

Date Printed: 04/23/2009

JTS Box Number: IFES_70
Tab Number: 77
Document Title: Municipio y Municipalidad
Document Date: 1989
Document Country: Paraguay
Document Language: Spanish
IFES ID: CE01457



* 6 1 9 E 1 7 2 A - 9 F 0 8 - 4 9 F 3 - 8 F F E - 6 C 4 A 3 4 7 3 6 5 6 8 *



C&D

**CENTRO DE
ESTUDIOS
DEMOCRATICOS**

Documento de trabajo y discusión

"Municipio y Municipalidad"

Gustavo Laterza Rivarola

MUNICIPIO Y MUNICIPALIDAD

**GUSTAVO LATERZA RIVAROLA
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOCRATICOS**

Diciembre 1989

**SERIE: DOCUMENTO DE TRABAJO Y DIFUSION
AREA TEMATICA: TEMAS DE GOBIERNO LOCAL
NUMERO: 006**

PLAN DEL FOLLETO

I.- LA CIUDAD

- 1: Origenes
- 2: Las ciudades en América y en el Paraguay
- 3: Villas o aldeas, pueblos ciudades y urbes

II.- EL MUNICIPIO

- 1: Qué es un Municipio?
- 2: Elementos esenciales del municipio
- 3: Distritos, ejidos y zonas

III.- LA MUNICIPALIDAD

- 1: Qué son las Municipalidades?
- 2: Qué es la autonomía municipal?
- 3: Objetos y funciones municipales
- 4: Clasificación y organización de las municipalidades
- 5: Los bienes municipales

IV.- LAS ORGANIZACIONES MUNICIPALES

- 1: La cooperación intermunicipal
- 2: Organizaciones locales
- 3: Organizaciones internacionales
- 4: Instituciones financieras municipales

V.- MUNICIPIO Y SOCIEDAD

- 1: El espíritu comunitario
- 2: Política y municipio
- 3: Los comicios municipales

ANEXO DOCUMENTAL: Organigrama de la Intendencia de Asunción
Declaración Mundial sobre Autonomía Local
Normas Constitucionales sobre Municipios

GUSTAVO LATERZA RIVAROLA

I.- LA CIUDAD

I.1. ORIGENES

Inicialmente fueron las buenas condiciones ambientales las que dieron origen a la concentración de seres humanos en lugares de áreas reducidas. Hace 50.000 años, aproximadamente, se descubrieron las técnicas agrícolas y excelentes sitios donde aplicarlas. Allí nacieron las villas y aldeas que después crecieron y se convirtieron en ciudades, y en ellas se desarrolló el Estado. Todo este proceso fue acompañado de una progresiva división del trabajo y del conocimiento, lo que hizo que los agricultores fueran quedando en las zonas aledañas a las ciudades de tal manera a vender en ella sus productos y surtirse allí de los implementos y bienes de uso que producía la ciudad. Así, pues, en el ámbito urbano se desarrollaron las manufacturas y los oficios. Herreros, tejedores, alfareros, curtidores y carpinteros se diferenciaron de médicos, agrimensores, artistas, soldados, funcionarios, comerciantes, etc. En fin, se diferenciaron campesinos de ciudadanos.

A medida que crecieron en tamaño y población las ciudades fueron necesitando organizar sus servicios colectivos básicos. La tecnología fue inventando modos de distribuir el agua y drenar o depositar las aguas servidas, canalizar las de lluvia, delinear y pavimentar las vías de circulación, regular la tenencia y el uso de animales, reservar y embellecer los espacios comunitarios, establecer depósitos y recolección de residuos, expandir el alumbrado público, construir silos, mataderos, mercados y almacenes de alimentos, etc.

Muy pronto estas tareas se fueron volviendo muy complejas y requirieron que una parte especial del gobierno central se ocupara exclusivamente de ellas. Este fue el origen del gobierno municipal y de su autonomía. Y cuando los Estados crecieron y abarcaron regiones en las que habían muchas ciudades dispersas, cada una de ellas se identificó a sí misma con un nombre diferente y nació el espíritu comunitario urbano, que es una forma de sentimiento patriótico de pertenencia a un lugar geográfico y a una cultura, aunque no todavía referido al concepto de nación en el sentido moderno de este término.

2.- LAS CIUDADES EN AMERICA Y EN EL PARAGUAY

Además de los mayas, aztecas e incas, las otras etnias indígenas americanas no habían alcanzado todavía plenamente la civilización de la agricultura, por lo que eran nómades o seminómades y no fundaban núcleos urbanos permanentes. Los guaraníes construían sus viviendas con materiales de poca perdurabilidad en razón de que no permanecían mucho tiempo en un

mismo lugar, de modo que cuando se produjo la conquista europea se operó un choque entre dos modos diferentes de vida: la europea sedentaria y ciudadana, la indígena nómada y selvática.

Los españoles y portugueses fundaron ciudades organizadas al estilo europeo, por lo que los indígenas no se avinieron a residir en ellas. Recién las generaciones posteriores y los mestizos se fueron "civilizando" (de "civitas", ciudad; perteneciente a la ciudad).

Por eso fue que la mayor parte de los pueblos paraguayos se fundaron en sitios donde ya habían aldeas indígenas pacíficas y dispuestas a aceptar el coloniaje, como por ejemplo Areguá, Guarambaré, Villeta, Tobatí, Altos, Atyrá, etc., lo que ocurrió en el siglo XVI. Los pueblos más alejados de Asunción, como Pilar y Concepción, por ejemplo, recién fueron fundados en el siglo XVIII, cuando los indígenas rebeldes fueron definitivamente exterminados.

Durante los primeros 150 años de la conquista las poblaciones fueron organizadas inicialmente como fuertes militares para resistir el ataque de aborígenes hostiles y también como centro de abastecimiento de alimento y morada para los soldados, de ahí que sus autoridades hayan sido siempre de carácter militar. En Asunción regían el Cabildo y la Gobernación, que constituyeron antecedentes de nuestros actuales poderes legislativo y ejecutivo, respectivamente. No había distinción entre gobierno provincial y gobierno municipal porque Asunción no tenía el tamaño ni la complejidad urbana suficiente como para justificar tal separación administrativa (hacia 1637 Asunción tendría unos 4.000 habitantes, y en 1811 no pasaba de 10.000).

3.- VILLAS O ALDEAS, PUEBLOS, CIUDADES Y URBES

Son vocablos que se utilizan para designar a núcleos poblacionales. Técnicamente no se han establecido diferencias específicas que permitan significar con precisión, pero se las emplea habitualmente para hacer relación del tamaño de los núcleos urbanos yendo de menor a mayor.

En la legislación paraguaya no se distingue entre estos términos, es decir, no son categorías jurídico-legales sino sólo semánticas. La Ley Orgánica Municipal se limita a emplear el término genérico de "municipio", aunque puede deducirse que admite una categoría urbanística inferior cuando dice que: "las Juntas Comunales de Vecinos... tendrán asiento en las Compañías y Colonias" (art. 75).

Interpretando la norma transcripta, "compañías y colonias" serían aquellos núcleos urbanos que poseen menos de 5.000 habitantes, puesto que -según el art. 3, inc. a) de dicha ley-, éste es el número mínimo indispensable para solicitar la constitución de un municipio. Conviene, por consiguiente, utilizar el término "ciudad", en el Paraguay, en sentido

genérico, para referirnos a todo núcleo urbano que constituya o esté en condiciones de constituirse en municipio de acuerdo a nuestras leyes.

Hay que saber, sin embargo, que algunos definen a la ciudad como un sistema económico de intercambio; otros le agregan el requisito de cantidad mínima de habitantes (50.000 en los EE.UU.; 20.000 para la NN.UU.; 5.000 en Paraguay). Otros, en fin, exigen que haya también actividad administrativa considerable y que tenga una relativa autonomía política.

En síntesis, para que un núcleo urbano sea considerado ciudad serían necesarios estos requisitos: 1) densidad demográfica; 2) producción económica diversificada; 3) ejercicio de profesiones típicamente urbanas (comercio, manufactura, etc.); 4) edificación concentrada y servicios públicos centralizados; y, 5) relativa autonomía política y administrativa. Lo cual nos dice que hay por lo menos cuatro énfasis diferentes: a) demográfico; b) económico; c) urbanístico; y, d) político.

En el Paraguay predominan el primero y cuarto aspecto, por cuanto ningún centro urbano puede adquirir el carácter de municipio sino cuando el Poder Ejecutivo, mediante un decreto, lo crea, y para ello es requisito fundamental el que tenga un mínimo de 5.000 habitantes y que éstos hayan organizado previamente una Junta Comunal de Vecinos (art. de la Ley 1.294/87). Sin embargo hay que notar, porque es importante considerarlo, que la ley presupone el deseo manifiesto de la población de considerarse a sí misma como vecinos de un centro urbano.

Hay que decir, por último, que a este proceso de centralización demográfica, económica, urbanística y política se le denomina "urbanización"; que es, por tanto, el que da origen a pueblos y ciudades. .PA

II.- EL MUNICIPIO

II.1.- QUE ES UN MUNICIPIO?

La palabra viene de *muniscipium*, unión de dos vocablos latinos: *munus* (oficio) y *capere* (tomar), y hace relación con el hecho de que antiguamente el que tomaba un oficio se iba a vivir a los centros urbanos, de lo contrario era un campesino.

La Constitución Nacional no lo define, sólo dice en su art. 20: Toda ciudad o pueblo será cabecera de un Municipio y sede obligatoria de sus autoridades.

Pero sí está definido por el art. 1 de la Ley 1.294/87 "Orgánica Municipal" que dice: El municipio es la comunidad de vecinos con gobierno propio que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo territorio coincide con el del Distrito y se divide en zonas urbanas, suburbanas y rural.

II.2.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO

Los elementos que deben estar presentes para que pueda crearse un municipio pueden ser clasificadas en dos categorías: a) las de carácter material; b) las de carácter formal.

Los requisitos de carácter material estan enumerados en los incisos del articulo 3 de la Ley Orgánica Municipal:

- "a) una población mínima de cinco mil habitantes;
- b) un territorio delimitado preferentemente por límites naturales;
- c) una capacidad económica financiera suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento de su gobierno, administración y de prestación de servicios públicos esenciales de carácter municipal;
- d) que la creación no afecte el normal desenvolvimiento de los municipios vecinos; y,
- e) que hayan funcionado regularmente en el lugar Juntas Comunales de Vecinos o Comisiones de Fomento Urbano."

Los requisitos de carácter formal tambien estan expresados en el mismo artículo 3, y son dos:

- a) que medie una petición oficial de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos del núcleo urbano que se desea elevar la categoría de municipio; y,
- b) que sea promulgada una ley de creación.

II.3.- DISTRITOS, EJIDOS Y ZONAS

El art. 1 de la Lye 1.294/87 "Orgánica Municipal", que ya transcribimos antes, dice que el territorio de un municipio debe coincidir con el del distrito. En ninguna norma se define lo que es un distrito, pero en la Ley 426/73 (que establece la división política del territorio de la República) se prescribe que los 19 departamentos del Paraguay se subdividen en Distritos, los que son mencionados en cada caso.

Es decir, cuando se dice que el territorio de un municipio coincide con el del distrito quiere decir que ambos - municipio y distrito- deben ser creados y delimitados por la misma ley.

El territorio jurisdiccional de un municipio es, pues, muy amplio y puede abarcar más de un núcleo urbano con sus correspondientes campos adyacentes. En este caso, uno de esos centros urbanos será asiento del gobierno municipal, puesto que debe haber solamente una municipalidad por cada distrito.

Al territorio sobre el que una municipalidad tiene jurisdicción se le llama también "ejido municipal", y a los núcleos urbanos que quedan bajo la administración central de uno de ellos, dentro de un distrito, se les llama compañías o colonias; cuando son más grandes y poblados sus vecinos suelen llamarle "pueblo". En este último caso lo habitual es que sus moradores deseen hacer gestiones para elevarlo al rango de municipio.

Las zonas son las subdivisiones del ejido municipal. Generalmente son de tres categorías: a) urbana, la parte de mayor concentración edilicia y poblacional; b) suburbana, las partes hacia donde se extiende la edificación y que poseen todavía numerosos espacios libres; y, c) rural, el resto del territorio, que se caracteriza por la escasa densidad poblacional y edilicia, adonde no llegan los servicios públicos ni las vías de circulación de la ciudad y cuya principal actividad económica está basada en la explotación del suelo.

La noción de "zona rural" produce una contradicción con el concepto de "urbanidad", ya que lo municipal está asociado con la ciudad y no con el campo. Sin embargo, dejar a las áreas campesinas fuera del ámbito político municipal crearía una situación jurídica anormal, una especie de "zona de nadie" administrativa. Pero desde el punto de vista económico hay que señalar que se crea una circunstancia injusta, por cuanto se obliga a los campesinos a pagar tributos a una municipalidad que no les presta servicios públicos ni contribuye al desarrollo de su área.

La capital del Paraguay se divide políticamente en cinco parroquias o distritos: Catedral, La Encarnación, San Roque, La Recoleta y Trinidad. Sus límites están establecidos por la ya mencionada Ley 426/73. Pero desde el punto de vista puramente toponímico (no administrativo) Asunción se divide en barrios, según los prescribe la Ordenanza 10.811/83.

Como se ve, en Asunción no rige la división en zonas urbana, suburbana y rural sino que, según lo establecido en la Ordenanza 25.098/88, todo el ejido es considerado zona urbana. Sin embargo, esa misma disposición normativa la subdivide de otra manera: a) áreas residenciales; b) áreas mixtas; c) áreas industriales; d) áreas verdes; e) áreas de uso específico; y, f) zonas especiales, todo ellos de acuerdo al uso que se le asigne al suelo en cada caso.

III.- LA MUNICIPALIDAD

III.1.- QUE SON LAS MUNICIPALIDADES?

Según las define el art. 7 de la Ley Orgánica Municipal "son personas jurídicas con potestad de ejercer el gobierno

municipal en el todo el territorio del municipio, conforme a las disposiciones de esta ley."

El concepto legal transcripto no es feliz desde el punto de vista lógico, puesto que incluye lo definido en la definición. Para entenderlo mejor podríamos describir a las municipalidades como entidades políticas creadas por la ley para descentralizar el gobierno del Estado en ciertas tareas específicas.

Estas tareas específicamente municipales están enumeradas en los arts. 17 y 18 de la misma Ley 1.294/87, y están relacionadas con la vida urbana del vecindario, tanto en el aspecto puramente físico como en el cultural, todo lo cual se verá mejor en el ítem **objetos y funciones municipales**. Pero, cuáles son esos **finés municipales** a los que se refiere también la Ley Orgánica Municipal al final de su art. 18?

Son los que están establecidos en el art. 18 de la Constitución Nacional: **urbanismo, abasto, educación y cultura, asistencia sanitaria y social, montepíos, tránsito, turismo, inspección, policía municipal y bienes e ingresos municipales**.

El origen de las municipalidades en el Paraguay se remonta al 23 de agosto de 1869, ocasión en que creó, en Asunción, la primera Junta Municipal para la recuperación urbanística y el gobierno de la ciudad, estando aun pendiente de finalización la guerra de "La Triple Alianza". Pero fue recién el 15 de junio de 1871 cuando se promulgó la primera Ley Orgánica Municipal en virtud de la que se creó la primera municipalidad del país, de la ciudad de Asunción, el 16 de noviembre de 1871.

El 7 de junio de 1882, dándose cumplimiento a lo dispuesto por el art. 72 de la Constitución Nacional de 1870, que decía: "Corresponde al Congreso: 1) dictar a la brevedad posible la ley que reglamente el establecimiento de municipios en la República;", se dictó la primera Ley de Municipalidades para todo el país, que estableció solamente la autoridad de los "municipales" (concejales), en un número de 6 titulares y 6 suplentes en Asunción, y 4 titulares y 2 suplentes en el interior. Estos "municipales" eran quienes nombraban al representante legal del municipio, un antecedente de lo que más tarde sería el cargo de intendente.

El primer intendente apareció con la Ley de Creación de la Intendencia de Asunción, del 8 de mayo de 1891, la cual concentró en dicho cargo las facultades inherentes a lo legislativo y lo ejecutivo. Estableció también que el Intendente de Asunción sería nombrado por el Poder Ejecutivo.

El 3 de junio de 1907 se promulgó la ley que estableció el radio de los municipios de campaña, dejándolos establecidos en mil metros hacia los cuatro puntos cardinales, a partir del atrio de la iglesia, debiéndose dividir el pueblo en manzanas de 100 metros de lado y cada manzana en solares de diez metros de frente

y 40 o 50 metros de fondo, según sea su orientación. El 30 de marzo de 1909 se promulgó la primera Ley de Impuestos Municipales

La primera Ley Orgánica Municipal de validez nacional que puede considerarse moderna fue dictada el 1 de setiembre de 1929, la cual, en su artículo 40, establece que el intendente debe ser designado por el Poder Ejecutivo. Esta norma fue derogada por la Ley 222 del año 1954 y ésta, a su vez, por la Ley 1.294 del año 1987, actualmente vigente, en todas ellas se conservó el régimen de designación para el cargo de intendente.

III.2.- QUE ES LA AUTONOMIA MUNICIPAL?

La **autonomía municipal** es un principio universalmente reconocido que se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuando dice: "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del gobierno" (art. 21).

Por su parte, la Declaración Mundial sobre Autonomía Local dice que: "La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local." (art. 2).

En nuestra Constitución Nacional se establece el principio de la autonomía municipal en el art. 17, donde queda establecido en los siguientes órdenes: a) político; b) jurídico; c) económico; y, d) administrativo.

Autonomía política significa que los municipios tienen derecho a elegir sus propias autoridades y que las mismas deben surgir de entre los vecinos en forma exclusiva. **Autonomía jurídica** quiere decir que cada municipio tiene potestad para promulgar normas de regulación de su vida interna en todas las materias de su competencia (ver art. 18 de la C.N.); asimismo, tiene la facultad de juzgar y fallar en asuntos controvertidos de orden municipal, para lo cual se establece un Juzgado Municipal de Faltas y un recurso de apelación ante el Intendente. **Autonomía económica** significa que todo municipio podrá poseer bienes privados y disponer la recaudación de tributos para la creación de fondos propios, así como su administración; y podrá también gestionar empréstitos, crear empresas y realizar actos lucrativos en general. **Autonomía administrativa** significa que no depende de la administración central del Estado, posee presupuesto propio y crea el aparato necesario para ejecutarlo.

Todas las nociones que se desprenden de los textos citados nos remiten a dos ideas: **autosuficiencia** y **vecinalismo**. Se entiende que para que haya municipio tiene que existir un núcleo urbano autosuficiente, es decir, que pueda satisfacer sus necesidades materiales y espirituales con sus propios recursos.

Asimismo, se entiende que deben ser los vecinos quienes reciban los beneficios de las organizaciones municipales y quienes ejerzan la autoridad que la autonomía política confiere mediante el ejercicio excluyente (excluyente de vecinos de otros municipios) del poder local.

Hay núcleos urbanos en formación que todavía carecen de autonomía económica porque su producción no está suficientemente diversificada y siguen dependiendo de centros urbanos mayores. Podríamos decir que están en un estado "pre municipal". A medida que aumente su potencialidad económica y su población se incrementarán sus necesidades de tener un gobierno local y se irá fortaleciendo también su sentimiento de pertenencia, todo lo cual desemboca, tarde o temprano, en el deseo colectivo de ganar autonomía. Y ésta llega con la creación del municipio.

III.3.- OBJETOS Y FUNCIONES MUNICIPALES

Los objetos y funciones municipales se hallan establecidos en los arts. 17 y 18 de la Ley Orgánica Municipal:

"OBJETOS: a) el bienestar de la comunidad local y su desarrollo cultural, social y material;
b) la protección de la salud y la seguridad de las personas;
c) el fomento del civismo y de la solidaridad entre los vecinos;
d) la cooperación con otras municipalidades y entidades para el cumplimiento de obras de interés colectivo, dentro de sus fines específicos.

FUNCIONES: a) el establecimiento de un sistema de planeamiento físico, urbano y rural, del Municipio;
b) la construcción, mantenimiento y embellecimiento de calles, avenidas, parques, plazas, balnearios y demás lugares públicos y de caminos que no esten a cargo de otros organismos;
c) la regulación y prestación de servicios de aseo y especialmente la recolección y disposición de residuos;
d) la limpieza de vías de circulación y lugares públicos;
e) la reglamentación y fiscalización de los planos de construcción, nomenclatura de calles, numeración de lotes y viviendas y ornato público;
f) la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, como mercados, mataderos, ferias y similares, así como el control de la forma de elaboración, manipuleo y expendio de alimentos;
g) el fomento de la educación pública, la cultura, el deporte y el turismo;
h) la cooperación para la conservación de los monumentos históricos, de las obras de arte y demás bienes culturales;
i) la reglamentación y fiscalización del tránsito, del funcionamiento de los transportes de pasajeros, y demás materias relativas a la circulación de vehículos;
j) la reglamentación y fiscalización de los espectáculos públicos, publicidad comercial, actividades deportivas y recreativas tendientes a preservar la moral pública y las buenas

- costumbres;
- k) la reglamentación sobre apertura y funcionamiento de casas de empeño y de institutos municipales de crédito;
 - l) la creación y reglamentación de la Policía Municipal para el cumplimiento y el control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal;
 - ll) la provisión de los servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, en los casos en que estos servicios no fueren prestados por otros organismos públicos;
 - m) el establecimiento de un régimen local de servidumbre y delimitación de riberas de ríos, lagos y arroyos, con arreglo a lo dispuesto por el Código Civil;
 - n) la reglamentación y prestación de servicios funerarios y de cementerios;
 - ñ) la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la creación de parques y reservas forestales, y promoción y cooperación para proteger los recursos naturales;
 - o) el fomento de la salud pública, la construcción de viviendas de carácter social y programas de bienestar de la población;
 - p) la promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación en las actividades de interés comunal;
 - q) el desarrollo de planes y programas de empleo en coordinación con el Ministerio de Justicia y Trabajo a fin de encausar la oferta y demanda de mano de obra y fomentar el empleo; y,
 - r) las demás funciones para el cumplimiento de los fines municipales."

Todos estos fines tienen que ajustarse estrictamente a las "materias municipales" de que habla el art. 18 de la Constitución Nacional, ya mencionado en el ítem anterior.

III.4.- CLASIFICACION Y ORGANIZACION DE LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades se clasifican, según la Ley Orgánica Municipal, en cuatro clases, quedando excluida de ella, como categoría única, la de la capital.

El Primer Grupo está formado por las municipalidades cuyo presupuesto anual sea superior al 50% del promedio de los presupuestos de las capitales departamentales. El Segundo Grupo lo constituyen las municipalidades que tienen un promedio que vaya entre el 50% y el 12%. El Tercer Grupo las que tengan promedio entre 12% y 3%; y el Cuarto Grupo las municipalidades que tengan un presupuesto inferior al 3% del promedio.

El presupuesto municipal se calcula en relación a dos elementos: ingresos y egresos. Los ingresos municipales pueden ser de dos tipos: **tributarios** o **no tributarios**. Los ingresos tributarios lo constituyen los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los ingresos no tributarios provienen de las multas, las prestaciones de servicio especiales y de otras fuentes.

La ubicación grupal de cada municipalidad debe ser establecido por un Decreto del Poder Ejecutivo, y tiene importancia porque determina el número de miembros de la Junta Municipal y el monto de la dieta que percibirán los concejales. Asimismo, aunque la ley no lo diga, la remuneración del Intendente se debe ajustar a estas categorías.

La organización de las municipalidades se basa en dos grandes sectores de gobierno: la **Junta Municipal** y el **Ejecutivo Municipal o Intendencia**. La Junta está constituida, en Asunción, por 24 miembros titulares y 18 suplentes; en las ciudades que son capitales de Departamentos, así como en las municipalidades de Primer y Segundo Grupo, tienen 12 titulares y 6 suplentes; y en las de Tercero y Cuarto Grupos: 9 titulares y 6 suplentes.

La función principal de las Juntas Municipales es la de dictar las Ordenanzas de regulación de la vida comunal, además, debe controlar la gestión del Ejecutivo por intermedio de las rendiciones de cuentas e informes periódicos que éste debe rendir a aquélla. Los candidatos a concejales deben ser ciudadanos paraguayos con una residencia mínima de tres años en el municipio, o extranjero con un mínimo de siete años de residencia "de reconocida honorabilidad" y tener por lo menos 25 años, duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelectos. Los concejales luego de ser electos y de instalarse la Junta, deben elegir de entre ellos a un Presidente y a un Vicepresidente y constituir las Comisiones Asesoras Permanentes, que son: de legislación; de hacienda y presupuesto; de obras públicas y servicios; de higiene, salubridad y servicio social; de educación, cultura, deporte y turismo; de recursos naturales y medio ambiente; de moralidad y espectáculos públicos; de seguridad y tránsito.

El cargo de Intendente Municipal no es electivo, de acuerdo a lo establecido en el art. 58 de la Ley 1.294/87, sino que el Poder Ejecutivo lo designa por un período de cinco años, pudiendo ser redesignado indefinidamente. El Intendente es el administrador general de la municipalidad y sus funciones son variadas, pero las principales son: ejercer la representación legal de la municipalidad; autorizar la creación y funcionamiento de las Juntas Comunales de Vecinos y las Comisiones de Fomento Urbano; nombrar a los Jueces Municipales de Faltas; aplicar sanciones y fallar en los recursos contra las aplicadas por el Juzgado de Faltas; otorgar permisos para apertura de negocios o disponer su clausura; dictar reglamentos para cuestiones internas y resoluciones para asuntos concretos. (Ver arts. 60 a 69).

Otra parte de la organización municipal lo constituyen la **Secretaría de la Intendencia**, que tiene por funciones asisitir al intendente, refrendar sus actos y resoluciones, manejar el archivo y expedir certificados; la **Policía Municipal**, que es creada y depende de la Intendencia y cuyas funciones deben ser establecidas por Ordenanza; el **Juzgado Municipal de Faltas**, que está a cargo de un Juez, un Secretario y personal de oficina, y tiene a su cargo efectuar el procedimiento para sancionar a los

ciudadanos que incurren en faltas a las disposiciones municipales; la "cabeza de proceso" está constituida por los antecedentes que le son elevados por la Intendencia. Tanto la **Policía** como los **Juzgados de Faltas** sólo existen en las municipalidades cuando éstas tienen medios suficientes para sufragarlos y el municipio es lo suficientemente grande como para necesitarlos.

Las **Juntas Comunales de Vecinos** y las **Comisiones de Fomento Urbano** son formas menores de organización municipal o, tal vez, "premunicipal", como hemos dicho anteriormente. El art. 77 de la Ley Orgánica Municipal dice que "la creación de la Junta Comunal de Vecinos está condicionada al grado de desarrollo social, económico y comunitario del lugar y de la real necesidad de su funcionamiento" y, por analogía, lo mismo puede aplicarse a la Comisión de Fomento Urbano. Esto quiere decir que la formación de estas organizaciones de compañías y colonias (Junta Comunal de Vecinos) y de barrios (Comisión de Fomento Urbano) dependen de dos factores: a) de la voluntad de los vecinos de conformarlas; y b) del criterio del intendente para reconocer su necesidad.

Las funciones principales de estas organizaciones son realizar obras de interés comunitario y representar a los vecinos ante la intendencia, pudiendo llegar a percibir tributos (sólo las Juntas Comunales) para el cumplimiento de sus fines.

Un punto oscuro de la ley municipal es lo que se refiere al nombramiento de las autoridades de estas organizaciones. En efecto, dice el art. 75: "Las Juntas Comunales de Vecinos serán creadas e integradas por Resolución de la Intendencia Municipal y tendrán asiento en las Compañías y Colonias. Sus autoridades serán **nombradas** por el Intendente. Para la creación e integración de las Juntas, así como para el nombramiento de sus autoridades, se requerirá el acuerdo de la Junta Municipal." Y el art. 78 dice: "Las Juntas Comunales de Vecinos estarán compuestas por seis personas caracterizadas de la Compañía o Colonia,... Contarán con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales. (...)"

La cuestión es: quién **elige** las autoridades de las Juntas Comunales y Comisiones de Fomento, los vecinos o el intendente? Puesto que el art. 75 emplea el término "nombrar" y no "elegir", puede pensarse con fundamento jurídico que los vecinos **eligen** y el intendente **nombra**; en la práctica, sin embargo, los intendentes suelen interpretar, con un criterio más bien autoritario, que los vecinos deben elegir seis personas y que es atribución de la intendencia distribuirlos en los cargos indicados en el art. 78, con lo cual se frustra el principio democrático de que sólo el pueblo debe decidir quién le gobierne y se implanta un criterio autoritario y verticalista.

III.5.- LOS BIENES MUNICIPALES

Los bienes municipales son de dos tipos: **bienes del**

dominio público, constituidos por las calles, plazas, puentes, aceras, arroyos, y todo lo que esté para el uso y disfrute colectivo; estos son bienes que pertenecen a todos y por lo tanto la municipalidad los administra pero no los puede vender, ni arrendar, ni dar en exclusividad a una persona o grupo con ningún pretexto, salvo excepciones. Los **bienes del dominio privado** son las tierras que no sean del dominio público, las que no tengan dueños y los inmuebles que la municipalidad administra para la obtención de rentas (edificios, mercados, etc.); estos bienes pueden ser vendidos, arrendados o cedidos en cualquier concepto por la municipalidad. También son bienes del dominio privado municipal sus recaudaciones en concepto de tributos, empréstitos y rentas en general.

Los bienes del dominio privado municipal, por tanto, podrían ser embargados y rematados por los acreedores de la Municipalidad, pero los del dominio público no podrían serlo.

IV.- LAS ORGANIZACIONES MUNICIPALES

IV.1.- LA COOPERACION INTERMUNICIPAL

La cooperación intermunicipal es una práctica de carácter universal que tiene su razón lógica en la evidencia de que los municipios, así como los barrios, lindan unos con otros y tienen los mismos caracteres de geografía, clima, suelo, etc. es decir, comparten sus dificultades, sus problemas y, por tanto, deben compartir sus soluciones.

Como principio está establecido en el art. 21 de la Constitución Nacional, donde dice: "Los Municipios de un mismo Departamento podrán asociarse para determinados fines de su competencia en el área departamental. Podrán asimismo constituir mancomunidades interdepartamentales con igual objeto, cuando medien intereses concordantes entre Municipios de más de un Departamento."

En el Paraguay, de hecho, esta posibilidad se halla materializada actualmente en dos organizaciones: la **Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)** y la **ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL AREA METROPOLITANA (ANUAM)**, mientras que a nivel internacional existen varias, entre las que las más importantes y conocidas son: el **Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL)**, con sede en Quito, Ecuador, que a su vez se halla afiliado a la **UNION INTERNACIONAL DE MUNICIPIOS Y PODERES LOCALES (IULA)**, con sede en Leyden, Holanda. También puede mencionarse a la **ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE COOPERACION INTERMUNICIPAL**, con sede en Madrid, España.

IV.2.- LAS ORGANIZACIONES LOCALES

La **OPACI** está integrada por todas las municipalidades del país, independientemente de su categoría, y tiene por fines: "a) promover la cooperación entre los organismos municipales y la coordinación entre los mismos. Además, la coordinación entre organismos municipales y las instituciones, entidades y organismos públicos y privados para el desarrollo de programas de interés comunal; b) velar por la vigencia plena del régimen de la autonomía municipal consagrado en la Constitución Nacional; c) promover la sanción de leyes tendientes al fortalecimiento institucional de las Municipalidades y al mejoramiento de las condiciones de vida imperantes en cada uno de los municipios." (art. 3 de los Estatutos Sociales de OPACI).

La **AMUAM** nació de un "acuerdo de voluntades" realizado entre representantes de las municipalidades de Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré, Limpio, Luque, Mariano Roque Alonso, Nemby, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa y Villa Hayes, en una reunión realizada en San Lorenzo el 31 de octubre de 1978, con la presencia de representantes de OPACI e IDM. Esta organización se constituyó "con el propósito de coadyuvar en el mejoramiento permanente de las condiciones de vida imperantes en los municipios componentes del área metropolitana... para a) fomentar la cooperación interinstitucional entre las municipalidades componentes del área; b) promover ante los Poderes Públicos la sanción de medidas tendientes a fortalecer la vida institucional de la Asociación y consolidar el desarrollo equilibrante de las comunidades del área en el aspecto social, cultural, económico y físico; c) realizar estudios de investigación y análisis de la problemática socio-cultural, económica y física del área; d) organizar eventos y reuniones de interés comunitario; f) asociarse a organismos nacionales e internacionales que tengan por finalidad la agremiación o el desarrollo municipal y el tratamiento de temas de interés comunitario." (arts. 2 y 3 de los Estatutos Sociales de AMUAM).

Hay que saber que por **área metropolitana** se entiende a toda la superficie que está afectada al crecimiento y movimiento del núcleo urbano de mayor envergadura en una región. En el Paraguay esta área se localiza alrededor de Asunción y, según el **Plan Director de Desarrollo de Asunción y su Área Metropolitana**, cubre los municipios de la capital, Fernando de la Mora, Lambaré, Limpio, Luque, M.R. Alonso, Nemby, San Antonio, San Lorenzo, Villa Elisa y Villa Hayes, en una superficie de 68.417 hectáreas.

IV.3.- ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Las organizaciones internacionales mencionadas son algunas de las que tratan de fortalecer la autonomía de los municipios, a los que se refieren genéricamente con el nombre de

"poderes locales" para distinguirlos de los poderes centrales del Estado. En el concepto de **autonomía** estas organizaciones entienden comprendidos, además de lo político administrativo, todos los valores propios de las comunidades, es decir, la vida de vecindario, las expectativas de futuro compartidas, las costumbres, usos y tradiciones locales y regionales, las afectividades que se basan en la pertenencia a una ciudad o pueblo, etc.

Estas organizaciones tienden a fortalecer los lazos de relación y ayuda mútua entre las municipalidades, tanto en la región como en el país y en el mundo, incluyendo la asistencia financiera, tecnológica y educativa, así como el apoyo recíproco en materia administrativa y de control ambiental, entre otros aspectos.

IV.4.- INSTITUCIONES MUNICIPALES FINANCIERAS

El **Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)** es una entidad autárquica creada por la Ley 291 del año 1971, con el objeto de "promover el desarrollo de los Municipios del Interior de la República, para cuyo efecto prestará a las municipalidades asistencia técnica, administrativa y financiera. Dicha asistencia será prestada a iniciativa del IDM, con el consentimiento de las municipalidades respectivas, en cada caso, o a solicitud de éstas al IDM." (art. 5).

La función principal de IDM es, pues, asistir financieramente a los programas que cada municipalidad requiera para el desarrollo de su municipio. Para ese efecto el IDM puede obtener créditos de fuentes extranjeras, convirtiéndose, en este caso, en un centro intermediario entre los financistas y los usuarios municipales. El IDM fue constituido con un capital nominal de 500 millones de guaraníes, su sede está en Asunción y es, de hecho, la única organización creada hasta el momento para satisfacer las necesidades económicas de desarrollo de los municipios del interior del país.

V.- MUNICIPIO, SOCIEDAD Y ESTADO

V.1.- EL ESPIRITU COMUNITARIO

El **espíritu comunitario** es un sentimiento de pertenencia a un pueblo o a una ciudad. Está cargado de sentimientos positivos hacia el lugar donde se creció o en el que se es feliz, donde transcurre la vida con familiares, amigos y vecinos y donde cada quien quisiera permanecer. Siendo así, el pueblo o la ciudad se consideran como el hogar grande, por lo que es natural que todos quisieran verlo cada día más próspero, más bello, más ordenado y, por supuesto, que las decisiones sobre su futuro sean tomadas por los hijos del lugar y no por extraños. Es

por eso tambien que este **espíritu comunitario** hace que los vecinos deseen cumplir con las normas reguladoras no porque sean coactivas y tengan el respaldo de la fuerza pública, sino porque ellos mismos las han propuesto a fin de que la vida en común sea llevadera, ordenada y respetuosa.

La tendencia a que las ciudades vayan adquiriendo cada vez más importancia se asocia con su crecimiento físico y demográfico y con su poderío económico. El espíritu comunitario nace en los pueblos y villas, pero se mantiene en las ciudades más grandes, aunque a veces fraccionada nuevamente entre los barrios o zonas urbanas. Este espíritu tiende a conceder mayor poder al gobierno de la ciudad frente al gobierno central del país. "Nadie saber más de las necesidades y del modo de administrar los recursos de la ciudad que sus propios vecinos", éste es el criterio general. Por otra parte, el Estado debe aliviar cada vez más su carga de responsabilidad. La economía se ha internacionalizado y la política se ha complejizado tanto que un poder central que pretenda seguir monopolizando las decisiones terminará siendo muy deficiente.

El municipio tiene una problemática propia que es diferente de la regional y de la nacional y que requiere, por consiguiente, de una planificación y un criterio político diferente. Los principales aspectos que se deben atender en una ciudad tienen que ver con la distribución de las zonas residenciales, comerciales, industriales y deportivas-recreativas, con la seguridad de las personas y de las edificaciones, con el orden del tránsito, con la salud pública, con el equilibrio ambiental, etc.

Actualmente los principales problemas que enfrentan los núcleos urbanos, tanto los pequeños como los medianos y grandes, y que tienden a fortalecer los lazos comunitarios, están relacionados con el deterioro de la calidad de vida provocado por la contaminación química, la polución atmosférica, el ruido, etc. Estos nuevos enemigos de la ciudad requieren de una lucha colectiva que relega a las diferencias partidarias, religiosas, deportivas, etc. a un plano secundario.

V.2.- POLITICA Y MUNICIPIO

Desde el punto de vista político la importancia del municipio es fundamental. Por el prestigio histórico que tiene y por haber sido el ámbito donde se desarrollaron inicialmente los anhelos libertarios y antiabsolutistas, el gran político francés Gambetta dijo de ellos que "son las entrañas de la democracia", y de los vecinos dijo que "son los ciudadanos que se hallan en la raíz del Estado". En efecto, el poder organizado localmente y enfrentado de alguna manera con el poder central, sea por la vía de los hechos de armas o sólo en la competencia de atribuciones, estaba ya bien definido en tiempos de la Revolución Francesa.

El poder municipal se caracteriza por estar más fundado en la afectividad de los vecinos que en sus necesidades; más en la cooperación fraternal que en la asociación política o religiosa; su ámbito es más natural y espontáneamente formado que el ámbito de la sociedad nacional o el de los partidos. También es más fácil asociarlo a áreas geográficas determinadas por el suelo y el clima, pues está muy ligado a las condiciones ecológicas.

Desde el punto de vista de la organización de los poderes políticos, el municipio representa un cuarto poder, que viene después de los clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero su fuerza depende de cómo esté relacionado con el gobierno central y de cuán democrático sea éste. En los regímenes federales los municipios pierden fuerza frente a los gobiernos provinciales y éstos ocupan la relación principal con el poder central; en los regímenes unitarios, sin embargo, la relación es directa y sin interferencias. Los municipios suelen estar vinculados al poder central por medio del Senado, pero en el Paraguay no ha sido así, ya que desde la creación de las municipalidades la relación fue establecida a través del Poder Ejecutivo, lo cual les resta autonomía.

El poder local sufre en tiempos de dictadura pues los regímenes autoritarios son fuertemente centralizadores y tienden a suprimir las autonomías. Esto ocurrió en nuestro país durante el período stronista, en el que el Ejecutivo designaba a los intendentes y éstos, en todos los casos, eran los mismos dirigentes del partido del gobierno. De esa manera el partido se mezcló con el gobierno de la ciudad y destruyó los lazos comunitarios suplantándolos por las relaciones partidarias. El sentimiento de fraternidad vecinal quedó fracturado y desapareció el modo de vida en que predominan las relaciones de vecindad, de familia, de amistad, sin poder ser reemplazados con la misma calidad por la actividad partidaria. Hasta los edificios municipales que servían para encuentros festivos, veladas artísticas y competencias quedaron desiertos y estas actividades, si no desaparecieron, tuvieron que realizarse separadamente en locales de iglesias, de clubes privados o en las "seccionales" del partido del gobierno.

La tarea actual es, pues, recuperar la fortaleza comunitaria de las municipalidades y robustecer su autonomía decisional. Una nueva ley electoral que permita las elecciones locales para el cargo de intendente dará, sin duda, mucho más fuerza democrática a los municipios y, a la larga, se podrá eliminar la partidización de las autoridades comunales y reemplazarla por otras cualidades, tales como el compromiso afectivo con el lugar, con el progreso comunitario y con el ejercicio de la fraternidad sin sectarismo. Se podrá, en suma, reemplazar el "correligionario" por el "compueblano".

En el Paraguay el municipio tiene un gobierno autónomo, según está consagrado en el art. 17 de la Constitución Nacional, por lo tanto la municipalidad tiene poder de gobierno legislativo y ejecutivo en su jurisdicción territorial o **ejido**.

La práctica de otorgar autonomía a los poderes locales como la municipalidad se conoce con el nombre técnico de **descentralización**, y ésta puede darse en diversos aspectos. Por ejemplo, hay descentralización política cuando el gobierno central del Estado delega poderes y funciones en los gobiernos locales; es administrativa cuando se otorga al gobierno comunal la facultad de generar sus propios recursos, recaudarlos y aplicarlos a sus planes políticos y sociales; es cultural cuando cada ciudad o región puede utilizar oficialmente su dialecto, enseñarlo en las escuelas, emplearlo en los medios de comunicación, etc.

Pero esta autonomía se concede recién cuando las comunidades han alcanzado un cierto grado de desarrollo demográfico, social, económico y cultural; cuando pueden organizarse y manifestar responsablemente su voluntad. Por eso la autonomía local nace formalmente de una decisión política del gobierno central, aunque provocada por la demanda de la comunidad organizada.

V.3.- LOS COMICIOS MUNICIPALES

Desde el punto de vista político no existe autonomía verdadera sin elecciones libres. Si la comunidad no puede elegir libremente sus autoridades la descentralización política no se produce realmente. Es por esto que el régimen de la Ley 1.294/87 concede solamente una autonomía parcial a los municipios, puesto que les permite elegir a sus Juntas Municipales pero no a los intendentes. Y lo mismo puede decirse de la elección de las autoridades de las Juntas Comunales de Vecinos, las cuales -como ya se comentara antes-, y según el ambiguo texto del art. 75, deberán ser "nombrados" por el intendente, no especificándose si "nombrar" significa poner a las personas electas por los vecinos en posesión de sus cargos, o significa que el intendente tiene la potestad de designar las personas que ocuparán los cargos establecidos en el art. 78. En el primer caso sería un procedimiento democrático, pero en el segundo sería un régimen autoritario y, lamentablemente, en la mayoría de los casos predomina la segunda interpretación.

Cuando una nueva ley electoral imponga el sistema electivo también para los intendentes, se producirá el inicio de la descentralización completa de los municipios, lo cual significará nuevas responsabilidades para los vecinos porque tendrán que demostrar que son capaces de discernir quién, de entre ellos, es el mejor para administrar los intereses comunitarios sin subalternizarlos a los suyos propios, a los de

su partido, su religión, su club deportivo o su barrio.



MIEMBROS FUNDADORES:

Luis Manuel Andrada Nogués, Víctor Báez Mosqueira,
Juan Manuel Benítez Florentín,
Juan Félix Bogado Gondra, Enrique Bordenave,
Esteban Caballero Carrizosa, Juan Carlos Galaverna,
Miguel Angel González Casabianca, Juan G. Granada,
Astrid Gustafson, Domingo Laíno, Carmen de Lara Castro,
Juan Manuel Marcos, Adolfo Ruffo Medina,
Adalberto Mongelós, Oscar Paciello, René Recalde,
Carlos Romero Pereira, Miguel Abdón Saguier,
Eduardo San Martín (Q.E.P.D.), Ilde Silvero,
Alejandro Stumpfs, Celso Velázquez, Fernando Vera,
Aldo Zuccolillo.

PRESIDENTE:

Juan Manuel Marcos

DIRECTORIO:

Juan Félix Bogado Gondra, Juan Carlos Galaverna,
Astrid Gustafson, Juan Manuel Marcos,
Fernando Vera, Aldo Zuccolillo.

CONSEJO GENERAL:

Luis Manuel Andrada Nogués, Juan Manuel Benítez Florentín,
Juan Félix Bogado Gondra, Esteban Caballero Carrizosa,
Juan Carlos Galaverna, Miguel Angel González Casabianca,
Astrid Gustafson, Domingo Laíno, Juan Manuel Marcos,
Adalberto Mongelós, Oscar Paciello, René Recalde,
Carlos Romero Pereira, Miguel Abdón Saguier,
Ilde Silvero, Alejandro Stumpfs,
Celso Velázquez, Fernando Vera, Aldo Zuccolillo.

DIRECTOR EJECUTIVO:

Esteban Caballero Carrizosa.

COORDINADOR:

Arístides Escobar Argaña.

SECRETARIA ADMINISTRATIVA:

Maria Mercedes Galarza.

ASISTENTE:

Alan Nuñez.