reino Unido . . . . .	127
B. Francia . . . . .	128
C. Alemania Federal . . . . .	129
D. Estados Unidos de Norteamérica . . . . .	130
2. Tendencias contemporáneas . . . . .	131

## CAPÍTULO IV

### CORRIENTES MUNICIPALISTAS DOMINANTES

SUMARIO: 1. *Derecho urbano comparado. A. Reino Unido. B. Francia. C. Alemania Federal. D. Estados Unidos de Norteamérica.* 2. *Tendencias contemporáneas.*

#### 1. *Derecho urbano comparado*

El Derecho Municipal Comparado, en sus dos principales vertientes, de recopilación y análisis crítico, es de una gran importancia para el conocimiento, la interpretación, la adaptación y el diseño científico de las instituciones jurídicas municipales.

Los métodos de investigación han venido evolucionando desde los más elementales hasta los medianamente elaborados, como el dogmático abstracto y el de observación (Esmein), para llegar a la fase en que hoy se encuentra, de la interdisciplinariedad, tan compleja, que rebasa aún el ancho campo de las ciencias sociales.

El municipalismo presenta varias vertientes que merecen especial consideración por su intrínseco valor o por su repercusión internacional:

La vertiente inglesa, fundamentada en el *local government*.

La francesa, basada en la tutela administrativa.

La alemana, que consagra una administración autónoma de tipo burocrático.

La norteamericana, que tiene modelos muy propios de organización inspirados en la conducción empresarial privada.

Las socialistas, escasamente difundidas, con una organización muy tecnificada y eficiente, y con características que se derivan de su peculiar orden político.

El municipalismo latinoamericano ha sido muy permeable a las influencias de origen europeo y norteamericano. Cuba, por excepción, ha desarrollado instituciones *sui generis* que la apartan de esa tendencia continental.

### A. Reino Unido

El gobierno de la municipalidad inglesa (burgo o *borough*) reposa en el Concejo del *borough*, que tiene todas las atribuciones de gobierno y administración. Sus miembros son elegidos para periodos de tres años, con renovación anual por terceras partes.

El alcalde o *Mayor* es elegido por el Concejo, que designa también a los *aldermen*, investidos de funciones meramente representativas y sociales.

El Concejo debe designar, también, a los miembros de las Comisiones o Comités, que se encargarán directamente de la gestión administrativa.

Dice Redlich: “La vida y funcionamiento de una municipalidad inglesa resultan de la asociación de estos tres factores: el Concejo Municipal, las Comisiones o Comités y los agentes permanentes. Los agentes son el órgano permanente ejecutivo; reciben sus órdenes de los Comités, que son el órgano administrativo. Éstos, a su vez, están sometidos a la fiscalización e intervención regular del Concejo. Teóricamente, pues, puede considerarse al Concejo como el órgano deliberante; los Comités como los órganos especializados de la administración, y los funcionarios permanentes como el ejecutivo que efectúa la tarea real administrativa”.<sup>132</sup>

Los Comités, aunque están subordinados al Concejo, gozan de relativa autonomía.

Se han señalado como ventajas del sistema su gran flexibilidad (si el concejo requiere una nueva función se limita a crear un nuevo Comité, sin mayor trámite, consulta ni autorización externa) y eficiencia. Predomina el criterio técnico y de experiencia sobre el burocrático-partidista. Asesores de los Comités, como el *town clerk* o secretario municipal, el tesorero, etcétera, son funcionarios cuya permanencia y control por los comités los convierten en imprescindibles especialistas dentro de su área.

### B. Francia

Desde la Revolución el órgano fundamental de la administración local es la *commune* (municipio). Desde el punto de vista de la geografía urbana, es característico en Francia el “minifundismo municipal”: existen más de treinta y seis mil municipios, muchos de ellos, naturalmente, casi sólo de nombre. Han fracasado varias intenciones por eliminar municipios y reagruparlos en organismos de mayor consistencia, debido en especial a los intereses partidistas atrinchados en la actual repartición de las circunscripciones electorales.

<sup>132</sup> Schwerert Ferrer, Arnoldo, “El gobierno municipal a la luz del Derecho Comparado”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, Venezuela, No. 8, año III, mayo-agosto de 1963, p. 11 y ss.

Es así como la ordenanza de enero 5 de 1959, sobre fusiones municipales, ha dado pocos frutos, al igual que la ley de julio 26 de 1971.<sup>133</sup>

Los miembros del Concejo Municipal son electos por sufragio universal directo, y eligen al *Maire*, el alcalde, quien es, por tanto, el jefe de la mayoría en aquél. El periodo del alcalde es el mismo del concejo (en principio seis años, a menos que antes sea dispuesta su disolución por el gobierno central). En ningún caso puede el Concejo poner fin, jurídicamente, al mandato del *Maire*, pues el régimen municipal no equivale a un régimen parlamentario.

El alcalde es jefe del ejecutivo, magistrado municipal superior, agente del gobierno central, jefe de la administración municipal. Le auxilian los adjuntos, en número que varía de uno a trece, de acuerdo con la población del municipio.

### C. Alemania Federal

Tanto la Constitución Federal como las de los estados consagran la autonomía municipal. La primera obliga a los *Lander* a que garanticen este derecho “con arreglo a las leyes”, fatídica fórmula que con facilidad puede neutralizar las disposiciones constitucionales más ambiciosas, aunque puede no ser exactamente el caso de Alemania.

Los Ayuntamientos son los órganos municipales ejecutivos de las leyes de la Federación de los *Lander*. Están sometidos a la inspección de éstos, que les dan instrucciones cuando desempeñan funciones del Estado. Término medio entre *Lander* y ayuntamientos son los Distritos, parcialmente autónomos. No pueden instruir a los ayuntamientos, que no les están subordinados, pero asumen la prestación de ciertos servicios correspondientes a varios municipios, como carreteras, hospitales, ferrocarriles, etcétera. Intervienen en la captación y redistribución de recursos financieros.

Los *Lander* ejecutan las leyes federales en asuntos como policía, seguridad, educación y cultura. Regulan mediante ley las modalidades a que debe someterse la autonomía local, controlan el presupuesto y las finanzas del municipio y tienen otras facultades de intervención y regulación.

Es insistente el reclamo de los ayuntamientos por una mayor participación en la distribución de fondos y en la elaboración de leyes que los afectan.

<sup>133</sup> El Rapport Guichard recomienda mantener todos los municipios, y agrega: “...pero, con el fin de que el Estado pueda acrecentar la libertad y aumentar las competencias de las comunas, muchas de ellas deberán asociarse en mancomunidades para ejercer aquellas competencias que sean más onerosas”. Son las *communautés de communes* a las que se traspaasa buen número de competencias del Estado y de los Municipios (Díaz de Liaño, Fernando, *op. cit.*, p. 42).

Los *amt* son agrupaciones oficiales de municipios *Gemeinde* para fines concretos.

#### D. Estados Unidos de Norteamérica

Ha sido tradicional doctrina norteamericana la celosa defensa de la autonomía municipal. Sin embargo, problema constante y creciente es la interferencia de las legislaturas estatales, que para ello no encuentran tropiezo en la Constitución Federal.

Contra la costumbre civil localista de los norteamericanos, ante el vacío constitucional, la jurisprudencia de la Corte se ha inclinado por la supremacía del Estado sobre la ciudad. Así la expresa el juez John Dillon: “Es preciso convenir ahora en que el peso de las autoridades ha negado *in totum* la existencia, a falta de disposiciones constitucionales expresas, de ningún derecho natural al autogobierno que pueda ponerse fuera del control de la legislatura. La Suprema Corte de los Estados Unidos ha declarado que una corporación municipal en el ejercicio de todas sus obligaciones, incluyendo las más íntimas y locales, no es otra cosa que un departamento del Estado. La legislatura puede darle todos los poderes que una entidad así pueda recibir, hasta convertirla en un Estado en miniatura o puede despojarla de todos sus poderes dejándola como una corporación sólo de nombre y puede hacer esos cambios tantas veces como se le antoje y puede también ejercer dentro de la municipalidad, y directamente, las funciones que usualmente son municipales” (1).<sup>134</sup>

Los principales sistemas norteamericanos de gobierno municipal son:

a. *De Alcalde y Ayuntamiento*. Tiene dos variantes:

a.1. De Alcalde débil: en este caso la mayor parte de los departamentos de la administración está en manos de juntas o comisiones, cuyos miembros son electos popularmente o designados por el Concejo Municipal, que concentra en sí el poder local.

a.2. De alcalde fuerte: es la modalidad predominante en los Estados Unidos, por ejemplo, el establecido en Nueva York. El Alcalde controla la mayor parte de las competencias, nombra y remueve libremente a sus colaboradores y goza de gran discrecionalidad en su gestión.

<sup>134</sup> Schwerert, A., *op. cit.*, p. 28.

b. *Gobierno por Comisión.* Aquí encontramos la aplicación práctica de métodos comerciales e industriales al gobierno municipal. Dice Woodruf: "Trátase de un gobierno de *select men* o de un Comité de directores municipales. Tal Comité está integrado por un pequeño número de funcionarios electos por el voto popular, quienes en conjunto ejercen facultades ejecutivas y legislativas y separadamente cada uno de dichos directores desempeña las funciones de jefe de los respectivos departamentos de la administración municipal".<sup>135</sup>

c. *Régimen de Gerente.* Calca también procedimientos de empresa privada. El Concejo Municipal contrata o emplea a un Director (*City Manager*) para que maneje los asuntos de la ciudad, en la misma forma que la junta directiva de una compañía emplearía a un administrador.

Introducido primero en pequeñas ciudades, ha ido extendiéndose el sistema a ciudades importantes: Dayton (1913), Cincinnati, Dallas, Kansas City, San Diego. En 1963, más de 1260 ciudades habían adoptado el sistema, consagrándolo inclusive en sus cartas municipales.

## 2. *Tendencias contemporáneas*

Destacamos las siguientes:

A. Todo tipo de asociaciones municipales, voluntarias o forzosas creando o no un nuevo ente, para fines generales del gobierno urbano o para aspectos concretos de la administración, especialmente los servicios públicos, han aparecido en muchos países.

En Alemania existen los *kreise* y los *amt*. En Francia las *communautés* y *Syndicates de communes*. El *comprensorio*, en Italia, es un consorcio voluntario de varios municipios, supone un órgano de interrelación estable entre los diferentes niveles administrativos y una importante forma de participación de los entes locales en la planificación regional, tanto en lo referente a una política del territorio como en la gestión común de una serie de servicios".<sup>136</sup>

B. El fenómeno metropolitano recibe un tratamiento especial, en dos sentidos: preventivo y organizativo.

Publicistas brasileños afirman: "Los municipios que aún no forman parte de las varias regiones metropolitanas ya creadas, pero que afrontan,

<sup>135</sup> *Ib.*, p. 29.

<sup>136</sup> Borja, Jordi, *cit.* por Díaz de Liaño, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

sin embargo, problemas comunes, necesitan soluciones preventivas con el objeto de evitar los problemas surgidos en las regiones metropolitanas que sólo pudieran ser objeto de soluciones correctivas".<sup>137</sup> A propósito del problema en México dice Angel Bassols: "Algunos afirman que el fenómeno de concentración demográfica de México 'no tiene remedio' porque es un hecho universal. Ocultan con ello que en los países desarrollados hay ya la corriente contraria, o sea, salir de las grandes ciudades y establecerse en las pequeñas y medianas".<sup>138</sup>

Las llamadas áreas metropolitanas, producto de la urbanización continua del territorio de varios municipios, integrados en un polo socioeconómico, han dado lugar a una nueva forma de organización municipal. Las hay en todos los continentes. En Holanda es una forma de cooperación intermunicipal, sin creación de una nueva entidad. En Bélgica se forma por aneación de los municipios circundantes. La ley francesa de diciembre 31 de 1966 concibe la cooperación intermunicipal en el seno de una institución asociativa para atender a los fines del área.<sup>139</sup>

En Brasil se crearon con la reforma constitucional de 1967.

C. Se están perfeccionando mecanismos que hagan más activa y útil la participación ciudadana.

En Italia las *circoscrizioni* o barrios, (ley de abril 8 de 1976), se institucionalizan como subdivisión del municipio con poder propio de organización dentro de un amplio marco de descentralización. Se insertan en la estructura municipal, para colaborar y participar en las decisiones".<sup>140</sup>

Las Juntas de vecinos, en México, junto con el referéndum en el Distrito Federal, son nuevas herramientas de la democracia en esa ciudad. En España las asociaciones de vecinos son antes de Derecho Privado, cuya función es cooperar con la administración, no decidir. "Son reivindicativas y defensoras del interés vecinal. Representan intereses locales y sectoriales, pero no es su papel el de formular propuestas globales ni el de resolver los problemas que exponen".<sup>141</sup>

D. Los gobiernos locales buscan, cada vez más, atraer a sus posiciones de dirección a profesionales altamente calificados. Esto se percibe en los sistemas de comités, tanto del *borough* inglés como de las municipalidades nortea-

<sup>137</sup> Pellegrini, Ada y Fernandes, Darci, "Regioes Administrativas Intra-Estaduais", *Revista de Direito Publico*, No. 41 y 42, Año VIII, enero-junio de 1977.

<sup>138</sup> Bassols B., Angel, "Estados, municipios y regiones". *Revista Latinoamericana de Economía*, México, UNAM, año VII, No. 26, mayo-julio de 1976.

<sup>139</sup> Díaz de Liaño, *op. cit.*, p. 46.

<sup>140</sup> *Ib.*, p. 44.

<sup>141</sup> *Ib.*, p. 56.

mericanas. La “profesionalización” de los cargos municipales le está dando mayor influencia a los funcionarios burocráticos, de carrera.

E. También tiene indudable importancia la aplicación de los principios modernos de la administración, muy desarrollados en la empresa privada, y la planificación como instrumento principal para la decisión.

F. Ha ganado terreno la autonomía local, reservando al poder central competencias para el diseño general y para intervenciones periódicas o eventuales en el gobierno y la administración del municipio.

G. La mayor autonomía local aparece acompañada de una novísima estructura fiscal y financiera, sin la cual todo propósito de reforma estaría condenado al fracaso. Sobre este particular son interesantísimas las experiencias europeas.

H. Se busca crear y liberar un nivel territorial natural intermedio entre el municipio y el Estado, con una organización que corresponda a las exigencias contemporáneas: autonomía local, coordinación regional, régimen fiscal, planificación urbana y regional. La provincia, la comarca o la región, deben patrocinar el desarrollo armónico de las ciudades y lograr la sana vinculación urbano-rural.

I. El abandono de principio de uniformidad municipal ha dado lugar no sólo a una reglamentación diferenciada de la organización municipal. Se propone ya que los municipios puedan adoptar libremente la forma de gobierno que les parezca más conveniente, dentro de ciertos parámetros constitucionales y legales. En cierta forma así es en los Estados Unidos.

J. Mucho se recomienda suprimir los municipios que no reúnen los mínimos requisitos que les permitan subsistir como tales.

El mexicano Bassols sólo ve dos alternativas para los municipios enanos: dotarlos de infraestructura suficiente, o suprimirlos para reagrupar esas comunidades en municipios mayores.<sup>142</sup>

K. Se reclama la atención, y hay progresos significativos, en otros órdenes: perfeccionamiento de los controles, redistribución urbana, estatutos especia-

<sup>142</sup> Bassols, B., Angel, *op. cit.*, p. 139.

les para el personal municipal, políticas demográficas, remodelación del espacio.

*L.* Viene estructurándose una doctrina de la autonomía municipal, especialmente en Europa, con base en la eficiencia, la suficiencia financiera, la participación ciudadana, la planeación, e inserción del municipio en un ámbito territorial más extenso, con el cual haya una interrelación muy dinámica, la región, en varios grados intermedios. Si es inevitable, hasta llegar al Estado.

*M.* Los problemas urbanísticos en América Latina tienen caracteres muy especiales, dadas las particulares circunstancias de la región en general y de cada país en especial. Pero no deja por esto de aportar mucho la experiencia urbana en otras latitudes, que por la misma variedad histórico-geográfica que las afecta tampoco es uniforme, como ya lo vimos someramente.