

## **CAPITULO 2**

### **EL MUNICIPIO EN ROMA**

#### **INTRODUCCIÓN**

Debido a que el Estado y toda su administración es una entidad compleja y muy extensa, está alejado de la satisfacción de las necesidades más elementales de los gobernados, por lo que se requirió de un organismo administrativo y jurídico más próximo que estuviera en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender debidamente todos aquellos conflictos que son resultado de la convivencia entre vecinos o habitantes de una población. Este organismo administrativo y jurídico es precisamente el *municipio*.

La mayoría de los autores están prácticamente de acuerdo en que el municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano, por lo que el derecho público romano el creador de la institución del municipio. Veamos a continuación el origen del municipio.

#### **2.1 ORIGEN DEL SIGNIFICADO DE MUNICIPIO**

El termino municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por si misma y se complementa como institución. Para algunos

autores significa etimológicamente municipio, de *manus*, que es carga, oficio, misión y *cipio* que significa tomar, coger, asumir a la fuerza. Lo que implica la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo venía ejerciendo,

En Roma, por obra de sus legisladores y como una creación de derecho o de la literatura jurídica, nace la fraseología o la terminología jurídica que se refiere al municipio. El término “municipio” proviene del vocablo *municipium*, el cual según las fuentes latinas presenta un triple significado:<sup>1</sup>

- a) Equivale a población fortificada
- b) Se refiere al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población
- c) Equivale a los habitantes de las mismas poblaciones

### **2.1.1 EQUIVALE A POBLACIÓN FORTIFICADA**

El municipio como equivalente de población amurallada se justifica porque el término *municipium* contiene el verbo *munio*, que significa precisamente “fortificar” o “amurallar”, de donde el sustantivo toponímico de *municipium* significa “lugar amurallado o lugar fortificado”. Debido a que los romanos tenían la tendencia a extender sus dominios, se encontraron con muchos pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, llamando los romanos a estos pueblos *municipia*, así como también

---

<sup>1</sup> Héctor Vázquez, *El nuevo municipio mexicano*, p. 40.

encontraría a otros pueblos asentados libremente en el campo, sin fortificaciones, a los que denominaron *fundus* o *ager*.

Los romanos denominaron *fundus* a estas poblaciones debido a que “fundus” significa “fundo” o “fundación” en el sentido de asentamiento humano: el término latino “fundus” se usó para referirse a una clase determinada de asentamientos, de población no muy numerosa y sin fortificaciones, situación que hacía a dichas poblaciones más vulnerables.

Por su parte, el término *ager*, que literalmente hace referencia a “campo”, significa un asentamiento rural, el cual recibe los calificativos de *ager hosticus*, que significa “poblado enemigo”; *ager peregrinus*, que significa un poblado sujeto al régimen del derecho “peregrino” o *ager Romanus*, que es un poblado sujeto al derecho romano.

Estos diferentes términos usados por las fuentes latinas han permitido a la doctrina que se ha elaborado para estudio del origen romano del municipio, concluir que se tratan de diferentes clases de entidades político-sociales, ya que varían en el grado de desarrollo que han alcanzado, así como el grado de organización interna que pudiera tener cada institución.

Según esta doctrina, los *municipia* serían las instituciones mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social, gracias a lo cual podrían haber seguido un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades

(*civitates*), mientras que los *fundus* y *ager* serían todavía instituciones o entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo político y económico.<sup>2</sup> Fue esta situación lo que llevó a la forma en que los romanos, en sus fines expansionistas, trataron a cada una de las entidades o instituciones anteriores.

### **2.1.2 CARGO DE AUTORIDAD QUE SE POSEE DENTRO DE LA POBLACIÓN**

El siguiente significado que adoptó el término *municipium* fue el de ser poblaciones con autoridades propias. Las fuentes latinas al utilizar los términos *municipium* y *municipes*, son ambos términos con el que claramente se alude al cargo de autoridad. Esto se debe a que en el mismo vocablo *municipium* se encuentra la voz *munus eris* que significa “cargo, oficio o autoridad”.

Ligado con este significado tenemos el vocablo *municipes*, quienes son los que ejercen algún cargo de autoridad dentro del municipio. Los mismos dirigentes romanos les reconocían su autoridad a los *municipes*, de tal manera que se dirigían a ellos para entablar negociaciones, recibiendo trato de iguales para firmar tratados de amistad y de alianza, por lo que muchos *municipes* colaboraron con Roma.

Con lo anterior tenemos que el término *municipium* adquiere dos significados que se conjuntan o complementan para conformar el concepto de lo que era el municipio para los romanos: los *municipium* eran poblaciones amuralladas (para distinguirlas de otras

---

<sup>2</sup> Héctor Vázquez, *Op. Cit.*, p. 42.

poblaciones que no están amuralladas) que funcionan bajo una autoridad, la cual se encuentra a cargo de dichas poblaciones.

Los municipios por tanto son las entidades que tienen una muy aceptable organización política o autoridades establemente constituidas, lo cual se comprueba con el reconocimiento de supervivencia que en dichos tratos de amistad o de alianza se hace acerca de sus leyes particulares. Entonces el municipio es una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes.

Con esta definición se deduce que va a prevalecer la forma de organización municipal sobre las demás formas de organización con que se encontraron los romanos en sus fines expansionistas, por lo que fue a partir de este momento la organización municipal readecuada por Roma va a ser la que prevalecerá de manera definitiva.

¿Y por qué quedó la forma de organización municipal como la que prevaleció y no otra clase de entidades como el *fundus* o el *ager*? Porque aunque estas clases de entidades o poblaciones también estaban organizadas, tenían autoridades propias y tal vez también leyes propias, sus gobernantes no reciben trato de iguales por parte del pueblo romano, estas formas de organización quedaron comprendidas dentro del término *municipio*, que es el que posee el esquema formal de la entidad municipal y el que se extenderá a todas las demás entidades (como el *fundus* y el *ager*), porque así lo determinó

la política posterior de Roma de unificar y racionalizar administrativamente su espacio territorial.

### **2.1.3 EQUIVALE A SUS HABITANTES**

Y el último significado que adoptó el término *municipium* es el que equivale a sus habitantes. Para las mismas fuentes romanas, el término *municipium* equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o *status* jurídico. Estas mismas fuentes aclaran que en los municipios unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana (privilegio que poco a poco fue otorgándose a todos los hombres libres del imperio romano), mientras que otros habitantes tienen el *status* de hombres o de peregrinos, etc.

Y estas fuentes romanas emplearon el mismo término de *municipium* tanto para denominar al lugar amurallado como para denominar igualmente a la autoridad, así como también para denominar a los habitantes de dicho lugar, dependiendo de cuál sea su condición jurídica o política.<sup>3</sup>

Al imperio romano le interesó mucho racionalizar su administración en relación con los pueblos anexionados. Fue por eso que se dieron diversas maneras de adscribir

---

<sup>3</sup> Héctor Vázquez *Op. Cit.*, p. 45.

estas poblaciones a Roma. La forma más digna era la celebración del correspondiente tratado de paz, alianza o de amistad, forma que únicamente se practicaba con los pueblos que le merecían a Roma la calificación de *amici vel socii*, con quienes se federaba, de donde provienen expresiones como *municipia foederata*.

Para los pueblos que no deseaban colaborar ni someterse a Roma, el trato que se les dio fue de enemigos (*hostes*), y los romanos procedían al sometimiento militar hasta lograr la rendición absoluta e incondicional de esos pueblos, situación que las fuentes denominan *deditio*. Cabe decir que muchos de los pueblos sometidos por Roma lo fueron bajo la fórmula de la rendición incondicional, que era el trato que daban a quienes les presentaban las armas en calidad de enemigos.

Roma, hacia finales del imperio, terminará por las mismas razones políticas extendiendo el mismo *status* de ciudadanía romana a todos los habitantes del imperio (con excepción de los llamados siervos). Fue así como concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal como base de la división político-administrativa del imperio, así como reconociéndoles a todos sus habitantes la calidad de ciudadanos.

Cabe destacar que Túscolo fue el primer municipio documentado por las fuentes y lo podemos situar aproximadamente en el año 381. Posteriormente en el año 89 con la Lex Plauti Papiria casi todas las ciudades de se convirtieron en *municipia civium romanorum* o mejor conocidos como municipios romanos o de los ciudadanos romanos

Entonces concluimos que el vocablo de *municipium* es una creación de las fuentes jurídicas romanas, y sirve para denominar el lugar amurallado, las autoridades y los mismos habitantes en dicho lugar asentados, y además se incluye lo relativo a su organización y a sus leyes. Así vemos que el término *municipium* tiene varios significados, los cuales tenían que precisarse según el contexto de que estén hablando las fuentes.

Fernando de Albi nos comenta por su parte que el origen de los municipios se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma; aparecieron los tribunos de la plebe que fueron una especie de “procuradores del pueblo”; después los ediles plebeyos de la época de los *questores* iniciaron las funciones municipales y luego los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros municipios. Los nuevos funcionarios pretores y ediles publicaban al entrar en ejercicio de su cargo edictos (denominados *edicta magistratum*) en el que se establecían los principios sobre los cuales decidían los casos que se les presentaban.<sup>4</sup>

## 2.2 LOS EDICTOS

En cuanto a los edictos de los ediles debemos de agregar que fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora se entienden<sup>5</sup>. Respecto con los

---

<sup>4</sup> Fernando Albi, *Derecho municipal comparado al mundo hispano*.

<sup>5</sup> Se dice que las ordenanzas municipales forman la legislación particular de un municipio y estas establecen reglas de gobierno local y definen las facultades y los deberes de las autoridades encargadas del municipio.



edictos de los pretores, los cuales se referían a la administración de justicia exclusivamente, corresponde al *praetor urbanus*. Al principio solo se administraba justicia a los ciudadanos romanos puesto que operaba el municipio cerrado. Podemos destacar dos aspectos en los edictos de los pretores. El primero al entrar en el ejercicio de su cargo, el pretor establecía en el edicto los principios que normarían.

Cada pretor promulgaba sus normas pero se debía realizar cada año un edicto pretorio al entrar el nuevo pretor. Los nuevos pretores solo mantenían las disposiciones que se habían mostrado convenientes y solo cambiaban las contrarias que se llamaron *traslatitia edicta* y las nuevas tomaban el nombre de *nova edicta*.

El segundo aspecto era que el edicto pretorio era publicado en forma escrita se contaba en el *jus scriptum*, pero sin carácter de ley, por radicar únicamente en la voluntad del pretor, *imperium*, que significaba la voluntad del pueblo que lo había elegido.

Podemos decir que la única libertad del pretor radicaba en la parte externa del procedimiento. En materia de derecho procesal, material y formal casi no influía. Sin embargo fue el llamado derecho pretorio u honorario que debió su nacimiento a los edictos de los magistrados, esto es, en Roma a los pretores *praetorium edictum* y a los ediles *aedilitium edictum*, así como en las provincias, a los propretorees y a los procónsules llamados *edictum provinciale*. Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos, existía ya el Municipio Romano

### **2.3 TEORÍAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO**

Hay dos tendencias dominantes que hablan sobre el origen del municipio: una teoría sociológica o iusnaturalista, y una teoría legalista. La teoría sociológica o iusnaturalista explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer el principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad se derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas, de naturaleza similar. El municipio entonces nace de manera espontánea, no lo crea el Estado, sino solamente reconocido en su existencia.

Por su parte, la teoría legalista afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley.<sup>6</sup> Es así como el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud.

No hay uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. Salvador Antonio Leal Osorio sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma.<sup>7</sup> Los orígenes del municipio, según algunos autores, se encuentran en todo el mundo, si se sigue la idea de García Oviedo, de que “constituye una comunidad de personas, preferentemente de

---

<sup>6</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General de Derecho Administrativo*, p. 121.

<sup>7</sup> Salvador A. Leal Osorio, *Dialéctica del municipio*, Tesis de Doctorado, p. 103.

familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad”.<sup>8</sup> Así se señala que existió la institución del municipio en Grecia, en Japón, en Alemania o en México.

## **2.4 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO EN ROMA**

Como ya se había dicho, la historia del municipio se inicia en Roma. En la cultura griega no se dio la institución del municipio, cuestión que nos confirma Rowe, quien señala que “la ciudad de Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno”.<sup>9</sup> Roma tuvo un verdadero régimen municipal y lo implantó en las ciudades conquistadas y de este régimen municipal de los romanos surgen las raíces de nuestro moderno régimen municipal.

Munro nos comenta que Roma fue durante siglos la ciudad más poblada y mejor gobernada del mundo, que en sus mejores tiempos debe haber alcanzado una población aproximada de un millón doscientos mil habitantes, y no menos de cincuenta mil casas. Esto demuestra que la ciudad tenía que resolver urgentes problemas de carácter municipal, como eran los de construcción, de tránsito, de abastecimiento de agua, de drenaje, de salubridad, de diversiones públicas, de policía, etc.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Carlos García Oviedo, *Derecho administrativo*, p. 553.

<sup>9</sup> Rowe, *El régimen municipal de la ciudad moderna*. P. 36

<sup>10</sup> Citado por Francisco de la Garza, *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*, p. 11.

La municipalidad fue un tratamiento dado por Roma a ciertas ciudades sometidas por conquista, que aunque se encontraban en situación de subordinación, conservaban una autonomía más o menos amplia. Fueron las ciudades autónomas las que, al otorgarles Roma un determinado grado de ciudadanía y libre organización administrativa, constituyeron los *municipia*. Así tenemos los *municipia foederata*, que eran ciudades libres que se unían a Roma gracias a la celebración de pactos, y conservaban su organización política y administrativa independiente respecto del gobernador romano; además los habitantes de estas ciudades no tenían que servir en el ejército romano aunque sí debían ayudar con un ejército auxiliar propio; no podían celebrar tratados internacionales; conservaban sus propiedades libres de impuestos (si eran ciudades de las consideradas *immunae*) y podían acuñar moneda.

También existían los *municipia coerita*, que eran ciudades *estipendiarias*, es decir, que conservaban su derecho propio y sus tierras; sus habitantes gozaban de libertad personal y de sus propiedades; gozaban del *ius connubii* o del *ius commercii* o bien de ambos; pero tenían que pagar un *canon vectigali* y un *tributum* o *estipendium*.

## **2.5 ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO ROMANO**

A pesar de que durante el imperio romano existían diversas y variadas formas de la autonomía municipal administrativa de las comunidades o poblaciones adheridas al Estado Romano, en forma general puede establecerse que la organización y

administración del municipio romano estuvo a cargo de la *curia* y del *comicio* o asamblea del pueblo y de funcionarios públicos municipales.<sup>11</sup>

La *curia*, llamada también *senado* o *ordo decurionum* era un cuerpo político formado generalmente por cien miembros (llamados *decuriones* o *curiales*). El *comicio* o asamblea del pueblo, en la que participaban los *cives municipales*, elegía a los magistrados y votaba las leyes locales.

Los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores (*honores*) eran:

- a) Los *duoviri iuri dicundo*, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y dirigían la administración municipal.
- b) Los *duoviri aediles*, que tenían a su cargo la policía y el orden de las calles, plazas y edificios públicos.
- c) Los *quaestores*, encargados de la hacienda local.
- d) Los *censores*, encargados de formar y corregir el censo.

Todos estos funcionarios recibían grandes honores, y además respondían de las cargas municipales y de los daños que causaran durante su gestión, para lo cual debían otorgar fianza o hipoteca y además entregar una suma al tesoro para los espectáculos y edificios públicos.

---

<sup>11</sup> Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 12.

Existieron también el *curador*, que era un funcionario nombrado por el emperador romano para vigilar las haciendas locales, y el *defensor civitatis* o *defensor plebis*, en algunos casos electivos y en otros casos nombrados por el prefecto, que tenía como misión defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos contra los abusos de los funcionarios. Los funcionarios inferiores no se les concedían honores sino *munera*, y eran los jefes de determinados servicios públicos como los *curatores viarum*, *balneorum aquaeductus*, etc.<sup>12</sup>

Tenía mucha importancia la determinación del territorio (*territorium*) municipal, el cual no siempre se reducía a la superficie encerrada por las murallas. Otro aspecto relevante era el culto que se les rendía a los dioses. Fustel de Coulanges afirma que “el culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano”.<sup>13</sup>

## **2.6 FUNCIONES Y HACIENDA MUNICIPALES**

Como señalamos con anterioridad los cargos de ediles curules fueron creados en el año 387 A.C. y se elegían cada año y poseían imperium, es decir plenitud de poder. A los ediles les correspondía la vigilancia y la reparación de los caminos públicos y de los

---

<sup>12</sup> Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>13</sup> Foustel de Coulanges, *La ciudad antigua*, citado por Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 13.

puentes, la conservación de los templos, la policía, el orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los gastos y la cohibición de la usura.

Reynaldo Pola señala que los ediles curules se les confirieron funciones más elevadas, pues eran los que entendían con la hacienda pública y trataban asuntos con el monarca, siendo los directores de la política y administración del municipio con lo que se esbozó la formación de los primeros ayuntamientos. En consecuencia el origen formal de los ayuntamientos se remonta al siglo IV A.C.

## **2.7 CATEGORÍAS DE POBLACIONES**

Así también Fustel de Coulanges distingue las diversas formas de trato que el imperio romano otorgaba a las ciudades y reconocía diversos derechos a sus habitantes:<sup>14</sup>

- a) Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos.
- b) Las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos, sin participar en los derechos políticos.

---

<sup>14</sup> Fustel de Coulanges, citado por Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, p. 94.

- c) Las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Roma.
- d) Las ciudades de derecho latino, cuyos habitantes podrían convertirse en ciudadanos romanos tras haber ejercido una magistratura municipal.

Durante el imperio romano se tendió a la centralización, perdiendo los municipios su autonomía política y la judicial; además desaparecieron las asambleas de vecinos cuyas atribuciones pasaron a las *curias*, quedando éstas reducidas a una especie de oligarquía, y se produjo un desprestigio tal de las funciones municipales, que hubo que tomar medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar dichos cargos municipales.<sup>15</sup>

Las ciudades romanas eran entes de derechos propios, que obtuvieron en su desarrollo la posibilidad de gobernarse autónomamente, porque tenían capacidad para hacerlo dado su poderío. Es así como el nacimiento mismo de la estructura municipal parte precisamente de la capacidad de las ciudades romanas para satisfacer las necesidades de gobierno con leyes que estructuran justamente las relaciones de la sociedad.<sup>16</sup>

Como consecuencia se definía con el término *municipio* a todas aquellas ciudades que eran conquistadas o incorporadas al Estado romano. Según Ignacio Burgoa, los

---

<sup>15</sup> Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>16</sup> Rafael Loret de Mola, *Problemática del municipio sin recursos*, p. 11.



habitantes se convertían en ciudadanos de Roma conservando una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.<sup>17</sup>

Sintetizando un poco, el municipio romano se caracterizaba por lo siguiente:

- a) un *territorium* determinado
- b) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general
- c) una organización especializada en un cuerpo deliberante denominado *curia* con sus magistraturas
- d) el culto a los dioses

La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los diversos municipios, ya que había leyes municipales que regían dichos aspectos. Además el municipio romano se afirma con su propia personalidad.

## **2.8 APORTACIÓN ROMANA DE LA IDEA DE MUNICIPIO**

El autor Héctor Vázquez nos habla de dos tradiciones: la romana y la propia de los pueblos aborígenes de continente americano. La tradición romana es la que pasa después a España, en donde recibe las influencias tanto de los árabes como de los visigodos, y posteriormente se traslada dicha tradición a las colonias americanas, como

---

<sup>17</sup> Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 964.

parte de todo ese proceso de conquista y colonización que llevaron a cabo los españoles desde 1492.

Por su parte, la otra tradición se refiere, como ya se mencionó, a la propia tradición de los pueblos indígenas que habitaban el continente americano, los cuales ya en los tiempos en que fueron colonizados contaban con una cierta organización estable y duradera, perdurando y manteniéndose esta forma de organización con el transcurso de los años, al grado tal que ya ha sido tomada en cuenta por las leyes y los legisladores de la época actual, pasando a formar parte del Estado moderno.<sup>18</sup>

Reid afirma que “la primera lección que la historia municipal del imperio romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya a un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura municipal se consuma rápida y fatalmente”.<sup>19</sup>

A pesar de las diferencias con que Roma trató a las ciudades o poblaciones que tenía anexadas a su imperio, el rasgo común que caracterizaba a estas ciudades era su autonomía, que importaba el derecho de elegir a sus propios magistrados. Es de esta forma como Roma brindó una magnífica lección de sabiduría política, ya que de este

---

<sup>18</sup> Héctor Vázquez, *Op. Cit.*, p. 40

<sup>19</sup> Citado por Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p. 14.

modo pudo mantener un imperio tan vasto conformando un gran equilibrio entre todos sus integrantes.

