

La autonomía municipal: ¿difieren los Estados unitarios y federales de Centro y Sudamérica respecto de la cuestión?

Por

Orlando Daniel Pulvirenti

SUMARIO: 1. Autonomía comparada. 2. Unificando estándares y conceptos para este estudio. 3. Comparación de los regímenes municipales latinoamericanos. 4. Conclusiones.

1. Autonomía comparada

Es común pensar entre aquellos que vivimos en un Estado organizado federalmente que la autonomía municipal se corresponde en mayor grado con el mismo que con un país organizado unitariamente. Tan por hecho se da este punto que suelen encontrarse estudios referidos a esta cuestión, particularmente en Brasil, Argentina o México. Adicionalmente, el tratamiento de estas cuestiones se vincula en ellos con la especialidad del Derecho Constitucional o lo que a nuestro entender es mucho más correcto, con el propio Derecho Municipal con autonomía científica propia. En los Estados unitarios, por el contrario, no solo resulta más difícil hallar bibliografía, sino que además metodológicamente el tema es situado en el ámbito del

Derecho Administrativo. Cabe indicar que esta conclusión parece obvia, por cuanto pareciera parte de la lógica de la autonomía, la de suponer que existen distintos niveles estatales y que estos permiten atomizar el poder complementando la división entre las ramas del gobierno. Este esquema presente en el pensamiento de los redactores de la Constitución de Estados Unidos, que sirviera de base a la organización federal de la mayoría de los Estados latinoamericanos que siguieron ese modelo, suponía municipios fuertes y con poder propio.

Por el contrario, en el molde de cuño francés, no existiendo otro poder que el del Estado Nacional, lo que podía quedar para las municipalidades no era sino lo que aquel delegaba y de acuerdo con los propios términos de esa delegación. Es así que en la dinámica unitaria, las unidades territoriales no serían otra cosa que un mecanismo tendiente a lograr mayor eficiencia del gobierno central, sin desprenderse este de la decisión política.

Pero esta consideración inicial, recientemente fue confrontada por alguien que proviniendo de la praxis, alcalde de Chile, tuvo oportunidad de expedirse en el curso de capacitación de líderes locales organizado por el CIPECC en la ciudad de Córdoba, sosteniendo "Yo tengo un altísimo grado de autonomía, por cuanto no reconozco sobre mí, ninguna autoridad superior. Tan solo la Ley Orgánica de las Municipalidades del Estado de Chile".

Esta afirmación plantea un eje interesante y creemos no demasiado explotado: ¿La ausencia de una entidad intermedia, llámese provincia o estado, implica una restricción en la autonomía municipal o, por el contrario, la permite a esta en mayor grado? ¿La autonomía municipal es mayor o menor en Estados unitarios o federales? O lo que resulta aún más inquietante: ¿Puede resultar que no guarde correlación alguna con el tipo de organización estadual?

Hechos estos puntos de análisis hipotético, se intentará responder la última pregunta, a través de la realización de un análisis comparativo entre los distintos esquemas de organización municipal adoptados en diversos países de Centro y Sudamérica.

2. Unificando estándares y conceptos para este estudio

Antes de ingresar en el estudio, será necesario observar que: 1) Debe fijarse un estándar, frente al riesgo de que

con un mismo nombre, "autonomía", se designe o haga referencia a conceptos distintos; 2) Cuando se hace un estudio en Derecho Comparado, existen aspectos a tener en cuenta; el primero de ellos y tal vez el más importante, que no se llegue a reflejar adecuadamente, no cómo aparece el instituto regulado en los textos escritos, sino cómo funciona efectivamente en la realidad. A guisa de ejemplo, si tomáramos varios textos constitucionales americanos, veríamos en aquellos del siglo XIX fuertes influencias de la Constitución de los Estados Unidos; sin embargo, difícil sería encontrar paralelismos entre la vida institucional de este y del resto de nuestros países. El segundo, incurrir en valoraciones comparativas que tienen como eje el propio sistema, por ser este el más conocido para el autor y el potencial lector, y a través de esa lupa cultural no comprender el instituto del otro sistema. Para evitar este desvío, trabajaremos con dos principios: 1) intentar ser descriptivos y 2) en la medida de lo posible, acudiremos a la opinión de los actores y autores locales.

Hemos dejado planteado qué entendemos por autonomía municipal. La pregunta no es menor, ni baladí. Nótese que el grado de ambigüedad que este presenta nos haría imposible establecer comparación alguna. Las propias discusiones acerca de esta cuestión se han extendido de tal forma, que para lo que algunos sistemas jurídicos -incluidos fallos, doctrina, legislación- es autonomía, para otros es autarquía, o grados de descentralización o, incluso, desconcentración administrativa.¹

¹ Dice con buen tino Rendon Huerta, Teresita, "Nada es más discutible en el campo de la ciencia municipal que el concepto de autonomía. Hasta es algo místico políticamente. Todos los partidos///

Para hacer la problemática aún más dificultosa, dentro de algunos sistemas jurídicos se piensa que existen “*diversos grados de autonomía*”. En tal caos de denominaciones, es imposible comparar sin hallar los puntos de contacto mínimos.

Enfrentados a este inconveniente, aparecen dos posibles caminos alternativos: el de acudir a las definiciones que, respecto de autonomía, da cada autor, para lo cual encontraremos infinidad de ellas como da cuenta la nota al pie y optar por una de ellas, o bien buscar una propia que subsuma notas casuísticas que en nuestro parecer no pueden faltar en un municipio autónomo. Para decirlo en términos ejemplificativos, si una competencia municipal innegablemente de dicha órbita como es el trato o disposición de la basura, es asignada a la entidad superior, como ocurre en el caso de la provincia de Buenos Aires, República Argentina²; en vano será que los Tribunales de la misma expliquen tal hecho en términos de autonomía relativa, es autarquía pura, lisa y llana.³ Por ende, estableceremos

un concepto y analizaremos en cada sistema desviaciones como la mencionada anteriormente.

Llegados aquí, podemos preguntarnos qué es lo que determina que pueda hablarse de un municipio autónomo. En nuestro entender, ello supone notas típicas dadas por la existencia de un conjunto de competencias exclusivas entre las que se incluye el de organizar sus propias instituciones, y recursos económicos y financieros propios, dados a un gobierno local elegido por sus habitantes sobre un territorio determinado, el que no puede ser modificado y/o alterado y mucho menos disuelto, sin intervención de aquellos y que impiden o excluyen toda otra potestad en dicho ámbito de cualquier otro nivel estatal, llámese nación, provincia, departamentos o cualquier otro, sea por vía Ejecutiva, Legislativa o Judicial, circunstancia que puede ser defendida ante los estrados judiciales superiores del Estado.⁴

Repasando en forma esquematizada el estándar que habremos de aplicar, consideramos que la autonomía debe

///la defienden con entusiasmo. Sin embargo, nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina, que su concepto. Su debate tiene un sabor especial en la cátedra de los publicistas”. Rendon Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998, pág. 132.

² SCJBA, 17/09/1997, Municipalidad de La Plata sobre inconstitucionalidad del Decreto 9.111. Terceros: CEAMSE. DJBA 153:152.

³ Ver Pulvirenti, Orlando Daniel, “El 123 por La Plata no pasa (Reflexiones sobre el estado actual de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires)”, RDA 60-557 (LA).

⁴ Hemos encontrado que esta nota, la de defensa judicial o garantía efectiva de la autonomía por ante el Tribunal Superior, que la Corte Suprema de Justicia de la Argentina ha expresado en diversos fallos y temas sobre el que hemos avanzado en anterior artículo en colaboración con Losa, Néstor y Pulvirenti, Orlando, “La justicia provincial como condicionante a la autonomía municipal. Cambios institucionales necesarios para revertir la situación”, LL, 2006 - B. 851, aparece presente en la definición de un excelente estudio comparado entre México y España (ver definición de autonomía Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México D.F., UNAM, 2005, p. 25).

reunir al menos en forma predominante los siguientes elementos:

a) **Institucional:** la institución cuenta con poder constituyente, pudiendo organizarse conforme a su propia decisión, mediante el dictado de su propia carta orgánica municipal (Estatuto Autonómico), tiene competencias claramente asignadas constitucionalmente y en ese campo o esfera de actuación, su normativa tiene prelación sobre cualquier otra de cualquier otro nivel del Estado.

b) **Política:** es la facultad municipal de que sus vecinos puedan elegir libremente sus autoridades.

c) **Económica-financiera:** es la facultad municipal de ser autosuficiente en sus recursos y erogaciones.

d) **Administrativa-funcional:** facultad municipal de establecer su propia organización administrativa y reglar sus regímenes de contrataciones.

e) **Garantías judiciales:** implica la facultad-deber, de defender la autonomía por ante el Tribunal o Corte Superior del Estado.

3. Comparación de los regímenes municipales latinoamericanos

Establecidas en el punto 2 precedente pautas elementales para describir y evaluar el estado de la autonomía local, podemos ahora hacer un breve repaso del estado de situación en diversos países de América.

3.1. República de Bolivia

Bolivia acaba de estrenar una nueva Constitución, que establece como mecanismo de descentralización de un Estado organizado unitariamente no solo a las autoridades comunales, sino, asimismo, a las colectividades indígenas.

El concepto de autonomía local ya se encontraba presente, sin embargo, en la Constitución de 1938. La Reforma a dicho cuerpo en 1995, particularmente en su artículo 200, continuó esa línea fijando que "el Gobierno y la administración de los municipios está a cargo de gobiernos municipales autónomos y de igual jerarquía". Dicho así, la norma tenía la ventaja de establecer que todas las municipalidades adquieren igual importancia, acabando con el antiguo sistema de tutelajes de los gobiernos municipales de capitales de departamento con los del las secciones de provincia. La igualdad de los gobiernos municipales, aparece, entonces, vivida en el municipalismo boliviano como la garantía más importante para el ejercicio de la autonomía de los municipios.

Yendo al contenido de la proclamada autonomía, el artículo 200, párrafo 2º, de la nueva Constitución de 2007 dispone que "La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales".

La antigua Ley de Municipalidades -toda vez que no se ha sancionado

aún una nueva- determinaba que esa autonomía municipal, implicaba:

1. La libre elección de las autoridades municipales.
2. La facultad de generar, recaudar e invertir recursos.
3. La potestad de dictar ordenanzas y resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales.
4. La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.
5. La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus ordenanzas y resoluciones.
6. El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con sus potestades, y competencias previstas en la Ley por el Tribunal Superior.

La nueva Constitución, nos animamos a sostener, reconoce un mayor grado de autonomía al presente, permitiendo a las comunas no solo el dictado de cartas municipales, sino legitimando que en

los denominados municipios indígenas originarios la elección de autoridades se realice conforme a los métodos ancestrales propios de las tradiciones del lugar. Introduce así una cuestión debatida en las ciencias políticas respecto de las legitimaciones de los gobiernos y el concepto occidental de la democracia.

El repaso de las novedosas regulaciones de Bolivia abre una gran esperanza de profundización de la autonomía municipal. Nos encontramos así con un Estado que organizado unitariamente⁵ parece encaminarse decididamente a acordar plenas facultades a las municipalidades, reconociendo su entidad e importancia.

3.2. *República Federal Brasil*

Debemos comenzar mencionando que su Constitución de 1988 ha introducido una importante novedad en el artículo primero al considerar como partes integrantes de la Federación a los municipios y al distrito federal.⁶ En el artículo 18, por otra parte, se proclama con los alcances que establece la misma la autonomía municipal y finalmente en el artículo 29 se instituye la necesidad de que cada gobierno local sancione su propia organización.⁷ Dicha carta

⁵ No intentamos en esta nota soslayar el hecho de que hoy se discute en Bolivia la autonomía por parte de varios departamentos, entre los cuales se encuentra nada menos que el de Sucre, lo que podría llevar a dudas respecto del grado de unitarismo del Estado, en términos de atomización paulatina del poder. Sin embargo, tales fuerzas políticas no se han plasmado en la Constitución sancionada.

⁶ Art. 1°. "La República Federal del Brasil está formada por la unión indisoluble de los estados y municipios y del distrito federal".

⁷ Art. 29 de la Constitución de Brasil. "El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos...".

municipal queda sujeta a dos límites, el que impone la propia Constitución Federal, que ya establece reglas básicas en cuanto a la organización local, y el que fija cada Estado.

En cuanto a las competencias a cargo de las municipalidades, el capítulo IV regula detalladamente las mismas, fijando sus potestades y delineando cuáles deben ser reglamentadas por los Estados, determinando así parámetros a cumplir por las leyes locales.⁸ Cabe mencionar como un aspecto favorable a la autonomía, la preeminencia de las normas locales sobre las estatales y federales en ámbito de competencia de la primera y la posibilidad de accionar judicialmente solicitando la declaración

de inconstitucionalidad de cualquier norma que se oponga a tal criterio.

Finalmente, a diferencia de otros regímenes vistos, Brasil establece una regulación bastante compleja en materia de recursos locales, en la que se determina la coparticipación federal, estadual, impuestos, tasas y contribuciones con las que cuentan las municipalidades. Anticipamos que, sin embargo, siguiendo un proceso paralelo al ocurrido en la Argentina, se han ido fortaleciendo desde entonces las finanzas del Estado federal en desmedro de los otros niveles estatales.

Vista en términos de su letra, el sistema municipal brasileño parece cumplir al

⁸ Capítulo IV De Los Municipios. Art. 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos: I. La elección del Prefecto, del Viceprefecto y de los Vereadores, para un mandato de cuatro años, mediante votación directa y simultánea realizada en todo el Estado; II. La elección del Prefecto y del Viceprefecto hasta noventa días antes del término del mandato de aquellos a los que deban suceder, aplicándose las reglas del art. 77, en el caso de municipios con más de doscientos mil electores; III. La toma de posesión del Prefecto y Viceprefecto del Municipio; observándose los siguientes límites; IV. Un número de Vereadores proporcional a la población del Municipio, observándose los siguientes límites: a) un mínimo de nueve y máximo de veintiuno en los Municipios de hasta un millón de habitantes; b) un mínimo de treinta y tres y máximo de cuarenta y uno en los Municipios de más de un millón y menos de cinco millones de habitantes; c) un mínimo de cuarenta y dos y máximo de cincuenta y cinco en los Municipios de más de cinco millones de habitantes; V. La remuneración del Prefecto, del Viceprefecto y de los Vereadores será fijada por la Cámara Municipal en cada legislatura para la siguiente, observando lo que disponen los arts. 37, XI, 150, I, 153, III y 153, 2,I; VI. La inviolabilidad de los Vereadores por sus opiniones, palabras y votos manifestadas en el ejercicio del mandato y en la circunscripción del Municipio; VII. Las prohibiciones e incompatibilidades, en el ejercicio del cargo de Vereador, serán similares, en lo posible, a lo dispuesto en esta Constitución para los miembros del Congreso Nacional, y, en la Constitución del respectivo Estado, para los miembros de la Asamblea Legislativa; VIII. Enjuiciamiento del Prefecto ante el Tribunal de Justicia; IX. Organización de las funciones legislativas y fiscalizadoras de la Cámara Municipal; X. Cooperación de las asociaciones representativas en la planificación Municipal; XI. Iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, de la ciudad o de los barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado; XII. Pérdida del mandato del Prefecto, en los términos del artículo 28, parágrafo único. Art. 30. Compete a los Municipios: I. Legislar sobre asuntos de interés local; II. Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese; III. Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos///

menos con todos los recaudos que hacen a una autonomía local plena. Sin embargo, esa lectura choca contra algunas apreciaciones que surgen del propio texto analizado y, más importante, para quien intenta observar la cuestión desde el Derecho Comparado, con la opinión doctrinaria de los propios juristas brasileños.

En el primer campo, cabe indicar que es lógico suponer que puede reservarse al Estado Local la posibilidad de que este reglamente las condiciones a imponer a las cartas municipales; pero que ello ya aparezca establecido en la Constitución Nacional aparece como una doble restricción autónomica a la de cada uno de los Estados y, lógicamente, a las municipalidades.

En este sentido, no parece respetar la línea seguida en líneas generales

de darles libertad a las comunas el hecho de que se regulen cuestiones tales como el número de concejales por distrito y/o topes remunerativos de autoridades locales.

La obligatoriedad, además, impuesta en la propia Constitución, de que todas las fechas electivas se celebren conjuntamente en todo el país en todos los niveles es otra nota de que desde el punto de vista de la autonomía política, no podemos dejar de mencionar como un obstáculo práctico a la misma.⁹

Tampoco puede omitirse decir que los controles de cuentas estadales sobre las rendiciones locales, mina las facultades administrativas y financieras de las últimas.

Por otro lado, si bien es cierto que se establece la imposibilidad de que los

///fijados en la ley; IV. Crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal; V. Organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; VI. Mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; VII. Prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; VIII. Promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; IX. Promover, la protección del patrimonio histórico-cultural local, observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal. Art. 31. La fiscalización del Municipio será ejercida por el Poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, en la forma de la ley. El control externo de la Cámara Municipal será ejercido con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados o del Municipio o de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los Municipios, donde los hubiese. 2. El informe previo, emitido por el órgano competente sobre las cuentas que el Prefecto debe rendir anualmente, solo dejará de prevalecer por decisión de dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal. 3. Las cuentas de los Municipios quedarán anualmente expuestas durante sesenta días, a disposición de cualquier contribuyente, para su examen y apreciación, el cual podrá cuestionar su legitimidad, en los términos de la ley. 4. Está prohibida la creación de Tribunales, Consejos y órganos de Cuentas Municipales.

⁹ Ver Hernández, Antonio María, *El régimen municipal cordobés*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, <http://www.acader.unc.edu.ar/artelregimemunicipalcordobes.pdf>. A favor de separar las elecciones nacionales y provinciales de las municipales se han expedido también otros destacados municipalistas, tales como Losa, Néstor, *El derecho municipal en la///*

otros niveles estatales interfieran sobre las competencias locales, la falta de definición de exclusividades y, por el contrario, la aparición de múltiples concurrencias hace difícil la determinación en cada caso.

En el segundo contexto, prestigiosos autores indican que aún persisten para las comunas importantes limitaciones que minan lo que a primera vista aparece como un grado autonómico importante. No duda Santos Penalva en afirmar que, si bien a primera vista pareciera que las municipalidades brasileñas no solo son parte de la organización federal, sino que además gozan de autonomía plena, en la realidad ello no es así.¹⁰ De igual manera, dice que existen deudas importantes en materia de autonomía local, entre las que cita particularmente el retroceso en la primigenia asignación de recursos económicos.

Es en este ámbito donde sucesivas reformas introducidas a la Constitución Nacional, desde 1998 a la fecha, han tenido mayor impacto en la autonomía económica local. En efecto, en más de cuarenta reformas producidas al día de hoy, dos han sido

las más significativas en la materia: 1) la ampliación de los denominados recursos no coparticipables, mediante la creación de nuevas figuras y el incremento en las alícuotas de los que se perciben y 2) la transferencia sin recursos consecuentes, aumentando en consecuencia el gasto público, de los sistemas de salud y bienestar social a las municipalidades.

Lo expresado, si bien deja un balance muy positivo en favor del respeto de las autonomías locales, no deja de ilustrar sobre las dificultades para consolidar su avance.

3.3. República de Colombia

El artículo 1° de su Constitución define a la misma como "Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista".

Respecto del régimen municipal, el artículo 287 utiliza el término autonomía para calificar el grado de potestades que se confieren a las comunas.¹¹

///Constitución vigente, Buenos Aires, Abaco, 1995; Tenaglia, Ivan Darío, *Ley Orgánica de las Municipalidades*, La Plata, Librería Editora Platense, 2000, pág. 18; Zucherino, Miguel Angel, *Teoría y práctica del Derecho Municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1986, "Pautas para la recomposición de las facultades municipales", p. 276. Por nuestra parte nos hemos expedido en favor de la misma postura en Saredi, Roberto M. y Pulvirenti, Orlando D., "La reforma política desde la política", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Buenos Aires, RAP, Año 26, N° 311, Agosto 2004, pág. 27-67.

¹⁰ Penalva, Santos; Moulin, Angela y Portihlo Mattos, Liana, *Reformas constitucionales e autonomía municipal no Brasil*, en Economía, Sociedad y Territorio, México, UNAM, 2006, V (020), <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11102003>>

¹¹ Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses,///

Los artículos 273 y 274 fijan un controlador de ejecución presupuestario nacional para las municipalidades.

Lo expresado respecto de este Estado unitario nos muestra que, si bien se ha progresado respecto de la Constitución de 1886 que -vigente durante casi 100 años- establecía la elección por parte del Estado de los alcaldes locales y que si bien es cierto se reconoce a las municipalidades en el propio texto y con facultades locales propias, se encuentra muy lejos de cumplir con las elementales pautas que hemos establecido para considerar "autónomos" a los mismos.

No solo es claro que sus recursos financieros se encuentran limitados a la voluntad nacional, sino que también lo es que el control de ejecución es el que está a cargo de la misma. En materia de elección de autoridades, también rige la uniformidad en la convocatoria para las mismas, en una única fecha general.

De igual manera, no existe un solo vestigio de carta orgánica local, quedando todas las comunas reguladas *tabula rasa* por legislación central.

3.4. República de Chile

Regresando al inicio de estas reflexiones, fue lo que alegara el intendente municipal respecto de lo que acontece en Chile lo que motivó las mismas. Por este motivo, extremamos las precauciones a la hora de hablar del sistema existente en ese país y hemos intentado cotejar en mayor grado aún la regulación legal¹² y la realidad.

Una breve referencia histórica muestra que el vecino país transitó momentos de autarquía clara y de autonomía local. La primera Ley de Municipalidades de 1854 establecía un sistema claramente sujeto a la voluntad central, dado que los gobernadores y subdelegados regionales nombrados por el presidente, podían suspender cualquier decisión de las municipalidades.

En 1891 se modificó una nueva Ley de Municipalidades que estableció por primera vez la autonomía local. Sin embargo, el grado de la misma se fue deteriorando, mencionándose causas financieras y económicas.

La Constitución de 1925, si bien propendiendo a la descentralización,

///y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos: Gobernarse por autoridades propias. Ejercer las competencias que les correspondan. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Participar en las rentas nacionales. Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

¹² Es recomendable la lectura de Fernandez Richard, José, *Derecho Municipal Chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 2007.

regresó a la consideración de las municipalidades como entes administrativos del Estado Nacional. La Ley Municipal entonces dictada, con modificaciones, se encuentra actualmente en vigencia.

La Constitución Política de 1980 estableció en el artículo 118, que es una corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 18.695 reiteró estos principios, además de dotarlos de asignación más clara de recursos.

Ahora bien, hechas estas breves consideraciones históricas, habremos de adentrarnos en las notas que hemos mencionado en el capítulo 2.

Respecto de la autonomía constituyente, es claro que las municipalidades chilenas carecen de la misma toda vez que el régimen es uniformemente creado para todas ellas por el Congreso Nacional y para todo el país.

En materia económica, si bien es cierto que las municipalidades gozan de facultades para administrar sus finanzas, también lo es que las mismas se estructuran conforme a la ley

de contabilidad nacional, de acuerdo con las disposiciones que imparte la Contraloría General de la República, a la que adicionalmente están obligadas a rendirle cuenta.

Adicionalmente, los impuestos de mayor importancia económica son nacionales y se coparticipan conforme a los criterios que establece el propio Estado central. En este sentido, desde la creación misma de los tributos hasta su modo de atribuir a los distintos municipios se decide como política dispuesta por el Palacio de la Moneda. Esta situación, además, motiva profundas críticas entre los operadores y doctrinarios de Derecho sobre la situación de desfinanciamiento local.¹³

Respecto del ejercicio del control y determinación de las responsabilidades administrativas de los gobernantes locales, el mismo es ejercido desde un organismo nacional. Asimismo, el resto de las actividades y eventuales errores comunales es enjuiciado ante tribunales nacionales.

En conclusión, si bien resulta cierto que el Estado chileno ha ingresado a partir de 1980 en una tendencia de descentralización de facultades y competencias en favor de las municipalidades, la concepción imperante pareciera ser la de considerar a las mismas como descentralizaciones administrativas del Estado Nacional y no como entes integrantes del mismo.

¹³ Cravocuore, Daniel e Israel, Ricardo, *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005), Reforma municipal y calidad de democracia*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2007, pág. 60-65.

Las notas analizadas, particularmente en términos de autonomía institucional y económica, distan en mucho de la alegada autonomía que mencionara en su amena conferencia el Intendente Municipal de

3.5. República de Costa Rica

La situación de Costa Rica es particular. Organizada como un país unitario, tan solo en forma muy reciente ha modificado el marco normativo en forma tal de permitir las elecciones de autoridades locales. Tal logro fue largamente comentado como el nacimiento de la autonomía municipal. Obsérvese cómo el hecho de lograr mínimas concesiones del Gobierno Central, de las que disponen desde hace décadas o siglos la gran mayoría de los municipios americanos, genera un uso inadecuado del término antes mencionado.

Es claro que, comparado con el cuadro preexistente, se ensalce el logro obtenido, pero, cuando ese cotejo se dirige a otros Estados, aparece como limitada.

Las municipalidades siempre se consideraron simples desconcentraciones del Estado Central a nivel territorial. Si bien la autonomía política que describimos precedentemente resulta un gran adelanto, lo cierto es que todavía persisten:

- 1) Un régimen jurídico uniforme para todos los municipios del país.
- 2) Recursos estipulados nacionalmente por vía de leyes dictadas por el

Congreso y controlados en su ejecución no solo en forma posterior, sino lo que es más grave, concomitante por la Contraloría General de la Nación.

- 3) Elecciones simultáneas en todo el territorio.
- 4) Mecanismos de intervenciones sobre las municipalidades locales con relativa facilidad.
- 5) Partidos políticos organizados centralmente que carecen todavía de una vida territorial local propia.

Por eso no extraña que, desde la que sí consideramos auspiciosa creación del instituto municipal¹⁴, se insista como algunos de los deberes pendientes al día de la fecha:

- La diferenciación de las elecciones nacionales y locales, a mitad de período.

“Con respecto a la Asamblea Legislativa, que se simplifiquen y agilicen las medidas para actualizar los impuestos municipales y con respecto a la Contraloría General de la República, fortalecer su papel fiscalizador del gasto una vez este se ha realizado (control posterior) y suprimir su papel de cogobernar en el territorio (control anterior).

- Los retos en las finanzas municipales se orientan a la creación de

¹⁴ <http://www.demuca.org/archivo-de-noticias/retos-del-regimen-municipal-en-costa-rica-8.html>

un marco institucional, político y administrativo que garantice la autonomía y eficiencia financiera de las municipalidades (gestión, inspección y recaudación). Se podría comenzar con la puesta en práctica del artículo 170 o la reforma del mismo con el fin de agilizar el traslado de esos recursos. Al interior de los municipios se debería mejorar la información catastral, informatizar los procesos, aplicar el cobro coactivo y concienciar a la población acerca de la necesidad del pago de impuestos municipales. En la medida en que los gobiernos municipales puedan contar con presupuestos considerables, su labor como promotores del desarrollo local será más adecuada, independiente y sostenible.

- Definir el marco competencial de los gobiernos locales. ¿Cuáles son competencias exclusivas y cuáles compartidas?
- Modernizar la administración municipal e implementación del sistema de carrera administrativa municipal. Sin recursos humanos y tecnológicos adecuados no es posible que los municipios se den su propia organización de acuerdo con sus reglamentos internos establecidos y dirijan su gestión atendiendo los intereses prioritarios de la comunidad.

- Promover el espíritu de la constitución costarricense y del Código Municipal afianzando los instrumentos de participación ciudadana existentes.
- Capacidad de iniciativa de proposiciones en el Congreso por parte de las municipalidades.
- Trabajar una política territorial desde los municipios en coordinación con instancias nacionales como factor fundamental para superar las desigualdades.
- Por último y no por ello menos importante, dignificar el ejercicio de la función de la vocación política que pasa por el fortalecimiento de la vida local".

No podemos dejar de notar que en el marco de las referencias tomadas para definir la autonomía plena, el petitorio que formula la entidad que nuclea a las entidades locales aún dista de esos parámetros.

3.6. República de El Salvador

El Salvador es otro Estado organizado unitariamente. Su Constitución Nacional establece disposiciones iniciales en materia de gobiernos municipales. En tal sentido, el Estado se divide en departamentos, cada uno de los cuales tiene a su vez municipalidades.¹⁵

¹⁵ Artículo 202. Para el gobierno local, los departamentos se dividen en municipios, que estarán regidos por consejos formados de un alcalde, un síndico y dos o más regidores, cuyo número será proporcional a la población.

Los miembros de los consejos municipales deberán ser mayores de veintinueve años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.

Dicho esto, debe destacarse que en dicho cuerpo se establece que los municipios gozarán de autonomía económica, técnica y administrativa y que podrán estipular su propia organización por medio de un Código Municipal.

Los municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

Precisando ese concepto de autonomía, la propia Constitución, siguiendo un criterio particular y a nuestro entender adecuado, define en primer término las facultades impositivas y tributarias, es decir los recursos locales. En tal sentido, establece tres reglas autonómicas:

1. La potestad de establecer tasas y contribuciones para la realización de obras.
2. Establecer su presupuesto de ingresos y egresos, acordando a las municipalidades dos garantías sobre el particular: a) imposibilidad de que el gobierno central realice eximiciones impositivas sobre tributos locales (art. 205) y b) el gobierno central no puede utilizar fondos asignados a los municipios para otros fines que el financiamiento de los mismos (art. 207).

3. Los municipios salvadoreños gozan, además, de la potestad de designar sus alcaldes y concejales, sin interferencias de parte del gobierno central.

Hasta aquí se observa un alto grado de autonomía; sin embargo, aparecen algunas cuestiones que en nuestro entender limitan la misma: a) los impuestos locales y sus reformas, si bien proyectados por los municipios, son decididos por la Asamblea Legislativa Nacional; b) la rendición de cuentas circunstanciada y documentada de su administración se realiza ante la Corte de Cuentas de la República, quien así fiscaliza la ejecución del presupuesto local y determina las eventuales responsabilidades administrativas.

3.7. *República de Ecuador*

El sistema municipal ecuatoriano se ha mostrado como uno de los más resistentes a la idea de autonomía local. Tal como menciona Andrés Ortiz Herbener¹⁶, por comenzar el concepto de autonomía local no se cita en ninguna norma constitucional ni en ninguna Ley del Ecuador, exceptuando la reciente codificación a la Ley Orgánica del Régimen Municipal¹⁷, en el que se establece que las municipalidades son autónomas.

¹⁶ Ortiz Herbener, Andrés, "Autonomía municipal: análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana", http://www.abogadosecuador.com/espanol/articulos_abogados/15.html

¹⁷ Su texto completo puede ser consultado en: <http://www.estade.org/Documentos/legislacion/Codificacion%20Ley%20de%20Regimen%20Municipal%20RO%20159%205%20dic.%202005.txt>

En tal sentido, luego de establecerse la división del territorio nacional en cantones, decididos por el gobierno central, se establece en la cabecera del mismo una municipalidad, la que cuenta con un órgano ejecutivo y un consejo comunal. Dentro del ámbito del cantón pueden existir parroquias que nuclean a la población rural.

En favor de la autonomía creciente de las municipalidades, deben mencionarse las garantías de no interferencia por parte del gobierno central en decisiones, actos y resoluciones vinculadas con competencias exclusivas locales, tales como no poder destituir las autoridades electas localmente y/o dejar sin efecto ordenanzas y/o eximir de pagos de tributos asignados a las comunas.

Sin embargo esos progresos son contrastables con: 1. Tributos definidos nacionalmente, 2. Recursos que dependen sustancialmente de decisiones políticas centrales, 3. Uniformidad del régimen gubernamental en todo el territorio ecuatoriano, 4. Elecciones conjuntas en todos los niveles de gobierno, 5. Partidos políticos aún centralizantes.

En conclusión, podemos indicar que el grado de autonomía alcanzado por los municipios ecuatorianos, es de grado relativo y todavía muy condicionado por una práctica de años de centralismo limitativo de la vida local.

3.8. República de Guatemala

Guatemala se encuentra organizada como un Estado unitario. Durante los

últimos 20 años, ha emprendido un vigoroso cambio en sus instituciones, de lo que resulta remarcable el proceso de descentralización hacia las municipalidades. En ese contexto, desde la elección directa de autoridades locales al reconocimiento de la autonomía local, se observa un progreso de importancia en pos de las autonomías.

La Constitución Nacional establece en la actualidad la autonomía política, económica, administrativa y técnica de las municipalidades. En consonancia con el artículo 171, el Poder Ejecutivo pronunció el Decreto 2/2002, por medio del cual se establece un Código Municipal de organización para todo el territorio.

De la lectura del Código surgen interesantes notas de autonomía, particularmente al identificarse los distintos aspectos que integran al estado local, incluyéndose regulación específica respecto de la constitución, escisión y desaparición de los municipios, en los cuales no se puede prescindir de la voluntad vecinal.

Se establece, asimismo, un amplio margen para la regulación comunal en materia de empleados administrativos, su ingreso y carrera pública. De igual manera, resulta saludable el esquema de participación vecinal.

Sin embargo, en materia económica y financiera, tras la proclamada autonomía, se pueden ver algunas dificultades prácticas: 1. Los recursos se establecen nacionalmente y por ley central se fija la creación de los mismos, 2. El sistema

de administración financiera responde a los cánones que establece el Estado Nacional y se compatibilizan con los mismos¹⁸, 3. El Control de cuentas lo concentra el Estado Nacional.

Si esas notas implican un cierto condicionamiento a la autonomía local, cabe indicar que los avances realizados confrontan, además, con una práctica anquilosada de años de centralismo; ello no solo se expresa en términos de resistencia de los partidos políticos, sino además de los propios órganos judiciales.

Tal como apunta Enzo Lautaro Rosal¹⁹, se observan como aspectos negativos al proceso descentralizador:

“La tradición centralista que no reconoce la descentralización como agenda de Estado hacia la construcción de un modelo de participación democrática, sino como programas en los que se oferta desde el gobierno central la delegación de competencias en las que prima el poder sectorial, por encima de la autonomía municipal.

Los partidos políticos y sus dirigentes aún no sitúan la descentralización como parte de la agenda de largo plazo, con lo que se puede concluir

que no contemplan en su programa de reforma y modernización del Estado los nuevos modelos de organización y participación ciudadana. Se puede afirmar que el discurso político, cuando avanza en esa línea, es más una oferta electoral que no alcanza a formar parte de las agendas de gobierno.

El debate sobre la autonomía municipal carece del sentido democrático que encarna el rol del gobierno territorial. Cada uno avanza sobre aquellos puntos relativos a la ampliación de espacios democráticos del municipio, se convierte en reivindicación gremial, más que avances del municipio en su conjunto.

El nivel de negociación política del municipio frente al gobierno central no alcanza grados de debate en la agenda nacional.

En Guatemala las reformas técnico burocráticas parten de entidades sectoriales de la administración pública, en las que el proceso de descentralización son un programa o proyecto que no afecta la institucionalización del Estado ni la administración pública.

Con base en lo antes expresado, si bien debe destacarse el avance que

¹⁸ Críticas a la falta de recursos locales y desmanejo presupuestario local, pueden leerse en Pinto, Juan Ignacio, El gasto público municipal en Guatemala, Versión Preliminar Foro Nacional de Presupuesto Municipal, en <http://64.233.169.104/search?q=cache:nlOyy13fub4J:www.femica.org/archivos/pinto.pdf+regimen+municipal+guatemala&hl=es&ct=clnk&cd=9&gl=ar>

¹⁹ Rosal, Enzo Lautaro, La carrera administrativa municipal y avances en la descentralización de Guatemala, presentada en el XIII Foro de la función pública del istmo centroamericano, Panamá y República Dominicana, Globalización, Buen Gobierno y Función Pública, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN026108.htm>

produce Guatemala en pos de lograr la autonomía de sus localidades, todavía existen prácticas centralizantes que no han sido desactivadas, condicionando el proceso que se iniciara hace 20 años.

3.9. República de Honduras

Organizada en forma unitaria, la Constitución de 1982 de este país se ocupa de la organización municipal, a la que califica de autónoma, para luego establecer características básicas que deben ser seguidas en la ley orgánica municipal. Queda en claro desde un mismo comienzo que la definición y demarcación de los límites territoriales, y consecuentemente la vida misma de los gobiernos locales depende de la voluntad del Estado Nacional.²⁰

Esta situación, por cierto, se vincula con los propios antecedentes evolutivos del instituto en dicho territorio. Nacido en el molde colonial español, a partir de su independencia se inclinó por adoptar el municipio de cuña francés. Se reprodujeron así en las primeras leyes orgánicas los esquemas de las comarcas francesas y su consideración de dependencias administrativas del gobierno central. Es así que en la Constitución de 1825 se designa a un jefe político intendente para cada departamento, el que tiene la facultad de designar a cada alcalde de los pueblos existentes dentro de su territorio. El alcalde quedaba subordinado al jefe político intendente. En las posteriores Constituciones de 1831, 1839, 1848, 1865 y 1873 se mantuvo con ligeras variantes este esquema, para modificarlo recién en la

²⁰ Constitución de la República (1982), Capítulo XI: Del Régimen Departamental y Municipal. Art. 294. El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo de conformidad con la ley. Art. 295. El Distrito Central lo forman en un solo municipio; los antiguos de Tegucigalpa y Comayagüela. Art. 296. La ley establecerá la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal. Art. 297. Las municipalidades nombrarán libremente a los empleados de su dependencia incluyendo a los agentes de la policía que costeen con sus propios fondos. Art. 298. En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las Corporaciones Municipales serán independientes de los poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometen individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa. Art. 299. El desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de Desarrollo Nacional. Art. 300. Todo municipio tendrá tierras ejidales suficientes que le aseguren su existencia y normal desarrollo. Art. 301. Deberán ingresar al tesoro municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen con la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos. Art. 302. Para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones. La Ley reglamentará este derecho. Ley de Municipalidades y del Régimen Político (1927), Título I: Del Municipio. Art. 1°. Municipio es una población o asociación de personas residentes en unos términos municipales y gobernados por una municipalidad. Término municipal es el territorio a que se extiende la acción administrativa de la municipalidad. Municipalidad es la corporación popular encargada del gobierno del municipio. El municipio es autónomo. Se entiende por///

Constitución de 1880, que estableció por primera vez una autonomía política local. Este esquema fue suspendido entre 1940 y 1957, volviendo a depender exclusivamente de la presidencia.²¹

En este devenir se pueden observar extensos períodos de restricción a las autonomías locales, situación que la Constitución de 1982 no ha logrado revertir.

En primer término, va de suyo que carecen de la facultad constituyente;

en segundo lugar, su autonomía política se encuentra limitada a la celebración de elecciones simultáneas en todo el territorio y con prácticas partidarias centralistas. Los recursos, además, son limitados y provistos por el estado central a través de legislación modificable años tras año. Finalmente y como dato más preocupante, la propia subsistencia de cada municipalidad depende de la voluntad del Estado Nacional. Nos encontramos, pues, y con prescindencia del término utilizado, con un sistema autárquico.

///autonomía, la facultad que tienen los municipios para gobernarse, con sujeción a las leyes generales del país. Art. 2°. Corresponde al Poder Ejecutivo la creación, supresión, anexión y división de los municipios. Al mismo Poder corresponde resolver las cuestiones sobre límites jurisdiccionales de los municipios. El Ejecutivo podrá ejercitar la facultad indicada en el inciso anterior, por medio de los gobernadores políticos, cuando la cuestión se suscite entre pueblos del mismo Departamento. Art. 3°. Para la creación de un municipio se requiere: I. Una población que será la cabecera municipal con mil habitantes por lo menos; II. Un territorio proporcional a la población del Municipio; y, III. Recursos suficientes para su sostenimiento. Art. 4°. Podrá decretarse la supresión de un municipio, por faltarle cualquiera de las condiciones establecidas en el artículo anterior. En este caso se anexará a otro u otros municipios. Art. 5°. La unión de los dos municipios para formar uno solo, o su anexión a otro u otros, tendrá lugar cuando lo exija la conveniencia pública. Art. 6°. La separación o división de un municipio en dos o más, tendrá lugar cuando, conforme al Art. 3°, pueda cada uno de ellos subsistir independientemente. Art. 7°. Podrá el Ejecutivo acordar la alteración de los términos municipales, mediante audiencia de las respectivas municipalidades, cuando lo exijan los intereses de los municipios o lo demande la conveniencia pública. Art. 8°. En los casos previstos en los artículos 4°, 5°, 6°, y 7° de esta ley, el Ejecutivo resolverá lo conveniente sobre tierras, aguas servidumbre, créditos activos y pasivos, derechos adquiridos, necesidades vecinales y sobre todo lo demás relativo al cambio que se opere. Art. 9°. Corresponde a las municipalidades hacer la división en barrios, aldeas y caseríos. Designase con el nombre de aldea a una población que cuente con cien habitantes, por lo menos, con una sola reducción y qué, además tenga dos casas públicas para escuelas de ambos sexos. Se designa con el nombre de caserío la población que tenga menos de cien habitantes. Art. 10°. Todo término municipal forma parte de un departamento y en todos conceptos estará sujeto a una sola jurisdicción departamental. Título XVII. Art. 143. Distrito o círculo municipal, es la reunión legal de dos o más municipios de un mismo departamento, cuya jurisdicción y cabecera serán las que determine el Ejecutivo. Mientras se hace una nueva división territorial, los distritos continuarán con su actual demarcación. Título XVIII. Art. 151. Departamento, es la reunión de dos o más distritos, que se rige en lo político por un Jefe que se denominará Gobernador Político y cuya cabecera y jurisdicción serán las que determine la ley. Los departamentos conservarán siempre su unidad política. Para la mejor administración, los departamentos pueden dividirse en secciones, en los ramos de justicia, política, hacienda y guerra, sin perjuicio de la unidad departamental. Los departamentos existentes continuarán con su actual demarcación mientras se hace una nueva división territorial.

²¹ Fiallos, Carmen, *Derecho municipal*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria (UNAH), mayo, 1989.

3.10. México

El caso mexicano plantea puntos de contacto con el sistema argentino, en tanto y en cuanto se organiza federalmente y estipula en una cláusula constitucional la necesidad de que los Estados aseguren un régimen municipal.

De la misma manera que antes de la reforma acaecida en la Argentina en 1994, no se define en la norma el concepto y/o grado de autonomía de esos municipios. De la misma forma que aquí, las influencias del Derecho Administrativo especialmente español acuñaron una idea del ayuntamiento como desconcentración y no como poder político²², dando nacimiento a un debate aún no agotado respecto de si deben o no ser autonómicos.

El mencionado artículo 115 estipula que: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será gobernando por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por presidente

municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el Gobierno del Estado..." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Sobre esta premisa cada Estado mexicano establece su propio régimen municipal. De acuerdo con Alberto Villar Calvo²³, ello ha permitido que en términos generales se adoptaran constituciones que restringen enormemente las facultades locales, sobre todo en materia de financiamiento y recursos. Pero si esto es preocupante en términos de autonomía, no lo es menos el hecho de que las legislaturas, e inclusive los poderes ejecutivos estatales se hayan reservado una especie de tutela y de recurso jerárquico para dejar sin efecto las ordenanzas o actos de gobierno locales.

Analizando las distintas realidades estatales se observa que inclusive a pesar de existir disposiciones en ese nivel que procuran asignar mayores competencias a las municipalidades²⁴, o no se concretizan o simplemente no

²² Profundiza en la discusión, Millan Escalante, Ernesto, *El municipio, elemento fundamental del federalismo en México: ¿Instancia administrativa o poder político?*, México D.F., UNAM, 1998.

²³ Villar Calvo, Alberto, *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación. Caso de estudio: México*, México, Plaza y Valdés ed., 1998.

²⁴ El Código Municipal para el Estado de Chihuahua (Decreto 970-03 I, BO Boletín 10, 2004), establece en los artículos 3° y 5° los principios de libre organización municipal e inexistencia de cualquier poder intermedio entre el Estado y las comunas; sin embargo, se establece que las divisiones territoriales, que siguen un esquema parecido al de municipio-partido de la Provincia de Buenos Aires, se decide a nivel estatal. Más gravoso resulta aún que los recursos locales estén///

se pueden ejecutar por falta de recursos.²⁵ Adicionalmente, se establecen en algunos cuerpos normativos, subordinaciones al Congreso del Estado que limitan seriamente los recursos y las facultades de administración local.²⁶

En conclusión, con variaciones de grado, México presenta Estados con municipios autárquicos y otros que reconocen municipalidades de autonomía relativa; siendo el mayor desafío el de acordar mayores capacidades y libertades en términos de recursos económicos y financieros.

3.11. República de Nicaragua

El artículo 6° de la Constitución establece el carácter unitario del Estado nicaragüense. Nuevamente, como en otros casos vistos, hallamos que el artículo 177 asegura la autonomía de las autoridades locales; siendo que de inicio se indica a los municipios

simplemente como división política-administrativa del Estado que, por ley nacional, fija desde la extensión y límites, a su propia existencia.

La nota de uniformidad se refleja, asimismo, en la Ley Orgánica Municipal, la que establece una organización común para todos los municipios, con la excepción de su capital. El sistema aparece así como fuertemente centralista, con características propias de autarquía local. Se expresa, en consecuencia, la potestad local tan solo de elegir autoridades y reglar asuntos locales.

En materia financiera, "Los ingresos de los municipios pueden ser tributarios, particulares, financieros, transferidos por el gobierno central y cualquiera otros que determinen las leyes, decretos y resoluciones" (Art. 46° Ley de Municipios). Los tributarios pueden proceder de impuestos municipales,

///firmemente regulados en el Código Municipal y que la elevación de los mismos deba ser aprobada por la Legislatura Estadual; asimismo, el síndico debe consolidar las cuentas y elevar la rendición final al Congreso del Estado. Se puede afirmar en este punto que la autonomía económica está seriamente limitada por la Constitución del Estado.

²⁵ En el caso de Yucatán, por ejemplo, se establece que la policía de seguridad y de tránsito es municipal. Sin embargo, como surge de la entrevista que publicara en la *Revista Transición*, N° 9, "Municipalismo, la autonomía municipal, un sueño posible" Yolanda Gutiérrez Carlin, tal ideal se encuentra muy lejos de corresponderse a una realidad que muestra tales fuerzas en monopolio del Estado.

²⁶ En el caso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se prevé un Código Hacendario Municipal que rige para todas las municipalidades del Estado. Allí se establecen por ley del Congreso del Estado los recursos con los que cuentan las mismas y se fijan los procedimientos recaudatorios, sistema de contabilidad general, rendición de cuentas al Estado y, lo que resulta más llamativo, necesidad de requerir autorización al Estado para enajenar bienes del dominio público o privado local (Ver *Código Hacendario Local para los Municipios de Veracruz* de Ignacio de la Llave, publicado en Gaceta Oficial 2007). Muy similares son los equivalentes de los Estados de Coahuila de Zaragoza (Decreto N° 328 de 1999) y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California (Periódico Oficial 12-1953), la cual establece lisa y llanamente que los municipios no podrán percibir ningún tributo que no se halle establecida en la misma (art. 1°). Para ampliar ver <http://www.congresogto.gob.mx/veritybin/>

tasas y contribuciones especiales (Art. 49°), aunque no detalla cuales son.

A partir de 2004, el Estado transfiere el 4% de sus ingresos tributarios a los municipios. Las transferencias del gobierno central están condicionadas, sobre todo a destinar los fondos a inversión (entre el 60% y el 90% en función del tipo de municipio). El gobierno central transfiere un 17,4% de sus ingresos a los municipios. A pesar de eso, los ingresos locales solo suponen un 3,1% del PIB.

En el artículo 57° de la Ley se establece el control de las cuentas locales por la Contraloría General de la República.

Sintetizando, la creación y vida de los municipios depende de la Asamblea Nacional, pero esencialmente el régimen uniforme creado para todo el país plantea, particularmente en materia de recursos, una profunda dependencia del gobierno central lo que condiciona y afecta sensiblemente la autonomía local.

3.12. República del Paraguay

La República del Paraguay se encuentra organizada en forma unitaria; señalando en el artículo 166 de su Constitución que: "Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos".

Conforme a esta disposición, todas las municipalidades paraguayas se

encuentran reguladas por una ley orgánica común que establece un régimen uniforme para todas ellas.

La creación, modificación y extensión territorial depende de leyes nacionales; así como también la creación de impuestos y tributos destinados a su financiamiento. Por otro lado, se establecen topes a las remuneraciones de los intendentes municipales y el control de ejecución presupuestaria por parte de los controladores nacionales. Se impone también mencionar que las leyes de administración financiera nacional se aplican supletoriamente y que el régimen de contrataciones se define nacionalmente.

Careciendo, en consecuencia, de autonomía institucional, económico-financiera y de posibilidad de defensa judicial, el régimen del Paraguay aparece con una fuerte vocación de molde autárquico y con un recorte importante en las facultades locales.

3.13. República del Perú

Perú se encuentra organizado como un Estado unitario. El artículo 191 de la Constitución de este país establece la autonomía política, administrativa, económica y técnica de las municipalidades; sujetando la misma a la legislación que la reglamente. Asimismo, el artículo 195 brinda alcances más precisos respecto de las materias que competen a las municipalidades.

Ello con un marco general que establece el artículo 43 y que radica en la colaboración y límite local dado por el respeto al Estado unitario.

Como datos destacables en favor de la autonomía debe mencionarse la existencia de áreas de competencia propia de los municipios, las que no pueden ser invadidas por el Estado central bajo pena de nulidad. Ello, sumado a la potestad local de poder acudir al Tribunal Supremo por cualquier acto que acometa contra esas competencias, implica un alto grado de defensa de la autonomía.

Reglamentaria de la Constitución se establece la Ley Orgánica de las Municipalidades que rige uniformemente en todo el territorio peruano. Como aspectos que no favorecen la mencionada autonomía, aparecen aquí la uniformidad de la legislación para todo el país, la imposibilidad del dictado de las propias instituciones locales, el control de lo actuado por los sistemas de rendiciones de cuentas y juzgados nacionales.

Fuera del marco de la normativa, resulta interesante observar cómo el propio Tribunal Constitucional peruano ha ido delineando el contenido de esa autonomía. Es así que en el Expediente N° 0012-1996-I/TC ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que: "(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este".

En el Expediente N° 0010-2003-AI/TC, Municipalidad Provincial del Santa, 15/12/2004, afirma "...no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido todo gobierno municipal... ...Igualmente, en la STC N° 010-2001-AI/TC, de fecha 28 de octubre de 2003, este Tribunal precisó que la autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional que, por su propia naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, protegiendo a la institución edil de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y su objeto es asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma tal que la conviertan en impracticable o irreconocible. En buena cuenta, la autonomía municipal supone la capacidad de autodesarrollo en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales.

Por ello, la autonomía que la Constitución garantiza a las Municipalidades debe ser ejercida por estas en función del interés de los vecinos, toda vez que las municipalidades son reconocidas

como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones”; finalizando su análisis con la idea de que “...la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular el propio régimen jurídico de las municipalidades, siempre que se respete su contenido esencial...”

En vistas del análisis producido, podemos afirmar que la República del Perú establece municipios de autonomía limitada o restringida.

3.14. República Bolivariana de Venezuela

Posiblemente sea este uno de los supuestos que más dificultades presenta para el observador extranjero. La organización federal venezolana cuenta con numerosos órganos de distinta competencia en lo local que origina dificultades en la lectura del proceso institucional.

Por comenzar, organizada federalmente, Venezuela presenta un Estado federal, estados, municipalidades, parroquias y consejos comunales; además de consejos económicos y sociales. Veremos que analizar la autonomía de las municipalidades requiere conjugarlo adecuadamente con la estructura de

los consejos comunales. Estos últimos constituyen para un grupo de autores un mecanismo de participación popular que se integra con las municipalidades; para otros, bien por el contrario, un intento centralizador originado desde el Poder Ejecutivo Federal.

Trataremos de describir el sistema general primero, para luego tratar ambas posiciones y dejar en el lector las conclusiones sobre el particular.

Al igual que la Constitución del Brasil, el artículo 136 estipula que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”. De esta manera, Venezuela reconoce tres niveles en los que se atomiza el Poder Nacional.²⁷ En ese mismo sentido el artículo 168 establece que los “municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la Ley”.

En este punto es importante detenerse, por cuanto a diferencia de lo que ocurre con el régimen municipal argentino, existe un doble haz de disposiciones que regulan el sistema local. La Ley Nacional de Organización Municipal, dictada en 2005 -sustitutiva de la anterior en la materia- y leyes estaduales. En este sentido, la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la República Bolivariana de Venezuela ha ordenado

²⁷ Ver longhi, Kiriadis, “Notas sobre la estructura orgánica del Estado Venezolano en la Constitución de 1999”, en *Temas de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, Editorial Torino, 2002, Vol. I, pág. 1031- 1082.

que las regulaciones locales se deben ajustar a ese marco.²⁸

A efectos de simplificar el análisis, nos detendremos sobre ciertas notas particulares:

1. Creación de municipalidades.

En lo que constituye una restricción importante a las autonomías locales, debe indicarse que la decisión de crear una municipalidad requiere no solo ajustarse a los recaudos estipulados en la Constitución Nacional, sino además pasar por la legislatura estadual, previo dictamen del órgano encargado de ejecutar el presupuesto nacional.

Aspecto crítico derivado de esta situación es la escasa cantidad de municipios con los que cuenta Venezuela, los que actualmente son 338, con un promedio de 70.000 habitantes por cada uno de ellos (piénsese, que la provincia de Córdoba, en nuestro país tan solo, supera esa cantidad). En consecuencia, tal como reflexiona Brewer-Carias, "En realidad, la gran reforma política democrática aún pendiente en Venezuela está, no en el establecimiento de un marco legislativo formal sobre municipio y participación, sino en el

desarrollo de una efectiva municipalización, que permita la posibilidad real de participar, pero sin uniformismo, pues no se puede multiplicar el municipio burocratizado de las áreas urbanas y trasladarlo a las rurales. Por ello, la diferenciación de regímenes municipales es una de las primeras necesidades de la vida local".

2. Sistema político. El sistema político se asienta sobre partidos nacionales y elecciones celebradas simultáneamente, aspectos que no coadyuvan en la autonomía local.

3. En materia económica financiera, la Constitución de 1999 ha introducido una novedad de importancia; en efecto, ha dispuesto que el único poder tributario originario es el del Estado federal, siendo las facultades tributarias municipales derivadas tanto de las leyes nacionales como estatales.

Ahora bien, dicho esto, a la par de los recursos propios existía una fuerte tradición de coparticipación que parece ir decreciendo por medidas políticas. Entre ellas indica Manuel Rachadell, se hallan: 1) interpretaciones en materia

28 "Asimismo esta Sala estima necesario señalar que la vida de los municipios se rige no solo por las normas que en virtud de su autonomía estos dictan, sino que, además, se deben regir en primer término, por la Constitución de la República, así como por las leyes orgánicas nacionales que desarrollan los postulados constitucionales y por las disposiciones legales dictadas por las asambleas legislativas estatales, de conformidad con la Constitución y las mencionadas leyes orgánicas... En tal virtud, es incuestionable el valor normativo vinculante que posee la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre las leyes estatales que desarrollen o regulen la división política territorial dictadas por los estados, tal como ocurre en el caso *sub examine*, más aún cuando la propia ley orgánica de referencia expresamente dispone que su *leit motiv* es el desarrollo de los postulados contenidos en el artículo 169 de la República precedentemente transcrito", Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sent. 618, 02/05/2001, *Revista de Derecho Público*, N° 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pág. 199-200.

de ingresos nacionales, por las que se ha ido excluyendo parte de las ganancias que el Banco Central de Venezuela percibe por transacciones cambiarias, 2) creación de fondos extrapresupuestarios, tales como los generados por PDVSA, 3) asignación de recursos directos por el Estado federal a los consejos municipales en desmedro de las municipalidades.²⁹

4. La Ley de Consejos Comunales.

Ha generado en Venezuela toda una polémica. En efecto, mediante la ley respectiva, se crea desde el Estado federal una organización de base local que son los consejos comunales, cuya función en relación con los órganos del Estado es la "formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas".

Como tales, los consejos comunales son elegidos por una asamblea popular y se integran por un órgano ejecutivo, constituido por voceros y voceras de cada comité de trabajo, una unidad de gestión financiera, que es el órgano económico y una unidad de contraloría social.

Estos consejos disponen de un presupuesto para la ejecución de obras y prestación de servicios que es asignado por el Estado Bolivariano de Venezuela.

Repasando, la existencia simultánea de municipalidades y consejos, con

presupuestos y estructuras separadas, hace comprensible la crítica que lanza Allan R. Brewer-Carias, al indicar que, para dar cumplimiento al artículo 2° de la Ley de Municipalidades, que ordena la participación ciudadana de manera efectiva, "...resultaba necesario acercar el poder municipal al ciudadano, municipalizándose el territorio, lo que como se ha dicho, la propia Ley municipal impide. Dicha ley era, por tanto, la que debía reformarse para establecer entidades municipales o el municipio cerca de las comunidades. Pero ello no se hizo así y, en su lugar, lo que se ha establecido es un sistema institucional centralizado para la supuesta participación denominado "poder popular", en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, en las cuales se concibe a la comunidad fuera del mismo, organizada en consejos comunales, que en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, se han regulado como instancias de participación, articulación e integración entre distintas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos".³⁰

Por otro lado, otros autores sostienen que el hecho de que exista este como un mecanismo de participación popular, sin perjuicio de algunos detalles de redacción, resulta auspicioso como forma de integrar a los ciudadanos a

²⁹ Rachadell, Manuel, "La hacienda pública municipal", en *Estudios por Brewer-Carias, Allan y otros, Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pág. 317-377.

³⁰ Brewer, ob. it., pág. 31.

la decisión política de sus comunidades al decir de otros autores.³¹

3.15. *República Oriental del Uruguay*

Uruguay se encuentra organizado en forma de Estado unitario, reconociendo como descentralizaciones del mismo a los departamentos. El esquema seguido implica que en cada departamento existe un gobierno compuesto de un intendente y una junta departamental que actúa como órgano legislativo y de contralor.

El sistema está organizado sobre la base que proveen los artículos ubicados en la Sección XVI de la Constitución Nacional de 1934 y la Ley 9.515 de 1935 que establece el régimen municipal. El esquema utilizado el mismo año que se dictara la Constitución de la provincia de Buenos Aires, reproduce la división territorial de esta última, asignando el nombre de departamentos a sus equivalentes bonaerense de Partidos. Es así que la cabecera departamental tan solo cuenta con la posibilidad de designar un intendente y juntas departamentales, siendo ellos quien a su vez designan las juntas locales que administran las localidades del interior de los departamentos.

Este esquema supone, en primer término, un régimen uniforme para todas las municipalidades del país, imposibilitando el dictado de cartas orgánicas locales. En segundo término, las

divisiones territoriales quedan sujetas a la voluntad del estado uruguayo. Los recursos son creados y asignados por la Ley Municipal y la voluntad del Estado central. De igual manera, el contralor posterior de la ejecución presupuestaria queda a cargo del Tribunal de Cuentas del Estado uruguayo.

Bajo estas premisas, es posible concluir que las municipalidades uruguayas son autárquicas.

3.16. *República Argentina*

He dejado para el final el caso de la República Argentina, aspecto que por ser conocido para el lector, me eximiré de mayores desarrollos. En este punto, tal como es sabido, nuestra Constitución reformada en 1994 intentó zanjar la vieja discusión respecto del alcance del término "régimen" municipal en el artículo 5° de la misma, entendiéndose -en consecuencia- como deber provincial para asegurar su propia autonomía frente al gobierno federal el garantizar la municipal. La realidad muestra, sin embargo, que provincias del peso demográfico de la de Buenos Aires o la de Mendoza no modificaron sus constituciones ni leyes orgánicas, perpetuando los claros sistemas autárquicos (o de autonomía restringida al decir de las Cortes locales) con prescindencia de la manda de la Carta Magna.

Simultáneamente no puede desconocerse la existencia en el mismo territorio

³¹ Delgado Herrera, José Gregorio, *Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales. Poder popular y participación popular*, Caracas, Vadell Hermanos, 2007.

nacional de municipios que, aún a pesar de autorizadas críticas doctrinarias³², gozan de autonomías cuasi absolutas, como es el caso de los existentes en la provincia de Córdoba y provincias patagónicas.

A los efectos pues de nuestro trabajo, nos bastará con indicar que siendo organizada en forma federal y contando con dos cláusulas específicas acerca del tema en la Constitución Nacional, el grado de autonomía del que gozan los municipios depende del territorio provincial en el que se hallen enclavados, circunstancia que impide, en consecuencia, hacer una aseveración única y válida para todo el territorio.

4. Conclusiones

Del análisis comparado que se ha realizado en estas páginas, y con las limitaciones propias de este trabajo, es posible llegar a las siguientes apreciaciones:

No existe un correlato directo entre la organización federal y/o unitaria del Estado Nacional, respecto de la autarquía y de la autonomía -con prescindencia de su grado- de los municipios.³³

En el estudio que hemos realizado y volcado en estas páginas, coexisten estados o provincias dentro de Estados

federales que establecen plenas autonomías con otros que definen pautas más restrictivas al grado de autonomía que aquellas que pueden ser encontradas en Estados unitarios.

Sin perjuicio de ello, puede decirse que el mayor grado de autonomía asignado a las municipalidades es el acordado por Brasil, algunos Estados mexicanos y provincias argentinas; distando ello de un arrollador ejemplo que permita dejar de lado la afirmación precedente.

Existe, a pesar de esas diferencias notorias, una preocupación creciente en todo el Continente por lograr acordar a las esferas locales mayor grado de decisión en las cuestiones locales y garantizar que no exista interferencia de otros niveles estaduales sobre los mismos, inclusive garantizando judicialmente tales exclusividades.

Ello, por cierto, no impide destacar que existen resistencias, tanto doctrinarias como judiciales a las que hemos hecho mención en este texto, a que esas trasferencias de competencias y decisiones se concrete; circunstancia que abre inclusive una brecha entre el texto de la ley y su aplicación concreta.

Está abierta pues en el Continente Centro y Sudamericano una búsqueda

³² Hernández, Antonio María, "Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, <http://www.acader.unc.edu.ar>

³³ Hemos encontrado una coincidencia en esta posición, en la autora brasileña Simos Pireis, Maria Coeli, "Autonomia no Estado Brasileiro", *Revista de Informacao Legislativa*, Brasilia, a. 36 N° 142, abr./junio, 1999, p. 160.

creciente y destacable de libertades locales que permitan ganar eficiencia administrativa, el uso de recursos es-

casos y particularmente, por medio del auto gobierno y la participación popular, mejorar la vida de sus habitantes.