

Esta obra centra su atención en una contribución iuspublicística romana que pauta importantes elementos de la herencia cultural latina: el municipio. Se analiza la institución del municipio romano, tomando en cuenta su concepción y rasgos esenciales para, seguidamente, sentar las pautas de su recepción en Hispanoamérica, a fin de comprender las potencialidades de la región para desarrollar su legado. Se explica cómo el municipio hispanoamericano manifiesta elementos de resistencia de su esencia romanista, con énfasis en la autonomía en sus múltiples sentidos e implicaciones y la inevitabilidad de la articulación local de signo republicano. El reto que suponen las demandas internas crecientes y la búsqueda de espacios de inserción y pervivencia en los complejos escenarios nacionales y globales evidencian la urgencia de encontrar las mejores soluciones posibles, para lo cual resulta lógico comenzar por aquellos elementos que hacen parte de la tradición y los rasgos inherentes a la institución local.



Hernández Aguilar



Alfonso Caveda



Caicedo Quiroz



Municipio romano y municipio hispanoamericano: ruptura y continuidad.
Potencialidades para la construcción de un modelo alternativo



E'ETECAM

Municipio romano y municipio hispanoamericano:

ruptura y continuidad

Potencialidades para la construcción de un modelo alternativo

Orisel Hernández Aguilar
Duniesky Alfonso Caveda
Rosangela Caicedo Quiroz



Municipio romano y municipio hispanoamericano: ruptura y continuidad. Potencialidades para la construcción de un modelo alternativo

Orisel Hernández Aguilar
Duniesky Alfonso Caveda
Rosangela Caicedo Quiroz



Recepción: 17-05-2024
Aprobación: 20-08-2024

Web of Science/Core Collection

Municipio romano y municipio hispanoamericano: ruptura y continuidad. Potencialidades para la construcción de un modelo alternativo

Diseño: Ing. Erik Marino Santos Pérez.

Traducción: Prof. Dr. C. Ernan Santiesteban Naranjo.

Corrección de estilo: Prof. Dra. C. Leydis Iglesias Triana.

Diagramación: Prof. Dr. C. Ernan Santiesteban Naranjo.

Director de Colección Ciencias sociales: Prof. Dr. Carmen Patricia Tello Aguilar.

Jefe de edición: Prof. Dra. C. Kenia María Velázquez Avila.

Dirección general: Prof. Dr. C. Ernan Santiesteban Naranjo.

© Orisel Hernández Aguilar

Duniesky Alfonso Caveda

Rosangela Caicedo Quiroz

Sobre la presente edición:

Primera edición

Esta obra ha sido evaluada por pares académicos a doble ciegos

Lectores/Pares académicos/Revisores: 0077 & 0098

Editorial Tecnocientífica Americana

Domicilio legal: calle 613sw 15th, en Amarillo, Texas. **ZIP:** 79104, EEUU

Teléfono: 7867769991

Fecha de publicación: 29 agosto de 2024

Código BIC: LAFR

Código EAN: 9780311000708

Código UPC: 978031100070

ISBN: 978-0-3110-0070-8

La Editorial Tecnocientífica Americana se encuentra indizada en, referenciada en o tiene convenios con, entre otras, las siguientes bases de datos:





Contenido

Acerca de los autores.....	1
About the authors.....	2
Resumen	3
Palabras clave	3
Abstract	3
Key words.....	3
Capítulo 1. El municipio en el derecho público romano: concepción y rasgos esenciales	4
1.1. ¿Por qué retomar el estudio del municipio desde el paradigma romano?	4
1.2. Precisiones sobre la naturaleza del municipio y su imbricación en la República Romana	5
1.3. La participación popular como elemento constitutivo-consustancial a la existencia-pervivencia del municipio.....	10
1.4. La autonomía como la manifestación de la libertad-voluntad popular esencial al funcionamiento del municipio.....	13
1.5. La articulación en una federación como la consecuencia de la existencia del municipio en la república.....	16
Capítulo 2. Hispanoamérica: sus especiales potencialidades para expresar el legado municipal romano.....	19
2.1. Una necesaria contextualización: Hispanoamérica	19
2.2. El sistema de derecho de Hispanoamérica: su relación con el derecho romano.....	22
2.3. Antecedentes de la tradición municipal romanista en Hispanoamérica	26
Capítulo 3. El municipio hispanoamericano: elementos de resistencia del legado romano	32
3.1. La concepción contemporánea del municipio: entre el cambio y la resiliencia	32
3.2. El municipio como instancia participativa: sentido y contrasentido en la lógica actual.....	42
Capítulo 4. La autonomía del municipio hispanoamericano: sentido e implicaciones.....	55
4.1. La noción de autonomía municipal: su valor sintético y transversal.....	55
4.2. Las manifestaciones de la autonomía en el plano organizativo: desde el diseño institucional hasta la regulación jurídica interna.....	57
Capítulo 5. La articulación municipal en el sentido republicano: condicionantes y potencialidades	75
5.1. Los fundamentos de la idea de articulación municipal en la disyuntiva ante el sentido que debe tener la presencia de la institución en el entramado estatal	75



5.2. Las relaciones inter y supra municipal: realidad y perspectivas de cara a la articulación republicana	80
Referencias	93

Acerca de los autores

Orisel Hernández Aguilar (oriselh@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-3533-1646>)

Profesora Titular de Derecho Romano e Historia General del Estado el Derecho en la Universidad Hermanos Saiz Montes de Oca, Pinar del Río, Cuba. Licenciatura en Derecho por la Universidad Hermanos Saíz Montes de Oca, de Pinar del Río. Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, por la Universidad de La Habana (2011). Máster en Estudios Hispánicos, por la Universidad de Cádiz (2013). Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de La Habana (2016).

Duniesky Alfonso Caveda (dalfonsoc@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>)

Doctor en Ciencias Pedagógicas por la Universidad de Pinar del Río, Cuba. Magíster en Ciencias de la Educación. Profesor titular y director de planificación y gestión académica de la Universidad Bolivariana del Ecuador.

Rosangela Caicedo Quiroz (rcaicedoq@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0737-9132>)

Doctora en Medicina. Doctora en Ciencias Pedagógicas por la Universidad de Oriente Santiago, Cuba. Vicerrectora de Investigación y Vinculación con la Sociedad, en la Universidad Bolivariana del Ecuador.

About the authors

Orisel Hernández Aguilar (oriselh@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-3533-1646>)

Professor of Roman Law and General History of the State and Law at the Hermanos Saiz Montes de Oca University, Pinar del Río, Cuba. Law Degree from the Hermanos Saiz Montes de Oca University, Pinar del Río, Cuba. Master in Constitutional and Administrative Law, University of Havana (2011). Master in Hispanic Studies, University of Cadiz (2013). Doctor of Juridical Sciences, University of Havana (2016).

Duniesky Alfonso Caveda (dalfonsoc@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0001-7889-8066>).

Doctor in Pedagogical Sciences from the University of Pinar del Río, Cuba. Master's degree in Educational Sciences. Professor and Director of Planning and Academic Management at Universidad Bolivariana del Ecuador.

Rosangela Caicedo Quiroz (rcaicedoq@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0737-9132>)

Doctor in Medicine. Doctor in Pedagogical Sciences, Universidad de Oriente Santiago, Cuba. Vice Rector of Research and Liaison with Society, Universidad Bolivariana del Ecuador.

Resumen

Esta obra centra su atención en una contribución *iuspublicística* romana que pauta importantes elementos de la herencia cultural latina: el municipio. Se analiza la institución del municipio romano, tomando en cuenta su concepción y rasgos esenciales para, seguidamente, sentar las pautas de su recepción en Hispanoamérica, a fin de comprender las potencialidades de la región para desarrollar su legado. Se explica cómo el municipio hispanoamericano manifiesta elementos de resistencia de su esencia romanista, con énfasis en la autonomía en sus múltiples sentidos e implicaciones y la inevitabilidad de la articulación local de signo republicano. El reto que suponen las demandas internas crecientes y la búsqueda de espacios de inserción y pervivencia en los complejos escenarios nacionales y globales evidencian la urgencia de encontrar las mejores soluciones posibles, para lo cual resulta lógico comenzar por aquellos elementos que hacen parte de la tradición y los rasgos inherentes a la institución local.

Palabras clave: derecho romano, municipio, Hispanoamérica, institución local.

Abstract

This work focuses its attention on a Roman *iuspublicistic* contribution that is a guideline for important elements of the Latin cultural heritage: the municipality. The institution of the Roman municipality is analyzed, taking into account its conception and essential features, in order to establish the guidelines of its reception in Latin America, with the purpose of understanding the potentialities of the region to develop its legacy. It is explained how the Hispano-American municipality manifests elements of resistance of its Romanist essence, with emphasis on autonomy in its multiple senses and implications and the inevitability of local articulation of republican sign. The challenge posed by the growing internal demands and the search for spaces of insertion and survival in the complex national and global scenarios show the urgency of finding the best possible solutions, for which it is logical to begin with those elements that are part of the tradition and the inherent features of the local institution.

Key words: Roman law, municipality, Hispanic America, local institution.

Capítulo 1. El municipio en el derecho público romano: concepción y rasgos esenciales

1.1. ¿Por qué retomar el estudio del municipio desde el paradigma romano?

Al genio romano, se le atribuyen en materia jurídica aportes significativos. Sin embargo, en el examen de aquellos que han generado consenso, se evidencia un desbalance en favor de las instituciones de derecho privado, soslayando la trascendencia de las categorías de derecho público. El interés que motiva estas páginas está centrado precisamente en una contribución *iuspublicística* romana que pauta importantes elementos de la herencia cultural latina aun en nuestros días: el municipio.

Esta institución constituye una de las novedades propias de la concepción romana de la República que le permiten superar a sus predecesoras. Según Lobrano (2009), la diferencia de fondo entre la experiencia política griega y la experiencia *iuspublicística* romana radica, precisamente, en el paso “*dallo Stato-città allo Stato municipale*” [del Estado-ciudad al Estado-municipal] (p. 16). Este parecer es compartido por el municipalista Carrera (1905), quien concibe al municipio como una creación netamente romana. Según él, “Débase al genio romano, la organización municipal, como primera cristalización de las instituciones políticas locales (...) [pues en] los tiempos de la Ciudad-estado, no existía el Municipios” (Carrera, 1905, p. 15) y, justamente, “Por no haber concebido el genio griego la idea de Municipio, nunca pasó de la Ciudad-estado...” (Carrera, 1905, p. 17).

La grandeza municipal trasciende a su primera formación y llega por medio de la conquista y colonización a pueblos de distintas latitudes. En la región latinoamericana, al decir de Martí (1891), “El municipio es lo más tenaz de la civilización romana, y lo más humano de la España colonial (...) y por los municipios, en las más de las colonias, entró en la libertad la América. Esa es la raíz y esa es la sal, de la libertad: el municipio. Él temple y ejercita los caracteres, él habitúa al hombre al estudio de la cosa pública, y a la participación en ella, y a aquel empleo diario de la autoridad por dónde se aquilata el temple individual, y se salvan de sí propios los pueblos”.

La necesidad de una construcción local fuerte, en medio de la mundialización de todos los aspectos de la vida moderna, es la única respuesta posible a la incontenible tendencia hacia la

globalización. Esta, basada en lo transnacional y en un esquema de integración-homogenización, produce un proceso de uniformismo personal, que desdibuja la peculiaridad de los sujetos y sus sociedades conllevando al empobrecimiento cultural. Frente a ello, sostiene Brewer (2004, p. 16), la alternativa pasa por el desarrollo, en paralelo, de otra tendencia mundial pero enfocada al rescate de los “lugares”, donde se identifica la singularidad de los individuos, es decir, se vuelve a la persona, en su pertenencia a un lugar, revalorizando lo “lugareño” y la vecindad.

En la fundamentación de esta posición, González (2004), define la “lugarización” como el conjunto de “todos los procesos que revalorizan a lo local” (p. 6), cuya peculiaridad estriba en evocar un sentido que “va mucho más allá del ámbito administrativo y que envuelve una nueva dimensión de lo local, una revalorización de la naturaleza de la localidad, un cambio cualitativo en el ecosistema o hábitat comunitario” (p. 6). Por ende, supone una vinculación personal con el “el espacio territorial íntimo y cercano donde se desenvuelven la mayor parte de las actividades del ser humano” (González, 2004, p. 6) ya sea en “una aldea, un pueblo, un barrio o un condominio. Siempre será, necesariamente, un espacio geográfico limitado en su tamaño, de tal manera que la gente pueda establecer relaciones interpersonales” (González, 2004, p. 7). Esa relación de integración y pertenencia comunitaria resignifica al territorio –lugar- por el valor de este para el conglomerado humano que los habita.

En la construcción de esa alteridad deseada, humanista y diversa dentro de la unidad necesaria, adquiere relevancia el legado municipalista romano, cuya recepción en Hispanoamérica, aun en medio de las circunstancias de nuestro tiempo, es merecedora de un detenido análisis por sus reservas inherentes. Para conocer y analizar con perspectiva la esencia y potencialidades de la institución ha de examinarse su génesis y, precisados los aspectos que la hacen ser tal, procurar la precisión de aquello que persiste hoy y que, luego de identificado, puede ser retomado.

1.2. Precisiones sobre la naturaleza del municipio y su imbricación en la República Romana

La síntesis de aquello que le confiere un carácter específico a la República respecto a la democracia reside en su naturaleza societaria. La extensión de las reglas de este contrato a la organización política del *populus* se corrobora en citas conocidas de Gayo y Cicerón, las cuales

arrojan luz sobre las diversas implicaciones de esta genial teoría que se hacen extensivas a la institución municipal.

En el pasaje de las «Instituciones» III.154 sobre el origen y la naturaleza jurídica del contrato de sociedad, Gayo afirma: “*Sed ea quidem societas. Id est quae nudo consensu contrahitur, iuris gentium est, itaque inter omnes homines naturali ratione consistit*” [Esta sociedad de que tratamos, esto es, la que se constituye por simple consensualidad, es de derecho de gentes, por consiguiente, vale para todos los hombres por razón natural] (Samper, 2000, p. 279).

En concordancia con esta idea, Suárez (2016) sostiene que para el jurista romano “el contrato de sociedad es una institución que surge del orden natural. Es fácil observar como muchas especies de animales se asocian para conseguir sus intereses naturales comunes: generalmente la persecución y captura de sus presas. El instinto natural de los seres vivos crea sociedades de ayuda y protección mutua. En este contexto, los hombres, en su condición de seres naturales, con independencia de su nacionalidad, se unen para lograr, mediante su esfuerzo, fines e intereses comunes. La sociedad no es una mera asamblea. La sociedad es, por naturaleza, un contrato consensual de aportación para la consecución de finalidad común” (p. 51-52). Por tales razones, las formas de organización social, dentro de las que se incluyen la República y los municipios siguen ese esquema.

Con notable congruencia con este parecer, Cicerón expone en «*De Republica*» I.25 “*res publica id est res populi. Populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communionesociatus*” [la cosa pública es la cosa del pueblo, no es pueblo toda congregación de hombres formada de cualquier manera, sino solamente la reunión cimentada en el pacto de justicia y en la comunidad de intereses y utilidad] (Mai, 1848, p. 71).

Al decir de Hecksweiler (2013) la noción romana de *res publica* no designa la República en el sentido moderno del término, ni siquiera el Estado; es la 'cosa del pueblo', en contraposición a lo privado (*res privata*), y designa a este pueblo como una organización político-legal donde cada ciudadano, por su estrecha unión con la comunidad, es solidario con los demás, y se garantiza así su propia libertad y, al mismo tiempo, la del Estado. De esta afirmación, sobresalen la

identificación de la República con el pueblo, su carácter jurídico y ordenado en forma societaria y la relevancia para esta organización de dos elementos: la consensualidad jurídica y la utilidad común a toda la sociedad.

El vínculo de la *Respublica* con el concepto jurídico de pueblo se infiere, incluso, etimológicamente, pues esta es, literalmente, la cosa del pueblo. Este colectivo no era alienado en otro individuo o institución, dada la ausencia de representación, en el sentido moderno del término, en el derecho romano. Ello se expresa en que dicha comunidad organizada de los ciudadanos romanos ostentaba, por ejemplo, “capacidad jurídica, plena e ilimitada, pudiendo ser titular no solo de derechos patrimoniales, sino poderes de potestades personales (“dominica potestas”), pudiendo ser instituido heredero, propietario de bienes muebles e inmuebles, y capaz de concertar (Serrano, 2015, p. 25).

La unidad con la que se manifiesta la pluralidad de hombres e intereses articulados dentro de la noción de *populus* se alcanza por su carácter jurídico y ordenado bajo la forma societaria. En otro fragmento de la citada obra de Cicerón, «De Republica» VI.13, se recuerda que las repúblicas son “*concilia coetus que hominum iure sociatati*” [agrupaciones de hombres unidos por el vínculo del derecho]. Esta tesis concuerda con el Título IV del Libro III del Digesto de Justiniano. En el texto se alude a las categorías *universitas* y *corpus* para indicar la *societas*, como ente unitario y concreto. Además, se refrenda que la sociedad tiene manifestación tanto desde el punto de vista del derecho público, como desde la perspectiva del derecho privado.

La doble implicación de la institución también se corrobora en la sentencia de Gayo en «Digesto» III.4.1.1 “*Quibus autem permissum est corpus habere collegii societatis sive cuiusque alterius eorum nomine, proprium est ad exemplum rei publicae habere res communes, arcam communem et actorem sive syndicum, per quem tamquam in re publica, quod communiter agi fierique oporteat, agatur fiat*”. [Más a los que se permitió corporación de colegio, sociedad, o de otra cosa cualquiera con este nombre, les es propio tener, a ejemplo de la República, bienes comunes, caja común, y apoderado o síndico, por medio de quien, como en la República, se trate y haga lo que deba tratarse y hacerse en comunidad] (García, 1889, p. 321). Al respecto Trisciuglio (2013)

refiere que esta cita muestra que la *societates publicanorum* y las ciudades se inspiraron en un modelo corporativo común, que por tanto estaba circulando entre lo 'privado' y lo 'público'".

La particularidad de la ligadura cívica, que por medio del recurso societario da lugar a una construcción política, trasciende al espacio físico de la ciudad para otorgarle centralidad a su sentido humano. Según Spagnuolo (1999), “*Insomma, è certo possibile e lecito rintracciare nella riflessione romana una distinzione concettuale tra la «città di pietre» e la «città degli uomini», l’idea che solo questa sia da vero una civitas*” [En definitiva, es ciertamente posible y legítimo trazar en la reflexión romana una distinción conceptual entre la "ciudad de las piedras" y la "ciudad de los hombres", la idea de que sólo esto es verdaderamente una *civitas*] (p. 22). Por ello este autor reproduce la afirmación de Di Siviglia de que “*una civitas è una moltitudine di uomini raccolta da un vincolo di società e così detta dai cives*” [una ciudad es una multitud de hombres reunidos de un vínculo de sociedad y así llamados por los *cives*] (Spagnuolo, 1999, p. 23).

Esa voluntad concurrente y continuada soporta el modelo de derecho público romano, haciéndolo posible por medio de la igualdad jurídica, que no material, por conducto de la condición de ciudadano. “Ciertamente, no se trata de una igualdad de fortunas ni de inteligencias, sino de derechos y deberes (...). Sin esta igualdad jurídica no hay libertad, en el sentido antiguo de facultad para participar en la esfera política, ni menos aún gobierno del pueblo” (Rivera, 2006, p. 376).

Todo ese entramado, responde a una finalidad de bien común. En «De Republica» I,32 se propugna que: “*Et vero negant oportere indomiti populi vitio genus hoc totum liberi populi repudiari: concordi populo, et omnia referente ad incolumitatem et ad libertatem suam, nihil esse immutabilius, nihil firmitus*” [Dicen que si este pueblo está unido y dirige todos sus esfuerzos inviolablemente a la salud y a la libertad común, no hay nada más fuerte ni más permanente; que esta unión necesaria es muy fácil en una república combinada de manera que cree un interés común a todos].

La razón legitimadora de esta asociación de hombres con intereses privados, presumiblemente diferenciados, obedece a que esta forma de organización presenta una solución eficiente, participativa, para conducir a la articulación de las distintas voluntades concurrentes en un

proyecto, inclusivo, dentro del cual los ciudadanos pueden procurar su utilidad individual a través de la utilidad colectiva. Un análisis de las características esenciales de la causa de las *societas* permite resaltar, a través de la lectura conjunta de los dos niveles conectados del *ius publicum* y del *ius privatum*, la relación fundamental, para la ciencia jurídica, entre la utilidad singular y la búsqueda de la utilidad común de los miembros, como comprueba Onida (2011-2012) en un extendido estudio.

Este esquema republicano, como consustancial al orden natural y funcional a los intereses populares, será observado en toda la organización republicana romana incluyendo a su extensión a la condición de “Estado municipal”. La naturaleza de *res publica* del *municipium* es reconocida en las fuentes epigráficas, como apunta Cellurale (2009), quien remite al “jurista Servio hijo citado en Festo, p. 126 L., s. v. “*Municeps*” (p. 42).

En alusión a la segunda parte de esa cita Humbert (1978, p. 8) señala que el *municeps* primitivo reuniría en sí dos aspectos casi contradictorios, *civitas romana* y pertenencia a un Estado distinto del romano. Estos dos elementos, a su juicio, no son para Servio una simple yuxtaposición, ni es probable que se sucedan en el tiempo: al contrario, son inseparables.

En ello estriba la singularidad del régimen romano en su extensión, como sostiene Rivera (2006, P. 376), en que por conducto del componente jurídico de la definición de *respublica* como *societas* puede darse paso a la armonización entre el patriotismo romano y el cosmopolitismo. Testimonia esta opinión Cicerón, («De Republica» I.32, al señalar: “*quid est enim civitas nisi iuris societas?*” [¿Qué es en efecto una ciudad, sino una participación igual de la justicia?]. La solución adoptada por los romanos tuvo su grandeza en el hecho de no representar una ruptura con su lógica institucional propia, concibiendo que “cada municipio es una república porque cada municipio tiene su *populus* y, entonces, su derecho (...) [por lo que] la *respublica* romana es integrada por el conjunto de las repúblicas municipales” (Lobrano, 2007, p. 25).

De lo expuesto se pueden extraer tres efectos fundamentales y que distinguen a la institución municipal, aún hoy, luego de importantes alteraciones a la teoría general del Estado moderno que lo distancian del modelo republicano-municipal romano: se trata de su carácter participativo, autónomo y federativo.

Asimismo, conviene entender que cuando se alude a municipios, no se trata de una forma única pues, en razón de su elemento humano, son diversos, y como parte de un decursar histórico, se presenta por medio de instituciones temporalmente ubicadas. Ello supone una complejidad que no es menester profundizar en este estudio, pero si reconocer para admitir que no se aborda una creación estática, sino dialécticamente evolutiva, siempre en la línea que pautan sus principios: la libertad, la transformación dentro de la voluntad de la colectividad y su pertenencia articulada a la República Romana.

1.3. La participación popular como elemento constitutivo-consustancial a la existencia-pervivencia del municipio

El pueblo que integra la ciudad es, por razón de su estructura societaria, el titular colectivo del poder de dicha agrupación. De hecho, su intervención, mediante el consentimiento originario, es la desencadenante de la organización asumida, y la preservación de este, la razón de la perdurabilidad de los lazos que los unen como colectividad ordenada. La voluntad del grupo humano constituido en *populus* se expresa por medios diversos instituidos a tal fin por el acuerdo general con fuerza de ley.

Dicho poder soberano tiene un alcance bien definido en Roma. La potestas es una categoría central para la comprensión del derecho público romano. No como un fin en sí misma, sino como la condensación de un ideario republicano –entiéndase participativo popular– transversal a todas sus instituciones. En tal sentido Fernández (1999, p. 25) apuntaba que la potestas podía ser asumida como equivalente a soberanía. Ella constituye la voluntad política de la sociedad y esta pertenece al *populus* en su conjunto.

La entidad primigenia de esta atribución del pueblo romano, significaba “la reunión de los hombres dispuestos para la guerra, compuesto por todos los varones libres que han alcanzado la pubertad y pueden vestir la toga viril. Después pasó a significar los ciudadanos reunidos en asambleas para elegir magistrados, votar las leyes y actuar en ciertas causas de apelación criminal” (Burillo, 2010, p. 13).

Para diferenciar las maneras y consecuencias de la expresión de la voluntad popular en su ejercicio del poder es conveniente retomar la distinción hecha por Bonfante entre el «lado positivo» y el «lado negativo» de la soberanía. Según este autor, el calificativo «positivo» se refiere al obrar encaminado a generar los resultados deseados en la vida pública, en tanto el vocablo «negativo» se refiere a aquellas conductas por medio de las que se procura impedir o retrotraer un acto (Catalano, 1980, p. 238).

En cada uno de los casos indicados la actuación popular podía realizarse directamente por el pueblo o indirectamente por medio de los magistrados. Esto da lugar a una peculiar distinción entre “*il potere (che poi sarà chiamato “sovrano”) di comandare le leggi e il potere (che pio sarà chiamato “esecutivo” di governare)*” [el poder (que luego se llamará "soberano") para ordenar las leyes y el poder (que piadosamente se llamará "ejecutivo" para gobernar)] (Lobrano, 2008).

En consecuencia, el pueblo en sus municipios dispone de instituciones de distinto signo para ejercitar su potestas. Su manifestación se hace patente por cuanto ella vincula, en un sentido u otro. Sobre este particular debe precisarse, aunque se retoma más adelante, que la organización de las distintas comunidades no era idéntica aun cuando en su estructura fundamental “los poderes se comparten entre magistrados, senado y asambleas a semejanza de la organización político-republicana” (López-Rendo, 2010, p. 342).

La condición de mandatarios de los magistrados obedece al rol asignado a estos en la articulación del proceso que constituye el ejercicio de poder, el cual se estructura de manera la voluntad colectiva, tiene naturaleza de mando y cuya administración se confía a los mandatarios, quienes tienen un poder de gobierno (Lobrano, 2012). De ahí que la condición de los gobernantes sea la de cooperadores intermediarios, que sirven para viabilizar el actuar de otros, en este caso, la pluralidad de hombres que constituye el *populus* (Lobrano y Onida, 2016).

Siendo de este modo, el mandato público conlleva a la presencia de los mecanismos eleccionarios y revocatorios que garanticen la condición de mandatario, titular del poder, del pueblo. Por ende, los magistrados deben ser considerados en "potestas" del pueblo siguiendo el modelo intrapotestativo del hijo de la familia o del esclavo frente al padre o el amo, siguiendo a Paulo

«Digesto» L.16.215 (“*Potestatis verbo plura significantur: in persona magistratum, imperium; in persona liberorum, patria potestas; in persona servi, dominium*” [Con la palabra potestad se significan muchas cosas: tratándose de la persona de los magistrados, imperio ; en cuanto a la persona de los hijos, patria potestad ; y respecto a la persona del esclavo, dominio]). Ello supone que el "jefe" sigue siendo el pueblo y los magistrados son los "administradores" de la *res publica*, a modo de “gestores sociales”. Por tanto, sintetiza Hecksweiler (2013) "*si le peuple ne peut pas se prononcer sur la cité, il n'est pas libre; et si les magistrats ne lui rendent pas compte de leur gestion, il y a inversion des rapports de soumission*" [si el pueblo no puede pronunciarse sobre la ciudad, no es libre; y si los magistrados no le reportan para su gestión, se produce una reversión de las relaciones de sumisión].

La creación de su propio derecho, por parte de la municipalidad, resulta igualmente expresiva de la trascendencia otorgada a la voluntad popular. Aunque en el siguiente apartado se trata con mayor detenimiento este asunto, es menester, en cuanto a lo que aquí ocupa la atención, puntualizar que la intervención popular en el establecimiento de las normas que ordenan el cuerpo social es expresión del régimen societario. Las reglas a seguir en el desenvolvimiento comunitario deben estar consagradas por el mismo *consensus iuris* que transversaliza a la figura.

En cuanto a los institutos participativos de carácter «negativo», esto obedecen a la misma lógica derivada de la titularidad del poder. Por ello, en su fase directa, este se asienta en una concepción que defiende que la facultad colectiva de oposición puede ser usada en cualquier momento y para enfrentar disímiles cuestiones que atenten contra su dominio.

Rousseau sostiene en el «El Contrato Social» que “no se puede ofender a uno de los miembros ni atacar al cuerpo, ni menos aún ofender al cuerpo sin que los miembros se resistan” (Libro I, Capítulo VII). Al respecto de su extensión a los municipios, Humbert (1978) asevera: “*La garantie fondamentale du citoyen romain et de lui seul -avant les extensions tardives de la fin de la République-, la provocatio ad populum, protège contre la coercitio des magistrats les cives sine suffragio à l'égal des citoyens de plein droit*”. [La garantía fundamental del ciudadano romano y de él solo -antes de las tardías ampliaciones del fin de la República-, la *provocatio ad*

populum, protege contra la *coercitio* de los magistrados la *cives sine suffragio* como igual a los ciudadanos de pleno derecho] (p. 280).

Por su parte, el poder negativo indirecto, reside en manos del tribunado. La peculiaridad de esta magistratura radica en que se encuentra facultado para impedir con el «*veto*» o «*intercessio*» cualquier acto contrario a la soberanía popular, fungiendo como “conservador de las leyes y del poder legislativo” que –en el modelo romano– equivale a velar por la voluntad expresada en las asambleas populares (Catalano, 1980, p. 233). Siguiendo esta idea, Rousseau apuntaba que solo con el establecimiento de los tribunos puede asegurarse la constitución de un verdadero gobierno y una verdadera democracia («El Contrato Social», Libro IV, Capítulo V). Aun cuando no existe una magistratura similar a esta en la estructura municipal originaria, en tanto los municipios hacen parte de la República como sistema, era posible a los *munícipes* reclamar su tutela. De ello da cuenta el que, en 270, los *munícipes* Campani, los amotinados de Rhegium, invocaron el *auxilium* de los tribunos y lo obtuvieron (Humbert, 1978, p. 280).

1.4. La autonomía como la manifestación de la libertad-voluntad popular esencial al funcionamiento del municipio

La autonomía puede ceñirse, estricto *sensus*, a la capacidad de darse normas propias. No obstante, estando el sentido de la misma en procurar la autodisposición, ella trasciende tanto al plano organizativo, como al de la tutela jurídica del cuerpo social. Es decir, las normas ordenan la estructuración orgánico-política y las reglas de convivencia de la sociedad local. En el caso del municipio romano, la procedencia de dichos dictados legales puede ser propia o externa, siendo estas aceptadas, libremente, por la voluntad general.

Los objetivos funcionales de la institución municipal marcan la natural presencia y conservación de un diseño marcado por la asimetría. Se respetan los caracteres propios preexistentes de los pueblos incorporados en tal concepto, ya que la finalidad no es la absorción, sino mantener un nivel de autoctonía que no haga en extremo gravosa la pertenencia al sistema, de manera que, haya hegemonía sobre la base de un consenso y un funcionamiento ordenado. De ahí que

Arangio-Ruiz (1998) considera a los municipios uno de los modos de afirmación de la hegemonía romana.

La traducción de lo antes expuesto al plano organizativo-funcional se percibe en una configuración flexible del diseño institucional. En su obra, Humbert (1978) sistematiza con suficiencia las fuentes disponibles y ha consolidado un consenso notable en la doctrina en torno al hecho de que una característica definitoria del municipio es su capacidad de trazar su organización interna según los usos que marca la tradición cultural en la que está inserta la comunidad municipalizada (García, 2001 a, pp. 129-139).

Como consecuencia, sostiene Spagnuolo (1999), “*Vario era anche l'assetto istituzionale dei municipi (...) Altrettanto vario il grado di autonomia interna*” [La estructura institucional de los municipios también fue variada (...) Igualmente el grado de autonomía interna fue variado] (p. 65-66). Esto motivado porque se preservan los *iura civitatis* propios, admitiendo la subsistencia de las magistraturas, senados y asambleas populares originarias (Taddei, 1972).

Las asambleas populares tuvieron diferente denominación, según la división que les servía de base, y a ellas correspondió la elección de los magistrados locales, la función legislativa y la adopción de todo linaje de acuerdos relativos a los asuntos de su competencia. Por su parte, los magistrados locales también tenían singularidades, sobre todo, son relevantes aquellos que conciernen a la presencia de atribuciones competenciales diferenciadas (Torrent, 2008).

Como parte del mismo proceso de aproximación a Roma y del particular desarrollo histórico de cada comunidad, la idea de autonomía se preserva aun en medio de la paulatina acomodación parcial o total a los modos organizativos romanos (Martino, 2002, p. 728). Este proceso es un resultado natural, multifactorial, de la interrelación de Roma con sus municipios y la evolución de ambos, por ello afirma Taddei (1972) “*Che nel processo di questa assimilazione essa non seguí un disegno preordinato, ma il naturale sviluppo storico delle cose*” [Que en el proceso de esta asimilación no sigue un plan predeterminado, sino el desarrollo histórico natural de las cosas] (p. 93).

La representación jurídica de esta realidad se expresa en un sensible pluralismo normativo. Examinando el fragmento de Aulo, en «*Noctes Atticae*» 16.13.6: 3, Gagliardi (2016) concluye que la mención al *fundus fieri* da a entender la existencia “de un procedimiento sobre la base del cual determinadas comunidades aceptaban aplicar determinadas leyes del derecho romano. Específicamente, los municipios romanos no estaban obligados a aplicar leyes romanas, a excepción de las que hubiesen aceptado expresamente. Se entiende que, para el erudito del siglo dos d.C., fuera de esas leyes romanas aceptadas, los municipios mantenían un derecho local propio diferente del romano”.

El mismo autor, analizando el pasaje de «*Pro Balbo*» 8.21 de Cicerón considera que, en virtud de la Lex Iulia del 90 a.C. se disponía la concesión de la ciudadanía a los latinos y los itálicos solo si estos aceptaban convertirse en municipios en condición de *fundi fieri*, lo que suponía aceptar no solo una o varias leyes romanas específicas, si no todo el sistema de derecho privado romano (Gagliardi, 2016). De esta lectura, podría extraerse una generalización errada sobre la supervivencia del derecho local, que es preciso esclarecer.

Para comenzar, Torrent (2010), deja sentado que la ley institutiva municipal era una en cada caso, aunque se encuentren regularidades en las que corresponden a un periodo dado. Por su propia esencia, estas leyes contienen mayoritariamente derecho romano de carácter administrativo y procesal, lo que las hace propicias a ser admitidas al suponer una ventaja para el municipio a la par que deja espacio para la producción jurídica interna en otros ámbitos distintos de los tratados en ella.

La tesis que sostienen García (2001 a) y Torrent (2008) respecto a la particularidad de las leyes municipales en territorio ibérico, tal como el caso referido en «*Pro Balbo*», se encuentra asociada a la romanización previa de dichos enclaves y a la petición generalizada de ciudadanía romana dichos municipios, a lo cual se encuentra solución por la vía indicada. Incluso en tales supuestos, como aprecia Jaques en el capítulo 93 de *Irni*, aunque esta declare subsidiario al *ius civile* para todo aquel asunto no reglado en el estatuto municipal, se admite implícitamente que pueda hacerse uso de los *instituta* locales, siempre y cuando, estos no contradigan lo previsto por la ley (García, 2001 b, p. 136).

Estas dos manifestaciones de la autonomía son la síntesis de la forma asociativa de constitución de la organización política, pues si ella resulta de la voluntad colectiva de los miembros, corresponde por tanto a estos, determinar las formas a adoptar, incluso si estas suponen la adopción de estilos provenientes de otro origen.

1.5. La articulación en una federación como la consecuencia de la existencia del municipio en la república

De la forma y naturaleza del vínculo jurídico que une a los municipios al resto del entramado iuspublicístico romano se ha generado un debate mucho más extenso y menos pacífico que el referido a los anteriores ámbitos de su desenvolvimiento. En este sentido, ha prevalecido la tesis de Mommsen (1893) que termina por consolidar una idea de federalismo, pensada desde el moderno modelo estatal y erróneamente atribuida al pensamiento romano, que considera al *municipium inserto* en un entramado de relaciones de carácter centralista y uniformista. Según este autor, en Roma se experimenta “la transformación de la confederación de ciudades en un Estado unitario” (Mommsen, 1893, p. 128). En una amplia exposición describe el que, a su juicio, fue un proceso acaecido a consecuencia de la expansión territorial aparejada a la extensión de la ciudadanía a las distintas comunidades (Mommsen, 1893, p. 130-ss).

No conteste con este parecer, De Martino (1973), sobre la base de fuentes literarias y epigráficas que dan fe de la fundación en régimen federal de los municipios, admite el *foedus* en la base de la ciudadanía municipal. En sentido análogo, Beloch (1926) procura explicar la creación y dinámica municipal por medio del análisis de los *foedus* constitutivos de *municipium*. Para ello, asimila el alcance de tales actos al de los contratos (Vertrag) en contraposición con el de los tratados que impliquen la formación de alianzas (Bündnis).

Si bien ambas tesis tienen limitaciones en ellas se avanza en el sentido de comprender la tesis alternativa a la de Mommsen, la cual sostiene la presencia en Roma de un sistema único, federativo-municipal, que se forma a través de una pluralidad de eventos y una secuencia de fases de aproximación, pero según una lógica constante (Lobrano, 2004, p. 176). Este proceso continuo estará marcado por momentos claves como la guerra latina, la guerra social y la extensión de la

ciudadanía a todo el Imperio (Lobrano, 2004, p. 171). Por esa misma razón, el análisis de los *foedus* y las leyes municipales debe ser puesto en contexto dentro de este movimiento gradual y ascendente.

El sustento de esta convicción parte de su plena coherencia con la identidad municipal, resultante del vínculo societario. En razón de ello, además de las manifestaciones internas –participación y autonomía- ya analizadas, la voluntad social debe proyectarse hacia lo externo. Cellulare (2009) enfoca este asunto a partir de la referencia de Gelio, «*Noctes Atticae*» 16,13,6, según la cual los *cives Romani* de los *municipia* son un *populus* obligado, según las leyes del pueblo romano solo en la medida de su consentimiento. De ello, sobresale que solo la voluntad de los *munícipes* les obliga, en los términos por ellos aceptados, respecto a Roma y les confiere un particular vínculo que supone la condición de miembro de la sociedad local y de integrante de la República.

La ubicación del municipio, entonces, como parte integrante, activa, pero con identidad propia, proviene de la doble condición en que aceptan los *munícipes* su integración a Roma. Como apunta Humbert (1978), en la referencia a *Servius Sulpicius Rufus*, Festo 126 L se señala que el *municeps* poseía dos condiciones aparentemente contradictorias: la *civitas* romana y la pertenencia a un estado distinto del Estado Romano. Estos dos elementos no son en modo alguno una simple yuxtaposición, al contrario, son inseparables.

En correspondencia con esta idea, Servio califica a ese estado distinto del municipio, la palabra *res publica* (Humbert, 1978, p. 8). Es así que Roma se instituye en una “república municipal”, una *respublica de respublicae, un populus de populi* (Cellulare, 2009). Cada municipio es una república y todos ellos, aunados por la integración de su elemento humano y la intervención de este en la vida pública en el ámbito local y general de la organización política, conforman la República.

Además de lo anterior, que se centra en el vínculo de Roma y sus municipios, debe abordarse la relación entre estos por separado. Manteniendo su apreciación del derecho público romano, Mommsen (1893) refiere que “Roma no permitía dentro del territorio adonde se extendía su poder, ni que las diversas comunidades dependientes de ella celebraran entre sí pactos íntimos”

(p. 479). Sin embargo, Blázquez (2006) apunta, a modo de ejemplo, como el puente de Alcántara, “fue costado por once municipios en tiempos de trajano, entre los años 105 y 106”.

La concepción societaria que explica la naturaleza del municipio y de la República no permite otra cosa que sustentar que la articulación entre los elementos aludidos es de tipo federal, no unitaria y que, por la intermediación de la voluntad del cuerpo social, las relaciones entre las partes de esta estructura política podían presentar formas diversas dentro de su lógica esencial y en una dinámica obviamente cambiante en el tiempo según las circunstancias presentes.

Capítulo 2. Hispanoamérica: sus especiales potencialidades para expresar el legado municipal romano

2.1. Una necesaria contextualización: Hispanoamérica

La importancia de contextualizar el criterio de selección en virtud del cual este estudio ha optado por centrar la atención en Hispanoamérica puede entenderse del sentido mismo del infinitivo utilizado. Según el diccionario de la Real Academia Española (2021), contextualizar es la acción de situar algo en un determinado contexto, siendo el contexto, en una de sus acepciones, el “entorno físico o de situación, político, histórico, cultural o de cualquier otra índole, en el que se considera un hecho”. Se trata entonces de ubicar, siguiendo distintos parámetros, un algo.

Para comprender la pertinencia de enmarcar los estudios en ciencias jurídicas debe tomarse en consideración que esta área del saber, como la de cualquier ciencia social, estudia dinámicas donde el componente humano es la clave y sobre las cuales influye todo el entorno que las rodea. De ahí que, Gómez (2003) sostenga que la “determinación del ámbito espacial de la disciplina tiene singular importancia a la hora de llevar a cabo un análisis científico de la misma” (p. 7).

En cuanto al particular que se aborda en estas líneas la cuestión reside en fijar el sentido que se otorga al área comúnmente denominada “Hispanoamérica” y, a partir de ello, argumentar las razones por las cuales se considera esta como el cuadro idóneo para ceñir las reflexiones a realizar.

Desde la geografía se ha generado una abundante producción relacionada con la categoría “región”. Aun en la diversidad apreciable sobre el tópico, Rodríguez y Manent (2016) suscriben que “todos los conceptos de región pueden ser utilizados” (p. 101), pues “todos esos conceptos son medios para conocer la realidad, o bien en un aspecto espacial específico o en una dimensión totalizante” (Rodríguez y Manent, 2016, p. 101). Esa misma pluralidad de sentido obliga a que, de cara a su empleo, “explicitemos lo que estamos queriendo y que tengas un cuadro territorial adecuado a nuestro propósito” (Rodríguez y Manent, 2016, p. 101). Así pues, la región sería una extensión territorial, delimitada en base a una serie de características comunes determinadas en base a ciertos criterios asumidos como referencia.

El renovado interés y la relevancia de asumir enfoques regionales en las construcciones científicas y teóricas actuales es reconocido por Czerny (2008) cuando admite que “El siglo XXI ha empezado con grandes cambios en cuanto a la percepción y a la importancia dadas a las regiones y a las sociedades regionales” (p. 20). La aludida autora en su exposición pone en el centro de atención dos elementos fundamentales que subyacen a la significación adquirida por la región: la fuerza que proviene de preservar su identidad y la relevancia para ello de sus sociedades locales. En palabras de Czerny (2008): “La existencia y desarrollo de las regiones en la era de la globalización depende de su fuerza vital, de su nivel de identidad y de la vulnerabilidad de las sociedades locales” (p. 23).

En este trabajo hay plena coincidencia con la apreciación antes apuntada. La supervivencia en el vigente panorama globalizador pasa por saber preservar y aprovechar las singularidades propias. Para ello, resulta de utilidad una articulación regional que ponga la atención en el fortalecimiento de las estructuras locales hispanoamericanas mediante la determinación y potenciación de aspectos compartidos dentro de la herencia jurídico-cultural común.

La configuración como región de Hispanoamérica estriba, fundamentalmente, en razones de índoles históricas y culturales. Delgado (1956) hace una síntesis bastante completa al respecto cuando indica que “Hispanoamérica, en efecto, más que un continente geográfico, es un contenido histórico cultural, es una sola y la misma cultura, que tiene origen, formación, desarrollo y concreción definitiva dentro de un proceso histórico fundamentalmente único y común a todas las regiones hispanoamericanas” (p. 233).

El parecer anterior, por cuanto fija los criterios de unidad regional en aspectos histórico-culturales, coincide con la perspectiva asumida por la geografía cultural (Claval, 1999). Aunque esa denominación abarca distintas escuelas y planteos epistemológicos, su vínculo a la ciencia geográfica es indiscutible, pues “el objeto de estudio de la geografía cultural no es distinto que el de la geografía a secas. Pero a diferencia de otros, el enfoque que privilegia la óptica cultural intenta mantener unido el objeto de su estudio: el espacio, sin separar los componentes naturales de los sociales (...) El enfoque cultural asume que la realidad espacial es compleja y que todo

espacio es producto tanto de los fenómenos de la naturaleza como de la actividad de los grupos sociales” (Fernández, 2006, p. 220).

Por ello, Hispanoamérica, aunque de manera general sea asumida como la región de América colonizada por España, que agrupa a las naciones del continente en las que se habla mayoritariamente el idioma español, a saber, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, es mucho más que eso. La identidad hispanoamericana es el resultado de un largo y sumamente complejo proceso de transculturación, con signos originarios singularizadores y enriquecedores de las traspolaciones recibidas.

Con acierto describía Martí (1985) esa mixtura que da lugar a una nueva identidad. Decía este autor que “interrumpida por la conquista la obra natural y majestuosa de la civilización americana, se creó con el advenimiento de los europeos un pueblo extraño, no español porque la savia nueva rechaza el cuerpo viejo; no indígena, porque se ha sufrido la injerencia de una civilización desbastadora, dos palabras que, siendo un antagonismo, constituyen un proceso; se creó un pueblo mestizo en la forma que, con la reconquista de su libertad, desenvuelve y restaura su alma propia. Es una verdad extraordinaria: el gran espíritu universal tiene una faz particular en cada continente. Así nosotros, con el raquitismo de un infante mal herido en la cuna tenemos toda la fogosidad generosa, inquietud valiente de una raza original, fiera y artística” (p. 8).

En el mismo orden, Monelos-Callens (2009) señala que “desde la Conquista los destinos de España y América han quedado ligados de una manera que ni la independencia ha sido capaz de cortar. (...) El hispanoamericanismo condensa este vínculo que se ve sostenido y reforzado en el tiempo por la historia en tanto relato, la lengua, las migraciones en ambas direcciones y las redes culturales e intelectuales” (p. 41). Como bien se indica, la relación de influencias ha sido constante y recíproca, aunque mediaran periodos de mayor o menos acercamiento y de relativo predominio por una de las partes, y los elementos en que se manifiesta variados.

Los comunes denominadores históricos, culturales, idiomáticos y jurídicos que comparten los países de la región, y que soportan su identidad como tal, fueron razones de peso para la elección de esta como el marco en el cual desarrollar las reflexiones que se suceden. En ese sentido se ha

asumido la visión de la región como una comunidad de naciones vinculadas por una tradición histórica, de contenido religioso, cultural y jurídico, que las hermana (Sepich, 1949) aun en su gran riqueza de matices.

Ello favorece el operar, en cuestiones jurídicas como la que aquí interesa, con fuentes legales y doctrinales que guardan cierta proximidad y dentro de un mismo sistema de derecho, de manera que las regularidades y conclusiones que se precisen sirvan a todos, al provenir de orígenes compartidos y ser comprensibles en términos comunicacionales y aceptables culturalmente.

Siguiendo la misma lógica expuesta, es menester detenerse a precisar el contenido de ese macroelemento de la unidad regional que es el sistema de derecho, y el lugar que ostenta en su configuración el derecho romano, antes de dirigir toda la atención a una particular institución de este como lo es el municipio.

2.2. El sistema de derecho de Hispanoamérica: su relación con el derecho romano

La consagración de la categoría sistema de derecho se debe en buena medida a la obra de los juristas dedicados al derecho comparado. Su mérito reside en constatar, desde la perspectiva comparatista, que la diversidad de ordenamientos existentes en el mundo podría ser reagrupada en forma ordenada siguiendo unos criterios lógicos, predefinidos y suficientes. Al respecto Gastán (1968) sintetiza el razonamiento seguido exponiendo que “Si el derecho es vida, y si el jurista debe apoyarse fundamentalmente en la realidad, ante el hecho de la existencia de una veintena de estados con sus regímenes jurídicos propios, en un mismo continente y con una misma lengua, el jurista —y de modo especial el comparatista— no puede por menos de preguntarse si aquellos regímenes responden a concepciones jurídicas comunes y si, por encima de sus diferencias, integran una unidad superior, es decir, un «sistema jurídico» propio o una «familia de derechos»” (p. 209).

Un hito inicial en este sentido lo marcó el Congreso de París de 1900 cuyo desarrollo, al calor del cosmopolitismo de principios del siglo XX, “impactó también la imaginación geográfica y los mapas mentales de los abogados y de la disciplina jurídica” (López-Medina, 2015, p. 118). Desde la metodología asumida en ese cónclave se viene tratando de reunir bajo rubricas diversas a los

ordenamientos jurídicos existentes. Los términos empleados para ese fin han sido, en lo fundamental, “sistemas jurídicos”, “sistemas de derecho” o “familias de derechos”.

La utilización de la denominación “sistemas jurídicos” y, en menor medida, la de “sistemas de derecho” tropieza, en ocasiones, con la confusión de que se asocian a la idea de ordenamientos propios de cada país, puesto que estos tienen carácter de sistema. Por su lado, la noción de “familias de derechos” o “familias jurídicas”, como señala López (2008), supone asumir que dentro de una familia hay tanto "padres" como "hijos", siendo el rol de "hijos" atribuido a los países de la periferia global (p. 14). En correspondencia con lo antes expuesto, se ha preferido en esta investigación hacer uso de la expresión “sistema de derecho”.

Las notas comunes que subyacen a la configuración de estos conjuntos, sea una u otra su denominación, pasan por ostentar cierta uniformidad en cuanto a los grandes principios informadores de una determinada estructura jurídica, los moldes técnicos e históricos sobre los cuales elabora sus distintas soluciones jurídicas, la naturaleza de sus fuentes, sus métodos de aplicación y otros particulares semejantes (Fernández, 2004, p. 156). La amplitud y multiplicidad de criterios a fijar como referentes para el agrupamiento traen como consecuencia que dicha tarea sea compleja y sus resultados susceptibles de cuestionamiento o variación desde enfoques provenientes de otras perspectivas.

Entre las clasificaciones existentes, que siguen inspiraciones disímiles, hay un primer elemento de relevancia para este estudio, el hecho de que los países del área hispanoamericana quedan siempre en el mismo grupo. Véase como en la clasificación resultante del Congreso Internacional de Derecho Comparado de París estaban comprendidos en la de “derecho francés” (David, 1953); para Sarfatti (1945) pertenecen al género de las codificaciones de tipo romano; para Arminjon et al. (1950) están ubicados en el grupo francés; da Silva Pereira (1954) los declara pertenecientes al grupo de los romano-cristianos; Carbonnier (1960) asume que integran los derechos continentales, como parte del grupo francés; Castán (1957) los incluye entre los derechos de tipo latino; y David y Jauffret-Spinozi (2017) declaran su inserción en la familia romano-germánica.

Si se mira en busca de regularidad el elemento de unidad bajo el cual se ampara cada autor para fundar su elección al posicionar a los ordenamientos hispanoamericanos se aprecia que estos

oscilan entre alusiones a su carácter “occidental”, “continental”, “francés” y “romano”. La identidad cultural occidental está fuera de toda discusión, aun cuando su extensión no parece suficiente para restringir una clasificación más allá de en un primer momento. Por su parte, las referencias “continental” o “francesa” resultan estrechas para abarcar una realidad que desborda el continente europeo y la influencia francesa, por lo que es preferible, la de “romanista” para situar las legislaciones que tuvieron recepción del Derecho romano y obedecen a su inspiración (Gastán, 1968, p. 2014).

Lo antes dicho no implica renunciar a reconocer, en cualquiera de las clasificaciones expuestas, originalidad a los derechos de Hispanoamérica en relación con los restantes derechos del mismo sistema o familia, por el contrario, se limita a admitir que se comparten ciertas concepciones y tradiciones jurídicas por preservarse entre las partes un vínculo histórico-cultural que hace posible una relación dialogante y de retroalimentación. Por tales razones, el concepto “sistema de derecho” “ha ido evolucionando y adquiriendo una redimensión en que cada vez más se vincula no solo a consideraciones técnico-jurídicas sino, además, lingüísticas y culturales, en su más amplia dimensión. En ese sentido se habla crecientemente de las relaciones entre áreas jurídicas (el *rechtskreise* de los alemanes) y las áreas culturales (el *kulturskreise*)” (Fernández, 2005, p. 157).

Precisamente en argumentos de este tipo se funda también la especial ubicación que se atribuye al carácter “romanista” del sistema de derecho en que se insertan, como subgrupo, los países hispanoamericanos. En primer lugar, para esclarecer este juicio debe dejarse sentado que el derecho romano es, según Rinaldi (2007), el “sistema jurídico elaborado por los romanos, recopilado por Justiniano, sistematizado y actualizado por las diversas escuelas romanísticas posteriores, recepcionado por las codificaciones modernas, que sirven de común denominador jurídico y cultural para la mayoría de los pueblos de la tierra” (p. 135).

Esta opinión se corresponde, en lo esencial, con la reflexión de Guzmán (1976) para quien “el derecho romano no ha terminado de cumplir su papel en la historia y sería erróneo considerarlo relegado a sólo servir como instrumento de primera importancia y eficazísimo para la formación del jurista moderno” (p. 74). En similar sentido se pronuncia Margadant (1986) quien detalla el

desarrollo de la segunda vida del derecho romano, en un texto de igual nombre, cuyo fin ha cedido paso a una tercera que transcurre en la actualidad.

La existencia del sistema romanista “estuvo hasta el siglo VI d. C. y todavía más allá de esta fecha, en Occidente, hasta el siglo XVIII, estrechamente ligado a la utilización de la lengua latina; esta relación se atenuó con las codificaciones modernas” (Catalano, 2004, p. 26). En Hispanoamérica la referida atenuación es moderada por la unidad que provee al lenguaje jurídico la preservación de un idioma común. No obstante, la independencia y la producción en materia de derecho a raíz de ese proceso supuso que ese grupo de naciones perfilara rasgos propios, aun dentro del mismo sistema.

Con tal premisa, se puede sostener su inclusión en el sistema de base romanista, toda vez que se ha aceptado que en “cada sistema jurídico (por ejemplo, en el sistema romanista), se puede individualizar también subdivisiones sobre la base de elementos étnicos (...) [o] en razón de particulares condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas” (Catalano, 2004, p.27). Las peculiaridades que determinan el criterio de conformación de Hispanoamérica como región ya fueron abordadas en el epígrafe anterior, y a ello se suman, las que se ciñe estrictamente al plano jurídico. La relevancia de percatarse de la común adscripción de los ordenamientos involucrados a un grupo propio, con personalidad definida, dentro del sistema romanista reside en que ofrece unas referencias generales comunes para abordar el análisis de instituciones jurídicas particulares y, sobre esas bases, proyectar con cierta homogeneidad su perfeccionamiento.

Así, la procedencia histórica del derecho romano recepcionado en Hispanoamérica pasa, en lo fundamental, por la colonización de España y la influencia cultural de la codificación francesa, y sienta los fundamentos de su pertenencia al sistema de tal signo. No obstante, luego de la creación de los estados hispanoamericanos independientes, la producción jurídica de la región tiene un decursar propio y genuino. Ello irá lógicamente acompañado por la acogida de progresos provenientes del mismo sistema, la penetración de ideas de otras influencias jurídico-culturales y la resistencia a patrones externos que, desde su rol dominante en el mundo moderno, procuran insertárseles.

En esa dinámica de desarrollo, crecimiento, recepción y resistencia la raigambre romanista, que se distingue por su flexibilidad, es clave. Tomando en cuenta esa tesis, Burillo (2010) afirma que “si el Derecho romano fuera olvidado en el estudio del derecho moderno, habría llegado el momento de hablar de crisis, pero no del derecho romano, sino de la conciencia jurídica moderna (...) [pues] La eficacia del derecho romano no está en su valor absoluto, en ser *ratio scripta* para las relaciones de la vida, porque estas son, hoy día, en múltiples aspectos, muy distintas de las romanas, sino en el aprendizaje para ser *iuris prudentes* con los medios que nuestro derecho nos ofrece en las situaciones de la vida actual” (pp. 7-8).

Por ende, Guzmán (1976) considera que la tarea de los romanistas estriba en “emprender la búsqueda de una coyuntura que permita al derecho romano desplegar su potencialidad latente que solo espera oportunidades, para que el futuro ordenamiento que se requiera se edifique sin su prescindencia” (p. 75). Con esa directriz como guía la presente investigación se aboca al examen de los elementos que en la municipalidad hispanoamericana pueden ganar en calidad, de reactivarse en ellos la fuerza germinal y genética que le es propia por su origen romano. A tal fin, y antes de proceder con el estudio de la realidad jurídica actual, conviene una rápida síntesis que ponga en antecedentes la forma en que se ha desenvuelto la tradición municipal romanista en la región.

2.3. Antecedentes de la tradición municipal romanista en Hispanoamérica

La continuidad entre el municipio romano y el municipio español ha sido ampliamente estudiada, dando lugar a tesis favorables (de Azcárate, 1979) y contrarias (Sánchez, 1943). Siguiendo la línea de reflexión que se ha venido exponiendo, en la gestación histórica de un sistema de derecho de raigambre romana sería contradictorio considerar que, respecto a esa institución en singular, hay un quiebre absoluto de la tradición.

La recepción de la municipalidad en el Nuevo Mundo está dada por la empresa colonial. En Hispanoamérica se implanta una variante de esta con los rasgos propios de la Castilla de los siglos X-XII. La explicación a esta circunstancia “la encontramos en el hecho de que no existían disposiciones concretas para la conquista-descubrimiento, por lo que recurrieron a la aplicación

de procedimientos análogos a los utilizados en épocas lejanas en la península, implantando en América el único sistema local que les era común: el régimen municipal castellano” (Orduña, 2003, pp. 232-233).

Desde el punto de vista jurídico, se corrobora la ascendencia romanista en las normas ordenadoras de esta realidad, marcadas por la presencia, no solo de disposiciones propiamente locales heredadas de esa influencia, sino por la relevancia adquirida en el ordenamiento de Castilla por el derecho romano recepcionado en Las Siete Partidas. Al respecto Guzmán (1991) refiere que “al descubrirse y conquistarse América estos territorios quedaron incorporados en la corona de Castilla; con ello, el derecho de ese reino fue extendido también a los nuevos territorios. En 1505 la Ley 1 de Toro había fijado el orden de prelación de fuentes castellanas, que, en primer lugar, incluía a los fueros municipales, en seguida a las pragmáticas y a los ordenamientos reales, y finalmente a las Partidas; en caso de deficiencia de ley debía recurrirse al monarca. Este orden fue repetido por la Nueva Recopilación de 1567 y, ya en las postrimerías del antiguo régimen, por la Novísima de 1805” (p. 209).

La evolución de la institución municipal bajo los designios metropolitanos en la región irá desenvolviéndose según ciertas regularidades que permiten dividirla en cuatro fases, asumiendo la opinión de Domínguez (1981). La primera transcurre durante el lapso fundacional y está signada por la inexistencia de normas preestablecidas. La segunda comprende el período que va desde la creación de las villas en Cuba hasta la mitad del siglo XVI y se distingue por la plasmación en capitulaciones o instrucciones de determinados principios normativos comunes relativos al régimen municipal. La tercera comienza con las leyes de pacificación y población de Felipe II y culmina con las reformas borbónicas de Carlos III. La cuarta pondría fin al tutelaje español con la emancipación, abriendo el escenario para que se transitara por senderos propios.

En ese decursar, bajo el dominio de la Metrópoli, se percibe una progresiva merma de los elementos de autonomía y libertad que distinguen la raigambre romana en las normas y en el espíritu que ordenan la vida pública. Por tal motivo, la idea de independencia abraza la necesidad de rescatar la continuidad alterada. En una hermosa síntesis, Bello (1843) señalaba que “herederos de la legislación del pueblo rey, tenemos que purgarla de las manchas que contrajo

bajo el influjo maléfico del despotismo; tenemos que despejar las incoherencias que deslustran una obra a que han contribuido tantos siglos, tantos intereses alternativamente dominantes, tantas inspiraciones contradictorias. Tenemos que acomodarla, que restituirla a las instituciones republicanas”. Por tales motivos se encuentra en el pensamiento político de muchos próceres, en el proceso libertario y luego en la constitución de las repúblicas, asociada a la aspiración de consagrar las libertades republicanas, la apuesta por asegurar el robustecimiento municipal y la construcción, a partir de los valores contenidos en ella, de la integración regional.

Miranda en publicación conjunta con MILL (1809), pesando en el escenario de la emancipación de la América española proyectaba que, aun cuando muchos altos cargos se vendrían abajo, subsistirían las magistraturas locales. Destacaba, además, los méritos de los cabildos para convertirse en la base del sistema nuevo que se habría de construir, dándole rango de organización elemental capaz de mantener en la empresa renovadora una seguridad contra la confusión.

Bolívar (1826), en el Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia, llamaba la atención sobre el rol esencial de las instituciones locales cuando remarcaba: “Tened presente, Legisladores, que las naciones se componen de ciudades y de aldeas; y que del bienestar de estas se forma la felicidad del Estado”. Esa comprensión sentaba la base del paradigma de confederación que defendiera en el Congreso Anfictiónico de Panamá, la cual se fundaría en pactos de derecho público (Bolívar, 1824), de manera que fuera posible a las naciones independientes estar ligadas “por una ley común que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador en un congreso general permanente” (Bolívar, 1982).

Berro, en 1861, como presidente del Uruguay, presentó un interesante proyecto de régimen municipal. En sus líneas fundamentales se contemplaba que las condiciones de que debía dotarse al municipio se sacaban de su propia naturaleza, de su necesidad y de su objeto; considerando para ello que tal instancia es un agrupamiento formado de familias establecidas en un territorio más o menos extenso, ligadas por intereses y necesidades comunes; de lo que resultaba que su creación no era arbitraria, sino que estaba determinada por ciertas circunstancias que producen esos intereses y necesidades (1966, p. 284). La importancia que atribuía a este asunto provenía de

su opinión de que “en las repúblicas es considerada como indispensable una gran dosis de libertad para alimento de las municipalidades” (Berro, 1966, p. 285), puesto que estas constituyen la condición de la salud de la vida republicana.

Sarmiento estimaba que “el poder municipal es poder primordial, el único que han conocido las sociedades antiguas, el único de los derechos romanos que se salvó de la barbarie de la conquista, el primero que se levantó en la Edad Media contra el feudalismo hasta producir las libertades modernas” (1961, p. 262). Por su intermediación se asegura la preservación de los valores que sustentaban la vida ordenada, pues “a los Cabildos [se debe] la conservación en América de las formas civilizadas que traían nuestros padres, y perdieran en el contacto con la barbarie sin la existencia de los Cabildos” (Sarmiento, 1883, p. 46).

Bilbao abogaba por hacer de las raíces clásicas el punto de partida para un sistema de gobierno único latinoamericano asumiendo que “la persona es sagrada, la *ciudad (civitas)* un templo, la ciudadanía un sacerdocio” (1868, p. 101). Según su percepción, fuertemente republicana, “Todo hombre es soberano y es por eso que tiene el derecho y el deber de pensar en la cosa pública (res-publica). Confiar en directores, en presidentes y legisladores absolutos, en tutelas que nos descarguen del trabajo, es abdicar la soberanía. (Bilbao, 2007, 316). En esos pilares se sustentaba su aspiración de “desvanecer las pequeñeces nacionales para elevar la gran nación americana” (Bilbao, 2007, 366).

Por su parte, Martí no solo aquilató la ascendencia romana de la municipalidad hispanoamericana, sino que defendió su autonomía en cualquier modelo de organización política cuando expresó que el Estado y la Federación “en las cosas de la ciudad nada tienen que hacer” (1975 a, p. 314) esgrimiendo que “la ciudad es reina y señora en lo que le atañe (...) lo que le pertenece por preeminencia natural” (1975 a, p. 316). Desde esta instancia se edificaba su noción de patria, que engloba a toda la humanidad a partir de “aquella porción de la humanidad que vemos más cerca, y en que nos tocó nacer” (Martí, 1992 a, p. 468), siendo por ello un eslabón esencial en la construcción ascendente de una sola América desde el Río Bravo hasta la Patagonia (Martí, 1992 b, p. 48).

Aun con esa riqueza de elaboraciones de filiación romano-municipalista y la ascendencia de sus autores, ha de reconocerse que el municipio republicano hispanoamericano no fue y no ha sido el resultado de una influencia única, ni ha sido uniforme en el tiempo y el espacio. En su configuración se encuentran matices de proveniencias diversas, entre las que se destacan las de la tradición romano-castellana, el modelo municipal de la España imperial, las tendencias derivadas de la Revolución francesa y el influjo norteamericano.

Del grado de presencia de la primera de las influencias señaladas se ocupa el resto de este estudio. Respecto a la segunda mencionada, vale apuntar, como sistematiza Albi (1955) en un capítulo de su voluminosa obra dedicado a “Las huellas del período imperial” (pp. 615-620) que esta es reconocible, fundamentalmente, en las supervivencias terminológicas varias y en la pervivencia, en el orden institucional, de la figura del síndico o procurador municipal.

En cierta medida, coincidiendo con rasgos del último período de la dominación hispana, se manifiesta una tendencia de los poderes centrales, imitando a los gobiernos ilustrados modernos, incluido el francés, a la verticalidad absolutista. Estos “quieren hacerlo todo por sí, quieren regular y disciplinar todo y, de ese modo, no dejan al pueblo adquirir ni la aptitud ni la disposición para hacer un buen uso de los derechos que el sistema liberal les confiere” (Berro, 1966, p. 296), lo que influye en la merma de funcionalidad de las instituciones locales. A ello ha de añadirse la adopción del “uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales” (Brewer-Carias, 2004, p.11).

Sobre la influencia norteamericana, que tendrá impacto con su notable apuesta por la eficiencia y la difusión de modelos de organización al servicio de tal finalidad, reflexionaba Carmona (1952) señalando, a modo de ejemplos concretos, como su ascendencia en la República Dominicana de 1916 a 1924 conllevó a que el régimen municipal se manifestara retrogrado y que en Puerto Rico el principio democrático hubiera sufrido grave quebranto.

Aun así, mientras se mantuvo un desarrollo municipal abierto a influencias dispares, no se renunció a la búsqueda de los resortes para la estructuración de un municipio propio. Desde 1938 se celebraron congresos interamericanos de municipios, que luego devendrían en iberoamericanos, en los que participaron las voces más autorizadas del momento. De estos



encuentros resultaron importantes recomendaciones, entre las que vale la pena considerar las reiteradas y crecientes alusiones a la necesidad de fortalecer la autonomía (Difalco, 2013, pp. 312-315). El sostenido pronunciamiento sobre esta cuestión esencial a la vitalidad municipal demuestra la dificultad enfrentada por las instituciones locales en la región para su afianzamiento. De hecho, en un completo estudio comparado, Albi (1955) arriba a la conclusión de que existe un “mal uso constante del vocablo «autonomía», que no suele ser, casi siempre, más que la expresión de un simple régimen autárquico local” (p. 59).

Las apuestas, de carácter diverso (Montecinos, 2005), por la descentralización, desde finales de la década del 70 y principios de los 80 del pasado siglo (Carrión, 2004), han situado a las municipalidades del área ante los retos propios de cada momento, asumiendo demandas crecientes a la par que procuran su inserción y pervivencia en complejos escenarios nacionales y globales. Semejantes imperativos han evidenciado la urgencia de encontrar las mejores soluciones posibles, para lo cual resulta lógico comenzar por aquellos elementos que hacen parte de la tradición y los rasgos inherentes a la institución local misma. Ese es el propósito de este estudio, partiendo del convencimiento de que el camino para edificar el cuerpo de las repúblicas hispanoamericanas, desde un sólido cimiento, comienza con unos municipios robustos, en lo cual la herencia romanista mucho puede contribuir.

Capítulo 3. El municipio hispanoamericano: elementos de resistencia del legado romano

3.1. La concepción contemporánea del municipio: entre el cambio y la resiliencia

Las teorizaciones sobre la subsistencia en el tiempo del municipio, según el modelo romano, son abundantes y muy diversas. El arribo a un consenso entre ellas resulta en extremo complejo. Por tal motivo, lejos de retomar una cuestión así de controvertida y con difícil solución, se ha optado aquí por un análisis del municipio actual en Hispanoamérica y la precisión de los elementos de este que, sean o no resultado de un tracto lineal, evidencian la pervivencia de rasgos esenciales de la institución en su configuración originaria.

Para comenzar con el empeño propuesto es menester examinar la naturaleza, la definición, los elementos y los fines de la institución municipal, así como el lugar que le ha correspondido en su inserción dentro del Estado contemporáneo.

Siguiendo la sistematización de Carmona (1962), las tendencias fundamentales que explican su naturaleza jurídica se pueden agrupar en: sociológicas, en sus variantes jusnaturalista, social-católica, del economismo municipalista y de corporativismo; y legalistas, que pueden ser, a su vez, de tipo individualista liberal, individualista intervencionista y administrativa. En cierta medida esta clasificación se corresponde con el criterio de Rosatti (1997) que distingue las posturas doctrinales en dos grupos: las que ven en el municipio el resultado necesario de las relaciones de vecindad, haciendo de este una comunidad primaria, y las que consideran que tal comunidad debe su existencia a su papel dentro de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.

La multiplicidad de elaboraciones termina por enunciar, en forma más o menos expresa, un posicionamiento entorno a dos aspectos claves: la concepción en sí del municipio y su relación con el derecho, lo que, a su vez, implica al poder del Estado. Estimar que se trata de una sociedad precedente a su reconocimiento por el Estado y el derecho le confiere entidad para reclamar de estos niveles sensibles de libertad; mientras que condicionar su creación a la voluntad política expresada en ley, restringe su desenvolvimiento y lo ubica como unidad al servicio del aparato de poder público.



De ambos posicionamientos hay evidencia en la legislación vigente en la región. En muchos casos, se elude al asunto intencionalmente o no, centrando la atención en la estructura organizativa a ese nivel y en otros se procura una conciliación no siempre lograda, entre uno u otro punto de vista, aunque se termine dando preponderancia a uno u otro.

Tabla 1. Relación de definiciones legales por países en Hispanoamérica

País	Definición
Chile (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículo 1. (...) Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio ...
Colombia (Ley 136 de 1994)	Artículo 1. Definición. El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley ...
Costa Rica (Código Municipal)	Artículo 1. El municipio está constituido por el conjunto de personas vecinas residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno municipal. Artículo 2. La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.
Cuba (Constitución de la República de Cuba)	Artículo 168. El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación...
República Dominicana (Constitución de la República Dominicana)	Artículo 199. Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.

Ecuador
(Ley Orgánica de
Régimen Municipal)

Artículo 1. El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, (...)

Artículo 2. Cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley.

El Salvador
(Código Municipal)

Artículo 2. El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno...

Guatemala
(Código Municipal.
Decreto Numero 12 de
2002)

Artículo 2. Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Honduras
(Ley de
Municipalidades)

Artículo 2. El Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos

México
(Constitución Política
De Los Estados Unidos
Mexicanos)

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Nicaragua
(Ley de Municipios)

Artículo 1. El territorio nacional para su administración se divide en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios. Las Leyes de la materia determinan su creación, extensión, número, organización, estructura y funcionamiento de las diversas circunscripciones territoriales.

El Municipio es la unidad base de la división político administrativa del país.

Panamá
(Constitución Política)

Artículo 229. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización municipal será

de Panamá)	democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.
Paraguay (Ley No. 3966 Orgánica Municipal)	Artículo 1. El Municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios... Artículo 4. El gobierno de un Municipio es la Municipalidad.
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículo 1. Gobiernos Locales. Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades... Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
Puerto Rico (Código Municipal de Puerto Rico)	Artículo 1.006. El municipio es la entidad jurídica de gobierno local, subordinada a la Constitución de Puerto Rico y a sus leyes...
Uruguay (Ley de Descentralización Y Participación Ciudadana)	Artículo 1. De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración. Artículo 2. El Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	

Fuente: Elaboración propia

Dentro del abanico de regulaciones existentes las más próximas a la perspectiva romanista son las que conceden preponderancia al elemento social sobre el jurídico-político institucional. La afinidad entre estas posturas parte del valor asignado a la categoría sociedad. El sociologismo municipal “lleva a imprescindibles consideraciones sobre las necesarias interrelaciones existentes

entre la base social y sus estructuras político-jurídicas, las primeras como soporte y sostén de las segundas” (Carmona,1962, p. 49).

El examen de las legislaciones del área refleja la primacía que ostentan las concepciones jurídico-administrativas respecto a este ente, aunque algunas de ellas incluyen aspectos de otras tendencias. En el punto de quiebre con esta posición se ubican las leyes que hacen distinción entre el municipio, como comunidad, y la municipalidad, como gobierno de esta (*V. gr.*: Costa Rica, Honduras y Paraguay), y las que asumen un criterio mixto en el cual se pondera la preexistencia de la sociedad local a la adopción por ella de una determinada forma de organización política autónoma (*V. gr.*: Cuba y Panamá).

Varias conclusiones se pueden adelantar a partir de lo anterior. En primer lugar, que no hay posicionamientos puros sobre la naturaleza de la institución, toda vez que la realidad se ha impuesto: se ha debido reconocer el indisoluble elemento social de la localidad, a la par que se refleja el nivel de influencia que, en su desenvolvimiento, ha venido teniendo el derecho impuesto por el Estado central. Como derivación de ello, en segundo orden, se colige que habrá disonancias en el diseño y funcionalidad de los restantes componentes de los municipios, según se dé preponderancia a uno u otro de los aspectos apuntados. En consecuencia, la resistencia del legado romano estará asociada a las manifestaciones en que se apueste por la prevalencia del enfoque social.

Del análisis previo se desprende, además, la trascendencia de un elemento no siempre valorado en toda su magnitud como la definición legal (Capella, 1963). Su relevancia está dada porque, de haberla, ella fija un posicionamiento del legislador sobre las aristas de la institución municipal que considera más relevantes, a los efectos de dejarlos fijados, y los criterios que respecto a los mismos se asumen.

Se formulen las disposiciones jurídicas, de una u otra forma, debe haber en esta presencia de aquellos aspectos de la municipalidad que le son esenciales. En esto también hay diversidad de opiniones. Hernández (2003) asume que los elementos que integran a esta entidad son los mismos que hacen parte del Estado, en general, aludiendo a territorio, población y poder, por la particular relevancia de comprender y asegurar la integridad y funcionalidad de las municipalidades.

Zuccherino (1992), por su parte, es del parecer que el territorio, la población, la descentralización política, las competencias y facultades municipales, la organización gubernativa, el ordenamiento jurídico, las facultades de normación, la autosuficiencia económico-financiera y la idoneidad técnica son, todos ellos, elementos fundamentales del municipio.

Puestas de ambas posiciones en la perspectiva del derecho romano, la segunda resulta más acertada. El punto de proximidad reside en que esta procura no reducir al municipio a un calco, en menor escala, de la construcción *iuspublicística* contemporánea, sino que defiende como inmanentes a tal categoría componentes que la hacen funcional *per se* (V. gr.: competencias, facultades de normación, autosuficiencia económico financiera e idoneidad técnica) y que expresan y garantizan su vinculación a los intereses de la colectividad humana que la vertebraba.

La pluralidad de elementos relacionados por Zuccherino (1992) pueden ser sintetizados en la autonomía. Se trata de asumirla como poder emanado del círculo de intereses de la colectividad asentada en un territorio determinado, la cual está dotada de capacidad de opción y decisión en relación con esos intereses y que la manifiesta por medio de la participación ciudadana en el gobierno. Ello justifica la preservación de la institución en los términos comúnmente percibidos por la colectividad y las potestades que tiene atribuidas (Cuchillo, 2003).

Tabla 2. Relación de elementos del municipio en leyes de Hispanoamérica

País	Elementos del municipio reconocidos legalmente
Guatemala (Código Municipal. Decreto Numero 12 de 2002)	Artículo 8. Elementos del municipio. Integran el municipio los elementos básicos siguientes. La población. El territorio. La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción. La comunidad organizada. La capacidad económica. El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar. El patrimonio del municipio.
Nicaragua (Ley de Municipios)	Artículo 1. (...) Son elementos esenciales del Municipio: el territorio, la población y el gobierno.
Perú (Ley Orgánica de	Artículo 1. (...) siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.



Municipalidades)

Puerto Rico
(Código Municipal de
Puerto Rico)

Artículo 1.006. (...) Los elementos esenciales del municipio son: el territorio, la población y la organización.

Uruguay
(Ley N° 19.272
Descentralización Y
Participación Ciudadana)

Artículo 1. (...) Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia

Los fines del municipio, tomando en consideración las relaciones que este mantiene con los distintos sujetos con los que interactúa, pueden clasificarse, siguiendo a Bellver (1924), en 6 categorías: fines conservatorios, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización; fines referentes a las personas: de seguridad, y de comodidad; fines respecto de los bienes y trabajo; fines en cuanto al territorio; fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas; y fines con respecto a la región. Todos ellos se alinean con el “bien común” que, en su integración al todo que es el Estado, le corresponde procurar.

La veracidad de las afirmaciones precedentes no debe desviar la atención respecto a que la motivación principal del actuar local ha de ser el dar respuesta, en primera instancia, a los intereses que se suscitan en su ámbito social y espacial. El grado de privilegio que se dé a tales razones en las normas, puede esgrimirse para defender una u otra dinámica funcional, ya sea más centrada en la gestión de las demandas propias o más en el sentido de fungir como auxiliar del aparato central.

Tabla 3. Relación de fines municipales reconocidos en leyes de Hispanoamérica

País	Fines municipales
Chile (Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículo 1. (...) cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Colombia
(LEY 136 de 1994)

Artículo 1. (...) y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio

Costa Rica
(Código Municipal)

Artículo 3. (...) La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.

Cuba
(Constitución de la República de Cuba)

Artículo 168. (...) con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

República Dominicana
(Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios)

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, (...) a los fines de obtener como resultado mejorar la calidad de vida, preservando el medio ambiente, los patrimonios históricos y culturales, así como la protección de los espacios de dominio público.

Ecuador
(Ley Orgánica de Régimen Municipal)

Artículo 1. (...) cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

Artículo 11. (...) Los fines esenciales del municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes: 1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; 3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y, 4. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

El Salvador
(Código Municipal)

Artículo 2. (...) gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente.

Guatemala
(Código Municipal.
Decreto Numero 12 de
2002)

Artículo 2. Naturaleza del municipio. (...) organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Honduras
(Ley de Municipalidades)

Artículo 14. La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes
Artículo 1. (...) Se organiza y funciona a través de la participación popular para la gestión y defensa de los intereses de sus habitantes y de la nación.

Paraguay
(Ley No. 3966
Orgánica Municipal)

Artículo 1. El Municipio (...) tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales.

Perú
(Ley Orgánica de
Municipalidades)

Artículo 4. Finalidad. Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción

Puerto Rico
(Código Municipal de
Puerto Rico)

Artículo 1.006. "...cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de sus habitantes."

Venezuela
(Ley Orgánica del Poder
Público Municipal)

Artículo 3. La autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado.

Fuente: Elaboración propia

La satisfacción más equitativa de las necesidades generales ha sido esgrimida como el fundamento para la relativa centralización del Estado contemporáneo. Según explica Tomás y Valiente (1995) “La centralización es una consecuencia de la tendencia a construir un poder ejecutivo fuerte, una verdadera administración activa encargada de gobernar con eficacia en todos los ámbitos. “La centralización administrativa –escribía Colmeiro en 1850- es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme”” (p. 591). La consecuencia de esto, para el municipio, fue la de restringir su potencia a la de una instancia administrativa más.

A pesar de ello, y ante el fracaso de tal modelo, se ha comenzado a preconizar la descentralización como la alternativa. Al respecto, Martínez (2011), manifiesta que “La descentralización puesta en marcha en América Latina desde los ochenta, como estrategia para hacer eficiente la gestión pública frente al agotamiento del modelo del estado robusto y paternalista, es un proceso contradictorio que transita entre el aumento de trasferencias fiscales, la elección directa de alcaldes y los dictados de directrices internacionales tendientes a fortalecer los gobiernos locales y, entre la incapacidad real de éstos para cumplir sus funciones” (p. 1). De lo que da cuenta tal reflexión es de las insuficiencias derivadas de la técnica seguida.

El municipio es una unidad, por ende, todos los aspectos que se han referido están concatenados. Su comprensión desde una lógica preponderantemente sociológica o legalista, condiciona la selección de los elementos que se le han de atribuir como esenciales y que pautarán su desenvolvimiento en el sistema de relaciones a que se integra dentro del aparato de poder. Una construcción de corte jurídico, se exteriorice expresamente o no, es la síntesis de la subordinación política y administrativa. Por su intermedio, se somete al mandato legal no solo la existencia del ente, sino sus posibilidades de actuación. Así pues, los cambios parciales (*V. gr.*: traspaso de competencias y recursos) no poseen, por sí solos, aptitud para transformar una dinámica que está entronizada en su concepción y su lógica de funcionamiento.

Defender la naturaleza social de las instituciones locales, no puede, por tanto, considerarse solo al nivel de las disposiciones que manifiesten tal parecer. El examen ha de ser más profundo, llegando a la consideración de su correspondencia con los restantes elementos previstos. En

cualquier caso, el nivel de afinidad de esta particular construcción con la percepción romana no ha sido total, dada la distancia entre los contextos en análisis. No obstante, en ella se encuentra la resistencia de la idea original. La defensa coherente de esta posición debe partir de conferirle peso decisivo a la voluntad de la colectividad que integra el municipio.

3.2. El municipio como instancia participativa: sentido y contrasentido en la lógica actual

Es común encontrar, en la doctrina y la legislación, alusiones a la especial vocación del municipio para canalizar la manifestación de la voluntad popular. Por razones diversas se considera a este espacio “el lugar idóneo de participación del ciudadano en el gobierno” (Sosa, 2002, p. 32). No obstante, el aparente consenso de esas afirmaciones se diluye al confrontar las variadas significaciones que los autores o las normas le atribuyen a la noción de participación.

Como sostiene Alguacil (2009), este es “un concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, etc. El uso o sobreuso que se hace del concepto es, por tanto, variado; y su intensidad, profundidad o radicalidad pierden contenido a medida que la participación sea entendida más como un instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder, es decir, para conseguir los propios fines, o puede ganar intensidad, profundidad y radicalidad si se considera como un proceso, donde lo significativo es el proceso mismo, la propia participación entendida como un objetivo en sí mismo y no como un instrumento para alcanzar fines particulares, sino para alcanzar fines públicos”.

Lo primero que se hace notar es que hay una casi total oposición entre la idea de participación en el poder y recurrir a la representación para su ejercicio. Desde la génesis del modelo actual, Constant (1819) afirmaba esta tesis que se pretendió refutar y que hoy es constatable a escala global. Según el pensador suizo “El peligro de la libertad moderna es que, absorbidos por el disfrute de nuestra independencia privada, y en la gestión de nuestros intereses particulares, renunciamos demasiado fácilmente a nuestro derecho de participación en el poder político. Los depositarios de la autoridad no dejan de exhortarnos a ello. ¡Están tan dispuestos a evitarnos todo tipo de pena, excepto la de obedecer y de pagar!” (Constant, 1819).

Frente a la actual crisis de la democracia representativa, por la que el ciudadano no se siente, válgase la redundancia, representado por sus representantes se ha procurado buscar nuevos y más efectivos canales de participación política (Rabasa, 2020). No obstante, la selección de las vías y los métodos que aseguren esta finalidad no está exenta de polémica. Como regla se ha asumido que la negación de la representación es la participación, pero la gradación que se confiera a esta puede poner en entredicho su capacidad para revertir la previa enajenación de la soberanía.

En una búsqueda, condenada al fracaso de inicio, se ha hablado de democracia semidirecta o semiparticipativa (González, 2001). En un silogismo carente de sentido, pues una real “democracia” debería tener carácter popular y no ponderar las reglas de elección de representantes (Bobbio, 1986). Por eso, la denominación como “semi” solo encubre la presencia de algunas vías de intervención de la ciudadanía en un esquema representativo.

Superando tales enfoques, Brewer-Carías (2004) plantea que la distinción ha de hacerse entre democracia participativa o de inclusión y democracia de exclusión o exclusionista y no entre democracia representativa y democracia participativa (p. 1). En su criterio, en la última dicotomía se confunden los conceptos “para propugnar la eliminación o minimización de la representatividad y buscar establecer una supuesta relación directa entre el líder y sus estructuras de poder y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para hacer creer que se participa” (Brewer-Carías, 2004, p. 1-2).

Para conjurar tales peligros, el citado autor esgrime que, a fin de que “la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política; tiene que permitirle desarrollar incluso conciencia de su efectiva pertenencia, es decir, de pertenecer a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado” (Brewer-Carías, 2004, p. 4).

Esta visión se aproxima a una reivindicación del contenido original, romano, de lo que implica que el espacio decisonal sea “público” (del *populus* entendido como *societas*), como perspectiva contrapuesta al individualismo liberal. Se procura hacer de la participación el producto y el medio de expresión de un compromiso con lo propio/colectivo que supere los límites de lo

individual/privado. En ello, el municipio adquiere un rol decisivo por la proximidad que permite crear entre conciudadanos y entre estos y las instancias de poder a ese nivel.

Para alcanzar la dinámica de involucramiento prevista es preciso una instrumentación legal de los mecanismos participativos coherente con el objetivo propuesto. Su concepción debe poseer, en primer lugar, suficiente amplitud para que la voluntad de la colectividad esté presente, de forma directa o indirecta, en las decisiones fundamentales que le afectan. En segundo término, merece atención que tal posibilidad esté unida al valor vinculante que se asigne a las intervenciones ciudadanas por los distintos cauces legales creados al efecto. Por tal motivo, aunque en la municipalidad se encuentran los mayores grados de cercanía al ideal pretendido, aún resultan insuficientes las instancias previstas.

Entre los institutos que permiten una directa intervención en el ejercicio del poder se pueden relacionar, entre otros, el referendo, el plebiscito, la consulta vinculante, la elección, la revocación, la rendición de cuentas, el cabildo abierto y el presupuesto participativo. Sin embargo, en las legislaciones no siempre se les configura de la misma forma. De ahí que, en ocasiones, algunos de estos estén previstos sin concreción singular en el ámbito local o que sus elementos de tipicidad estén atenuados, restándoles fuerza.

El referendo, en la variante que aquí interesa, es aquel mediante el cual se procede, por votación del electorado, a decidir sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de disposiciones legales provenientes de cualquier nivel de gobierno. Siendo así, en este tipo solo entran los clasificados como obligatorios, dejando a un lado los facultativos o consultivos (Soto, 2013). El valor de estas prácticas está dado por la reintroducción de la comunidad al ejercicio de la capacidad de autonormarse, algo que se ha transferido a los órganos legislativos.

La magnitud que se ha atribuido a la actividad constitucional o parlamentaria ha conllevado, con toda probabilidad, a que esta figura se piense, con más regularidad a escala nacional. No obstante, su presencia en el escenario municipal se justifica porque a este nivel se ubica una potestad normativa (León et al., 2021) que afecta de manera sensible a las relaciones sociales bajo la tutela de las autoridades locales.



Las particularidades con que se ha proyectado cada país sobre este asunto han conllevado a que parte del contenido del referendo se traslade a la consulta vinculante. Esta es una modalidad, también mediante sufragio de la ciudadanía, que permite a esta pronunciarse en torno a temas de trascendencia para la instancia convocante. Por tal razón, ella termina siendo funcional para cumplir cometidos propios del referendo y del plebiscito, según se entienda en cada caso, lo que da lugar a cierta confusión teórica y dificulta su estudio.

A lo anterior hay que añadir que puede darse el solapamiento de la iniciativa popular en materia legislativa y la utilización del referendo o consulta vinculante, generando una sinergia democrática más completa. De esto es evidencia la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador (2010). Como demuestra ese cuerpo legal es posible articular ambas cuestiones a todos los niveles de la estructura estatal (*Vid.*: artículos 1,6, 10 y 11).

El plebiscito, en sentido estricto, implica la participación ciudadana en la decisión de asuntos de relevancia en la vida colectiva, de los que se encuentran excluidos los de carácter legislativos, quedando las materias en evaluación circunscritas por el marco competencia particular de cada entidad. Una vez más se debe apuntar que se excluye de consideración su modalidad consultiva, dado que no es jurídicamente vinculante (Daltman, 2010, p. 16). El alcance de este mecanismo se puede ver circunscrito por su coexistencia con la consulta. De ahí que se haya extendido una variante del mismo que atribuye su promoción al máximo mandatario del país y/o lo reserva para asuntos de relevancia constitucional.

Tabla 4. Plebiscito, referendo y consulta popular locales en leyes de Hispanoamérica

País	Plebiscito	Referendo	Consulta
Bolivia (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia)		Artículo 302.3	Artículos 290, 293-295, 302.3 y 304.21
Chile (Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículos 99-104		
Colombia (Ley 1757 de 2015)		Artículos 3-19 y 20 a), 33 a), y 36-41	Artículos 3-19 y 20 d) 33 c), y 36-41

Costa Rica (Código Municipal)	Artículo 13 k)	Artículo 13 k)	
República Dominicana (Ley No. 176 Del Distrito Nacional y los Municipios)	Artículos 230 c) y 234	Artículos 230 b) y 233	
Ecuador (Ley Orgánica de Participación Ciudadana)			Artículos 11 y 20- 21
El Salvador (Código Municipal)			Artículos 116-117
Guatemala (Código Municipal. Decreto Numero 12 de 2002)			Artículos 17 j), k) y 63-66
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículos 15.5, 16B, 19.4 y 25.10		
Nicaragua (Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana)			Artículos 2.5, 36- 37 y 68-73
Panamá (Ley sobre Régimen Municipal)	Artículos 152- 154	Artículos 152-154	
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)			Artículos 113.3 y 115
Puerto Rico (Código Municipal de Puerto Rico. Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020)		Artículo 6. 002	
Uruguay (Ley N° 19.272 Descentralización Y Participación Ciudadana)			Artículo 5
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)		Artículos 10, 15, 261.7 y 276	Artículos 22, 33, 95.7, 261.3, 268 y 277

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo en la línea del ejercicio del voto, se encuentra la elección. Su configuración democrática se asocia a la posibilidad del pueblo de elegir a sus gobernantes a través del voto libre, directo y secreto (Velázquez, 2006, p. 155). El instituto en sí puede ser, con tales requerimientos, reflejo exacto de la voluntad de los electores, pero no por ello deja de ser un mero retrato, de lo que es en un momento dado, puesto que su contenido participativo se agota con la emisión del voto. De ahí el cuestionamiento de atribuir a este único mecanismo un peso relativo alto para determinar la legitimidad popular de los representantes.

En el camino de moderar la condición absoluta de quien ostenta representación entre periodos eleccionarios, ha ido ganando espacio la revocación. Por su conducto se habilita a un número de ciudadanos disconformes con la gestión de un funcionario electo a solicitar la apertura de un proceso, en el que pueda someterse a decisión, por voto popular, su destitución. A pesar de que su ejercicio se ubica en el plano electoral, no es tan ampliamente utilizado en el mundo y se caracteriza más por ser una herramienta del ámbito local (Daltman, 2010, p. 17).

Amén de lo anterior, su presencia ha experimentado un crecimiento (*Vid.* Tabla 5). No obstante, la forma en que se ha previsto hace difícil definir qué legislación es la más permisiva y cual ofrece mayores restricciones institucionales de entre todas las alternativas conocidas (Eberhardt, 2019,). Eso lleva a ser conservador al dar por transformado el estatus del elegido en mandatario, en lugar de representante, pues ni este mecanismo es suficiente para ello, ni donde está concebido es posible hablar de una homogeneidad en los supuestos para su ejercicio que lo asegure.

Otro elemento que podría coadyuvar en una transformación progresiva de la representación es la rendición de cuentas. Esto es una posibilidad en potencia, pues como reconoce Peruzzotti (2007), “A pesar de la preeminencia alcanzada por el concepto, así como del substancial debate que el ha generado, no existe un consenso unívoco acerca de la naturaleza de la idea de rendición de cuentas, de su alcance y contribución al gobierno representativo o sobre los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas que comúnmente se encuentran en todo régimen democrático” (p. 2).

Tabla 5. Rendición de cuentas y revocación con intervención popular a nivel municipal en leyes de Hispanoamérica

País	Rendición de cuentas	Revocación
Bolivia (Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia)	Artículo 235.4	Artículos 11.II.1, 240 y 242.5
Colombia (Ley 1757 de 2015)	Artículos 48-59	Artículos 3-19, 33 b), 36-41 y 43-45
Costa Rica (Código Municipal)	Artículo 17 f)	Artículo 19
Cuba (Constitución de la República de Cuba)	Artículos 80 y 195 d)	Artículo 196
República Dominicana (Ley No. 176 Del Distrito Nacional y los Municipios)	Artículo 246	
Ecuador (Ley Orgánica de Participación Ciudadana)	Artículo 88-95	Artículos 25-28
Guatemala (Código Municipal. Decreto Numero 12 de 2002)	Artículos 17 g) y 117	
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículo 24.7	
Nicaragua (Constitución de la República de Nicaragua)	Artículo 130	
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículos 121.2 y 122	Artículos 121.1
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículos 8, 43.10, 95.21, 239 y 255.1	Artículo 87

Fuente: Elaboración propia

De ello da testimonio, Smulovitz (2001) cuando afirma que, en su tipología social, por contraste con la que opera dentro y por parte de otros organismos del Estado, constituye “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Las

acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control” (p. 3). Con lo cual esa exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía puede canalizarse tanto por vías institucionales, como no institucionales, con la carencia de efectos jurídicos, de todo tipo, que supone esto último.

En un sentido más colectivo de la participación, se inscribe el cabildo abierto, cuya historia en Hispanoamérica es amplia y valiosa. Sin embargo, esta forma de deliberación ha perdido reconocimiento en las vigentes legislaciones. Su esencia está dada porque otorga a los miembros de una comunidad el derecho a tomar parte directamente en las decisiones que afectan su presente y su futuro, superando la función de control político, para erigirse en espacio de mediación entre la ciudadanía y el Estado para asuntos de trascendencia local por su carácter limitado (Cogollos y Ramírez, 2007, p. 112).

El paralelismo entre los cabildos abiertos y la idea comicial es notable, aunque la referencia a la intermediación evidencia ausencia de vinculación necesaria entre lo demandado por la ciudadanía y la respuesta que esta puede obtener. Aun así, su presencia es loable y su preterición es injustificable, toda vez que las municipalidades tienen potestad y condiciones suficientes para instarlos.

Una novedad, que puede incluirse como variante de deliberación social local, es el presupuesto participativo. En sentido general, se trata de un “proceso de intervención directa; permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal” (Link, 2011). Su difusión ha sido paulatina, pero su configuración no es uniforme, lo que condiciona los niveles de valor ejecutivo de la opinión popular expresada.

Tabla 6. Cabildo abierto y presupuesto participativo en leyes de Hispanoamérica

País	Cabildo abierto	Presupuesto participativo
Bolivia (Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia)	Artículo 11.II.1	



Colombia (Ley 1757 de 2015)	Artículos 22-30	Artículo 90-93
Costa Rica (Código Municipal)	Artículo 13 k)	
Cuba (Ley 139/2021)		Artículo 16 g)
República Dominicana (Ley No. 176 Del Distrito Nacional y 10s Municipios)	Artículos 230 d) y 235	Artículos 230 e) y 236-253
Ecuador (Ley Orgánica de Participación Ciudadana)	Artículo 76	Artículos 67-71
El Salvador (Código Municipal)	Artículos 115-117	
Guatemala (Código Municipal. Decreto Numero 12 de 2002)	Artículo 38	
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículos 25.9 y 33B	
Nicaragua (Ley No. 475, Ley de Participación Ciudadana)	Artículos 74-78	
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículos 113.5 y 119	Artículos 9.1, 53 y 97
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículos 261.1 y 263-264	Artículos 261.5, 234 y 271

Fuente: Elaboración propia

En un género aparte al de los mecanismos antes relacionados se ubican los calificados como indirectos. Ellos están pensados para asegurarla expresión de la voluntad social en el poder por medio de funcionarios electos, como consecuencia de la imposibilidad material de la movilización y la consulta perpetua del pueblo. Tal pretensión conduce al dilema entre representación y mandato, conociendo de inicio que la primera prevalece a pesar de los intentos de atenuar su absolutismo.

La trascendencia del asunto reside en que la entidad del vínculo con el electorado varía en uno u otro caso. La alternativa representativa se construye en torno a la naturaleza de “sustitución” del soberano por el funcionario electo o los órganos que estos integren (Lobrano y Onida, 2016). En coincidencia con este parecer, puede retomarse a Kelsen cuando sostiene que no existe un acto jurídicamente vinculante entre la voluntad del elector y la del elegido como su representante por

el que pudiera afirmarse que lo que quiere el segundo corresponde exactamente a lo que desea el primero. Y es precisamente esa ausencia de una relación legalmente vinculante lo que permite a los representantes desligarse de los representados, de tal suerte que aquellos no se encuentran jurídicamente obligados a escuchar y atender las necesidades y reclamos de estos (Rabasa, 2020, p. 361). Por tales motivos, algunos mecanismos antes analizados (*Vid.*: elección, rendición de cuentas y revocación) tienen existencia independiente, aun cuando ellos estén relacionados con quienes detentan el poder en virtud del sufragio, pues son peculiares incidencias vinculantes para quien es “libre” en su gestión.

La cara opuesta de la situación descrita es el mandato político, entendido como el 'actuar por medio de otros' (Lobrano y Onida, 2016), de manera que el vínculo entre quien manda y quien ejecuta es estrecho, permanente e implica responsabilidad. Para ello, no basta que se verifiquen los supuestos de elección, rendición de cuentas y revocación, sino que es preciso que se integren a los elementos de una institución en la que se articule con suficiencia la relación mandante-mandatario, dando contenido y sentido popular a la gestión encomendada.

Las transformaciones que implica este giro democrático encuentran en las peculiaridades del entorno local, el espacio idóneo en pos de dar los primeros pasos. A pesar de evidenciar potencialidades en el sentido indicado, no se puede afirmar que haya más que aproximaciones al estado deseado.

Una consideración puntual, en este apartado, merece la institución del defensor del pueblo, también conocida como procurador de los derechos humanos, defensor de los habitantes o denominaciones equivalentes (Maiorano, 2001). La expresión popular indirecta por este medio depende del nivel de proximidad que encuentre la figura con su antecesor romano: el Tribuno de la Plebe. Al respecto apunta Constela (2007), “Vale decir que si bien no ejerce de pleno derecho el antiguo veto directo (*intercessio*) (...) puede hacerlo indirectamente a través de la justicia cuando a su juicio se estuviera violando algún derecho individual o de incidencia colectiva”.

Su desarrollo a escala municipal puede contribuir a añadir legitimidad a su desempeño por medio de la retroalimentación que se generaría en su actuar, un plus si se considera que estos funcionarios no provienen de la elección popular. Sin embargo, hasta la fecha solo hay

defensores del pueblo locales en la Argentina, Colombia, México, Paraguay y Uruguay (Constela, 2010).

Las instancias participativas analizadas confirman que hay reservas en los municipios, pero su aprovechamiento está condicionado por la comprensión que se asuma del él. La mixtura intermitente, de enfoques sociológicos y legalistas interfieren en su capacidad de desplegar todas sus potencialidades. Estos son la síntesis de dos cursos históricos y teóricos encontrados, el de origen romano y el de corte político-administrativo contemporáneo, por lo que es necesario identificarlos y separarlos.

Desde un razonamiento diferente, Brewer-Carías (2004) concluye en forma similar que para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar se debe pensar en otro municipio, superando su manifestación limitada a la “estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países” (p. 15). Se propone una transformación desde el diseño de estas instituciones que las vertebrando reivindicando el rol del ciudadano y las comunidades, o sea, lo que es consustancial a ellas desde su génesis y que ha sido marginado. Para ello, es preciso un cambio en las estructuras a fin de hacerlas aptas para la gestión eficiente de los asuntos locales.

Legislación

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5/02/1917, hasta la última reforma publicada, Diario Oficial de la Federación, 29/01/2016.

Constitución Política de Panamá, 1972 con todas sus reformas hasta 2004, Gaceta Oficial N° 25176, Panamá, 15/11/2004.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 9/02/2009.

Constitución Política de la República de Nicaragua, La Gaceta, Diario Oficial, Managua, 18/02/2014.

Constitución de la República Dominicana. Gaceta Oficial No. 10805, 10/7/2015.

Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 5, La Habana, 10/04/2019.

Ley No. 9.106 Sobre Régimen Municipal, Gaceta Oficial de la República de Panamá, Panamá, 24/10/1973.

Decreto Legislativo N° 274, Código Municipal, Diario Oficial N° 23, San Salvador, 5/02/1986. Con las reformas del Decreto Legislativo N° 536, Diario Oficial N° 36, 21/02/2008.

Ley No. 40, Ley de los Municipios, La Gaceta, Diario Oficial N° 155, Managua, 17/08/1988.

Decreto No. 134, Ley de Municipalidades, Diario Oficial La Gaceta, Tegucigalpa, 19/09/1990.

Ley No. 136, Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios, Diario Oficial N° 41.377, Bogotá, 02/06/1994.

Ley No. 7794 Código Municipal, La Gaceta N° 94, San José, 18/05/1998.

Ley No. 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 18.695, Diario Oficial, Santiago de Chile, 3/05/2002.

Ley No. 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades, El Peruano, Diario Oficial, Lima, 27/05/2003.

Ley No. 475 Ley de Participación Ciudadana, La Gaceta No. 241, Managua, 19/12/2003.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial Suplemento N° 159, Quito, 5/12/2005.

Ley No. 176 Del Distrito Nacional y los Municipios, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 7/07/2007.

Ley No. 3.966, Ley Orgánica Municipal, Gaceta Oficial, Asunción, 10/02/2010.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175, Quito, 20/04/2010.

Código Municipal, Decreto N° 12 de 2002, Diario de Centroamérica, Guatemala, 02/04/2002, modificado por el Decreto N° 22 de 2010, Diario de Centroamérica, Guatemala. 15/06/2010.



Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 28/12/2010.

Ley No. 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana. Diario Oficial, Montevideo, 24/09/2014

Ley No. 1757. Diario Oficial 49565, Bogotá, 6/07/2015.

Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 14 Ordinaria. La Habana, 5/02/2021.

Código Municipal de Puerto Rico. Ley Núm. 107. Puerto Rico. 14/8/2020. Recuperada de: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/107-2020.pdf>, en fecha 20 de mayo de 2021.

Capítulo 4. La autonomía del municipio hispanoamericano: sentido e implicaciones

4.1. La noción de autonomía municipal: su valor sintético y transversal

La larga trayectoria recorrida por la institución municipal, en una variedad de tiempos, contextos y bajo enfoques diversos, ha dado como resultado una notable complejidad para precisar su actual sentido. Al respecto Hernández (2003) sistematiza cinco grandes razones que explican su esquiva naturaleza. En su catálogo incluye la falta de acuerdo sobre el vocablo, puesto que describe disímiles realidades históricas; la atribución a este de un significado emotivo, creando la dificultad asociada a provocar ciertas reacciones anímicas; la existencia de gran cantidad de definiciones, que incluyen posturas contradictorias; y la dificultad que genera para la determinación de su contenido la distancia existente entre su existencia normativa y sociológica.

Sin obviar la relevancia de cada una de las cuestiones apuntadas por el profesor argentino, debe admitirse que la forma en que se asume y proyecta la autonomía está vinculada de forma indisoluble a la comprensión que se tenga sobre la naturaleza de la institución municipal. De ahí que ella se exprese de una u otra forma, con mayor o menor intensidad, según se entienda desde la perspectiva legal o sociológica.

Para el destacado municipalista Carrera (1913), partidario y defensor de la escuela sociológica, la autonomía tiene un alcance absoluto. Por ende, no puede haber más o menos autonomía, toda vez que lo que en ella se reconoce es la capacidad de la sociedad local para ordenarse por sí misma, desde el conocimiento de sus propias necesidades y singularidades y por medios democráticos. Una vez más, resulta llamativa la proximidad de esta visión doctrinal en relación con la construcción *iuspublicística* romana.

Para los seguidores de la concepción legalista o normativista, respecto al origen municipal, la autonomía puede tener un valor relativo. Su grado de configuración dependerá del sentido que el Estado central atribuya a la municipalidad en el entramado de su organización político-administrativa, con lo cual el contenido y amplitud de las facultades que se le atribuyen quedarán al arbitrio de los intereses generales, la potencia con que se reivindicuen desde los actores locales, y, por último, las decisiones que adopta el legislador.



En cualquier caso, estas dos posiciones no existen, como se evidenció en el capítulo precedente, en estado puro. Las posturas intermedias imperantes parecen coincidir en que la autonomía es necesaria para hablar de la existencia del municipio, si bien el criterio que domine respecto a la institución impondrá sobre él determinadas regulaciones tendentes a una mayor o menor limitación de sus poderes.

Tabla 7. Reconocimiento legal expreso de la autonomía municipal en Hispanoamérica

País	Autonomía municipal
Bolivia	Artículos 1, 2 y 4 (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)
Chile	Artículo 1 (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)
Colombia	Artículo 1 (Ley 136 de 1994)
Costa Rica	Artículo 4 (Código Municipal)
Cuba	Artículos 8-9 (Ley No. 132) / Artículo 7 (Ley No. 139)
República Dominicana	Artículo 2 (Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)
Ecuador	Artículos 1 y 16-18 (Ley Orgánica de Régimen Municipal)
El Salvador	Artículos 2 y 3 (Código Municipal)
Guatemala	Artículo 3 (Código Municipal)
Honduras	Artículos 3 y 12 (Ley de Municipalidades)
Nicaragua	Artículo 2 (Ley de los Municipios)
Panamá	Artículo 1 (Ley sobre Régimen Municipal)
Paraguay	Artículo 5 (Ley Orgánica Municipal)
Perú	Artículos I y II (Ley Orgánica de Municipalidades)
Puerto Rico	Artículo 1.007 (Código Municipal de Puerto Rico)
Venezuela	Artículos 1-4 (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)

Fuente: Elaboración propia

Como resultado general del análisis es posible precisar unos criterios mínimos comunes al respecto. En primer lugar, el reconocimiento de la autonomía, que es independiente de lo que se opine sobre su origen, se plasma en un pronunciamiento legal. Su contenido, que puede ser más o menos amplio, tiende a incluir la gestión de ciertos intereses de la sociedad local y a conferir a los

órganos de gobierno instituidos la representación de la comunidad humana comprendida en su territorio.

En resumen, la autonomía expresa la síntesis de la concepción que se adopta sobre el municipio, según eso se le transfiere más o menos independencia del poder o se le consideran atribuidos verdaderos poderes propios. Estas consecuencias, contenidas en la noción asumida, transversalizan la funcionalidad completa de la estructura local. Su impacto se hace notar en el plano organizativo, desde la forma en que se crea el municipio hasta la manera en que este se ordena jurídicamente.

4.2. Las manifestaciones de la autonomía en el plano organizativo: desde el diseño institucional hasta la regulación jurídica interna

El impacto de la transversalidad de la autonomía la hace sensible a nivel organizativo, según le sea permitido por las normas que la instrumentan. La diversidad de aspectos en que esto se proyecta le confiere trascendencia y, a la vez, complejidad al asunto. Así pues, puede manifestarse su influencia en la conformación misma del municipio, su ordenación orgánica, su régimen competencial y su autorregulación jurídica.

La comprensión que se ha tenido sobre la conformación del mapa municipal ha variado notablemente a lo largo del tiempo. Desde el origen romano de la institución, pasando por el proceso de debilitamiento y posterior revitalización de la misma, fue regla la existencia de diversidad de tipologías de asentamientos y de formas de organización y regulación jurídica de estos. El cambio de tal estado de cosas es resultado de “una exigencia del desarrollo del capitalismo, que necesita vencer la dispersión feudal y reforzar la centralización política” (Colectivo de autores, 2005, p. 186).

Según Martín (1987) correspondió a la obra de la Revolución Francesa y a quienes la recibieron el ordenar el caótico legado del precedente mundo feudal. De ahí que “la homogeneización rigurosa del dispositivo de la administración local, es fruto de una concepción dogmática y racionalista de la institucionalización del poder y, consecuentemente, de su distribución territorial, pues nada de esto sucedía en el antiguo régimen (...) Organizaciones *sui*

generis aparecían así en villas y lugares, de acuerdo con los deseos de los otorgadores de fueros, o conforme a la consolidación de prácticas de gobierno local a menudo transmitidas por corrientes endogámicas y oligárquicas” (p. 17).

Como resultado de la aplicación y difusión de estas ideas centralistas y homogeneizadoras aparece un “uniformismo realmente intolerable en la organización municipal que provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen jurídico” (Brewer-Carías, 1985, p. 363).

A tales apreciaciones se suman las de Tomás y Valiente (1995) cuando indicaron que “como correlato de esta idea surgen dos principios: la debilidad de los órganos periféricos (provinciales y municipales) (...) y la uniformidad en las atribuciones de competencias a todos los órganos provinciales o municipales” (p. 591-592).

Al comentar el tema, Carrera (1905) señala que “los doctrinarios franceses, desconociendo la significación tradicional de sus históricas regiones, dividieron, frente al mapa, más como geómetras que como gobernantes, todo el territorio nacional en cuantos departamentos les plugo imaginar, fingiéndose, además, que eran iguales en carácter, orígenes y tendencias” (p. 226). Es evidente que esta corriente homogeneizadora termina por adoptar la forma de una comprensión legalista, toda vez que se recurre a la norma para imponer un orden que no se corresponde con la vida material y es resultado de la voluntad política dominante.

En sentido contrario, opina Carmona (1950) cuando afirma que el municipio, en razón de su gobierno y administración, constituye la organización político-administrativa de la sociedad local. Siguiendo con este enfoque, debe admitirse que la estructura sociogeográfica y organizativa de dicha sociedad se caracteriza por ser compleja, dinámica –interna y externamente–, y creciente. De tal manera que se puede afirmar, que las localidades son diversas entre sí, porque cada una de ellas representa una realidad diferente y ostentan necesidades propias.

Con muchas limitaciones se han venido abriendo espacios para reconocer la asimetría municipal. La presencia de la autonomía en esta cuestión puede verse desde dos ópticas, una que estaría

implícita en la ley, pues esta reconocería efectivamente la realidad creada por la sociedad local en su desenvolvimiento natural y otra explícita, cuando se recurre a la consulta a la ciudadanía para formalizar su creación o modificación.

Prieto (2015) ofrece una sistematización bastante amplia de los elementos a considerar en el primero de los casos. En la relación se incluyen la extensión territorial, la composición poblacional, sociocultural y cuantitativa, los recursos naturales, el desarrollo económico, los intereses prevalecientes, los grupos políticos que intervienen en la toma de decisiones y las tradiciones. Estos aspectos que marcan la heterogeneidad existente entre las municipalidades dan testimonio de sus propias particularidades y han de ser tenidos en cuenta para su vertebración.

Los elementos mencionados se pueden sistematizar bajo dos criterios, para su mejor conocimiento, el de población y el de territorio. El primero abarcaría todos los aspectos relevantes del elemento humano, desde la composición etaria, la concentración demográfica, la movilidad de esta según sus necesidades, los índices de consumo, el nivel cultural adquirido, la historia del grupo humano, el crecimiento o decrecimiento tanto por movimiento natural (nacimientos y defunciones), como por emigración o inmigración, entre otros. El segundo, que se centra en la dimensión material-espacial, comprendería la extensión, los límites geográficos, los recursos naturales, las características del suelo, la ubicación en áreas urbanas o rurales y el clima, entre otros.

La amplia gama de aspectos comprendidos en los aludidos criterios explica el hecho de que estos tengan múltiples manifestaciones. A nivel normativo, se han traducido en clasificaciones dispares que toman en consideración uno o varios de ellos (Hernández y Álvarez, 2018). No obstante, la entidad conferida a estas es aún restringida, pues en lo fundamental, se tienden a ofrecer una o dos alternativas de clasificación con lo cual solo se estructura una uniformidad de dos tipos.

Tabla 8. Regulaciones de tipologías municipales en Hispanoamérica

País	Clasificación municipal
Bolivia (Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia)	Artículo 24. II
Colombia	Artículo 6

(Ley 136 de 1994)	
Ecuador	Artículo 27
(Ley Orgánica de Régimen Municipal)	
El Salvador	Artículo 24
(Código Municipal)	
Honduras	Artículo 26
(Ley de Municipalidades)	
Paraguay	Artículo 4
(Ley Orgánica Municipal)	
Perú	Artículos 2 y 3
(Ley Orgánica de Municipalidades)	
Puerto Rico	Artículos 1.006 y 2.002
(Código Municipal de Puerto Rico)	
Paraguay	Artículo 8
(Ley Orgánica Municipal)	
Venezuela	Artículos 11,12 y 47-51
(Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la perspectiva más interesante está asociada a la existencia de criterios que sostienen como válido el establecimiento de tratamientos particulares para las comunidades originarias. Estos criterios se contemplan, por ejemplo, en el caso de Ecuador ante la presencia de “pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales” (Constitución Política de la República del Ecuador, Artículo 257); y en el caso de Bolivia por la existencia de “naciones o pueblos indígena originario campesinos” (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Artículo 284.II). Nótese que en tales supuestos es plena la valoración que se hace y las implicaciones que se atribuyen a la dinámica social generada al margen del poder.

Otros supuestos en los que se toma en consideración la voluntad ciudadana, esta vez en forma expresa, para la configuración de la institución local son aquellos en los cuales se hace depender la creación, fusión o segregación municipal del parecer colectivo. Una vez más, el examen de las normas vigentes en la materia permite constatar que no son prácticas igualmente difundidas, ni contempladas para todas las decisiones de este tipo dentro de un mismo ordenamiento nacional.



Tabla 9. Intervención popular en la creación, fusión o segregación municipales en Hispanoamérica

País	Intervención popular para creación, fusión o segregación
Bolivia (Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia)	Artículo 269
Colombia (Ley 136 de 1994)	Artículo 8
Ecuador (Ley Orgánica de Régimen Municipal)	Artículo 6
Guatemala (Código Municipal)	Artículo 31
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículos 15.5 y 19.4
Nicaragua (Ley de los Municipios)	Artículos 5
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículo 129
Uruguay (Ley de Descentralización Y Participación Ciudadana)	Artículo 16
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículos 10, 14 y 15

Fuente: Elaboración propia

El correlato de entender que hay disparidades en las formas municipales, resulten estas del desenvolvimiento libre de la comunidad o de su voluntad expresamente consultada, redundaría en que los órganos y las atribuciones competenciales de estos no pueden ser idénticos. Respecto a la primera de estas cuestiones, Villabella (1998) sostiene que “el primero y más grave de los problemas de la administración pública local es el de lograr una existencia institucional que esté de acuerdo con el propio modo de ser de la estructura viviente” (p. 24).

Para concretar la regulación debe tomarse en cuenta que la referida estructura tiene dos vertientes fundamentales. Tal y como sostiene Bidart (1963, p. 542), el municipio es «gobierno local» y

«administración local». Ello implica que deben considerarse dos regímenes de organización diferentes. Estos se distinguen en que el primero es más dependiente de las prerrogativas que legalmente se confieran para la organización de sus órganos, toda vez que para la esfera administrativa el mayoritario reconocimiento del principio de autoorganización comporta más flexibilidad (Parejo, 2003 y Parada, 2014).

La relevancia de este tema radica en procurar la correspondencia entre el diseño institucional de los municipios y sus particularidades, asegurando su funcionalidad. Entre las variantes que han ido apareciendo en las regulaciones, las más extendidas son las que permiten modificar la composición de los órganos, en cuanto al número de miembros y/o la posibilidad de que se creen otros nuevos, en dependencia de elementos condicionantes de la asimetría previamente reconocidos. De ahí que, las limitaciones de los criterios antes mencionados en las clasificaciones lastren las potencialidades de adaptación estructural.

Con más cercanía a la idea inicial romana de lo que debe ser la preservación de las instituciones propias o la generación espontánea de novedosos dispositivos de ejercicio del poder, se ubican los casos de aquellas localidades a cuyas comunidades se les confiere capacidad para mantener sus tradiciones también en este sentido. Obviamente, no hay punto de comparación entre la riqueza de alternativas que pueden ofrecer los pueblos nativos y los que han resistido la influencia externa y la mayoría de los restantes asentamientos de poblaciones de la región que se han moldeado por siglos bajo el influjo de su influencia de origen y la recibida de los poderes que los han ordenado en el tiempo. Aun así, es posible ampliar el abanico de circunstancias a considerar para el ajuste institucional o recurrir a la consulta popular para generar innovación a la medida de las necesidades de cada contexto.

Para que los órganos creados se avengan a las demandas de sus localidades son precisas, además de los ajustes estructurales, las correspondientes modificaciones funcionales. Se trata de dar paso a la existencia de una multiplicidad en cuanto a la atribución de competencias. La trascendencia de la competencia está dada porque, al decir de Parada (2014), ella es “la medida de la capacidad de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar” (p. 103).

En el régimen de competencias, según Sosa (2002), se pueden encontrar un grupo de tipologías, dentro de las que figuran “las competencias propias, las competencias propias sometidas a instrucciones, las competencias transferidas o delegadas y las competencias asignadas o encomendadas” (p. 62). Así, no solo es importante la cantidad de competencias que son atribuidas a la municipalidad sino, también, la condición en que se le encargan estas.

Este es un plano fundamental de la autonomía, pues en él se definen los contenidos, materias, sobre los que puede decidir y el grado de autodeterminación que tiene respecto a los asuntos en cuestión. Desafortunadamente, como en el resto de los aspectos examinados, la regla es la uniformidad en las asignaciones de competencias a los municipios que se han ubicado dentro de una misma categoría, con lo cual se estandariza la capacidad de actuación de los mismos.

La situación descrita puede ser revertida, en cierta medida, recurriendo al establecimiento de regímenes con sistemas alternativos de competencias propias, de manera que se les otorguen, de forma estable, facultades diferentes en razón de sus especiales características. Además, es viable considerar, coyunturalmente, ajustes por medio de la delegación a los entes que están en condiciones de asumir mayores responsabilidades; y recurrir a la sustitución o intervención cuando alguno de ellos demuestre no estar apto para asumir las que le fueron encomendadas (Vallina y Velarde, 1964).

La combinación de estas técnicas favorecería, aun en el actual estado de cosas, el desarrollo de un proceso gradual en el cual las entidades territoriales podrían ir asumiendo los niveles competenciales que sean capaces de gestionar y, en la medida que vayan aumentando su capacidad de autogobierno, accederían a otras, hasta llegar al nivel máximo alcanzable (Zuluaga, 2009, p. 23).

La interrelación entre las clasificaciones de las municipalidades, la estructuración orgánica de estas y las correlativas atribuciones competenciales pone al descubierto, además de su codependencia, que ellas están sujetas a la decisión extralocal, es decir, la proyección del ente en tales planos no ocurre por su voluntad pura y simple, sea esta atribuida a los representantes del mismo o a su población, sino dentro de los márgenes creados por decisión de los poderes estatales superiores. Con ello se pone en tela de juicio el alcance real de la autonomía, que estaría

ceñida, no al resultado de la autocomposición de intereses de la sociedad local, sino a los espacios y alternativas dentro de los cuales las disposiciones legales les permiten optar.

No obstante, con igual proyección generalizadora, hay que dar crédito a la presencia de realidades municipales, comunidades y dinámicas, que se han preservado o generado con la entidad suficiente para demandar un reconocimiento jurídico que asegure su desenvolvimiento. En ello estriba la pervivencia de la esencia originaria de la institución y cuyas potencialidades pueden ser aprovechadas en genuinos procesos descentralizadores.

Como última expresión de lo que puede ser la autonomía, dentro de los límites actuales y sus reservas, se encuentra la posibilidad de ordenación jurídica propia. Como es natural, esta facultad parte de las insuficiencias que ya se analizaron en los restantes aspectos del orden organizativo del municipio.

La comprensión doctrinal de la capacidad normativa local no es uniforme. En principio puede ubicársele como parte del género «potestad», entendido en términos de la detentación de un poder por parte de la administración pública, de ahí que en ocasiones se le asimile a la atribución, la competencia, la facultad, la capacidad, la jurisdicción, la autorización, etc. (Gordillo, 2013, p. 52).

Como toda potestad, es considerada por Cassagne (2004, p. 117) un poder de actuación que ejercitándose de acuerdo con el ordenamiento jurídico puede generar situaciones que obliguen a otros sujetos. Por su parte, Santamaría (1987, p. 582), la reconoce como la situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente.

En los criterios relacionados se aprecia concordancia en cuanto a sus notas generales, esta constituye una situación de poder jurídico general y abstracto en el ejercicio de una función pública, que faculta para crear efectos jurídicos, se desenvuelve en una dirección o aspecto genérico, sin que tenga sujetos predeterminadamente obligados.

Otro elemento trascendente de la noción aludida es su incardinación por medio del derecho. Se trata de que esta solo tiene existencia previo reconocimiento jurídico. Para ello se recurre a una técnica dual de atribución: genérica, cuya utilización es previa a la delimitación puntual de su contenido y alcance y solo excepcionalmente considerada suficiente para dar lugar al actuar; y expresa o específica, de empleo posterior a la primera o no, de no existir esta, de uso con carácter de regla (Allesi 1970, p. 183).

En cualquier caso, quienes sean habilitados de uno u otra forma se verán constreñidos en su ejercicio por el contenido competencial que les corresponde. Por tanto, se asume que la competencia es otro antecedente necesario al ejercicio de la potestad (Oelckers, 1970, p. 128).

La particularidad que asume la potestad aquí en examen es que ella se ubica, con ciertas singularidades, dentro del grupo de prerrogativas conferidas a las administraciones públicas para crear normas de carácter reglamentario, siendo estas disposiciones de muy diverso tipo y efectos, pero estando ellas subordinadas a las leyes.

La reconocida diversidad de la administración moderna y su actividad suponen que la producción reglamentaria no tiene un carácter uniforme. Por tanto, la referencia al reglamento parte de un criterio general al respecto de este como norma escrita, con rango inferior a la ley, dictada por la administración pública o por los órganos jurídico-públicos que la tengan atribuida legalmente (García, 2017, p. 95).

En la manifestación a nivel municipal de esta potestad sucede de la misma forma. Por ello se ha hablado de potestad de ordenanza, de poder reglamentario, de potestad normativa e, incluso, de facultad legislativa. Diversas expresiones reconducibles a un mismo fenómeno, el de la posibilidad de emitir normas reglamentarias de diverso tipo por los distintos órganos locales (Embíd, 1977, p. 207).

Esta pluralidad de denominaciones expresa la forma en que se ha entendido la amplitud de la potestad conferida. Como ya se había expuesto, en la localidad, junto a los órganos típicamente administrativos, y por encima de estos, operan órganos de gobierno representativos de la sociedad municipal siendo, consecuentemente, sus regímenes funcionales, incluidos los términos para la producción normativa, distintos.

Así se ha ido consolidando la concepción de que el ente local, en tanto es considerado autónomo, puede expedir los actos normativos necesarios para la realización de los asuntos que fueron reservados a su competencia. Por ello, la potestad normativa derivada de la autonomía constituye la manifestación material de aquella y de las competencias que le están asociadas. Obviamente, el nivel que alcanzan unas y otras fuentes de derecho en la municipalidad es también una expresión de la relación entre los poderes públicos que son titulares de la potestad normativa (Embido, 2010, p. 106).

De lo expuesto se colige que el rango de «potestad» atribuido a la capacidad de autonormación expresa una concepción de la institución municipal con preponderancia del enfoque legalista-administrativista. No obstante, en la producción jurídica local y su colocación dentro del ordenamiento nacional se advierten importantes rasgos de la comprensión contraria del municipio. De ello son muestra los casos de pluralismo, los regímenes de Carta Municipal y las peculiares relaciones generadas por las ordenanzas con respecto a la más tradicional idea de legalidad.

El pluralismo jurídico supone “la posibilidad de que en un mismo lugar (país, región, localidad, etc.) rijan, al mismo tiempo, más de un sistema jurídico” (Fernández, 2005 p. 177-178). Ello obedece a que el Estado-nación no es el único ente creador de derecho, así también otros sujetos podrán producir normas jurídicas en las diferentes instancias, siendo de interés en este caso la local. Un ejemplo típico de ello, lo son aquellas comunidades a las que, en razón a sus tradiciones históricas y/o prácticas ancestrales, se les reconoce esta facultad.

En el sistema de Cartas Orgánicas Municipales no se crea un sistema jurídico, sino que se confiere la posibilidad de que el órgano municipal pueda emitir regulaciones particularizadas que, estando dentro del ordenamiento estatal, se correspondan con las características propias del municipio y configuren un régimen jurídico, más o menos, diferenciado. Sostiene Nieto-Guerrero (2001, p. 138-139) que las Cartas Municipales constituyen verdaderas constituciones a instancia local en virtud de las cuales el municipio podría adoptar una organización peculiar, acomodada a las necesidades y circunstancias especiales de su comunidad. Así pues, por su intermedio, se regulan aspectos tales como la organización del gobierno, las finanzas locales, el poder de

policía, los servicios públicos, la responsabilidad de los funcionarios, la participación ciudadana y las relaciones intermunicipales.

Con respecto a las ordenanzas, si bien se entienden con carácter reglamentario, es decir, que están sometidas a las previsiones de las leyes, existe consenso en que estas superan la típica relación ley-reglamento. Como apunta Cuchillo (2003, p. 184), la configuración constitucional de las entidades locales como instituciones de autogobierno de la localidad respectiva, desautoriza su concepción como simples administraciones públicas y, por ende, la configuración de los entes locales como instancias de autogobierno de las colectividades respectivas impide la concepción de la potestad normativa como potestad reglamentaria, en sentido estricto. Por tanto, la posición de las ordenanzas se funda, dada su fuente de autoridad creadora, en el órgano representativo local y en su legitimación en la voluntad de la comunidad, cuestión que el reglamento administrativo no puede aducir.

Lo dicho se concreta en un concepto evidentemente material o sustancial (Cordero, 1999, p. 129) que alude a las ordenanzas como un conjunto de normas generales y abstractas de manera tal que es posible ubicarlas en lo que la doctrina alemana denominaba como reglamentos jurídicos, ya que tienen una eficacia que excede el mero ámbito interno de la administración y se proyectan a la comunidad.

En la regulación de tan extenso abanico de situaciones, las ordenanzas se encuentran sometidas al imperio de la ley, por lo que no deben tener un contenido contrario a esta. No obstante, la ley, aun cuando es jerárquicamente superior a las ordenanzas debe, a su vez, ser respetuosa de la autonomía local garantizada por la Constitución (Embid, 2010, p. 113). Esta relación es resultado de la dinámica entre el principio de legalidad y el principio de autonomía.

Otro asunto que individualiza a las ordenanzas es que no siempre deben estar habilitadas por la ley, o sea, pueden desplegarse sobre cualquier materia, siempre que se ostenten competencia local expresa, se constate la existencia de interés público y no se contradiga un precepto plasmado en la ley. Garcini (1986, p. 65) justifica esa posibilidad cuando las disposiciones constituyen una manifestación de voluntad primaria en ejercicio de atribuciones propias, siendo

ello inobjetable en este caso, puesto que el gobierno municipal tiene un poder propio y originario, radicado en la sociedad local.

El análisis de los supuestos de pluralismo jurídico local, los regímenes de Carta Municipal y el más amplio reconocimiento de las posibilidades de las ordenanzas, ponen en cuestión la doctrina de la potestad normativa que se expuso, pues todos estos ejemplos se desmarcan de la rigidez administrativa y vertical en que ella se funda. No obstante, la presencia de estas opciones para la ordenación legal municipal en la región no tiene un grado de difusión alto (*Vid.* Tabla 10), lo que se corresponde con los otros aspectos expresivos de la autonomía que se han tratado. El valor de estas prácticas estriba en que traducen la presencia de elementos intrínsecos en la institución que son disonantes con la concepción que de ella se ha extendido.

Tabla 10. Relación de tipología de actos normativos municipales en Hispanoamérica

País	Tipología de actos normativos
Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)	Artículos 2, 13 y 24.II (Carta Orgánica Municipal, Ley Municipal, Resolución y Decreto)
Chile (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículos 5 d) y 12 (Resoluciones)
Colombia (Ley 136 de 1994)	Artículos 71, 91 y 93 (Acuerdo, Reglamento, Decreto, Resolución y Orden)
Costa Rica (Código Municipal)	Artículos 4 y 13 c) y d) (Reglamento, Resolución y Acuerdo)
Cuba (Ley No. 132 /Ley No. 139)	Artículos 61-62/Artículos 29, 33 y 52 (Ordenanza, Acuerdo, Reglamento, Resolución e Instrucción)
República Dominicana (Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)	Artículos 9, 115 y 116 (Ordenanza y Reglamento)
Ecuador (Ley Orgánica de Régimen Municipal)	Artículos 63.1 y 123-134 (Ordenanza, Acuerdo, Reglamento y Resolución)
El Salvador (Código Municipal)	Artículos 3.5 y 32-35 (Ordenanza y Reglamento))

Guatemala (Código Municipal)	Artículos 34 y 35 i) (Acuerdo, Ordenanza y Reglamento))
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículos 65 (Acuerdo, Ordenanza y Resolución)
Nicaragua (Ley de los Municipios)	Artículo 28.4 (Ordenanza y Resolución)
Panamá (Ley sobre Régimen Municipal)	Artículos 38-42 (Acuerdo y Resolución)
Paraguay (Ley Orgánica Municipal)	Artículos 15, 36-47 y 51 (Ordenanza, Reglamento y Resolución)
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículos 39-45 (Ordenanza, Acuerdo, Decreto y Resolución)
Puerto Rico (Código Municipal de Puerto Rico)	Artículos 1.009 y 1.039-1.041 (Resolución y Reglamento)
Uruguay (Ley de Descentralización Y Participación Ciudadana)	Artículo 13.1 (Resolución)
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículo 54 (Ordenanza, Acuerdo, Decreto, Reglamento y Resolución)

Fuente: Elaboración propia

Los restantes actos normativos locales tienen posibilidades más restringidas de expresar una configuración relacionar autóctona. Sin embargo, ello dependerá de la utilización que se haga de los mismos. En ese catálogo se encuentran: los reglamentos, los decretos, los acuerdos, las resoluciones, las instrucciones y las órdenes.

Los reglamentos municipales, siempre que se hayan pensado desde su diferenciación de las ordenanzas, se corresponden con los denominados reglamentos administrativos y tienen por objeto la disposición de los recursos humanos y medios físicos que constituyen la organización municipal, la regulación de sus relaciones recíprocas y la dirección de su funcionamiento a fin de que resulte óptimo el cumplimiento de sus funciones, atendidas las particularidades de la comunidad (Cordero, 1999, p. 129).

En estas actuaciones, cuando se le permite cierta libertad a la autoridad encargada, se hace sobre la base de la discrecionalidad. Ello comporta únicamente capacidad de interpretación, apreciación, evaluación y valoración motivada, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, en la ejecución, con estricta adecuación a las instrucciones del organismo directivo correspondiente, de las opciones concebidas por instancias legitimadas democráticamente (Cuchillo, 2003, p. 181-182).

Respecto del acuerdo, Serra (2003, p. 217) apunta que puede tener múltiples lecturas: declaración unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria. Independientemente de la forma que asuma en cada contexto, por su conducto se puede expresar la voluntad de un órgano y entre sus contenidos posibles se encuentra el de sancionar normas jurídicas.

La resolución ha sido comprendida, de manera extendida, como la decisión de un órgano competente que contiene un acto de la administración. Dada su diversidad se distinguen, entre otras clasificaciones, en actos decisorios y no decisorios, dependiendo de que contengan un pronunciamiento que afecte a los derechos de los destinatarios o contengan una simple declaración, y en actos singulares y generales o plúrimos, según los destinatarios sean un sujeto concreto y determinado o una pluralidad inconcreta y sin precisar (Muñoz, 2017, pp. 25-26). En ninguno de estos casos las resoluciones se integran en el ordenamiento jurídico, siendo ellas siempre aplicativas por lo cual se agotan con su cumplimiento o ejecución (García y Fernández, 2011, p. 198). No obstante, en la región, coexiste con la anterior comprensión otra que las entiende como decisiones que exteriorizan no solo actos administrativos, sino también reglamentos (Reyes, 2004, p. 571-572).

En una situación similar de dual comprensión, se encuentran los decretos. En algunos casos, se recurre a ellos como acto normativo de entidad muy similar a la del reglamento, haciendo las veces de disposición general dictada para regular la ordenación y funcionamiento de la administración y sus tareas, mientras que en otros se les considera como un instrumento semejante a la resolución del alcalde (Real Academia de la Lengua Española, 2020).



Por último, las órdenes y las instrucciones se ubican en el plano de las disposiciones internas de la administración. Junto a otro variado catálogo de figuras, genéricamente similares a ellas, comparten el emanar de la jerarquía administrativa. Son, por ello, instrumentos jurídicos provenientes de tales autoridades contentivos de prescripciones que deben ser observadas por sus subordinados, por medios de los cuales se establecen determinadas conductas o formas de actuación a seguir ante ciertas circunstancias previstas legal o reglamentariamente, buscando homogeneizar el actuar de los agentes públicos en un punto dado de su actividad (Matilla, 2002, p. 35-36).

Las distintivas características de este compendio de disposiciones, marcadas por su subordinación a la ley, estrecho margen de actuación y naturaleza fundamentalmente administrativa, no son razones para sostener que sean ellas insuficientes para generar un estado de relativa autonormación dentro de los límites establecidos. Tal vez en ese sentido, lo más notorio sea la circunscripción del ejercicio de la facultad de disponer por medio de tales instrumentos siguiendo una lógica de subordinación a otros entes estatales y el recurso, muy poco difundido, en tales ámbitos a la voluntad popular (*Vid.* Tabla 11). De lo que se trata es de que la potestad normativa, salvo en contados casos, casi siempre asociados a las normas más generales como las ordenanzas, no da espacio a la iniciativa ciudadana, por lo que la capacidad de expresar una voluntad, necesidad o identidad colectiva queda muy restringida.

Tabla 11. Iniciativa normativa popular en los municipios en Hispanoamérica

País	Iniciativa normativa popular
Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)	Artículo 22.I a) y II
Colombia (Ley 136 de 1994)	Artículo 71
República Dominicana (Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)	Artículo 115 c)
Ecuador (Ley Orgánica de Participación Ciudadana)	Artículos 6-12
Nicaragua (Ley de los Municipios)	Artículo 37
Panamá	Artículo 152

(Ley sobre Régimen Municipal)	
Paraguay	Artículo 39
(Ley Orgánica Municipal)	
Perú	Artículo 114
(Ley Orgánica de Municipalidades)	
Uruguay	
(Ley de Descentralización Y Participación Ciudadana)	Artículo 16
Venezuela	
(Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículos 259.8 y 275

Fuente: Elaboración propia

En este punto del involucramiento ciudadano es donde se evidencian, una vez más, los efectos derivados de una construcción del poder desde arriba ajena al ideal romano de construcción desde abajo. Solo mediante una concepción municipal que explique a la autonomía como expresión del imperio de la voluntad colectiva de la sociedad local, por conducto de mecanismos participativos varios que vinculen en las decisiones esenciales, es posible construir un diseño organizativo, institucional y jurídico, a la medida. Y solo en tales casos, se puede pensar en hacer de la articulación municipal en el aparato de poder del Estado algo más que una simple relación entre administraciones, sino una práctica de integración republicana.

Legislación

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 9/02/2009.

Ley No. 9.106 Sobre Régimen Municipal, Gaceta Oficial de la República de Panamá, Panamá, 24/10/1973.

Decreto Legislativo N° 274, Código Municipal, Diario Oficial N° 23, San Salvador, 5/02/1986.
Con las reformas del Decreto Legislativo N° 536, Diario Oficial N° 36, 21/02/2008.

Ley No. 40, Ley de los Municipios, La Gaceta, Diario Oficial N° 155, Managua, 17/08/1988.

Decreto N° 134, Ley de Municipalidades, Diario Oficial La Gaceta, Tegucigalpa, 19/09/1990.

Ley No. 136, Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios, Diario Oficial N° 41.377, Bogotá, 02/06/1994.

Ley No. 7794 Código Municipal, La Gaceta N° 94, San José, 18/05/1998.

Código Municipal, Decreto N° 12 de 2002, Diario de Centroamérica, Guatemala, 02/04/2002, modificado por el Decreto N° 22 de 2010, Diario de Centroamérica, Guatemala. 15/06/2010.

Ley No. 18.695/1988, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 18.695, Diario Oficial, Santiago de Chile, 3/05/2002.

Ley No. 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades, El Peruano, Diario Oficial, Lima, 27/05/2003.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial Suplemento N° 159, Quito, 5/12/2005.

Ley No. 176 Del Distrito Nacional y los Municipios, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 7/07/2007.

Ley No. 3.966, Ley Orgánica Municipal, Gaceta Oficial, Asunción, 10/02/2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 28/12/2010.

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 9/01/2014

Ley No. 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana. Diario Oficial, Montevideo, 24/09/2014

Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5, La Habana, 16/01/2020.



Código Municipal de Puerto Rico. Ley Núm. 107. Puerto Rico. 14/8/2020. Recuperada de: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/107-2020.pdf>, en fecha 20 de mayo de 2021.

Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. Gaceta Oficial No. 14 Ordinaria. La Habana, 5/02/2021.

Capítulo 5. La articulación municipal en el sentido republicano: condicionantes y potencialidades

5.1. Los fundamentos de la idea de articulación municipal en la disyuntiva ante el sentido que debe tener la presencia de la institución en el entramado estatal

Como se dejó sentado en los capítulos precedentes, la percepción que se termine por adoptar respecto a la naturaleza de la institución municipal tiene efectos en todas las esferas de su desarrollo. La expresión más directa de ello se tiene cuando se analizan las nociones de autonomía. Según sean unos u otros los sustentos que se seleccionen para respaldar esta peculiar capacidad de decidir variarán el lugar y las relaciones que se esperan de esta organización básica dentro del aparato que es el Estado.

Desde una óptica romanista el asunto se sintetiza en una construcción republicana que es, necesariamente, una federación. Como bien expone González (2012), “Este sistema federal encontró su raíz en los antes nombrados *foedera*; en esta palabra se resume su concepto base y fundamental: federación como sistema de pactos entre núcleos ciudadanos a priori soberanos” (p. 89).

La más moderna comprensión de tal denominación entraña la presencia, como sostiene Elazar (1994), de “un gobierno más grande y uno más pequeño que se relacionan de manera asimétrica en una relación federal en la que este último goza de una autonomía considerable y, a cambio, desempeña un papel mínimo en el gobierno del más grande”. Dicha organización se compone, más que de núcleos sociales sólidos y autónomos, de divisiones territoriales a las que se les reconocen ciertas facultades de autogestión.

La preponderancia adquirida por todos los elementos teóricos que respaldan la última interpretación de la federación se traduce, por medio de las normas jurídicas vigentes, en la dinámica de articulación del municipio. Entender a este como elemento político-administrativo del Estado central, con preferencia a otras interpretaciones sobre su rol, condicionan que su desenvolvimiento se inserte con mayor fuerza en la lógica de la coordinación que en la de la colaboración.

La coordinación es un principio organizativo cuya previsión se debe a la complejidad del Estado moderno, donde la existencia de una pluralidad de administraciones genera el riesgo de duplicidades y contradicciones, con los excesos de costes materiales y las interferencias por superposición que ello puede generar. A través de él se procura una actuación alineada en los casos en que más de una administración pública adopte decisiones que repercutan sobre una misma realidad jurídica, ya sea porque le han sido atribuidas competencias o porque afectan sus intereses (Blanco, 1975, p. 61).

Al decir de Rivero (1976) se trata de “una figura organizatoria indicativa de una determinada clase de relaciones, predeterminada en sede normativa, para armonizar una pluralidad de actividades que persiguen fines no concordantes, pero ejecutados por entes y órganos pertenecientes a diversos sectores de la administración pública” (p. 45). O sea, a su amparo las instancias administrativas (órganos o administraciones públicas) procurarán que su actuación sea coherente y alineada con la de otras cuando existan intereses comunes y competencias concurrentes (Álvarez, 1982; Sánchez, 1992).

El punto que marca con claridad su pertenencia a una concepción federalista de corte contemporáneo es el criterio que se asume como indicador para la referida búsqueda de la coherencia en las actuaciones. Según Parada (2013) su eficacia está respaldada en la función de conjuntar diversas actividades para lograr una finalidad común bajo la dirección de quien ostenta superioridad (jerarquía o supremacía) respecto a los demás (p. 129). A ello debe adicionarse el aporte de Covilla (2017) cuando puntualiza que “Concretamente, su aplicación cubre tanto las relaciones interorgánicas como las relaciones intersubjetivas, es decir, lo que se ha denominado “coordinación interórganica” y “coordinación intersubjetiva” o “coordinación interadministrativa”. En las primeras, debido a que se pretende que exista una coherencia entre todos los órganos miembros de una administración pública tendrá aplicación en las relaciones verticales y horizontales que allí se entablan” (p. 45).

Dentro de esta línea se inscribe la opinión del Tribunal Constitucional de España (STC 32/1983, FJ2) cuando establece que la coordinación general debe ser entendida como “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad

técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”.

Por ende, su rasgo distintivo está en el “cierto poder de dirección” (Muñoz, 2015, p. 517) que respalda a quien la ejerce. No obstante, esta característica del vínculo no implica su asimilación a la jerarquía o al control (Covilla, 2017), y debe “garantizar al mismo tiempo, la autonomía de cada uno de los organismos coordinados (...) no tratar de fundir a todos los entes en una voluntad común, sino de armonizar las diversas voluntades” (de Vicente, 2002, p. 190). De ello se colige que el sentido que tiene esa “autonomía” estriba en previas concesiones formalizadas legalmente a modo de reparto de poder.

Por otro lado, en una lógica diferente, se encuentra la colaboración o cooperación la cual se distingue por facilitar el ejercicio de tareas ajenas y/o propias, sin alterar el régimen de distribución de competencias, situándose ambas partes en un plano de igualdad, independientemente de la jerarquía de estas (Rodríguez, 1997). A ello ha de agregarse que “en ningún caso implica poder de mando o imposición” (Gallego et al, 2001, p. 138), sino que exige consenso entre las partes.

Esta percepción de horizontalidad entre los intervinientes; la finalidad de beneficio colectivo que se mantiene, aunque una de las partes sea más favorecida que otra; y la no alteración de las atribuciones refuerzan el entendimiento de que se trata del establecimiento de vínculos con aptitud para potenciar una forma alternativa de construcción de las relaciones de poder, menos centralista y, por ende, más cercana a la noción republicana romana de la articulación federalista societaria. Sin embargo, su limitada entidad en la construcción estatal, ha constreñido su desarrollo.

La concreción de este principio se manifiesta en las relaciones interadministrativas, entendidas como relaciones entre dos o más esferas administrativas. Como señala Parejo (1984) “Ese campo no se agota, como es bien sabido, en la problemática de la articulación interna de las unidades organizativas constitutivas de centros de imputación de relaciones jurídicas, extendiéndose desde luego a la propia interconexión de dichos centros entre sí, es decir, a la de la articulación externa



de estos, por virtud de la cual los mismos se relacionan e integran en unidades u organizaciones cada vez más complejas o amplias” (p. 196).

En consecuencia, las relaciones de colaboración se presentan en dos formas (Rivero, 1976, p. 48), la colaboración no orgánica que se da entre dos o más entes públicos, sin llegar a formar una nueva persona jurídica; y la colaboración orgánica, reconocida en aquellos supuestos en los que, para llevar a cabo la colaboración, es necesario crear un nuevo ente dotado de personalidad. La existencia de las relaciones colaborativas se explica por la “necesidad de reconducir la compleja realidad administrativa (...) hacia el reforzamiento del principio de cooperación y en la utilización de cauces que faciliten eficazmente la coordinación, colaboración y ayuda mutua entre todas ellas” (Martín, 1996, p. 221).

La existencia de estos lazos se le ha considerado como consustancial al modelo moderno de organización del Estado. Tal argumento ha sido esgrimido para defender la admisibilidad práctica de las relaciones colaborativas en ausencia de normas generales que las autoricen u ordenen (Rodríguez, 1997, p. 25). Ello resulta admisible, sin mayores dificultades, dentro de la esfera de competencias que se les atribuyen a las partes involucradas y en los supuestos que no dan paso a la creación de otros entes o una complejidad en los vínculos que demande de un instrumento más complejo que los convenios estándares.

No obstante, la ausencia de claros cauces legales para su desarrollo pone en entredicho que se le pondere con igual consideración que a la coordinación. Esa situación puede invisibilizar su existencia o desalentar y desorientar a quienes procuren o precisen de emprendimientos de tal tipo. Una primera solución a efectos jurídicos la puede proveer el reconocimiento, con rango de principio, de la colaboración o cooperación entre las entidades que integran el entramado organizativo público.

Tabla 12. Principio de colaboración-cooperación en los municipios de Hispanoamérica

País	Colaboración/Cooperación
Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)	Artículo 4. II
Colombia	Artículo 113



(Constitución Política de Colombia)	
Cuba	Artículo 169
(Constitución de la República de Cuba)	
República Dominicana	Artículo 12
(Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)	
El Salvador	Artículo 11
(Código Municipal)	
Panamá	Artículo 230
(Constitución Política de Panamá)	
Perú	Artículo VII
(Ley Orgánica de Municipalidades)	
Uruguay	Artículo 3.6
(Ley de Descentralización Y Participación Ciudadana)	
Venezuela	Artículo 57
(Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	

Fuente: Elaboración propia

Así pues, a los efectos de hacer un acercamiento al nivel de pervivencia del legado romano en la municipalidad en este tema es menester analizar la manifestación de la colaboración y su extensión. Para ello, deben examinarse las regulaciones que al respecto se encuentran en las normas vigentes, particularmente las leyes desarrolladoras municipales.

El escrutinio de las disposiciones vigentes en Hispanoamérica muestra la relevancia que se ha otorgado a la necesidad y a la viabilidad de figuras que permitan la colaboración. Su instrumentación práctica tiene lugar por medio de distintas formas asociativas. La indagación en torno a las tipologías que estas pueden adoptar se hace compleja debido a la ausencia de sistematización, legal y doctrinal, al respecto (Cravacuore y Chacón, 2016, p. 395). A ello debe sumarse el hecho de que, a lo interno de cada país, se conciben con matices propios tipologías preexistentes; se asumen unas tipologías con la naturaleza de otras; y, además, se crean “nuevos” tipos en esencia y en apariencia (Hernández, 2014).

Conociendo estas dificultades, las reflexiones que se hacen seguidamente centran la atención en aquellas tipologías del asociativismo que, estando previstas en la legislación vigente, permiten ilustrar el panorama general presente en Hispanoamérica y que pueden orientar en el sentido de



las potencialidades aun existentes en ellas para revalidar el rol municipal en la promoción de una estructuración de abajo hacia arriba de las relaciones de poder.

5.2. Las relaciones inter y supra municipal: realidad y perspectivas de cara a la articulación republicana

Para una mejor organización del análisis a desarrollar, que siga la lógica de lo más simple a lo más complejo, en un primer momento se abordarán las formas y tipologías de relaciones intermunicipales, para concluir con las supramunicipales.

La configuración de estas primeras formas obedece al desarrollo por parte de los entes locales “de sus competencias en el ámbito de las tareas de interés común que, por su carácter simplemente intermunicipal, integrado en la lógica del derecho y el deber de cooperar, como proyección del desarrollo de relaciones entre los entes locales, no requiere intervención complementaria de carácter institucional” (Sánchez, 2006, pp. 62-63).

En las normas que regulan esta materia existe diversidad terminológica, aunque la mayoría de ellas apuestan por una denominación que reproduce la del instrumento jurídico por medio del cual se formalizan tales relaciones. Esta preferencia puede considerarse acertada de partida, aunque lo que resulta realmente loable, es que se acompañe a la designación de “convenio” o “acuerdo” con indicaciones que evidencien el propósito colaborativo intermunicipal que con él se persigue, a fin de distinguirlo de otros negocios análogos.

Tabla 13. Tipologías intermunicipales en Hispanoamérica

País	Acuerdos/Convenios	Hermanamientos
Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)	Artículo 16.7	Artículo 16.24
Chile (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículo 138	
Colombia (Ley 715/2001)	Artículo 88	
Costa Rica	Artículos 7 y 9	

(Código Municipal)		
Cuba		
(Ley No. 139 De		
Organización y	Artículos 105, 106 y 108	
Funcionamiento del Consejo		
de la Administración		
Municipal)		
Ecuador		
(Código Orgánico de	Artículos 60, n), 126 y	Artículo 293
Organización Territorial,	280	
Autonomía y		
Descentralización)		
El Salvador		
(Código Municipal)	Artículo 11	
Guatemala		
(Código Municipal)	Artículo 35, s)	
Paraguay		
(Ley Orgánica Municipal)	Artículo 15 n)	Artículo 15 n)
Perú		
(Ley Orgánica de	Artículos 9.26	Artículos 9.26
Municipalidades)		
Puerto Rico		
(Código Municipal de Puerto	Artículo 2. 003	
Rico)		
Uruguay		
(Ley de Descentralización Y	Artículos 7.7	
Participación Ciudadana)		

Fuente: Elaboración propia

Estas convenciones están previstas en aras de la consecución de cometidos generales incluidos dentro del espacio de las competencias municipales, correspondiendo a las partes determinar si al momento de la celebración se opta por uno o varios propósitos específicos. De ahí que la determinación del nivel de utilización que se hace de esta posibilidad solo se puede conocer por medio de estudios de casos. No obstante, de la propia naturaleza que se confiere al vínculo que se establece se puede colegir que el mismo tiene potencialidades para, dentro del ámbito de

actuación que la ley reconozca a los entes involucrados, desarrollar una articulación relativamente amplia.

Por su vocación, los «convenios» son casi siempre prácticas nacionales, aunque hay previsiones que contemplan su uso para establecer relaciones fuera de tales fronteras. Aun cuando es posible denominar de la misma manera unos y otros acuerdos, lo más extendido es que en esos supuestos se aluda a «hermanamientos». La particularidad de estos consiste en que se celebra “una “convención” que deben firmar los representantes legales de los municipios colaboradores” (Conseil des Communes et Régions d`Europe, 2008, p. 30) figurando como razón para el acuerdo la existencia de relaciones culturales e históricas entre los concertantes.

En este mismo sentido, tal vez el mayor mérito que se pueda reconocer a las formas intermunicipales radica en su carácter de simple convención o acuerdo entre las municipalidades. Al no exigir mayores formalismos, adquiere carácter de precepto autorizante la norma marco que reconoce la autonomía municipal, si se entiende que “el derecho de cooperar y asociarse de las entidades municipales entre sí, emerge de la propia autonomía local” (Hernández, 2003, p. 471).

Por contraste con la intermunicipalidad, el elemento fundamental que distingue a las formas supramunicipales es que ellas dan lugar a la conformación de otra persona jurídica distinta de los municipios concertantes. La concesión a estas de personalidad jurídica “dependerá en cada caso de la concurrencia de los requisitos fijados en las leyes” (Martín, 1987, p. 23). Precisamente, por conllevar la conformación de un nuevo sujeto de derecho, las previsiones legales al respecto deben ser más complejas, minuciosas y esclarecedoras, toda vez que hay que dotar a la figura asociativa de los elementos que la conviertan en persona jurídica y proveerle un régimen preciso a seguir en su funcionamiento.

La insuficiente presencia de este aspecto en las disposiciones vigentes ha generado cierta paralización, por incertidumbre, con relación a aquellas formas a las que el ordenamiento no se refiere con extensión suficiente para precisar sus requisitos. La doctrina ha sido reiterativa al demandar un más amplio desarrollo normativo en tales situaciones (*Vid.* Centurión, 2016; Hernández, 2016; Ruiz, 2016) lo que, a su vez, es indicativo de una notable dependencia de la voluntad del legislador para crear y gestionar tales formas asociativas.

Las personas jurídicas que se constituyen en estos supuestos son, por su naturaleza, antes no territoriales (Marchiaro, 2000); una “subespecie de las corporaciones de base interadministrativa” (Martín, 1987, p. 25) por su particular interés local y su integración por municipalidades; de carácter contingente (Martín, 1987, p. 25); y de derecho público, pues al “adoptar la condición de miembros del ente, verdaderas Administraciones Públicas, el ente como tal asume indubitablemente ese carácter en plenitud” (García y Fernández, 2006).

Dentro de las tipologías supramunicipales más difundidas figuran las asociaciones, las mancomunidades y los consorcios. Aunque teóricamente, cada una de estas variantes tienen rasgos peculiares que las distinguen de las restantes, en las leyes y la práctica no siempre es posible encontrar una perfecta coincidencia entre la denominación empleada y el sentido que se le atribuye a la figura elegida.

Tabla 14. Tipologías supramunicipales en Hispanoamérica

País	Asociaciones/ Federaciones	Mancomunidades	Consorcios
Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales)	Artículo 16.24	Artículo 16.24	
Chile (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)	Artículos 135-137		
Colombia (Ley 136 de 1994)	Art. 148-153		
Costa Rica (Código Municipal)	Artículo 10		
Cuba (Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal)		Artículos 106 y 107	
República Dominicana (Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)		Artículos 72-76	
Ecuador (Código Orgánico de		Artículos 285-289	Artículos 290-292



Organización Territorial, Autonomía y Descentralización)			
El Salvador (Código Municipal)	Artículo 17	Artículos 13-16	
Guatemala (Código Municipal)	Artículo 10	Artículos 49-51	
Honduras (Ley de Municipalidades)	Artículo 20	Artículo 16 B	
			Artículos 17- 21 (Decreto N° 52/97, Reglamento de la Ley de Municipios modificado por el Decreto, N° 34/2000)
Nicaragua (Ley de los Municipios)	Artículo 12	Artículo 12	
Panamá (Ley sobre Régimen Municipal)	Título V		
Paraguay (Ley Orgánica Municipal)	Artículos 19 y 36, e)		Ley N° 29029/2007 De la mancomunidad municipal, modificada por la Ley N° 29341/2009
Perú (Ley Orgánica de Municipalidades)	Artículo 125		
Puerto Rico (Código Municipal de Puerto Rico)			Artículo 1. 008, p)
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículo 45	Artículos 40-44	

Fuente: Elaboración propia

Las asociaciones se pueden presentar en las “dos vertientes de las relaciones intermunicipales, o sea, la asociativa para la protección y promoción de intereses municipales y la de cooperación para el ejercicio de competencias” (Hernández, 2003, p. 471-472). En el primero de los sentidos mencionados operan las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL’s), de gran difusión en Hispanoamérica, algunas de las cuales alcanzan, incluso, carácter internacional.

Entre los propósitos fundamentales de las AGL’s se encuentran la “representación de los intereses colectivos de los municipios (...), la preparación para que sus socios asuman nuevas funciones (...) [y] fomentar la red municipal” (Vega, 2007, p. 3). De ahí que desarrollen acciones encaminadas a capacitar y brindar asistencia técnica a los funcionarios municipales y a concertarse con otros agentes sociales e institucionales, especialmente para lo concerniente al intercambio de experiencias y la coordinación de proyectos, que es una vía de financiamiento alternativa a las aportaciones de sus miembros y los ingresos propios.

La segunda vertiente de las asociaciones municipales guarda identidad con las mancomunidades, pues se trata de personas jurídicas constituidas, voluntaria y exclusivamente por los municipios, para el ejercicio de sus competencias. Por esta misma razón, su regulación rara vez coincide con la previsión de otra forma asociativa supramunicipal.

Las mancomunidades son la tipología asociativa más difundida y tradicional del asociativismo. Según Giuliano (2006), son “asociaciones de municipios para el cumplimiento de los fines y funciones que son de su competencia y que, a raíz de su naturaleza y dimensión, exigen la cooperación recíproca de los entes, con el objeto de realizar obras o prestar servicios” (p. 189).

Como regla, las normas encargadas de su regulación presentan un alto nivel de desarrollo que coadyuva a que su instrumentación sea sencilla. Adicionalmente, en cuanto a los elementos delineadores de la institución es notable el grado de consenso alcanzado, pues en las normativas de la región se percibe una notoria similitud en cuanto a los términos de su redacción.

La revisión de la legislación hispanoamericana vigente ilustra, además, sobre el uso de la mancomunidad tanto para la realización de obras en común y la prestación de servicios, como para la realización de las más disímiles labores, demostrando así la ductilidad de dicha figura. Estas razones explican la amplia difusión de esta forma asociativa, cuya viabilidad y

funcionalidad parecen comprobadas. En su favor también opera el hecho de ser una forma conocida y de práctica usual entre los municipios.

Otra tipología asentada, aunque aparece con menor frecuencia, es el consorcio. Para distinguir a estos de las mancomunidades se pueden seguir dos criterios fundamentales: la admisibilidad en los consorcios de sujetos que no son municipios y el carácter más concreto de las tareas asumidas por estos.

Refiriéndose a la primera de las razones que sentarían esta diferenciación, Martín (1970) apunta que la nota distintiva por excelencia entre ambas figuras radica en que se puede “reservar la utilización de esta denominación [la de consorcio] para aquellas asociaciones intermunicipales que incorporen además en su seno representaciones de entes de distinto orden” (p. 49-50). Ese elemento subjetivo sería un importante rasgo para individualizarlo.

En relación con el segundo criterio para distinguir estas figuras, Villegas (2002) sostiene que existe una propensión a que la mancomunidad se constituya “para la realización de numerosos objetivos comunes a los municipios que agrupa. En tanto, el consorcio se constituye para realizar una obra o servicio determinado” (p. 101).

Tanto para las mancomunidades, como para los consorcios, el mayor reto reside en su diseño organizativo-funcional, pues deben contar con un marco legal que propicie una clara identificación de las tareas que gestionan y de los niveles de participación que corresponden a los municipios miembros en las decisiones que se deben adoptar.

A las antes aludidas tipologías supramunicipales se pueden sumar, en el contexto de los ordenamientos hispanoamericanos, otras de carácter atípico que, aunque tienen menor difusión, resulten interesantes. El derecho argentino es muestra de ello, pues posee una gran diversidad de tipos asociativos, los cuales “muestran grandes variaciones (...) por lo que resulta complejo encontrar características generalizables” (Cravacuore, 2006, p. 4). Independientemente de su denominación particular en las constituciones provinciales, estos se recogen bajo la denominación de microrregiones. Al respecto Graglia (2006) explica que “los municipios o comunas no se fusionan ni disuelven en una región, no pierden competencias materiales ni

territoriales. Por el contrario, se asocian e integran para gobernarla, ampliando sus competencias, ejerciendo asociadamente nuevas funciones en zonas nuevas” (p. 42-43).

La propia complejidad organizativo-funcional de las formas supramunicipales alerta sobre los inconvenientes que pueden encontrarse en su desarrollo. Ante tal realidad se impone la recurrencia a figuras más conocidas y acendradas, lo que en cierta medida supone un freno a la iniciativa.

Si es posible encontrar un elemento que reconduce a la unidad, tanto a las tipologías intermunicipales como a las supramunicipales, es el hecho de que ambas resultan del ejercicio de la autonomía. La capacidad de elección, intrínseca a ese atributo local, debe presuponer no solo el respaldo legitimador para la selección de los derroteros por los cuales guiar el desenvolvimiento hacia lo interno, sino que ello conlleva, necesariamente, una proyección externa, pues sería contradictorio pensar que se tiene aptitud para decidir en un sentido y no en el otro. Sin embargo, aunque es posible entender que la voluntad de articulación nace de los entes locales, se advierte como esta está constreñida, en unos casos más que en otros, por los cauces que impone la legislación.

En principio, la figura del convenio o acuerdo, subyace a ambas tipologías de relaciones. La selección de este instrumento tiene varios méritos. En primer orden, ellos resultan del concierto de voluntades, autónomas, de los contrayentes desde una posición paritaria. La segunda cuestión a considerar es que provienen de la composición de intereses confluyentes hacia una finalidad común, es decir, la voluntad que se emita estaría cualificada por el propósito de alcanzar un beneficio, sea cual fuere su contenido, que favorece a todos los implicados. Por último, y como resultado de lo anterior, no siempre ha de esperarse que se produzcan obligaciones de carácter patrimonial, sino que más bien conllevan a la distribución de actividades entre los interesados en función de alcanzar el objetivo propuesto.

La explicación precedente evidencia la cercanía entre la convención asociativa local y la noción societaria romana, lo cual puede ser explotado en función de construir una articulación de tipo republicano. Los municipios implicados estarían asumiendo la posición de socios de sus



contrapartes en una relación de mutuo interés y con ello se estaría en posición de vertebrar una dinámica alternativa de construcción del poder.

Sin embargo, esa lógica se topa con un punto de ruptura en la ya estudiada distancia que media entre la voluntad popular de los municipios y la voluntad local institucionalizada. En consecuencia, no sorprende que el nivel de consulta a la ciudadanía previa a la concertación sea bajo y que los mecanismos de control sobre esa gestión asociada presenten las insuficiencias típicas de un control sobre el control que deben hacer las autoridades involucradas.

Tabla 15. Participación popular en mecanismos asociativos municipales en Hispanoamérica

País	Participación popular en mecanismos asociativos municipales
República Dominicana (Ley Del Distrito Nacional y los Municipios)	Artículo 73 d (consulta popular para integrar mancomunidades)
Panamá (Ley sobre Régimen Municipal)	Artículo 141.1° (iniciativa popular para crear asociación)
Venezuela (Ley Orgánica del Poder Público Municipal)	Artículo 43.10 (previsión de mecanismos de participación popular en los estatutos de la mancomunidad)

Fuente: Elaboración propia

Si bien lo anterior es cierto, también, pone de relieve como, al menos en cuanto a las formas intermunicipales, la rectificación de la actual situación es posible por medio de la participación efectiva de la ciudadanía. Una corrección en el sentido indicado dotaría de carácter democrático a los convenios y los vínculos resultantes.

En una situación más compleja se encuentran las prácticas supramunicipales. En primer lugar, se tropieza con el parecer de que la autonomía está aquí limitada por la existencia de disposiciones que determinen las formas que estas pueden asumir y las reglas para su manejo. Ello es, sin dudas, un contrasentido. Las municipalidades, en tanto pueden decidir en aquellos asuntos de su

competencia, están autorizadas para establecer por medio de los actos jurídicos convencionales, no solo su intención de crear un vínculo de tal tipo, sino para adoptar las pautas necesarias a fin de hacer viable en todos los sentidos la figura elegida de común acuerdo y según los intereses involucrados.

De lo que se trata es de remediar, por el recurso a la garantía institucional de la autonomía (Cidoncha, 2009), una percepción sobre el alcance de la misma que ha puesto al legislador por encima de las autoridades locales, en una esfera en la cual este debería estar constreñido por los términos en los que se ha reconocido la capacidad de opción a las municipalidades. Obviamente, con ello se hace trascendental que los términos de imputación de la autonomía hayan sido claros y amplios.

Un segundo asunto de interés es la creación en tales casos de una persona jurídica, lo que supone una enajenación de segundo grado de la voluntad colectiva. La primera enajenación estaría dada por la primacía de la representación en la conformación de los órganos locales del poder, y la segunda, por la representación de los intereses expresados por los representantes en el nuevo ente.

En esta sede, las perspectivas de corrección en pro de un sentido articulativo de signo romano son más complicadas, pues pasarían por una deconstrucción de la idea misma de persona jurídica como entidad abstracta. Solo por medio del empleo de mecanismos participativos populares que conduzcan a la creación de las mismas relaciones que encubren tales entes en la actualidad y de la gestión de ellas a través de mandatarios se puede reconducir a estas figuras a una verdadera instancia de integración entre las comunidades.

Como se viene exponiendo, este último aspecto, el de la articulación municipal en una lógica republicana, es el paso final de un modelo de relaciones que nace a lo interno de la localidad desde una apreciación societaria de lo que han de ser los lazos que unan a las personas en los distintos estratos en los cuales sus interacciones se pueden dar. Con ello, se pondera el carácter humanista de las relaciones de poder, que han de responder a los intereses comunes de la ciudadanía y, a partir de ellos, se da paso a una estructuración de abajo hacia arriba, irradiando

todos los niveles posibles del edificio republicano, incluyendo las relaciones fuera del plano nacional.

En las bondades de tal concepción *iuspublicística*, necesarias hoy más que nunca, reside la importancia del estudio de su nivel de pervivencia en la institución básica del aparato republicano: el municipio. Hispanoamérica, como se ha venido analizando, cuenta con reservas dentro de aquellos elementos que en el ámbito local han resistido los embates del modelo dominante. El aprovechamiento, con vocación romanista, de tales potencialidades es una opción a considerar para superar las múltiples crisis que las actuales estructuras institucionales presentan.

Legislación

Constitución Política de la República de Colombia, Gaceta Constitucional N° 114 y N° 116, de 4/07/1991 y 20/07/1991.

Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 5, La Habana, 10/04/2019.

Ley No. 9.106 Sobre Régimen Municipal, Gaceta Oficial de la República de Panamá, Panamá, 24/10/1973.

Decreto Legislativo No. 274, Código Municipal, Diario Oficial N° 23, San Salvador, 5/02/1986. Con las reformas del Decreto Legislativo N° 536, Diario Oficial N° 36, 21/02/2008.

Ley No. 40, Ley de los Municipios, La Gaceta, Diario Oficial N° 155, Managua, 17/08/1988.

Decreto N° 134, Ley de Municipalidades, Diario Oficial La Gaceta, Tegucigalpa, 19/09/1990.

Ley No. 136, Principios Generales sobre la Organización y el Funcionamiento de los Municipios, Diario Oficial N° 41.377, Bogotá, 02/06/1994.

Ley No. 7794 Código Municipal, La Gaceta N° 94, San José, 18/05/1998.

Ley No. 715, Diario Oficial N° 44.654, Bogotá, 21/12/2001.

Ley No. 18.695/1988, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N° 18.695, Diario Oficial, Santiago de Chile, 3/05/2002.

Ley No. 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades, El Peruano, Diario Oficial, Lima, 27/05/2003.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial Suplemento N° 159, Quito, 5/12/2005.

Ley No. 176 Del Distrito Nacional y los Municipios, Gaceta Oficial, Santo Domingo, 7/07/2007.

Ley No. 29.029 De la mancomunidad municipal. El Peruano, Diario Oficial, Lima, 29/05/2007. Modificada por la Ley No 29.341. El Peruano, Diario Oficial, Lima, 27/04/2009.

Ley No. 3.966, Ley Orgánica Municipal, Gaceta Oficial, Asunción, 10/02/2010.

Código Municipal, Decreto N° 12 de 2002, Diario de Centroamérica, Guatemala, 02/04/2002, modificado por el Decreto N° 22 de 2010, Diario de Centroamérica, Managua. 15/06/2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento N° 303, Quito, 19/10/2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 28/12/2010.

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 9/01/2014.

Ley No. 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana. Diario Oficial, Montevideo, 24/09/2014

Código Municipal de Puerto Rico. Ley Núm. 107. Puerto Rico. 14/8/2020. Recuperada de: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/107-2020.pdf>, en fecha 20 de mayo de 2021.

Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. Gaceta Oficial No. 14 Ordinaria. La Habana, 5/02/2021.



Decreto No. 52/97, Reglamento de la Ley de Municipios modificado por el Decreto, N° 34/2000,
La Gaceta Diario Oficial N° 81, Managua, 2/05/2000.

Referencias

Albi, F. (1955). *Derecho Municipal Comparado del mundo hispánico*. Aguilar.

Alessi, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo (I)*. Bosch Casa Editorial.

Alguacil, J. (2009). *Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local*. <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/12/doc/algua.doc>

Álvarez, M. (1982). El principio de coordinación en el Estado de las autonomías. *Documentación Administrativa*, (196), pp. 5-48.

Arminjon, P., Nolde, B. B. y Wolff, M. (1950). *Traite de Droit comparé*, (T. I). Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Arangio-Ruiz, V. (1998). *Storia del Diritto Romano*. 7ma ed. Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene.

Azcárate, G. de (1979). *El municipio de la Edad Media*. Azcárate, Gumersindo de. *Municipalismo y Regionalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Beloch K. J. (1926). *Römische Geschichte bis zum Beginn der punischen Kriege*. Leipzig.

Bello, A. (1843). *Discurso pronunciado en la instalación de la Universidad de Chile*. <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/4682/discurso-inaugural>

Bellver, A. (1924). *Teoría del municipio*. Juan Montilla Arjona.

Berro, B. P. (1966). *Escritos Selectos*. Montevideo. Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Bidart, G. (1963). *Derecho Constitucional*, (I). Editora Ediar.

Bilbao, F. (1862). *La América en Peligro*. Imprenta y Litografía a vapor de Bernheim y Boneo.

Bilbao, F. (2007). El gobierno de la libertad. Bravo de Goyeneche, J (ed.). *Francisco Bilbao 1823-1865: el autor y la obra*. Cuarto Propio.

Blancas, E. N. (2011). *Municipalización en América Latina Perspectivas de análisis y experiencias*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Blanco, L. (1975). *El mito de la función coordinadora*. Montecorvo.

Blázquez, J. M. (2006). *El municipio romano en España*.
<http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/el-municipio-romano-en-espaa-0/>

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bolívar, S. (1824). *Convocatoria al Congreso de Panamá*.
<http://atlaslatinoamericano.unla.edu.ar/assets/pdf/tomo1/fuentes/27-convocatoria-al-congreso-de-panama.pdf>

Bolívar, S. (1826). *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia*.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3386/3234/>

Brewer-Carías, A. R. (2004). *Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño municipio*. Ponencia presentada a las X Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROI), Mérida.
<https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/482.-..447.-Globalizaci%C3%B3n-lugarizaci%C3%B3n-y-Municipio.-CIEPROI-Dic.-2004.pdf>

Burillo, J. (2010). Persistencia histórica del Derecho romano. *Anales de la Universidad de Murcia*, XXVI (1-2-3-4), 5-58.

Capella, J. R. (1963). Notas sobre la definición legal. *Anuario de filosofía del derecho*, (10), pp. 37-50.

Carbonnier, J. (1960). *Derecho civil*. Bosch.

Carmona, A. (1950). *Programa de Gobierno Municipal*. Editorial Librería Martí

Carmona, A. G. (1952). *El gobierno municipal de las Antillas Mayores españolas y la influencia que ha podido ejercer en su formación y desarrollo el de los Estados Unidos de América*. Editorial Librería Martí.

Carmona, A. (1962). Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, (4), 47-59.

Carrera, F. (1905). *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*. Tomo I. La Moderna Poesía.

Carrera, F. (1913). *El Derecho Público y la autonomía municipal. El fraude de un régimen*. La Moderna Poesía

Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (8-9), 19-33.

Cassagne, J. C. (2004). *Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.

Castán, J. (1957). *Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*. Instituto Editorial Reus.

Catalano, P. (2004). Sistema y Ordenamientos: el ejemplo de América Latina. *Roma e America. Diritto Romano Comune*, (18), -40.

Catalano, P. (1980). Un concepto olvidado «Poder negativo». *Revista General de legislación y jurisprudencia* (3), 231-248.

Centurión, G. M. (2016). El asociativismo municipal en el Paraguay. Cravacuore, D. y Chacón, A. (Eds). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Cellurale, M. T. (2009). Locus e ius: observaciones sobre espacio y sistema a la luz del derecho romano. *Revista de Derecho Privado*, (16), 31-48.

- Cidoncha, A. (2009). Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. *Teoría y Realidad Constitucional*, (23), 149-188.
- Cogollos, S. y Ramírez, J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. *Universitas Humanística*, (63), 109-131.
- Conseil des Communes et Régions d'Europe (2008). *Los hermanamientos para el mundo de mañana*. Guía Práctica. CCRE.
- Constant, B. (1819). Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos pronunciado en el Ateneo de París. <https://www.ersilias.com/discurso-de-benjamin-constant-sobre-la-libertad-de-los-antiguos-comparada-con-la-de-los-modernos/>
- Constenla, C. R. (2007). El tribuno de la plebe. *Diritto e Storia*, (6).
- Constenla, C. R. (2010). *Defensor del Pueblo: la más innovadora institución democrática del constitucionalismo iberoamericano contemporáneo*. VI Congreso CEISAL, Toulouse, Francia. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498809/document>
- Cordero, E. (1999). La potestad reglamentaria de las entidades territoriales. Los reglamentos regionales, las ordenanzas y los reglamentos municipales. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte Sede Coquimbo*, (6), 109-146
- Covilla Martínez, J. C. (2017). La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local. Tesis para optar por el título de doctor por la Universidad de Barcelona. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Claval, P. (1999). *La geografía cultural*. Eudeba.
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medioambiente y urbanización*, 22(64).
- Cravacuore, D. y Chacón, A. (Eds.) (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Cuchillo, M. (2003). Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales. *Derecho Privado y constitución*, (17), 169-196.
- Czerny, M. (2008). Regiones y sociedades regionales frente a la globalización. *Espacio y Desarrollo*, (20), 19-30.
- Daltman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, (35), 9-34.
- Da Silva, C. M. (1954). Unidade da cultura jurídica occidental. *Revista da Faculdade de Direito*, (6), 21-34.
- David, R. (1953). *Tratado de Derecho civil comparado. Introducción al estudio de los Derechos extranjeros y al método comparativo*. Editorial Revista de Derecho Privado.
- David, R. y Jauffret-Spinozi, C. (2017). *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Martino, F. (1973). *Storia della costituzione romana*. Jovene.
- Delgado, J. (1956). La unidad de Hispanoamérica. *Cuadernos Hispanoamericanos*, (81), 232-246.
- De Vicente García, J. (2002). *La Autonomía Local en el ámbito tributario y financiero*. UIM
- Difalco, D. R. (2013). Algunas consideraciones sobre el municipio. *Anales*, (43), 301-318.
- Domínguez, F. (1981). *Estudios sobre las Instituciones locales Hispanoamericanas*. Academia Nacional de la Historia.
- Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? *FORUM*, 16, 117-150
- Embido, A. (1977). La normativa municipal en el sistema de fuentes del Derecho. *Revista de Administración Pública*, (84), pp. 203-262.
- Embido, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Iustel.

- Elazar, D. J. (1994). *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>
- Fernández, F. (2006). Geografía cultural. Lindon, A. yHiernaux, D. (eds). *Tratado de Geografía Humana*. Anthropos Editorial, pp. 220-253.
- Fernández, J. (2005). *Teoría del Estado y del Derecho. Teoría del Derecho*. Editorial Félix Varela.
- Fernández, J. (1999). *Separata de Derecho Público Romano*. Editorial Félix Varela.
- Gallego, A. (2001). *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*. Marcial Pons.
- Gagliardi, L. (2016). *El derecho privado en los municipios itálicos de mayor antigüedad*. Forum Historiae Iuris. <https://forhistiur.net/en/2016-05-gagliardi/abstract/?l=es>
- García, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Félix Varela.
- García, E. (2001). *El municipio latino. Origen y desarrollo constitucional*. Gerión, Anejos V.
- García, I. L. (1889). *Cuerpo del Derecho Civil Romano. Los cincuenta libros del Digesto*. Jaime Molinas.
- García, F. (2017). La potestad reglamentaria local tras la nueva Ley de Procedimiento Común. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, (44), 83-131.
- Garcini, H. (1986). *Derecho administrativo*. Editorial Pueblo y Educación.
- Gastán, J. M. (1968). El Sistema Jurídico Iberoamericano. *Revista de Estudios Políticos*, (157), 209-225.
- Giuliano, D. A. (2006). *De mancomunidades, agrupaciones y consorcios. A.A.V.V.: Políticas municipales para el desarrollo local y regional, Serie PROFIM*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

- Gómez, M. E. (2003). *Historia del derecho y de las instituciones. Un ensayo conceptual y de fundamentación científica a la luz de la doctrina hispánica y del derecho español y comparado francés, alemán y suizo*. Universidad de Málaga.
- González, F. (2004). Lugarización, globalización y gestión local. *Polis*, (7), 1-14.
- González, J. (2012). El Republicanismo Democrático Romano Su impronta para el diseño estructural del modelo clásico de participación política del ciudadano en Roma. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, (7), 65-92.
- Gordillo, A. A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Graglia, E. (2006). *Análisis jurídico y político de la regionalización*.
- Guzmán, A. (1976). La función del Derecho romano en la unificación jurídica de Latinoamérica. *INDEX*, (6), 74-82.
- Guzmán, A. (1991). La Penetración del Derecho Romano en América. *Revista Chilena de Derecho*, (18), (2), 203-211.
- Hecketsweiler, L. (2013). Populus. Elements romains d'une restitution doctrinale de la categorie juridique. *Diritto e Storia*, (11). <http://www.dirittoestoria.it/11/memorie/Hecketsweiler-Populus-elements-romains-restitution-doctrinale.htm>
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, O. y Álvarez, M (2018). Presupuestos desde el Derecho Comparado para el perfeccionamiento de la regulación legal de la asimetría municipal en Cuba. *Revista Acadêmica da Faculta de de Direito do Recife*, (01), 31-47.
- Hernández, O. (2014). Las experiencias de asociativismo municipal en Hispanoamérica. Valoración de las posibilidades de su inserción en Cuba. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (11), (44), 264-274.

Humbert, M. (1978) *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*. École Française de Rome.

León Mora, A. L., Hernández, O. y Alfonso, D. (2021). La Potestad Normativa: sistematización teórico jurídica y comparada en el contexto municipal. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 8(2), 87-111.

Link, N. (2011). *El Presupuesto Participativo en la Argentina. Sexto Congreso Argentino de Administración Pública Resistencia*.
http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/LINK_NOELIA.pdf

Lobrano, G. (2004). Città, municipi, cabildos. Roma e América. *Diritto Romano Comune, Revista di Diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, (18).

Lobrano, G. (2007). Continuidad entre las <<dos repúblicas>> del derecho indiano y el sistema republicano municipal del derecho romano. Formulación esquemática de una hipótesis de trabajo. Roma e América. *Diritto Romano Comune. Revista di Diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, (24).

Lobrano, G. (2008). “Modelo romano” e “constitucionalismo latino”. Teoria del Diritto e dello Stato. *Revista Europeadi Cultura e Scienza Guiridica*, 222-277.

Lobrano, G. (2009). Tito Livio, Storia di Roma, Prima Deca. *Casa editrice dell'Università della Cina de Scienze Politiche e Guirisprudenza*.

Lobrano, G. (2012). *El derecho romano tiene un papel importante en la formación del jurista y de su pensamiento democrático*. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevistas/el-derecho-romano-tiene-un-papel-importante-en-la-formacion-del-jurista-y-de-su-pensamiento-democratico/>, en fecha 4 de enero de 2020.

López-Rendo, C. (2010). La Tabula Heracleensis: Organización Municipal. *Revista jurídica da FA*, 7(1), 335-356.

- López, D. E. (2008). ¿Cuál es la función del Derecho Comparado contemporáneo? *Ámbito Jurídico* (247), 14 -16.
- López-Medina, D. (2015). El nacimiento del derecho comparado moderno como espacio geográfico y como disciplina: instrucciones básicas para su comprensión y uso desde América Latina. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (13), (26), 117-159.
- Mai, A. (1848). *La República de Cicerón*. Imprenta de Repullés.
- Maiorano, J. L. (2001). El Defensor del Pueblo en América Latina. Necesidad de fortalecerlo. *Revista de Derecho*, (XII), 191-198.
- Mantilla, A. (2002). *Breves reflexiones sobre algunas fuentes del Derecho Administrativo*. Editorial Félix Varela.
- Mateo, J. M. y Bollo, M. (2016). *La región como categoría geográfica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Marchiaro, E. J. (2000). *Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. -Poder de policía, microregión y sistémica jurídica-*. Editorial EDIAR.
- Margadant, G. F. (1986). *La segunda vida del Derecho Romano*. Miguel Ángel Porrúa.
- Martí, J. (1891). *Un libro del norte sobre las instituciones españolas en los estados que fueron de México*. <http://www.josemarti.cu/publicacion/un-libro-del-norte-sobre-las-instituciones-espanolas-en-los-estados-que-fueron-de-mexico/> en fecha 10 de mayo de 2021.
- Martí, J. (1985). *Nuestra América*. Biblioteca Ayacucho.
- Martí, J. (1992). *Obras Completas*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Martín, R. (1970). *Los Consorcios Locales*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martín, R. (1987). *Entes Locales Complejos*. Editorial Trivium S.A.
- Martín, R. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trivium S.A.
- Martino, D. (2002). Recensiones. *Gerión*, 20(2), 725-730.

- Miranda, F. y Mill, J. (1809). Emancipation of Spanish America. *Edinburgh Review*, (13), 277-311.
- Mommsen, T. (1893). *Compendio del Derecho Público Romano*. La España moderna.
- Monelos-Callens, N. L. (2009). La modernidad en Hispanoamérica ¿decadencia o disidencia? *Papel Político*, 14(1), 39-53.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, XXXI(93), 77-88.
- Muñoz, S. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Nieto-Guerrero, A. M. (2001). *Los Entes Locales Municipales: entre la Política y la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública
- Oelckers, O. (1977). El principio de legalidad como supuesto de la potestad administrativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (1), 11-151.
- Onida, P. (2011-2012). Specificità della causa del contratto di società e aspetti essenziali della sua rilevanza esterna. *Diritto e Storia*, (10). <https://core.ac.uk/download/pdf/11693994.pdf>
- Orduña, E. (2003). *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Parada, R. (2014). *Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Parejo, L. (2003). *Derecho Administrativo Instituciones generales, Bases, Fuentes, Órganos y Sujetos, Actividad y Control*. Editorial Ariel SA.
- Parejo, L. (1984). *Relaciones interadministrativas y régimen local*. REALA
- Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*. <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf>

- Prieto, M. (2015). *¿Qué municipio necesitamos? Algunos principios para su configuración*. Editorial UH.
- Rabasa, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales*, (43), 351-376.
- Real Academia Española (2021). *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es>, en fecha 4 de agosto de 2021.
- Real Academia de la Lengua Española (2020). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/decreto-municipal>, en fecha 23 de mayo de 2021.
- Reyes, Y. (2004). *Un primer acercamiento a los instrumentos jurídico-administrativos. Colectivo de Autores. Temas de Derecho Administrativo cubano, (II)*. Editorial Félix Varela.
- Rinaldi, N. D. (2007). *Lecciones ampliadas de Derecho Romano*. Buenos Aires.
- Rivera, A. (2006). El Republicanismo de cicerón: retórica, constitución mixta y ley natural en De Republica. DOXA. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (29), 367-386.
- Rivero, E. (1976). Las relaciones interadministrativas. *Revista de Administración Pública*, (80), 39-81.
- Rodríguez, J. M. (1997). *Los convenios entre Administraciones Públicas*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Rosatti, H. (1997). *Tratado de derecho municipal*. Rubinzal-Culzoni.
- Rousseau, J. J. (2012). *El Contrato Social*. Taurus.
- Ruiz, M. (2016). *El asociativismo intermunicipal en Nicaragua*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Samper, F. (2000). *Instituciones jurídicas de Gayo*. Editorial Jurídica de Chile.
- Sánchez, Á. (2006). *Organización intermunicipal*. Iuste.

- Sánchez, C. (1943). *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*. Facultad de Filosofía y Letras.
- Sánchez, M. (1992). La coordinación como concepto jurídico. *Documentación Administrativa* (230-231), 11-30.
- Santamaría, J. A. (1987). *Apuntes de Derecho Administrativo*. Universidad Complutense.
- Sarfatti, M. (1945). *Introducción al estudio del Derecho Comparado*. Imprenta Universitaria.
- Sarmiento, F. D. (1883). *Conflictos y armonías de las razas en América*. Imprenta de D. Tuñez.
<http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/conflicto-y-armonias-de-razas-en-america--0/>
- Sarmiento, F. D. (1961). *El poder municipal. El Civilizador, síntesis del pensamiento vivo de Sarmiento*. Ediciones Antonio Zamora.
- Sepich, J. R. (1949). *Misión de los Pueblos Hispánicos*. Seminario de Problemas Hispanoamericanos.
- Serra, A. (2003). *Derecho Administrativo*. Porrúa.
- Serrano, J. M. (2015). *Una aproximación a las fuentes doctrinales de la concepción savigniana de la persona jurídica*. Universidad Complutense de Madrid.
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability social en Argentina*.
https://www.researchgate.net/profile/Catalina-Smulovitz/publication/228384448_Judicializacion_y_accountability_social_en_Argentina/links/00b4951a95c73a3af8000000/Judicializacion-y-accountability-social-en-Argentina.pdf
- Sosa, F. (2002). *Manual de derecho local*. Editorial Aranzadi.
- Soto, F. (2013). El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (136), 317-346.
- Spagnuolo, T. (1999). *Città e Impero*. Jovene Editore.
- Suárez, G. (2016). Perspectiva histórico-jurídica y económica de las sociedades de publicanos como instrumentos generadores de mercados de capitales financieros de deuda corporativa

(pública y privada) y de participaciones en la Roma Clásica. *Revista jurídica Portucalense*, (20), 50-110.

Taddei, A. (1972). *Roma e i sui municipi*. Edizione Anastatica, L'Erma di Bretschneider.

Torrent, A (2008). Lex Iritana: cognitio de los magistrados locales en interdictos, y limitación a su competencia por cuantía. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (12), 987-1006.

Torrent, A. (2010). De Lege Iritana: ¿Modelo único en las leyes municipales flavias? *Revista Internacional de Derecho Romano*, (4), 88-157.

Tomás y Valiente, F. (1995). *Manual de historia del derecho español*. Editorial Tecnos.

Trisciuglio, A. (2013). Societas publicanorum e aspetti della responsabilità esterna. *Diritto e Storia*, (11). <http://www.dirittoestoria.it/11/memorie/Trisciuglio-Societas-publicanorum-responsabilita-esterna.htm>, en fecha en fecha 1 de junio de 2021.

Vallina y Velarde, J. L. (1964). *Transferencia de funciones administrativas*. Instituto de Estudios de Administración Local

Vega, N. (2007). *Asociacionismo municipal e Inversión, y la descentralización en América Latina*. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

Velázquez, H. (2006). Las elecciones municipales latinoamericanas en el ocaso del siglo XX. *Espacios Públicos*, 9(18), 152-162.

Villabella, C. (1998). *El Municipio cubano actual. Su modelo estatal*. Universidad de La Habana.

Villegas, J. L. (2002). *El consorcio administrativo en el ámbito local venezolano. Aproximación a una descentralización cooperativa*. Provincia (008), 99-109.

Zuccherino, R. M. (1992). *Tratado de derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*, (III). Depalma.



Zuluaga, R. (2009). *La organización territorial en la Constitución de 1991. Centralismo o autonomía*. Pontificia Universidad Javeriana.



Municipio romano y municipio hispanoamericano: ruptura y continuidad. Potencialidades para la construcción de un modelo alternativo



Editorial Tecnocientífica Americana

Domicilio legal: calle 613sw 15th, en Amarillo, Texas. **ZIP:** 79104, EEUU

Teléfono: 7867769991

Fecha de publicación: 29 agosto de 2024

Código BIC: YQS

Código EAN: 9780311000708

Código UPC: 978031100070

ISBN: 978-0-3110-0070-8

La Editorial Tecnocientífica Americana se encuentra indizada en, referenciada en o tiene convenios con, entre otras, las siguientes bases de datos:

