

EL REGIMEN MUNICIPAL DE LOS PAISES HISPANO-AMERICANOS VISTO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES POLITICAS

I. Preliminares.

El tema del municipalismo hispano-americano ofrece una importancia trascendental, que hasta ahora no hemos sabido reconocerle. Es sencillamente absurdo que el régimen local de nuestros antiguos territorios de Ultramar sea en España totalmente desconocido, a pesar del enorme interés que para nosotros tiene, tanto por la influencia que en el mismo ha ejercido nuestra tradición jurídica y política—que aún subsiste en algunos aspectos—, como por constituir un rico caudal de experiencias en países de nuestra raza y de nuestra historia, quizás aprovechable en nuestra propia evolución, con mucha mayor utilidad que ciertas fórmulas extrañas a nuestro ambiente y a nuestro temperamento, que tan intensamente han influido en la más reciente legislación municipal española. Esta preterición del municipio hispano-americano contrasta violentamente con la extraordinaria atención dedicada a las soluciones preconizadas en la gran República del Norte, que han constituido la base doctrinal de la escasa literatura municipalista aparecida en España en lo que va de siglo.

Sobre la necesidad de investigar la evolución del pensamiento jurídico hispano-americano de nuestros tiempos, se han pronunciado voces muy autorizadas. Así tenemos, por ejemplo, a Altamira (1), que después de apuntar la significativa paridad existente entre la historia política de las más de las Repúblicas hispano-americanas y España, durante el

(1) *Altamira y Crevea* (Rafael).—*La huella de España en América*. Madrid 1924; páginas 45 y 46.

siglo XIX, reconoce el interés de “averiguar el porqué de esa analogía y la intervención que en ella hayan tenido elementos psicológicos o instituciones de la antigua metrópoli”. Pero estos criterios no han trascendido a las realidades prácticas. Del intenso movimiento municipalista que se ha desarrollado, en estos últimos tiempos, en la América de nuestra raza, no sabemos nada. Ignoramos los trascendentales Congresos Interamericanos de Municipios celebrados en La Habana en 1938 y en Santiago de Chile en 1941, a los que en modo alguno hubiéramos debido faltar. Desconocemos el Congreso de Racionalización Administrativa llevado a cabo en la Argentina en 1938; la Escuela de Estudios Municipales organizada por la Municipalidad de Buenos Aires (1); los importantes trabajos de los ilustres tratadistas argentinos de nuestra especialidad, Bunge, Llorens, García Mata y Bielsa; las publicaciones de la Comisión de Racionalización de la Administración nacional del propio país, y tantas otras importantísimas actividades.

Dicho esto y antes de entrar en materia, queremos afirmar que, a nuestro juicio, constituye un mal sistema el pretender resumir el estado actual de la legislación que regula el Municipio hispano-americano a base de las Constituciones políticas de aquellos Estados. Tomando las mismas como único elemento de juicio resultará imposible una sistematización de los diversos regímenes imperantes en dichos países, porque el contenido de los mencionados Códigos fundamentales, con referencia a la materia de que nos ocupamos, es tan desigual en cuanto a extensión, que ha de impedirnos, las más de las veces, el encontrar puntos comunes de referencia, por elementales que sean. Hay un conjunto de Constituciones—Paraguay, Costa Rica y Argentina (2)—que prácticamente silencian toda la materia municipal: mientras que al-

(1) “Boletín del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires”. Año IV. Tomo VII. Núms. 35 y 36; págs. 105 y siguientes.

(2) La única referencia de dichas Constituciones a la organización municipal es la siguiente:

“Corresponde a la Cámara de Representantes: 1.º Legislar sobre organización municipal” (Art. 76 de la Constitución del Paraguay, de 10 de julio de 1940).

“Habrá en la cabecera de cada cantón una Municipalidad con las atribuciones que le designe la Ley” (Art. 130 de la Constitución de Costa Rica de 7 de diciembre de 1871).

“Cada Provincia dictará por sí una Constitución... que asegure... su régimen municipal” (art. 5 de la Constitución de la República Argentina de 1 de mayo de 1853).

guna otra—la de Cuba (1)—la determina en una minuciosa y sistemática complejidad, de la que resulta una verdadera y completa ley orgánica, encuadrada en el marco constitucional.

Pero hoy por hoy y a pesar de todas sus deficiencias, no podemos orientar este primer intento de sistematización del régimen municipal hispano-americano más que desde el punto de vista que nos permiten conocerlo las Constituciones políticas vigentes, porque carecemos de los elementos necesarios para llevar a cabo nuestro trabajo con un más amplio enfoque. En cambio, la documentación sobre las leyes fundamentales es abundante y siempre al día. Existen diversas obras que reproducen o comentan los textos en cuestión (2), y ello nos permite realizar la necesaria síntesis, con todos los elementos de juicio que son precisos.

Para este trabajo hemos de limitarnos, estrictamente, a los países hispano-americanos, omitiendo por lo tanto, no solamente los sistemas anglo-sajones imperantes en los Estados Unidos y en el Canadá, sino también todo lo que se refiere a Haití y el Brasil, pues pretendemos circunscribir nuestro estudio a las instituciones de aquellos territorios que entroncan directamente con la gran tradición imperial hispánica.

II. Problemas genéticos.

Es conveniente examinar, a través de los textos constitucionales, el criterio que domina en la América hispana sobre la naturaleza y origen del Municipio. Respecto a esto afirmaremos, rotundamente, que la influencia de las doctrinas jus-

(1) La vigente Constitución de Cuba—de 5 de julio de 1940—dedica un Título entero—el XV— con 24 copiosísimos artículos, a la regulación del régimen municipal, al que se refieren, además, otros 19 artículos esparcidos en diversos lugares del texto constitucional.

(2) *Posada* (Adolfo).—Instituciones políticas de los pueblos hispano-americanos. Madrid 1900.

Fernández de Velasco Calvo (Recaredo).—Principios jurídicos y sociales de las últimas Constituciones políticas europeas y americanas. Murcia, 1923.

Allamira (Rafael).—Colección de Textos para el estudio de la historia y de las instituciones de América. Constituciones vigentes en los Estados americanos. Madrid, 1926. Con Apéndices hasta 1930.

Pérez Serrano (N) y *González Posada* (C).—Constituciones de Europa y América. Madrid, 1927.

Lazcano Mazón (Andrés María).—Constituciones políticas de América. La Habana, 1942.

Secretaría de las Cortes.—Boletín de Legislación y documentos parlamentarios extranjeros.

naturalistas es totalmente nula en aquellos países. En ninguna de las Constituciones que estudiamos existe una declaración de principio de la que se derive un concepto de entidad natural y una personalidad propia. El criterio más general es el de considerar el Municipio como una simple división territorial, cuya existencia depende exclusivamente de la ley, como comprobaremos por las siguientes citas:

“Para la Administración interior, el territorio nacional se divide en provincias y las provincias en Comunas. Habrá en cada provincia el número de Comunas que determina la ley. La ley, al crear nuevas Comunas, cuidará siempre de establecer las respectivas subdelegaciones”... (Art. 93 de la Constitución de Chile de 18 de septiembre de 1925.)

“Cada Departamento se divide en Municipios. La circunscripción y régimen de los Departamentos y de los Municipios, serán objeto de la Ley...” (Art. 12 de la Constitución de Nicaragua de 22 de marzo de 1939.)

“El territorio de la República se divide en provincias y éstas en distritos”. “Son funciones de la Asamblea Nacional... 7.º Acordar las divisiones territoriales del país”. “En cada Distrito habrá una Corporación que se denominará Consejo municipal...” (Arts. 5.º, 88 y 184 de la Constitución de Panamá de 2 de enero de 1941.)

“La Ley fijará el número y los límites de las provincias así como el de las Comunes en que éstas se dividen y podrá crear con otras denominaciones nuevas divisiones políticas del territorio”. (Art. 4 de la Constitución de la República Dominicana de 10 de enero de 1942.)

Hay otro grupo de países en que la génesis municipal alcanza una categoría más modesta. En ellos el Municipio no es más que un elemento secundario de la Administración provincial, a la que están atribuidas las facultades de crear y suprimir las entidades concejiles, siempre, claro está, dentro de los límites determinados por la ley, suprema definidora de la categoría municipal. Así tenemos que, con arreglo a lo dispuesto por el art. 186 de la Constitución de Colombia, de 4 de agosto de 1886, corresponde a las Asambleas Departamentales “crear y suprimir Municipios con arreglo a las bases de población que determine la ley. En la Constitución del Perú de 29 de marzo de 1933, se hace constar que “el territorio de la República se divide en Departamentos, provin-

cias y distritos". (Art. 183); que son atribuciones del Congreso "hacer la demarcación y división del territorio nacional" (art. 123, núm. 15), y que "habrá Concejos municipales en las capitales de provincia y de distrito y en los pueblos que determine el respectivo Consejo departamental". (Artículo 203.) Finalmente, la Constitución del Uruguay de 24 de marzo de 1934, sólo considera forzosa la existencia de municipalidades en las capitales de Departamento, declarando que en toda otra población "*podrá* haber una Junta local". (Artículo 246); fijando la ley las condiciones para su creación (art. 247), y siendo atribución de las Juntas Departamentales "crear a propuesta del Intendente nuevas Juntas Locales". (Art. 242.)

Deliberadamente hemos dejado para estudiar aparte la aleccionadora experiencia que nos ofrece la evolución del pensamiento jusnaturalista en Cuba, que puede considerarse expresión auténtica de la postura de la América hispana frente al problema genético del Municipio y que, para nosotros, encierra especial interés, pues confirma el criterio que expusimos en esta Revista al plantear nuestra doctrina sobre la crisis del concepto del Municipio como entidad natural, doctrina motejada de heterodoxa y acogida con cierto escándalo por quienes, llevados por prejuicios de formación, consideran intangibles los lugares comunes derivados de viejos sistemas filosóficos totalmente en desuso.

Decíamos entonces (1), y repetimos ahora que el Municipio natural no existe, que él mismo significa en todo caso una creación de la ley y que el factor fundamental que ésta tiene en cuenta al constituir una municipalidad no será ningún derecho orgánico, sino simplemente el que las agrupaciones sociales de convivencia humana "posean la capacidad económica precisa para llevar a cabo las finalidades mínimas que el Estado les atribuya" añadiendo que "es Municipio quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir sus obligaciones mínimas"; terminando por la exposición de la forma en que recogen esa tendencia las más modernas legislaciones europeas.

La evolución de Cuba, en este sentido, es característica. La postura jusnaturalista de la ley municipal de aquella Re-

(1) *Albi* (Fernando).—La crisis del concepto del Municipio como entidad natural. "Revista de Estudios de la Vida Local"; núm. 5; págs. 13 a 35.

pública, de 29 de mayo de 1908, era consecuencia ineludible del pensamiento de su ilustre autor, el Profesor Carrera Justiz, quien representa, en la actualidad, la más genuina y extremada supervivencia de la escuela del jusnaturalismo municipalista... “Donde quiera que éste exista (el hecho social del Municipio) y tal como existiese—afirma dicho tratadista (1)—allí hay una “personalidad” que necesita ser reconocida por el legislador para facilitarle la vida del derecho. De ahí lo que conocemos por derecho de “personalidad” que es algo innato, inalienable e imprescriptible en su más elevada concepción... Ese es el derecho natural; es la enseñanza de la naturaleza...”.

Esta doctrina fué recogida en el art. 1.º de la Ley de 1908, que el propio autor reconoce que ejerció una influencia decisiva en nuestro Estatuto de 1924 (2). Dicho artículo decía así, estableciendo una definición doctrinal del Municipio cubano: “Para los efectos de esta ley el Municipio es la Sociedad local organizada políticamente, con autorización del poder legislativo nacional y comprendida dentro de una extensión superficial *naturalmente* determinada por necesarias relaciones de vecindad”.

La Constitución de 1940, que tan cuidadosa atención dedica al Municipio, dentro de la más depurada técnica municipalista, ha querido a su vez elaborar una definición del mismo, que vamos a reproducir seguidamente, para compararla después con la que hemos transcrito de la Ley de 1908; dice así: “Art. 209—El Municipio es la Sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, *sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del Gobierno propio* y con personalidad jurídica a todos los efectos locales”.

Esta definición coincide esencialmente con la que establecía la Ley de 1908, y salvo la declaración de personalidad jurídica, de que luego nos ocuparemos, no ofrece más que una diferencia con la misma: la supresión del carácter natural de la entidad, y la sustitución de este principio por el criterio

(1) *Carrera Justiz* (F).—El Derecho público y la autonomía municipal. Habana, 1913; págs. 31 y 32.

(2) *Carrera Justiz* (F).—El Estado cubano explota a los Municipios y asesina a la nación. Habana; pág. 15.

de la capacidad económica que hemos subrayado, trascendental viraje que sitúa a uno de los países en que doctrinal y legalmente se hallaba más arraigado el criterio jusnaturalista, dentro de la órbita general de la evolución contemporánea, determinada por la crisis de aquel sistema que apuntamos en nuestro aludido trabajo. Y esta postura de la Constitución cubana, se halla confirmada por su artículo 210 que, al tratar de la creación de un nuevo Municipio, aparte de la petición de los vecinos y la aprobación del Congreso, sólo exige un requisito fundamental: que el Tribunal de Cuentas informe "sobre la capacidad económica del mismo para el mantenimiento del gobierno propio".

Queremos hacer constar que el punto de vista generalmente aceptado, en este respecto, por las Constituciones hispano-americanas, no quiebra porque algunas de ellas reconozcan a los Municipios una personalidad jurídica, que declaren expresamente las leyes fundamentales de Cuba (artículo 209), Méjico, de 31 de enero de 1917 (art. 115, núm. 3) y El Salvador, de 20 de enero de 1939 (art. 139).

No es este el lugar adecuado para plantearnos el problema de la existencia de la persona jurídica en derecho público, que Duguit (1) ha negado y con él tantos otros juristas, entre los que destacan, en la literatura alemana, las afirmaciones de Meurer (2) de que la personalidad jurídica sólo en derecho privado tiene razón de ser; y principalmente, las interesantes teorías de Walter Burckhardt. (3) que llegan a la conclusión de que cualquiera asociación de derecho público, es, simplemente, una organización impersonal que no ejercita derechos, sino que sirve al derecho. Diremos, simplemente, que el hecho de que a un Municipio se le atribuya la personalidad jurídica, no significa, necesariamente, el reconocimiento de un origen natural anterior al Estado y superior a la Ley, de una competencia privativa, de una materia genuinamente municipal. Nada de ésto; las más recientes orientaciones demuestran la intervención directa del Estado en la génesis de las personas jurídicas de carácter público, y el origen estrictamente legal de su esfera de compe-

(1) *Duguit* (L).—*Traité de droit constitutionnel*. 1927. Tomo I, págs. 18 y siguientes.

(2) *Meurer* (Ch).—*Die Juristischen Personen*. Stuttgart, 1901; pág. 9.

(3) *Burckhardt* (Walter).—"Die Organisation der Rechtsgemeinschaft". Basel, 1927, pág. 336.

tencia. Así tenemos que, según la teoría de Cino Vitta (1), dichas personas jurídicas son creadas por el Estado, quien las provee de poder de *imperium* o las sujeta a su propia tutela y vigilancia; mientras que Donato Donati (2) sostiene la tesis de que la persona jurídica de carácter público se distingue por dos elementos: su destino a finalidades públicas y los lazos estrechos que la unen al Estado en el sentido de que el Estado se sirve de las mismas para lograr sus propias finalidades.

III. Postura del Municipio en el Estado

Interesa precisar la postura del Municipio en relación con el Estado de que forma parte. La tendencia dominante en los países democráticos, se endereza a la máxima libertad de la entidad local, y así vemos que en la declaración 1.^a del Congreso Interamericano de Municipios de 1941 se recomienda "la dictación de leyes que aseguren la autonomía de los Municipios".

La mayor parte de las Constituciones a que nos referimos establecen el principio autonómico como declaración fundamental, si bien existe un grupo nutrido que no sólo lo omite, sino que desarrollan un sistema orgánico y funcional que encuadra el Municipio en un marco de rígida tutela. Los diversos matices existentes, los sistematizamos como sigue:

A) *Autonomía*.—La Constitución de Cuba, la más acusadamente caracterizada en este respecto, dice así en su artículo 212: "El Municipio es autónomo. El Gobierno municipal queda investido de todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad local". Utilizan también la palabra autonomía en una declaración de principio, las Constituciones de Bolivia (3), Honduras (4), Perú (5) y

(1) Vitta (C).—*"Les personnes morales de droit public en France et en Italie"*. Melanges Hauriou, 1929; pág. 805.

(2) Donati (D).—*"I caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche"*. Tirada aparte de la Temi Emiliana, 1930, núm. 11 á 32. Padova, 1931; página 5.

(3) "El Gobierno comunal es autónomo." (Art. 148 de la Constitución de Bolivia de 28 de octubre de 1938).

(4) "Para la administración de los Departamentos éstos se dividen en Municipios autónomos". (Art. 179). "En el ejercicio de sus funciones privativas serán absolutamente independientes de los otros Poderes...". (Art. 181 de la Constitución de Honduras de 28 de marzo de 1936).

(5) "Los Consejos Municipales Provinciales tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de las funciones que les corresponden conforme a las leyes". (Art. 206 de la Constitución del Perú).

Venezuela (1). En cambio, la de Méjico, con una significación análoga, y queriendo quizás matizar un criterio más avanzado y más estrictamente político, determina en su artículo 115 que los Estados federados tendrán “como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio *libre...*”, añadiendo después, el propio artículo, que “los Municipios administrarán libremente su hacienda”.

No operando a base de las correspondientes leyes municipales, es muy difícil precisar la extensión y contenido de estas afirmaciones generales. No obstante lo intentaremos, en lo posible, comenzando por hacer constar que la Constitución de Méjico no posee ningún precepto que desarrolle el principio de libertad municipal a que nos hemos referido.

Cuba, en cambio, desenvuelve copiosamente su declaración inicial, y dedica una sección entera a establecer todo un sistema de garantías del referido principio. Haciendo caso omiso de los diversos particulares que contiene dicha sección, referentes a responsabilidades y al referéndum, resumiremos del siguiente modo las disposiciones que tienden a asegurar el régimen autonómico, tal como las establece la Constitución:

a) Prohibición a las autoridades gubernativas de suspender y destituir a los gobernantes locales, quedando conferida, exclusivamente, dicha atribución, a los Tribunales de Justicia determinándose situación análoga en cuanto a la suspensión de los acuerdos municipales (art. 217, a-b).

b) Prohibición de dictar leyes que atribuyan al Estado o a la Provincia los recursos municipales, sin compensación adecuada, o que obliguen a las Municipalidades a ejercer funciones recaudadoras en impuestos de carácter nacional o provincial (art. 217, c-d-e).

c) Declaración de que el Municipio no estará obligado a pagar ningún servicio que no se halle administrado por el mismo (art. 217, f).

d) Recurso de abuso de poder contra toda resolución gubernativa que atente al régimen de autonomía municipal

(1) “Los Estados se dividen en Distritos cuyas Municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Político federal y del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo con las solas restricciones que en esta Constitución se pactan”. (Art. 14 de la Constitución de Venezuela de 16 de julio de 1936).

aunque haya sido adoptada en ejercicio de facultades discrecionales (art. 218).

Esta interesante formulación de garantías, en la que se observa la huella de la radical doctrina sostenida en todo tiempo por el Dr. Carrera Jústiz, eminente municipalista cubano que desde la Ley de 1908 ha ejercido decisiva influencia en la evolución del Municipio que estamos estudiando, está disminuída por diversas intervenciones tutelares, que interesa destacar:

a) La declaración del párrafo tercero del art. 212 autorizando al Estado para "suplir la gestión municipal cuando ésta sea insuficiente, en caso de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la ley".

b) El control económico del Tribunal de Cuentas, que somete al Municipio, en este aspecto, a una tutela bastante rigurosa. La Constitución autoriza a dicho Tribunal para velar por la aplicación de los Presupuestos e inspeccionar los gastos y subastas, incoando expediente (art. 270) necesitándose la autorización del mismo para acordar empréstitos y convenir obligaciones de pago aplazado (art. 213).

Hay que hacer constar que el régimen de Carta establecido por los artículos 222 y 223 de la Constitución cubana no atribuye, en resumen, una mayor extensión a la autonomía municipal que dicha Constitución establece, porque el *charter making power*—si se nos permite emplear la expresión consagrada por la terminología jurídica norteamericana que concede la repetida Constitución, no alcanza a las cuestiones de competencia, limitándose al aspecto puramente orgánico, y aún ésto con notables restricciones, ya que el sistema elegido ha de encajar, precisamente, en una de las tres modalidades minuciosamente reguladas por la citada Constitución: Comisión, Ayuntamiento y Gerente o Alcalde y Ayuntamiento; en resumen un *optional charter system* al uso en ciertos Estados de la América del Norte.

Es difícil precisar la extensión de la autonomía establecida por el precepto de la Constitución del Perú que hemos citado con anterioridad, ya que la misma se halla condicionada por el recurso de revisión que prevé el art. 193 (núms. 7 y 8) sin

ta de un recurso estrictamente excepcional o si por el contrario entraña el mismo una intervención tutelar permanente.

El criterio autonómico imperante en las Constituciones de Honduras y Venezuela tiene una formulación muy particular. En ellas se desbordan los límites normales de dicho principio, para elevar el Municipio a la categoría de Poder en el sentido jurídico usual, poniéndolos al nivel de los Poderes políticos del Estado. Así tenemos que el art. 181 de la Constitución de Honduras establece que las Municipalidades “en el ejercicio de sus funciones privativas serán absolutamente independientes de los *otros Poderes...*” declarando el art. 14 de la de Venezuela que dichas Municipalidades, en el ejercicio de su autonomía “serán... independientes del Poder Político federal y del Estado... con las solas restricciones que en esta Constitución se pactan”, llegando el art. 50 de la misma a la afirmación rotunda de que “el Poder público se distribuye entre el Poder federal, el de los Estados y el Municipal...”.

El principio autonómico del Municipio boliviano queda bastante restringido por la dependencia jerárquica que el artículo 150 de la Constitución establece entre las diversas categorías de Alcaldes existentes, fijando una “supervigilancia” de unos sobre otros; a ello hay que añadir la rémora que significa el tener que obtener la aprobación del Senado, no sólo para negociar empréstitos (art. 152), sino para que entren en vigor las Ordenanzas de patentes e impuestos municipales (artículos 153 y 169, núm. 4).

B) Independencia.—En varias Constituciones americanas juega un nuevo vocablo para caracterizar la situación recíproca de Estado y Municipio, que se aparta de los usuales en Europa—autonomía, autarquía, autogobierno y descentralización—para matizar dicha postura. En términos casi análogos, los Códigos fundamentales de la República Dominicana, del Ecuador, y de El Salvador establecen la *independencia* del Municipio con respecto del Estado. Veamos en qué términos se expresa este principio:

“Los Ayuntamientos son independientes en el ejercicio de sus atribuciones, salvo las restricciones y limitaciones que establezcan las leyes en materia económica” (art. 77 de la Constitución de la República Dominicana).

“Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes” (art. 139 de la Constitución de El Salvador).

“Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de *los otros Poderes*, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país” (art. 114 de la Constitución del Ecuador de 23 de diciembre de 1906).

Esta formulación de principio no entraña, como vemos, discrepancias de fondo con el criterio autonómico, y nos inclinamos a reconocer que, entre independencia y autonomía, existe una coincidencia esencial que reduce a un juego de palabras la diversidad de expresión. Véase, asimismo, cómo la Constitución del Ecuador, al igual de las de Honduras y Venezuela, concede a la Municipalidad la categoría de Poder, en paridad a los demás del Estado.

En el ejercicio de esa independencia funcional, se ofrecen diversos matices que determinan una gradación en las intervenciones tutelares, las cuales oscilan desde el sistema ecuatoriano en que sólo se admite la acción de la Corte Suprema para declarar las extralimitaciones legales de los Municipios (art. 115), hasta el dominicano, que exige la autorización del Presidente de la República para imponer arbitrios (art. 49 número 25), y el de El Salvador, que establece con carácter general el control del Poder ejecutivo para que las Municipalidades cumplan las leyes (art. 142) y el de la Corte de Cuentas sobre la gestión económica (art. 158, núm. 4).

C) *Descentralización*.—La tercera modalidad que determinan las Constituciones que estudiamos, con referencia a la postura del Municipio con respecto al Estado, es la descentralización. Zanobini (1) la define como “el traspaso realizado por el legislador de ciertas funciones del Estado, a otro organismo jurídico”, y este sistema se opone al criterio autonómico de la personalidad propia con atribuciones privativas, para convertir la entidad local en un mero representante del poder central al que éste confía, según su conveniencia, una mayor o menor suma de atribuciones estatales. Este es el concepto doctrinal de la descentralización, y vamos ahora a examinar cómo se perfila en las Constituciones americanas.

La de Chile fija una situación de dependencia y subordinación del Municipio con respecto a los organismos provinciales, que proscribire la más insignificante libertad de acción. Ya no se trata solamente de una tutela de legalidad, sino de un

pleno control de oportunidad, determinado con tal extensión, que prácticamente subordina la voluntad corporativa del Municipio a la de la Asamblea provincial. Dice el artículo 106 que “las Municipalidades estarán sometidas a la vigilancia correccional y económica de la respectiva Asamblea provincial, con arreglo a la ley” estableciendo el art. 100 el procedimiento para llevar a la práctica esta intervención, según el cual todas las Ordenanzas o resoluciones que adopte una Municipalidad deberán ser puestas en conocimiento de la referida Asamblea provincial, quien podrá suspender su ejecución en un plazo de diez días por contrarias a la Constitución o a las Leyes o perjudiciales al interés del Municipio o del Estado. Si la suspensión se ha decretado en razón de ilegalidad, el acuerdo se eleva a la Corte Suprema para que resuelva en definitiva; si la causa es de mera oportunidad, se devuelve la resolución suspendida al Municipio de origen, y si éste insiste por el voto de dos tercios de sus miembros presentes, el acuerdo será firme y ejecutivo. A esta complicada tramitación, que prácticamente somete las Municipalidades a la voluntad de las Asambleas provinciales, se une el que éstas tienen facultades para la disolución de aquellos organismos.

Este sistema ha subsistido inalterado desde la primitiva Constitución de 25 de mayo de 1833, y salta a la vista su coincidencia casi literal con el núm. 2 de la Sección 7.^a de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en cuanto fija la intervención del Presidente de la República en la formación de las leyes.

La caracterización jurídica del estado de cosas imperante en Chile nos lo proporciona el art. 107 de la Constitución de ese país según el cual “las leyes confiarán a los organismos... comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior”.

La organización municipal de la Argentina se basa en un criterio análogo. Aunque la Constitución no lo declara expresamente, la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, interpretando el art. 5.^o de dicha ley fundamental, reconoce el sistema de descentralización imperante, diciendo “que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que 537

la Constitución ha previsto, como entidades de régimen provincial" (1).

D) *Tendencias centralizadoras.*—Existe, finalmente, un conjunto de Constituciones que no determinan, con una declaración doctrinal, la postura del Municipio en relación al Estado, que no establecen una autoclasificación y que prescinden de esa referencia a la autonomía o a la independencia, que constituye un lugar común en la casi totalidad de las Constituciones modernas. Esa preterición teórica de la autonomía parece significar un propósito de prescindir de la misma en el desenvolvimiento del sistema. Así es en principio, y por ello observamos en los regímenes que silencian este particular, una situación de más estricta tutela y de falta de personalidad con relación a los más de los otros a que acabamos de referirnos, sin que ello obste, como veremos, para que en ciertos casos algunas de estas Constituciones, que no mencionan a la autonomía, planteen una dinámica municipal más ágil e independiente que aquellas otras que sitúan el citado principio como punto de partida de todo su sistema orgánico y funcional.

Inspirado en un criterio fundamentalmente antiautonómico, destaca el Municipio que regula la Constitución del Uruguay. Este Municipio se encuadra, tan estrechamente, en el marco de la administración provincial, que queda absorbido por ésta y parece que en realidad no exista más que un gran Municipio departamental, con delegaciones en los pueblos, desprovistas de personalidad y de libertad de acción. Es éste uno de los casos más singulares que nos ofrece la legislación americana, y el criterio nuestro lo confirma el art. 243 de la referida Constitución, que reconoce, expresamente, la autonomía del Departamento y el 236 de la misma, según el cual "el gobierno y administración de los Departamentos... estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales".

Completaremos el cuadro que trazamos, sintetizando el conjunto de intervenciones tutelares que mediatizan el Municipio uruguayano, las cuales se ejercen en la forma que a continuación se expresa:

1.º Parlamento o Poder ejecutivo. Se elevan a los mismos,

(1) *Bielsa* (Rafael).—"Principios de régimen municipal". Buenos Aires, 1930., página 52.

según corresponda, los proyectos de Presupuestos de las entidades locales (art. 199).

2.º La Junta Departamental, con las siguientes funciones:

a' Ejercitar funciones de contralor (intervención) y legislativas, en materia municipal (art. 242).

b' Destituir las Juntas Locales (art. 242—1.º).

c' Sancionar anualmente el Presupuesto del Municipio (art. 242—3.º).

d' Otorgar concesiones para servicios públicos.

3.º El Tribunal de Cuentas, a quien corresponde (artículo 204):

a' Intervenir preventivamente en los gastos y en los pagos, por medio de sus funcionarios, al sólo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes (B).

b' Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones (C.)

c' Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera, denunciando las irregularidades en el manejo de fondos o infracciones legales (E).

d' Ejercer superintendencia en cuanto a su cometido sobre las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Municipio (art. 205).

4.º Al Intendente, que tiene a su cargo la función ejecutiva en la administración departamental, le corresponde, según el art. 241, nombrar y destituir los empleados de las Juntas Locales.

Vamos ahora examinar otras Constituciones que acentúan el control gubernativo y que dejan al mínimo la personalidad de las Corporaciones locales, refiriéndonos, en primer lugar, a la de Nicaragua. Comienza la misma atribuyendo al Poder ejecutivo una facultad general sobre las Municipalidades “de vigilancia correccional y económica” (art. 306) y de modo particular la aprobación de “los acuerdos municipales que tengan carácter de leyes” (art. 610) encargándose el Tribunal de Cuentas de examinar y finiquitar las mismas.

En Guatemala, la vieja Constitución de 11 de diciembre de 1879, repetidamente reformada, admite un sistema de control gubernativo más atenuado, determinando que “el Poder ejecutivo establecerá en cada Municipio los arbitrios que con-

sidere necesarios" (art. 97), precepto éste de difícil inteligencia, sin conocer su ulterior desarrollo legal. Concede, además, a dicho Poder ejecutivo, las atribuciones de dar a los pueblos Ordenanzas generales y reformar las que existan cuando lo considere conveniente (art. 98).

La Constitución de Colombia no contiene declaración alguna de principio sobre la autonomía y reconoce una tutela de legalidad por parte de los Gobernadores departamentales, a los cuales atribuye el núm. 7 del art. 192 la facultad de "revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros a la autoridad judicial, para que ésta decida sobre su exequibilidad"; lo cual concuerda difícilmente con el art. 196 según el cual "los acuerdos de los Consejos municipales son obligatorios mientras no sean anulados por la autoridad judicial", y con el 197 que declara corresponder al Juez, a petición de parte agraviada, la suspensión de los actos de los Concejos "por causas de inconstitucionalidad o ilegalidad". La Constitución de Panamá omite también toda referencia al principio autonómico, haciendo constar, de modo impreciso, que el Presidente de la República "podrá suspender todo acuerdo municipal o acto del Consejo que sea violatorio de la Constitución, de la Ley, de los decretos del Poder Ejecutivo o de las Ordenanzas provinciales" (art. 186), sin fijar el alcance y consecuencia de esa suspensión. Ni una ni otra Constitución contienen el detalle suficiente para poder situar con acierto al régimen que establecen dentro de un sistema jurídico determinado.

IV. El principio democrático.

Todos los regímenes políticos de los pueblos de la América hispana establecen, como norma básica de su organización, el principio democrático, expresamente declarado en la casi totalidad de sus Constituciones. Algunos de los más viejos textos constitucionales emplean distinta terminología para llegar a igual conclusión: Argentina establece "la forma representativa republicana"; Costa Rica afirma que su gobierno es "popular representativo" (art. 64); y Colombia, aunque silencia cualquier declaración de principio, utiliza de hecho y de derecho todas las fórmulas jurídicas normales en las

democracias. Puede, pues, afirmarse, de modo general, que el sistema democrático impera en todos los países a que se refiere nuestro estudio.

Ahora bien, precisa reconocer que en la esfera municipal no siempre se deducen las debidas consecuencias de ese punto de partida. El Municipio americano no es democrático en todos los casos, y en los procedimientos selectivos utilizados para designación de los organismos locales, el sufragio está frecuentemente sustituido por el libre nombramiento del Poder ejecutivo, o por otros medios que prácticamente constituyen una elección de segundo grado. El segundo Congreso Interamericano de Municipios, a que ya hemos hecho referencia, declara en su conclusión segunda “que desearía que los Municipios fueran elegidos por sufragio universal”; y en la treinta, “que rechaza las formas antidemocráticas”, pero la realidad es que estas fórmulas antidemocráticas son más frecuentes de lo que eran en Europa la víspera de la guerra actual.

Vamos a sistematizar, seguidamente, las distintas soluciones admitidas por las Constituciones de la América hispana, en lo que hace referencia a la designación de los órganos de gobierno municipal.

a) *Sistema democrático puro*.—Agrupamos bajo esta rúbrica a todos aquellos regímenes en que los organismos de gobierno municipal son designados por elección popular directa. Reune este sistema un numeroso grupo de países que comprende a Colombia (art. 172 y 194), Cuba (art. 222), Chile (art. 104), República Dominicana (art. 76), Honduras (art. 179), Méjico (art. 115), Perú (art. 86), El Salvador (art. 135) y Venezuela (art. 17).

Téngase en cuenta que todos estos Municipios no ofrecen una caracterización idéntica, y hay en ellos diversos matices que interesa destacar. Tenemos, en primer lugar, aquellos en que el principio democrático ha alcanzado la máxima intensidad en sus procedimientos, como ocurre, por ejemplo, en Cuba, donde se impone la representación minoritaria (artículo 103); en el Perú, en que se concede el derecho de sufragio a la mujer mayor de edad, casada o viuda, y a la madre de familia, aunque no haya alcanzado dicha mayoría, y ello a pesar de que en las elecciones generales no posee la mujer el derecho electoral, siendo el mismo exclusivo para las municipa- 541

les (arts. 86 y 204), y en Méjico, con el sistema de elección directa, no sólo del Consejo, sino también del propio Presidente municipal.

La democracia directa es admitida en dos distintas Constituciones: en la de Cuba se exige el referéndum obligatorio—refrendo se le denomina—para acordar nuevos impuestos con destino al pago de empréstitos (art. 213, f) y en las operaciones de crédito en general (art. 219, b), estableciendo el propio artículo la iniciativa (apartado c) y la revocación del mandato político—*recall* americano—(apartado d); en el Municipio del Uruguay, a pesar de no poder incluirse en el tipo de los de origen democrático, se prevé la posibilidad de instituir el referéndum cuando así lo disponga una ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara (art. 265), siendo preceptiva la iniciativa del quince por ciento de los residentes (art. 266).

Comprendemos también entre los Municipios democráticos a los de ciertos países de doble organismo municipal, en que uno de los órganos es de libre nombramiento gubernativo, a condición de que sea el menos importante, es decir, que aquél a quien correspondan las facultades de resolución, constituyendo el elemento básico del gobierno local, sea designado por sufragio universal directo. En estas circunstancias de democracia atenuada se encuentran la República Dominicana (artículo 70), El Salvador (art. 135) y Colombia (arts. 192, 195 y 198) con Consejos de elección popular y alcaldes nombrados por el Poder Ejecutivo, y también Chile, aunque solamente en lo que se refiera a ciudades de más de 100.000 habitantes.

b) *Sistema mixto*.—Estamos ahora ante un criterio de democracia tan disminuído, que difícilmente se podrá encajar dentro de los sistemas normales del gobierno popular representativo. El sufragio universal subsiste para la designación del órgano colegial de gobierno del Municipio, pero el centro de gravedad de la dinámica funcional se ha desplazado del organismo corporativo al individual, que es el que verdaderamente posee los poderes de mando y resolución, quedando el Consejo reducido a una función secundaria, asesora o auxiliar. Esta situación la observamos en dos Constituciones: la de Guatemala y la de Bolivia.

c) *Sistema no democrático*.—Vamos ahora a ocuparnos 542 de una tercera categoría de Municipios, en que el sufragio

universal desaparece totalmente como procedimiento selectivo de los órganos comunales. En ella podemos observar dos diversos matices, cuyas características analizaremos acto seguido:

a' En Uruguay y en Panamá, el procedimiento para la designación de las Corporaciones municipales se plantea en una especie de elección indirecta o de segundo grado. En uno y otro país el sufragio universal directo nombra a determinados organismos provinciales—en Uruguay el Intendente, y en Panamá el Ayuntamiento provincial—y son éstos los que a su vez realizan el nombramiento de las Juntas locales, (artículo 241 de la Constitución de Uruguay) y Consejos Municipales (art. 184 de la de Panamá) respectivamente. En el Uruguay, al hacerse las designaciones, las Juntas departamentales habrán de mantener en las Corporaciones Municipales la misma proporcionalidad que en las citadas Juntas guarden los diversos partidos políticos (art. 246).

b' En Nicaragua, el procedimiento es plenamente gubernativo, desapareciendo toda intervención del sufragio popular, que ni directa ni indirectamente toma parte en la elección de los organismos municipales. El art. 303 de la Constitución dice literalmente: “La administración local de las ciudades pueblos, y villas estará a cargo de Municipalidades nombradas por el Poder Ejecutivo cada dos años”.

V. Sistemas orgánicos.

Al referirnos a los sistemas orgánicos que establecen las Constituciones hispano-americanas, habremos de considerar, en primer lugar, a la de Cuba, que en ésto, como en todo, dedica una cuidadosa atención a cuantos problemas al Municipio afectan, dentro de la más moderna técnica municipalista y de la más depurada elaboración. Apresurémonos a añadir que el sistema que establece, carece de originalidad, y se limita a una adaptación de las modalidades establecidas en materia de régimen municipal por la gran República norteamericana, en cuya órbita jurídica gravita el Estado cubano en materia de derecho público.

El último párrafo del art. 223 de la referida Constitución dice así: “El Municipio adoptará uno de estos sistemas de gobierno: el de Comisión, el de Ayuntamiento y Gerente, el 543

de Alcalde y Ayuntamiento". Compárese ésto con lo que dice Lespes (1) refiriéndose al régimen imperante en los Estados Unidos: "El tipo de gobierno municipal *major and council plan*, con sus variedades de aspecto, fué el único en vigor durante el siglo XIX. Desde 1900 han aparecido dos nuevos sistemas: el *commission government*, centralizando el legislativo y el ejecutivo en manos de una comisión poco numerosa... y el *city manager plan*, nacido a su vez del *Commission government*".

El sistema cubano impone la opción entre una de las tres modalidades indicadas, dentro de la correspondiente Carta, en la forma siguiente:

1.º Gobierno por Comisión.—Organismo único, integrado por un máximo de nueve miembros, nombrados por cuatro años mediante elección directa. Actúan, conjuntamente, en cuerpo deliberante, y cada uno de ellos es jefe de un departamento ejecutivo (art. 224).

2.º Ayuntamiento y Gerente.—Dos organismos: uno pluripersonal y otro individual. El Ayuntamiento, con un máximo de veintiocho miembros, es designado por elección popular, con su Alcalde-Presidente, distinto al Gerente. Dicho Gerente "será un técnico o persona de reconocida capacidad en asuntos municipales y actuará como Jefe de Administración Municipal con facultades para nombrar y remover los empleados". Se le designa mediante concurso-oposición ante un Tribunal compuesto por profesores universitarios y representantes de la municipalidad interesada. Una vez nombrado el Gerente, no puede ser destituido más que por sentencia judicial o por voluntad popular (art. 225).

3.º Alcalde y Ayuntamiento.—Ambos organismos son elegidos por sufragio directo por un período de cuatro años. Se busca la calificación funcional, haciendo constar que la ley "fijará las reglas según las cuales los partidos políticos deberán siempre postular para dicho organismo representantes de los diversos intereses y actividades de la localidad" (art. 226).

Téngase en cuenta que según el art. 227, tanto el Gerente como los miembros de la Comisión son siempre retribuidos.

Este sistema, repetimos, es una curiosa y afortunada adap-

(1) *Lespes* (Jules).—*"Le gouvernement Local aux Etats Unis."* Bruxell's, 1930; página 66.

tación de los métodos de gobierno norteamericano a las circunstancias del medio cubano. En la organización establecida por la Ley de 1908 predominaba la preocupación democrática sobre toda otra tendencia; el gobierno municipal estaba confiado a una Corporación con su Presidente, que tenía a su cargo las funciones propiamente legislativas, y a un Alcalde Jefe del poder ejecutivo y de la Administración municipal; tanto el órgano individual como el corporativo se designaban por elección directa. El régimen establecido por la Constitución vigente acentúa la preocupación por la eficacia, dentro de un régimen estrictamente democrático. La designación de Gerente, en Cuba, se realiza mediante un procedimiento selectivo enderezado a lograr la máxima competencia profesional; en cambio, en los Estados Unidos, el nombramiento del *Manager* es siempre una función política, ya le designe el Consejo o el Mayor, ya se lleve a cabo el nombramiento por sufragio popular directo, como ocurre en ocasiones.

La Constitución de Nicaragua en su art. 305 nos ofrece particularidades orgánicas singularísimas, que interesa destacar. Dice así dicho precepto constitucional: "La Municipalidad de cada una de las ciudades cabeceras de los departamentos estará formada por un Alcalde, un Síndico y un Regidor. El Síndico debe ser Abogado y el Regidor tendrá además el cargo de Tesorero municipal. En las ciudades cabeceras donde no hubiera Abogado, podrá ser nombrado Síndico municipal un entendido en Derecho".

Es ésta una interesante aportación en pro de la eficacia, que precisa examinar cuidadosamente. Su más remoto entronque habrá que buscarlo en el *commission plan* del Municipio americano, constituyendo el sistema una novedad de la vigente Constitución de 1939 a la que no hacía ninguna referencia la anterior de 10 de noviembre de 1911. Representa, desde luego, una modalidad de más estricta concentración que la Comisión americana, generalmente integrada por cinco o siete miembros; y una mayor tendencia a la tecnificación, por la obligatoria presencia de un Letrado. De hecho queda sometida a este régimen la totalidad de los Municipios urbanos de la República, pequeñas ciudades que oscilan entre los 10.000 y los 70.000 habitantes, fuera de las cuales todo es ya estrictamente rural.

El art. 246 de la Constitución del Uruguay impone, así: 545

mismo, una absoluta concentración en el organismo colegiado, que según el citado precepto estará *constituído*, uniformemente, por cinco miembros.

Vamos ahora a ocuparnos de los demás regímenes municipales determinados por las restantes Constituciones de la América hispana. En todos ellos existe un organismo individual y otro corporativo y los clasificaremos según que la soberanía municipal se halle atribuída a uno o a otro.

a) Hay dos países en los que el centro de gravedad del Municipio descansa en el órgano individual nombrado por el Poder Ejecutivo, mientras que la Corporación deliberante, de elección popular, ocupa una postura subalterna. El art. 148 de la Constitución de Bolivia declara que: habrá Alcaldes rentados, *asesorados* por un Consejo deliberante"; las materias fundamentales de competencia a que hemos hecho referencia con anterioridad, y que establece el art. 152 de la mencionada Constitución, corresponden al Alcalde; las atribuídas al Consejo, que enumera el art. 149, se reducen, en resumen, a la aprobación de presupuestos e impuestos, formular ternas de empleados, que nombra el Alcalde, conocer en apelación de las resoluciones de éste, denunciar las infracciones que el mismo cometa y recibir su informe anual. El art. 96 de la Constitución de Guatemala dice que "el gobierno de cada municipio estará a cargo de un Intendente municipal... *asistido* en el ejercicio de sus funciones por una Junta municipal".

Véase cómo en Guatemala la Junta municipal se limita a *asistir* al Intendente, percibiéndose con claridad que es éste el órgano principal del Municipio, en una situación muy parecida a la del Podestá italiano del Texto Unico de 1934, cuyos matices y puntos de contacto nos impide puntualizar la redacción concisa del texto constitucional que comentamos. En Bolivia nos encontramos con una situación análoga, más inclinada, si cabe, al puro criterio de concentración de poderes. Al fijar el art. 148 de la Constitución boliviana la postura del que denomina Consejo deliberante, en relación con el Alcalde nombrado por el Presidente de la República, dice que lo *asesorará* y véase como aquí ya no se trata de la *asistencia* a que se refiere la Constitución guatemalteca, que puede implicar cierta capacidad propia, cierta privativa actuación, sino de la expresión más restringida de *asesoramiento*, que determina 546 la privación de toda facultad resolutoria. Entre el Concejo

deliberante del Municipio boliviano y la *Consulta* de las municipalidades fascistas, no hay diferencia ninguna en el aspecto funcional.

Pero cualquiera que sean las coincidencias externas con las orientaciones totalitarias, lo evidente es que en las modalidades a que nos referimos estamos más que nada dentro de la tradición imperial española. Son éstas supervivencias más o menos directas del sistema de gobierno castellano que exportamos a ultramar: Corregidor y Regimiento. La vieja Constitución boliviana de 17 de octubre de 1880 nos habla expresamente de los Corregidores como agentes de gobierno de los cantones (art. 104), y la que rige en la actualidad conserva igual denominación (art. 105), que si bien ha quedado al margen del régimen municipal, justifica, no obstante, en cierto modo, el entronque que apuntamos.

b) En los demás sistemas hispano-americanos nos encontramos ante el tipo normal democrático, en que las funciones legislativas municipales y el centro de gravedad de la política local recaen en un organismo colegial, mientras que las facultades ejecutivas se hallan atribuidas a un órgano unipersonal, supeditado al primero. El ejemplo típico nos lo ofrece el art. 101 de la Constitución de Chile que dice así: "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecidas por la ley, reside en una Municipalidad. Cada Municipalidad, al constituirse, designará un Alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones". Una orientación análoga parece deducirse del art. 246 de la Constitución del Uruguay, que después de hablarnos de las Juntas locales, declara que "el presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción".

Hay otras varias Constituciones que, aún empleando fórmulas diversas, pueden incluirse dentro de la sistematización general a que nos estamos refiriendo. Así tenemos que, según el art. 137 de la Ley fundamental de El Salvador, "el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, las cuales estarán integradas por un Alcalde de nombramiento del Ejecutivo y un Consejo electo, popular", añadiendo el art. 136 que "el Alcalde administrará los fondos municipales". El art. 195 de la Constitución de Colombia establece que "corresponde a los Concejos municipales abonar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la ad- 547

ministración del distrito...”, lo cual se completa por el artículo 198 al declarar que “en todo Municipio habrá un Alcalde... que será Jefe de la Administración municipal”.

Dentro del grupo que estamos analizando observamos dos diversas tendencias en el nombramiento del Ejecutivo municipal: la que encuentra su origen en el criterio anglosajón del *Mayor and Council plan* y la que busca su más remota ascendencia en la pura tradición española del gran período, en la que el ejecutor de las resoluciones concejiles es siempre designado por el poder central. La raíz hispánica resalta con la máxima claridad en el art. 60 de la Constitución de la República Dominicana; en ella, a la función selectiva gubernamental, se une la pluralidad de órganos ejecutivos, usual en el medievo castellano. “En cada Comuna—dice el art. 60 de la repetida Constitución—habrá uno o más Alcaldes con dos suplentes, respectivamente, nombrados por el Poder ejecutivo” determinando el art. 76 que “el gobierno de las Comunas estará a cargo de los Ayuntamientos”. Es la ciudad de Santo Domingo la más primitiva fundación municipal española y es natural que en ella quedara rastro de la pluralidad de Alcaldes, característica en nuestra vieja organización foral (1).

VI. La materia municipal

Vamos a ocuparnos ahora de lo que determina la razón de ser del Municipio, según las Constituciones americanas. ¿Qué finalidades le están designadas al Municipio según dichas leyes fundamentales? ¿cuál es su contenido?; ¿cómo se entiende la materia municipal?; ¿existe *lo municipal*, estrictamente diferenciado de lo propiamente estatal? Todas estas preguntas que nos formulamos representan, en conjunto, el problema de la competencia de los Municipios, que vamos a sintetizar, dentro de la órbita restringida en que nos desenvolvemos.

Para resolverlo adoptan las Constituciones hispano-americanas tres diversas fórmulas, que consideraremos por separado:

a) La fórmula legalista pura la utilizan, únicamente,

(1) *Hinojosa* (Eduardo de).—Origen del régimen municipal en León y Castilla; en “Estudios sobre la Historia del Derecho Español”. Madrid, 1903; pág. 66.

Sacristán Martínez (Antonio).—Municipalidades de Castilla y León. Madrid, 1877;

tres textos constitucionales: Guatemala (art. 96), Panamá (art. 185) y Uruguay (art. 247). La Constitución de Panamá en el indicado artículo, dice así: "Las funciones y atribuciones de los Consejos municipales serán fijadas por la ley".

Hay, además, un grupo de Municipios que, inicialmente, se inspiran en idéntico criterio; para ellos, la materia municipal no existe como categoría esencial, como consecuencia necesaria e ineludible de la propia existencia del Municipio, sino que es creación legal, resultado de la voluntad estatal expresada en leyes. Pero en las Constituciones a que nos referimos, aun siguiéndose este principio, tal como lo expresan las de Guatemala y Panamá, se acota de antemano la órbita que el legislador puede otorgar a la competencia de las entidades comunales, restringiéndola a lo administrativo y a lo económico. Son estas Constituciones las de Perú, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

b) Esas últimas Constituciones y otras varias, tratan de encontrar una esfera de acción típicamente municipal y la perfilan con la siguiente fórmula: "La ley determinará las atribuciones de las Municipalidades que serán puramente económicas y administrativas" (art. 138 de la Constitución de El Salvador). Casi a la letra coinciden con esta declaración de principio los arts. 180 de la de Honduras, 306 de Nicaragua y 206 del Perú. La de Chile, en su art. 105, dice que las Municipalidades "tendrán las atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la ley".

¿Cómo debemos entender esa afirmación fundamental de competencia? Haremos constar, en primer lugar, que con ello no se trata de acotar una esfera de exclusividad, porque lo administrativo y lo económico corresponden igualmente a la órbita del Estado y de todas las entidades de Derecho público, lo cual desvirtúa cualquier criterio que pretenda sostener la existencia de una privativa materia municipal, y encaja las actividades del Municipio en el campo de la propia materia estatal, con una extensión que la voluntad del propio Estado, expresada en leyes, delimita.

¿Cuál es, pues, la diferencia cualitativa entre la competencia estatal y la municipal?; ¿qué es lo que ha querido vedarse a la acción de las Municipalidades?; ¿qué significado debemos atribuirle al adverbio restrictivo "puramente" que en las Constituciones de Nicaragua, Honduras y El Salvador de- 549

termina la extensión de lo administrativo y de lo económico?

Quizá pudiéramos buscar el criterio diferenciador en el distingo entre lo político y lo administrativo, de que algunos tratadistas han querido servirse para establecer una delimitación entre lo estatal y lo municipal, distinción ésta totalmente injustificada, pues como decíamos en otro lugar (1), “consideramos perfectamente artificial esa separación entre lo político y lo administrativo, porque la voluntad y la acción se enlazan y complementan, tan íntima y absolutamente, que es imposible fijar de un modo general, y quizá tampoco casuísticamente, en donde se halla la división entre una y otra”. Gascón y Martín (2), refiriéndose a los juristas germánicos, habla de “la existencia de una ciencia general de la Administración dividida en dos partes o ramas: ... Derecho administrativo y ... Política de la Administración; la primera estudió de los principios jurídicos; la segunda de las consideraciones de conveniencia en que la Administración debe informarse”. En cuanto a lo económico habremos de reconocer con Eckardt (3) que “cada disposición en materia económica equivale a un acto político, convirtiéndose de esta manera la política en directriz de la Economía”. Es absurdo pretender convertir al Estado en único sujeto de política y ya hemos observado en otro trabajo nuestro (4) que la preocupación por lo político constituye norma fundamental de los regímenes municipales de los países totalitarios.

La existencia de una política municipal, a pesar de la fórmula restrictiva a que nos venimos refiriendo, la demuestra el hecho de que la Constitución de Cuba, aún determinando en su art. 222 el “carácter esencialmente administrativo del gobierno local” reconoce expresamente, en la definición del artículo 209 que hemos reproducido con anterioridad, el contenido político de las entidades concejiles, admitiendo asimismo en el art. 219, funciones políticas tan características como el referéndum y la iniciativa popular.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, habremos de reco-

(1) *Albi* (Fernando).—El problema de la diferenciación orgánica en el Municipio. Revista “Administración y Progreso”; núm. 10, febrero 1933; pág. 34.

(2) *Gascón y Martín* (José).—Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, 1933. Tomo I; página 73.

(3) *Eckardt* (Hansvon).—“Fundamentos de la Política”. Versión española. Barcelona, Buenos Aires, 1932; pág. 186.

(4) *Albi* (Fernando).—“Principios de organización municipal en el nuevo Estado”. “Revista de Gobierno y Administración Local”. Núm. 14, junio 1941; pág. 6.

nocer que al hablar las Constituciones que comentamos de lo administrativo y de lo económico, como campo infranqueable de la competencia municipal, ha de entenderse incluido en ello el aspecto político de estas materias, no dejando fuera más que aquellas cuestiones que, aunque administrativas y económicas también, están reservadas por la Constitución al conocimiento exclusivo de los órganos estatales propiamente dichos.

c) El tercer sistema de determinación de la competencia municipal, utilizado por las Constituciones hispano-americanas, es el casuístico, que descende a detallar uno por uno los diversos particulares que deben considerarse comprendidos en ella. Lo utilizan Cuba (arts. 211 y 212), Chile (art. 105), Ecuador (art. 113), Bolivia (art. 149), Colombia (art. 195), Venezuela (arts. 15 y 18) y aún en cierto modo El Salvador (art. 140), pero téngase en cuenta que dentro de esta norma general se ofrecen diversas modalidades, tanto en calidad como en extensión, que sistematizamos del modo siguiente:

a' Concepciones amplias.—Recogemos bajo este epígrafe el sistema que enfoca la competencia municipal desde un punto de vista de gran extensión. Nos ocuparemos fundamentalmente de Cuba, cuya Constitución, como estamos viendo, considera la institución municipal con la máxima amplitud e independencia.

Los arts. 211 y 212 de dicha Constitución, establecen unas fórmulas generales muy latas. Dice el primero que “el Gobierno municipal es una entidad con poderes para satisfacer las necesidades colectivas peculiares de la sociedad local”; añadiendo el 212 que “el Gobierno municipal queda investido de todos los poderes necesarios para resolver, libremente, los asuntos de la sociedad local”. Después de afirmar estas declaraciones de principio, el art. 213 de la propia Constitución relaciona detalladamente un conjunto de particulares que atribuye de modo especial al Gobierno local y que resumimos del modo siguiente:

1.º Suministrar todos los servicios públicos locales, ya directamente, mediante concesión o contrato o por empresas de carácter económico (apartados a y c).

2.º Llevar a cabo las obras públicas de carácter local (apartado b).

3.º Nombrar los empleados municipales (apartado d).

4.^o Formar sus Presupuestos, establecer impuestos, acordar empréstitos y contraer obligaciones con pago aplazado (apartados e, f y g).

Termina la enumeración que hemos sistematizado con la declaración genérica de que ello “no implica una limitación o restricción de las facultades generales concedidas por la Constitución al Municipio sino la expresión de una parte de las mismas”.

Toda la amplitud de competencia a que acabamos de referirnos, es una consecuencia del criterio sustentado en esa Constitución sobre la naturaleza del Municipio. La importancia concedida por la misma a la vida local, frente al criterio restringido del viejo Municipio europeo, con un contenido que no iba más allá de la denominada “policía urbana”, determina esa vastísima esfera de acción fundada en el concepto del “servicio público”, toda cuya copiosa gama de modalidades se atribuye al Municipio, sin más restricción que la de que encajen en el interés local. La municipalidad cubana ofrece un amplio contenido social, y en la misma aparece, ampliamente perfilada, la noción de la empresa pública que caracteriza acusadamente el Municipio moderno.

b' Concepciones restringidas.—Todas las demás Constituciones que vamos a mencionar mantienen, frente a la cubana, respecto a la competencia municipal, un criterio que las sitúa en pleno siglo XIX, ya que la órbita que fijan al Municipio no va más allá del concepto de pura policía de que anteriormente hemos hecho referencia, y cuyo origen remoto se encuentra en las leyes de la Revolución Francesa de 24 de diciembre de 1789, 16 de agosto de 1790 y 28 Pluvioso del año VIII, que constituyen el punto de partida del criterio centralizador del pasado siglo. “La idea del Municipio ejerciendo funciones económicas propias de su territorio para la comodidad inmediata de sus habitantes—dice Máxime Leroy (1)—; la idea de municipalidades creando libremente organismos sociales, no ha sido percibida por los autores de “dichas leyes”.

Hay un grupo de Constituciones que por la gran amplitud que conceden a la enumeración de competencia del Municipio que regulan, parecen apartarse de ese criterio general que apuntamos. Son las de Chile (art. 105), Bolivia (art. 152) y Venezuela (art. 18), pero si examinamos atentamente su con-

tenido observaremos que, sea cual fuere la extensión de los referidos preceptos, ninguno de ellos desborda el concepto estrictamente "policial" de que estamos hablando.

Véase, por ejemplo, como típico, el art. 152 de la Constitución de Bolivia, que dice así:

"Son atribuciones de los Alcaldes:

- 1.º Atender y vigilar los servicios relativos al aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo.
- 2.º Precautelar la moral pública.
- 3.º Controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad, así como de los espectáculos públicos.
- 4.º Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social.
- 5.º Impulsar la cultura pública.
- 6.º Recaudar, administrar e invertir las rentas municipales.
- 7.º Procurar abastecer de subsistencias a las poblaciones, de acuerdo con el Consejo Deliberante.
- 8.º Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Consejo Deliberante y aprobación del Senado.
- 9.º Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.
10. Reprimir la especulación y el alza de alquileres.

Para justificar nuestra tesis compararemos el precepto transcrito con el art. 50 de la Ley francesa de 14 de diciembre de 1789, cuyo contenido es el siguiente:

"Las funciones propias del poder municipal, bajo la vigilancia e inspección de las Asambleas administrativas, son:

El régimen del patrimonio y de las rentas comunales.

La regulación y pago de los gastos locales.

La dirección y ejercicio de los trabajos públicos a cargo de las municipalidades.

La administración de los establecimientos que pertenecen al municipio o que están destinados, especialmente, al uso de los ciudadanos.

Proporcionar a los habitantes los servicios de una buena policía, principalmente en cuanto se refiere a la propiedad, a la salubridad, a la seguridad y a la tranquilidad en las calles, lugares y edificios públicos".

Existe otro grupo de Constituciones que se caracterizan 553

por la gran concisión empleada al enumerar las materias de la competencia municipal, lo cual, como es consiguiente, refuerza el carácter de estricta policía en que se inspiran todas las leyes fundamentales a que nos venimos refiriendo. Comprendemos en esta clasificación las de Colombia (art. 195). Ecuador (art. 113), y El Salvador (art. 140), reproduciendo esta última, cuyo contenido es el siguiente:

“Para llenar sus funciones, las municipalidades tienen derecho de establecer o crear arbitrios locales conforme a la ley. También tienen derecho de emitir acuerdos sobre policía, higiene y educación popular”.

VII. La hacienda.

Las Constituciones que examinamos no nos suministran los materiales adecuados para intentar una exposición de los principios básicos de las haciendas municipales. Son muchos los textos que silencian, en absoluto, estos particulares, y aquéllos que se ocupan de los mismos lo hacen refiriéndose a aspectos secundarios; faltan bases generales, o mejor dicho, sólo hay un punto de coincidencia de algunas Constituciones, al recoger la declaración de que será la ley quien determine las fuentes de ingresos del municipio. Ello está dispuesto por las Constituciones del Uruguay (art. 258), Chile (art. 105-5.^o), Cuba (art. 263), Bolivia (art. 111), Ecuador (art. 113) y Méjico (art. 115-II), atribuyendo este último dicha facultad a las Legislaturas de los Estados.

La ley fundamental del Uruguay, nos deja penetrar, en cierto modo, en los elementos básicos de la economía comunal. Descansa ésta, fundamentalmente, en el producto del 75 por 100 del impuesto sobre la propiedad inmueble, que es recaudado por el Gobierno Nacional (art. 258), y en las tasas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales, junto con las otras fuentes de ingreso que determinará la ley (artículo 258). El art. 256 establece un procedimiento especial para que los municipios puedan crear nuevos impuestos, que consiste en la propuesta del Intendente, acuerdo de la Junta Departamental, informe del Tribunal de Cuentas y resolución final del Poder Legislativo.

En aspectos de detalle, son dignas de mención las garantías establecidas por algunas Constituciones, para preservar a las municipalidades de la acción absorbente del Estado sobre

sus recursos privativos. Así tenemos el art. 258 de la Constitución del Uruguay que determina que sobre dichos recursos no podrán recaer impuestos nacionales; el art. 308 de la de Nicaragua, según el cual “los fondos de cada municipio se aplicarán exclusivamente a los servicios de la administración comunal respectiva”, y el apartado f) del art. 217 de la de Cuba, en igual sentido, del que ya hemos hecho referencia.

La propia Constitución de Cuba prevee en su art. 264 el establecimiento de contribuciones especiales para la ejecución de determinadas obras; y el art. 273 de la misma admite el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos.

VIII. Régimen jurídico.

Aunque fragmentariamente, algunas Constituciones hispano-americanas dedican ciertos preceptos a regular el régimen jurídico de los municipios que establecen. En esta materia existen escasas novedades. Los más de los Códigos fundamentales que se ocupan de esos particulares, se limitan a establecer una declaración general de responsabilidad, para la cual podemos considerar como modelo la del art. 312 de la Constitución de Nicaragua, que dice así: “Los miembros de las municipalidades responden colectiva e individualmente por los abusos que cometen”. Asimismo dispone, casi literalmente, el art. 114 de la Constitución de El Ecuador, mientras que el 139 de la de El Salvador establece que “las municipalidades” serán responsables por sus actos...”.

En Cuba falta una afirmación de principio. La Constitución se limita, simplemente, a instituir en su art. 219 la responsabilidad subsidiaria del municipio por los daños ocasionados por sus funcionarios—coincidiendo con ello el art. 24 de la del Uruguay—, y a declarar, en el 220, el procedimiento para instar la responsabilidad penal en que incurran los organismos municipales, ya de oficio por el Fiscal, ya por acción privada o popular, para la cual no precisa fianza, siendo indispensable la petición de veinticinco vecinos por lo menos.

La materia de recursos sólo hay tres Constituciones que las regulan en el aspecto municipal, si bien sosteniendo criterios diametralmente opuestos entre sí, que vamos a exponer con brevedad.

Tenemos, en primer lugar, la Constitución del Uruguay, 555

cuyo régimen jurisdiccional, tal como lo determinan los artículos 273 al 277, encaja dentro del sistema francés del Tribunal especial. Ahora bien, este sistema ofrece la particularidad, característica, de ser simplemente un contencioso de anulación, estrictamente objetivo, que sólo se refiere a aquellas resoluciones de la Administración que sean ilegales, considerándose como a tales las “violatorias de la ley, sea en su forma, sea en su fondo” (art. 274), añadiendo el art. 275 que “El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmando o revocándolo, sin reformarlo”. Determina el artículo 277 que “la ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole la plena jurisdicción en lo contencioso-administrativo. Los arts. 190 á 192 de la Constitución de Panamá atribuyen asimismo, a Tribunales especiales, la materia contencioso-administrativa, sólo en cuanto se refiere a conocer “sobre la legalidad o ilegalidad de los actos” no pudiendo promover los correspondientes recursos más que “la parte interesada, afectada o perjudicada por el acto”, quedando a cargo de los Tribunales ordinarios la apreciación de las responsabilidades derivadas de un acto declarado ilegal.

La Constitución de Cuba, por el contrario, apartándose de la tradición continental europea, incide en el sistema anglosajón de la jurisdicción única. El art. 196 establece el principio general de que “los Tribunales ordinarios conocerán de todos los juicios, causas o negocios”, con la única excepción de los de carácter militar. Después, y ya en la parte de su articulado que dedica a la materia puramente municipal, regula los siguientes particulares, que encomienda a los Tribunales ordinarios:

a) Declarar si un asunto cae o no dentro de la competencia de la entidad municipal correspondiente, pudiendo resolver su suspensión (art. 217, b).

b) Conocer de los recursos de abuso de poder contra las resoluciones que atenten contra la autonomía municipal (artículo 218).

c) “En el caso de que las resoluciones o acuerdos de las autoridades u organismos municipales lesionen algún interés privado o social, el perjudicado, o cualquier habitante del municipio, que consideren que el acuerdo o resolución lesiona un

interés público, podrán solicitar su nulidad y la reparación del daño ante los Tribunales de Justicia, mediante un procedimiento sumario establecido por la Ley" (art. 219, a).

IX. Conclusiones.

No es cosa fácil, como conclusión de nuestro trabajo, el resumir, en una fórmula sintética, las características esenciales del municipio hispano-americano, ni el determinar las influencias a que ha obedecido su evolución. Tenemos, en primer lugar, que el único elemento de información que utilizamos, es decir, las Constituciones políticas, no nos proporcionan datos constantes y uniformes sobre los diferentes Estados y, por lo tanto, como ya hemos dicho, las conclusiones que formulemos se basarán en elementos heterogéneos, que casi imposibilitan toda labor de síntesis. Por otra parte, las tendencias acusadas en los distintos Estados no obedecen a directrices similares que permitan reducirlos a un común denominador, hasta establecer una doctrina municipalista propiamente hispano-americana, que al parecer no existe, por ser tantas las divergencias entre los diversos países y tan escasos sus puntos de coincidencia.

De todos modos, intentaremos exponer algunas ideas de conjunto en ciertas materias fundamentales, y comenzaremos con una somera referencia a las influencias externas que han moldeado el municipio de la América hispana. Se afirma, en tesis general, que si bien la influencia de los Estados Unidos en el derecho privado del resto del continente ha sido escasa por las profundas diferencias psicológicas entre sajones y latinos, en el orden político, y más concretamente en cuanto a la ley fundamental se refiere, se han reflejado de modo decisivo en los demás países de América las instituciones de la República del Norte (1); ahora bien, ésto, en cuanto se refiere al municipio, es totalmente inexacto. Salvo en la Constitución cubana que, como ya hemos dicho, ha calcado los elementos orgánicos y funcionales del municipio norteamericano, en los otros países a que se contrae nuestro estudio, dicha influencia no ha tenido repercusión alguna.

El influjo de nuestras instituciones municipales modernas en las naciones ultramarinas de nuestra raza, puede también

(1) *Guastavino Claramunt* (Antonio).—“Supervivencias de la legislación española en la República de Cuba”. Valencia, 1925; págs. 153 y 154.

considerarse inexistente. Y en realidad ello debía ser así, ya que desde las Cortes de Cádiz hemos carecido, absolutamente, de una propia orientación comunal, limitándonos a reflejar en nuestras leyes el criterio francés hasta 1924, y la experiencia norteamericana a partir de esta fecha. Hemos de reconocer con Munro (1) que ha sido la influencia francesa la que ha actuado, de modo preponderante, sobre el municipio americano. Pero en cambio, podemos afirmar, que ciertas tendencias concentradoras y autoritarias que percibimos en determinados regímenes orgánicos de la América española, y esa frecuente intervención gubernativa en los procedimientos selectivos, son reminiscencias de nuestra tradición imperial, aún persistente, a pesar de tantas y tan variadas acciones neutralizadoras.

Y dicho ésto, y con las reservas apuntadas, intentaremos, del modo siguiente, la síntesis de los diversos aspectos del municipalismo hispano-americano:

1.º Sobre el origen del municipio podemos afirmar, rotundamente, que las Constituciones que hemos comentado se inspiran en el criterio francés, estrictamente legalista, con proscripción absoluta de toda tendencia hacia el jusnaturalismo.

2.º En cuanto a la posición recíproca de Estado y municipio es imposible establecer un criterio único, que sintetice los diversos regímenes de la América hispana. En este particular, existe una gama de matices que oscilan entre las más contradictorias posturas, desde Cuba, que recoge la más extremada formulación autonómica, hasta el Uruguay, en que la organización del municipio, propiamente dicho, desaparece y queda absorbida en el sistema departamental. Son bastantes las Constituciones que establecen como principio básico una declaración de autonomía o independencia, pero con tan disparas consecuencias, que de las mismas se deduce que es imposible reducirlas a un denominador común. Queda, pues, la autonomía en América, como ha quedado en Europa, reducida a una categoría mudable e imprecisa y una vez más habremos de limitarnos a afirmar con Raggi (2), que “estamos frente a un concepto que se presta y se pliega a las más variadas interpretaciones; que cada individuo, cada grupo social,

(1) *Munro*.—“The Government of European Cities”. 1909. Págs. 6 y 7.

(2) *Raggi* (Luigi).—“Esame critico delle varie teorie sopra la nozione d'autarchia”. 558 Torino, 1902; pág. 7.

cada partido, ha formulado a su placer, según un ideal preconcebido, acorde al sistema preferido por cada cual, a causa de la indeterminación de su significado, y por todos aceptado como conteniendo en sí algo muy profundo que puede coadyuvar a la justificación de sus propios deseos más del cual se ignora el sentido íntimo y verdadero”.

3.^o A pesar de que el principio democrático puro constituye la base fundamental de la totalidad de las Constituciones que hemos estudiado, precisa reconocer que dicho principio no coincide en todas ellas con el sistema adoptado para la designación de los organismos locales. Ya hemos visto que en un Estado hispano-americano—Nicaragua—el origen de la Corporación municipal es estrictamente gubernativo; en otros dos—Uruguay y Panamá—dichas Corporaciones proceden de una elección de segundo grado; y en cinco más—Dominicana, El Salvador, Colombia, Bolivia y Guatemala—el Alcalde es nombrado por el Poder ejecutivo. Pero no es esto sólo, sino que precisa observar que de esos ocho casos, en seis de ellos (1) se aprecia una tendencia regresiva ya que sus inmediatos precedentes eran la democracia pura, que ha sido sustituida por la intervención gubernativa, y a ello debemos añadir la propia Cuba que, en los casos en que emplea el sistema de Gerente, suprime la elección popular, que al art. 104 de la Constitución de 21 de febrero de 1901, fijaba sin excepción alguna.

4.^o Con la consabida excepción de Cuba, que acepta plenamente el tipo de la *optional charter* norteamericana, todo el régimen orgánico del municipio de la América hispana entronca con el clásico sistema francés de organismo corporativo con funciones legislativas y órgano unipersonal ejecutivo. Ahora bien, dentro de esta modalidad orgánica ha habido deslizamientos hacia fórmulas de mayor eficacia, determinando una radical variación del centro de gravedad del sistema. Así tenemos que en Guatemala y Bolivia, las viejas Constituciones de 11 de diciembre de 1879 y 17 de octubre de 1880, respectivamente, hablaban, de modo exclusivo, de órganos colegiales, que los textos vigentes dejan reducidos a la posición subalterna de asesores del órgano unipersonal; observándose también que del criterio que establecía el art. 146 de la Cons-

(1) El Salvador (art. 113), Bolivia (art. 124 y 125), Guatemala (art. 96), Uruguay (art. 130), Panamá (art. 129), y Nicaragua art. 145).

titución de Nicaragua de 10 de noviembre de 1911, de municipalidades con un número de miembros proporcional al número de habitantes de cada pueblo, se ha pasado al sistema que fija la actual Constitución para las capitales departamentales, en las cuales ha creado, de modo uniforme, como hemos visto, una reducidísima Comisión de tres miembros.

El apasionante interés del tema a que hemos dedicado este artículo queda demostrado, pero preciso será que afirmemos que el estudio realizado no puede tener mayor trascendencia que la de hacer resaltar la necesidad urgente de poner término a la situación absurda que significa el desconocimiento absoluto de la vida municipal de dieciocho Estados y ochenta millones de seres de nuestra raza. Del trabajo que rematamos sólo puede obtenerse, como conclusión práctica, el considerarle como punto de partida de una investigación a fondo, que intentaremos realizar si logramos las asistencias precisas.

FERNANDO ALBI

Secretario del Ayuntamiento de Bilbao