

## § 25. LOS PROBLEMAS MUNICIPALES Y SU SOLUCION CONTEMPORANEA

Daniel H. MARTINS

*Profesor adjunto de Derecho Administrativo  
en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
de la Universidad de la República  
(Montevideo)*

### SUMARIO

1. El municipalismo del siglo XIX. 2. La doctrina municipalista. 3. Caracteres del municipio occidental. 4. La transformación del siglo XX. 5. Nuevas soluciones y adecuación normativa.

1. *El Municipalismo del siglo XIX.* Los problemas de vecindad, creados por la convivencia determinada por la contigüidad de domicilios en los centros poblados situados en el medio rural, así como los rudimentarios servicios públicos que se organizaban en las ciudades hasta fines del siglo XIX, podían ser resueltos, sin esfuerzos, por las autoridades locales.

A mediados del siglo XIX la mayoría de los centros poblados estaban integrados por un pequeño número de personas; apenas 42 ciudades sobrepasaban los cien mil habitantes.

No sólo el número de habitantes hacía más fácil la solución de los problemas municipales, sino que la economía predominantemente agrícola y artesanal y los limitados medios de transporte —reducidos al caballo y a la diligencia, por tierra, y a los pesados veleros por mar— obligaban a una vida reposada, circunscripta a los límites de la comarca, no requerían complicadas obras de arquitectura, ni de ingeniería vial o sanitaria, ni servicios públicos que excedieran las materias cultural (escuelas, bibliotecas y museos), hospitalaria, higiénica (limpieza de la ciudad, lavaderos y fuentes), cemen-

terios y la del abastecimiento (abastos, mataderos, mercados, hornos, tambos y panaderías).

2. *La Doctrina Municipalista.* El Municipio, “asociación natural de vecinos, determinada por exigencias reales de la vida humana”, al decir de Posada, surge así como la institución política ideal para resolver todos los problemas vecinales, de carácter local, y por la naturaleza propia de los asuntos de su competencia, debe actuar con independencia del poder central del Estado y sus autoridades ser elegidas libremente por los vecinos.

Con base a estas ideas y fundada en las realidades geográficas, socio-económicas y culturales del siglo XIX, surgió la doctrina municipalista, cuyo principal inspirador Tocqueville<sup>1</sup> la resume en estas palabras: “El Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza que, dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio. La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios”. “La libertad municipal escapa, por así decirlo, a los esfuerzos del hombre. Es raro que sea creada por las leyes; nace en alguna manera por sí misma. Son la acción continua de las leyes y de las costumbres, las circunstancias y, sobre todo el tiempo, las que consiguen consolidarla. Es, con todo, en la municipalidad, donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia; ponen la libertad al alcance del pueblo, le hacen apreciar su goce tranquilo y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, puede una nación darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad”.

3. *Caracteres del Municipio Occidental.* En el mundo occidental la institución municipal aparece con caracteres comunes que pueden sintetizarse así:

a) *Una materia propia*, integrada por los asuntos de interés local, ya sea considerada como un poder originario y exclusivo, anterior al poder estatal, de carácter natural; o delegado por éste, mediante la Ley, o establecido en la Constitución, como base de la autonomía.

b) *Poderes Jurídicos* de administración y legislación en lo municipal, comprendiendo la potestad tributaria.

---

1. Tocqueville, André de, *De la Démocratie en Amérique*, París, 1835.

c) *Patrimonio propio* de carácter dominical y fiscal, con competencia para administrarlo, enajenarlo y gravarlo.

d) *Descentralización autárquica territorial*, con un contralor muy limitado por parte del gobierno central.

e) *Autoridades locales*, electas por los vecinos, generalmente integradas por un órgano colegiado, de carácter deliberante, y un órgano unipersonal, de carácter ejecutivo, que muchas veces inviste, además, la representación del gobierno central.<sup>2</sup>

4. *La Transformación del siglo XX*. En la actualidad el régimen municipal se ha visto desbordado por el aumento de las necesidades colectivas determinadas no sólo por el crecimiento demográfico de las grandes urbes, sino también por la creciente complejidad técnica de los servicios públicos.

En efecto, hoy día alrededor de un centenar de ciudades excede del millón de habitantes y hay grandes metrópolis como Nueva York, Tokio, Londres, Shangai, París, Pekín, Moscú, Chicago, Calcuta, Buenos Aires, Sao Paulo y México, que sobrepasan los cinco millones de habitantes.

Lógicamente las necesidades colectivas de ese verdadero colmenar humano se han acrecido y diversificado. Ya no son sólo los problemas de abastecimiento, sanidad y cultura, propios de las ciudades antiguas, sino fundamentalmente los relacionados con nuevos problemas que requieren nuevas técnicas. Así la *zonificación* (barrios residenciales, fabriles, industriales, comerciales, universitarios), la *urbanización* (plan regulador; máximos de densidad; construcción de grandes bloques de viviendas, altura de los edificios, plazas, parques y jardines, aparcamiento de automóviles, estaciones centrales de transporte colectivo) y el *tránsito vehicular* (ordenamiento, señalización, viaductos, túneles, autopistas, canalizaciones, etc.) para permitir la circulación de miles de automóviles, camiones y semirremolques. También requieren nuevas soluciones, adecuadas a las nuevas necesidades, los problemas de vialidad, saneamiento, alumbrado, suministro

---

2. Así en *España* encontramos el Ayuntamiento y el Alcalde; en *Francia* el Concejo y el Alcalde (*Maire*); y en *Gran Bretaña*, el Concejo y el Mayor; en *Italia* el Concejo y una Junta y el Síndico; en *Portugal*, un Concejo y un Presidente; en *Estados Unidos*, el Concejo y el Alcalde; la Comisión, aunque presidida por un Alcalde y el Manager designado por el Concejo que preside el Alcalde; en *Buenos Aires*, Concejo deliberante e Intendente; en *Uruguay*, Junta Departamental e Intendente; en *Venezuela*, Concejo Municipal y Gobernador del Distrito Federal (Caracas).

de energía eléctrica, gas y agua potable, el control de las nuevas instalaciones mecánicas (ascensores, calefactores, aire acondicionado, extractores de aire, incineradores de residuos), equipos eléctricos para el hogar y máquinas de oficina (ordenadores electrónicos, archivos mecánicos y microfilmados, etc.).

5. *Nuevas Soluciones y Adecuación Normativa.* La transformación de la vida humana en las grandes urbes, con las concentraciones industriales y comerciales, las grandes fábricas y los modernos medios de comunicación (teléfono, telégrafo, teletipos, radio, televisión, cinematógrafo, grandes rotativos) y transporte (automóviles, ómnibus, trolebuses, ferrocarriles, tranvías, trenes subterráneos, aviones, helicópteros, ferriboats, aliscafos, transatlánticos, etc.) han creado nuevas necesidades y hábitos de vida muy diversos de los del pasado.

Toca a la Ciencia de la Administración, al Urbanismo y al Derecho Administrativo encontrar las soluciones técnicas y adecuar las normas jurídicas a las nuevas necesidades para obtener una mejor organización y funcionamiento de las ciudades.