

AUTONOMÍA MUNICIPAL

Dr. Víctor Godos Rázuri

1. INTRODUCCIÓN

La autonomía municipal es, indudablemente, uno de los aspectos del Derecho Municipal más controvertido, complejo y problemático porque no está exento de vaguedad, y como dice Fernando Albi “no es una noción concreta y fácilmente caracterizable”. Estamos frente a un concepto que tiene diferentes interpretaciones, y como señala este municipalista español, citando a Luigi Raggi, “cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado...”⁽¹⁾. En esta dirección de pensamiento, lograr una adecuada interpretación de autonomía municipal resulta difícil, porque no sólo se han planteado numerosas y contradictorias definiciones muchas veces imposible de conciliarlas, sino que también se ha llegado a confundir, por error, el concepto de autonomía con conceptos de otra índole, como por ejemplo con autarquía, pretendiéndose reducir la autonomía municipal a solamente un criterio autárquico, por lo que es preciso diferenciar estos dos conceptos. Autarquía es la facultad de administración o gestión propia y de contar con recursos económicos propios. Una entidad es autárquica cuando tiene autosuficiencia administrativa y económica, cuando se basta a sí misma; pero como la entidad autárquica actúa, desde luego, dentro de un Estado, éste ejerce un control constante sobre aquélla. La autonomía es la facultad de administrarse por sí mismo, tener recursos propios y de normarse a sí mismo, darse sus leyes locales. Consecuentemente, la autonomía municipal es un concepto que tiene mayor

amplitud que la autarquía, porque no solamente implica administración propia recursos propios, sino también darse sus normas propias; esto es que además de comprender el aspecto administrativo y económico, comprende el aspecto político, la potestad de autogobierno, normarse a sí mismo y de elegir a sus órganos de gobierno.

La autarquía para Rafael Bielsa es “administración propia en virtud de un régimen legal establecido por el poder central y bajo el control de éste”. En esta definición observamos una total ausencia de atribución de darse normas, pues éstas provienen del poder central. Este notable administrativista argentino denomina entidad autárquica a “toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado. La entidad autárquica ejerce funciones propias del Estado, hay una subordinación de la entidad autárquica al contralor del poder central”⁽²⁾. En estos conceptos de Bielsa encontramos, pues, que la entidad autárquica es una persona jurídica pública, que se desenvuelve dentro de los límites del marco de la normatividad, que se administra, que se le considera órgano del Estado ya que tiene sus mismos intereses y que está sometida al control del poder central, situación que no ocurre en el caso de un ente autónomo, como el Municipio, al que no se le considera como un órgano propiamente del Estado, sus intereses son propiamente locales y no existe tal sometimiento al control del Estado, salvo cuando el Poder central interfiere o atenta contra la autonomía

¹ Albi, Fernando. “Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico”. Madrid, 1955. Pág. 51.

² Bielsa, Rafael, “Derecho Administrativo”. Tomo I. Buenos Aires, 1964, Págs. 236 – 238.



municipal, por el contrario hay independencia de actuación porque el ente autónomo municipal se norma así mismo.

El citado administrativista argentino, resalta el empleo común y equivocado de estos dos términos, autonomía y autarquía, “es erróneo, pues el concepto de autonomía tiene un significado propio y distinto del concepto de autarquía”. La palabra “autonomía” llevada a su etimología, dice Bielsa citando a Ferraris, significa “darse leyes así mismo”. Son autónomos, para Bielsa, “Las entidades que se dan su propia ley y sobre las cuales no se ejercita contralor como función constante y regular”, citando como ejemplo de éstas a las provincias. Siguiendo Bielsa, dice la palabra “autarquía” significa “administración de sí mismo”, esto es “administrar”; y lo otro, refiriéndose Bielsa a la autonomía, “legislar” para reglar la administración. La autarquía supone administración propia por delegación legal; la autonomía implica necesariamente derecho de legislación propia como atribución directamente constitucional⁽³⁾.

Fernando Albi, siguiendo a Zanobini y a Ferraris, define la autarquía como la “Facultad reconocida a las personas jurídicas de administrarse a sí mismas; o sea, de obrar para el logro de fines propios, desplegando, una actividad administrativa que tiene la misma naturaleza y los mismos efectos que la Administración pública del Estado; adoptando sus resoluciones y obrando libremente con facultades discrecionales”⁽⁴⁾.

Aquí vemos que la autarquía es una autosuficiencia administrativa, de naturaleza y efectos iguales a la administración pública del Estado. En la breve definición de autonomía que nos presenta el citado municipalista español, encontramos también la gran diferencia con la autarquía, pues le da a aquélla una connotación de normarse, legislarse a sí mismo, atribución

que nos ostenta ésta, “se entiende por autonomía la facultad de ciertas personas morales de organizarse jurídicamente. Creándose un propio derecho”⁽⁵⁾.

Sin embargo, tenemos que admitir que la autonomía municipal, aún cuando es un concepto de mayor amplitud que la autarquía, porque, como hemos señalado, no sólo conlleva el aspecto administrativo y económico, sino que también comprende el aspecto político como potestad de gobierno propio, como poder político que reside en parte en los municipios y que conlleva gozar de independencia, normarse a sí mismo y elegir a sus órganos de gobierno, presenta diversos niveles o matices en cuanto la autonomía municipal se pone en práctica y en contacto con la realidad, aquí es donde va a surgir un problema político, puesto que esos matices o grados de la autonomía municipal van a depender de la mayor o menor intensidad de las intromisiones e injerencias ajenas al Municipio, esto ha dado lugar siempre, y en casi todas las latitudes, a que la aplicación pragmática de la autonomía municipal resulte frecuentemente conflictiva. Gran parte de estas intromisiones provienen del poderío del Estado, influyendo también una deficiente legislación sobre la autonomía municipal, la competencia y garantía de la misma.

2. INTROMISIONES AJENAS AL MUNICIPIO.

En las distintas épocas y latitudes presenciamos la existencia de intromisiones extrañas al Municipio que desestabilizan y recortan la autonomía municipal, podemos referirnos a las siguientes:

A. La Centralización, considerada como una fuerza propia del Gobierno del Estado, que tiende a concentrar el poder en la Administración central del Estado, cuya

³ Bielsa, Rafael. Ob. Cit., Pág. 249 y 250.

⁴ Albi, Fernando. Ob. Cit. Pág. 53.

⁵ Albi, Fernando. Ob. Cit. Pág. 54.



tendencia es la de establecer unidad en el derecho, en la ejecución de las leyes, en la gestión de los servicios, concentrado en el Poder Central la atribución de elegir a los agentes o autoridades locales que actúan con facultades delegadas debido a que ese Poder central o Administración central o Gobierno central concentra las decisiones.

Esta concentración del poder influye negativamente en la autonomía municipal, porque niega a los Municipios el derecho a elegir a sus autoridades, a gestionar libremente los asuntos e interés locales de su competencia, a contar con recursos o ingresos propios y necesarios para poder cumplir con sus fines de servicio y porque recorta la competencia y atribuciones de los municipios.

Dentro de este contexto de la Centralización, es donde va a surgir el gran problema de la autonomía municipal, porque ésta tratará de mantener su vigencia frente al Estado, frente al Poder Central y va a significar una aspiración y una meta de la tendencia descentralista.

El municipalista Albi nos muestra algunos casos de la forma como inciden en la autonomía municipal los regímenes centralizados, al señalar que en diversas capitales de países de América hispana, no solamente no aparece el menor asomo de autonomía, sino que se suscitan vehementemente dudas de sí en ellas hay tan sólo Municipio, pues los órganos rectores del mismo se confunden con la suprema jerarquía del Gobierno de la nación o de las entidades federadas y cita a las ciudades de Buenos Aires, Méjico y Managua que constituyen distritos, cuyo régimen está a cargo del Presidente de la República, agregando Albi que en todas las provincias argentinas el gobierno de las respectivas capitales se halla atribuido exclusivamente al órgano que desempeña el Poder ejecutivo, esto es al gobernador o a su

delegado; y que estas autoridades asumen sus funciones rectoras de modo exclusivo en esas aglomeraciones urbanas exceptuando a Méjico en donde actúa un consejo con meras facultades asesoras. También cita el caso de Tegucigalpa, que constituye el núcleo básico del distrito central de Honduras, el que conforme al Artículo 20 de la Ley Especial de 1938 depende directamente del Poder Ejecutivo y está gobernado por un concejo de libre nombramiento y remoción del referido Poder Ejecutivo, el mismo que puede dejar sin efecto las resoluciones del mencionado organismo por incompetencia y delincuencia⁽⁶⁾. Lo expuesto por Albi, es muy elocuente y nos libera de cualquier otro comentario, pues en los casos que nos muestra la autonomía municipal es casi ilusoria. Porque literalmente hay una coincidencia entre los órganos del Estado con los órganos del Municipio y por lo tanto el Control Estatal sobre los Municipios es directo y profundo que elimina la idea de autonomía, de gobierno local propia y de autoridades locales elegidas por sufragio popular.

También resulta ilustrativa la desfavorable influencia de los regímenes centralistas que restringen la autonomía y poderes de los Municipios, en el caso de los Municipios de Centroamérica, en donde han venido perdiendo, cada vez, atribuciones, actividades, se les asedia y continuamente el Poder central les resta importancia, sino veamos lo que nos dice el municipalista costarricense Morales Ehrlich "es lamentable constatar el cotidiano deterioro que sufren los municipios en Centro América, pareciera que los altos burócratas del nivel central los consideran como una simple oficina tradicional que poco a poco irá cayendo en lo obsoleto e incluso llegará a desaparecer o al menos subsistirán como piezas de museo, reminiscencias de la época colonial. Deliberadamente se ha entrado a un círculo vicioso que está terminando con la imagen municipal y con su función orgánica. So pretexto

⁶ Albi, Fernando, "Derecho Municipal Comparado" ... cit, Pág. 65.



de incapacidad técnica y falta de capacidad económica se ha cercenado a las municipalidades infinidad de atribuciones y facultades, que como lógica consecuencia las ha debilitado y deteriorado aún más en su capacidad técnica y económica, obligándolas a retroceder y bajar la calidad de su gestión administrativa y de los servicios que prestan; circunstancia que a su vez es aprovechada para cerrar el círculo vicioso y sustraer de su esfera estos últimos servicios. El citado municipalista en otra parte de su comentario se refiere a que las agresiones al Municipio tienen como objetivo dañar a toda la institución municipal, incluyendo a los municipios que tienen la misma orientación política del Gobierno central, llegando tal irracionalidad hasta el desprestigio del Municipio ante los vecinos.

El desorden social se traduce en debilitamiento político de los municipios y como lógica consecuencia en la subestimación y menosprecio por parte del poder central, que en la medida en que tiene ante sí a municipalidades sometidas y débiles abusa de ellas y las instrumentaliza y aparta para que no le estorben en sus actuaciones por descabelladas y atentatorias a los intereses del pueblo que sean”(7).

Tenemos que admitir que la Institución Municipal peruana a lo largo de la vida republicana también ha sufrido atropellos por obra de regímenes centralistas, porque no sólo interfirieron el accionar municipal, menoscabaron su autonomía, atribuciones y competencia, sino que pusieron al Municipio a merced del Estado, como ha ocurrido con el régimen centralista y autoritario de los últimos diez años, que cercenó autonomía y poderes a los municipios, arrebatándoles competencias, y uno de los mayores impactos sufridos ha sido en el ámbito económico, porque le fueron recortados y eliminados muchos de sus ingresos propios, llevando a la mayoría de los municipios del país, especialmente al de la Capital de la República,

a la casi total pérdida de su capacidad financiera para hacer obras y para atender servicios básicos para las ciudades.

Frente a estos regímenes centralistas, que tienen una tendencia a menoscabar la autonomía de los municipios, tenemos los regímenes de gobierno descentralista, pues éstos, en lugar de concentrar el poder como aquellos, llevan a la periferia o hacia afuera la mayor suma posible de facultades de decisión y de gestión, existiendo una tendencia a la dispersión del poder. Desde luego, con estos regímenes la autonomía municipal se fortalece no sólo porque el Municipio en esencia es descentralización, sino también porque en la dinámica propia de un régimen de gobierno descentralista se materializa la descentralización de servicios, la descentralización de funciones, decisiones y responsabilidades. Precisamente la descentralización tiene como máxima expresión la autonomía que conlleva no sólo elección de los órganos de gobierno locales, ámbito de independencia en las funciones, normatividad propia, sino que, esencialmente, conlleva limitación del control o supervisión del Estado sobre los actos, asuntos, intereses locales y sobre el control de la legalidad.

Dentro del contexto de esta tendencia autonómica, los municipios logran una mayor agilidad funcional, un mejor conocimiento de los requerimientos locales y con ello mayor eficacia y dinamismo.

B. Los regímenes autoritarios, dictatoriales y totalitarios influyen adversamente en la autonomía municipal, debido a que las instituciones democráticas, como son los municipios, constituyen un obstáculo para sus fines de acumulación de poder y sometimiento y por esto, cada vez, tratan de restringir y quitarle atribuciones, poderes y competencias a los municipios, le niegan recursos económicos y funciones a fin de que no puedan realizar obras

⁷ Morales Ehrlich, José Antonio "El Municipio en el Proceso de Desarrollo". San José Costa Rica, 1979, Págs. 335-336



ni prestar servicios, para que de esa manera dependan del gobierno autoritario. El objetivo, pues, de estos regímenes autoritarios que siempre van de la mano con el centralismo es colocar a los Municipios a merced de su poder y manejo autoritario, y por esto es que cada vez les hacen más difícil que puedan ejercer una efectiva autonomía municipal, que mantengan íntegras sus atribuciones, competencias y funciones.

El Municipio peruano en su evolución histórica republicana, no ha estado exento de estas vicisitudes, pues ha pasado por momentos en que su autonomía fue respetada y salvaguardada constitucionalmente, como ocurrió con la de 1823 que resaltó la importancia de los municipios denominándolos “Poder Municipal”, pero también ha tenido muchos momentos en que gobiernos autoritarios y centralistas que negaron sistemáticamente la autonomía municipal a fin de someter a los municipios a sus propósitos e intereses autoritarios; en otros casos se llegó al extremo de suprimir a los municipios, tal como sucedió con la constitución autoritaria y centralista de 1839. Y el caso más reciente de interferencia negativa en los municipios proveniente del Gobierno autoritario de los años 1990 al 2000 de Alberto Fujimori, en que se atentó severamente contra la autonomía y democracia de los municipios, especialmente, contra la Municipalidad Metropolitana de Lima y durante el ejercicio de gobierno local de los alcaldes Metropolitanos de Ricardo Belmont Cassinelli y Alberto Andrade Carmona, por haber pretendido un gobierno municipal eficiente, lo cual no convenía a los intereses de perpetuarse en el poder o porque no tenían la misma orientación política del gobierno autoritario y centralista. Esto originó un enfrentamiento entre la Municipalidad de Lima Metropolitana y muchos municipios que trataban de defender la autonomía municipal y el gobierno autoritario que pretendía constantemente reducir las actividades y funciones municipales, recortándole ingresos por medio de leyes contrarias a los intereses municipales dadas por el Congreso con mayoría oficialista.

Afortunadamente, las fuerzas democráticas, incluyendo la fuerza municipal que por esencia es democrática, habiendo cumplido un destacado rol el Alcalde Metropolitano de Lima, Alberto Andrade Carmona hicieron posible la caída del gobierno autoritario.

Es imperativo que, ante las vicisitudes a que está expuesta la autonomía municipal y competencias municipales, ocasionadas por los gobiernos autoritarios, las dictaduras, la autonomía política de los municipios vaya acompañada de una auténtica autonomía administrativa y de una real autonomía económica y financiera; desempeñando en esto un papel preponderante la dación de una adecuada legislación que ponga a salvo y garantice la autonomía municipal de los excesos de los Estados que cada vez se hacen más centralistas y autoritarios, teniendo como sustento las bases sólidas de la descentralización que es el soporte de los Municipios. La mayoría de las constituciones peruanas anteriores, así como la vigente de 1993, no salvaguardan ni garantizan la autonomía municipal sólo la enuncian, la proclaman, esto no es suficiente debe indicarse en qué consiste la autonomía municipal, precisarse su garantía con prohibiciones expresas para evitar las intromisiones a que nos hemos referido antes.

C. El avance tecnológico, que si bien es cierto es positivo para todo país, es la base del desarrollo de un país, sin embargo aunque parezca paradójico influye, de una u otra manera, en la autonomía municipal, de manera especial en los municipios alejados y del interior de un país.

El municipalista Efrén Córdova nos habla de una revolución tecnológica que opera en forma desfavorable, y menciona las facilidades en comunicaciones y transporte, los avances de todo tipo alcanzados en el vivir moderno, que han permitido al Gobierno estatal controlar por sí sólo extensiones cada vez mayores del territorio y atender directa y eficazmente a sus



distintas necesidades⁽⁸⁾. Es indudable que las ventajas que se obtienen con los medios de comunicaciones, instrumentos sofisticados de televisión, de radio, de control remoto entre otros, los que conjuntamente con la telefonía fija y celular y el transporte aéreo, le permiten a los Poderes del Estado una inmensa cobertura de control territorial y actividades, asumir mayores responsabilidades, funciones y servicios locales, sobre todo en los municipios de pueblos distantes, con lo cual estaría asumiendo funciones y competencias municipales.

3. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LOS CONGRESOS INTERNACIONALES DE MUNICIPIOS.

Debido a las intromisiones e interferencias a que continuamente está expuesta la autonomía municipal, en la mayoría de los certámenes internacionales de municipios como los congresos o convenciones de municipios realizados en América y Europa, se ha proclamado y recomendado el reconocimiento y garantía de la autonomía municipal por parte de los países, habiendo quedado demostrado que existe un clamor, un profundo sentimiento a favor de Municipios auténticamente autónomos, que tengan independencia financiera. Entre estos eventos internacionales de municipios, podemos mencionar los siguientes:

A. El Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana en el año 1938, en el que se adoptó la siguiente conclusión sobre la vigencia y garantía de la autonomía municipal: "Que consideran conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del Municipio garantizando de un modo especial la efectividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales"⁽⁹⁾.

B. El segundo Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Santiago de Chile, en el año 1941, reiteró el principio de la autonomía municipal.

C. El Tercer Congreso interamericano de Municipios que tuvo lugar en Nueva Orleans el año 1950, concluyó con una declaración que nos muestra la gran importancia de los municipios autónomos, y es que no puede hablarse de democracia, de regímenes democráticos, ni de libertad sin municipios autónomos: "Reiterar con toda la convicción que les es propia, la creencia inmutable de que los Municipios autónomos dotados de amplios poderes de determinación propia, la creencia inmutable de que los Municipios autónomos dotados de amplios poderes de determinación propia en asuntos políticos, administrativos y fiscales, constituyen por sí sólo el baluarte más digno de la democracia constitucional y de la libertad bajo las Leyes".

D. El Cuarto Congreso Interamericano de Municipios, reunido en Montevideo en el año 1953, cristalizó un acuerdo que implica la necesidad de que se precise en la Constitución:

1. De la autonomía política fundada en los principios democráticos.
2. De la capacidad financiera con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines.
3. De la administración propia de los servicios públicos locales"⁽¹⁰⁾.

E. El XIV Congreso Interamericano de Municipios de 1972, celebrado en Málaga, España, tiene una notable importancia por los acuerdos que se tomaron en relación con la autonomía municipal, como el que declara de vital importancia fortalecer la autonomía no sólo en lo que significa el Municipio para la comunidad, a la elección de sus órganos de gobierno, sino

⁸ Córdova, Efrén. "Curso de Gobierno Municipal". Río Piedras, Puerto Rico, 1964. Pág. 96.

⁹ Albi, Fernando, Ob. Cit., Pág. 58

¹⁰ Albi, Fernando. Ob. Cit. Pág. 58



en lo que constituye el Municipio en sí con sus poderes, atribuciones y competencias, en éstos términos “siguiendo el espíritu y el texto de los estatutos de la O.I.C.I. -Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, se considera fundamental el fortalecimiento de la autonomía del Municipio en lo representativo y esencial del mismo. En consecuencia, en las nuevas estructuras político-administrativas de ámbito comercial, metropolitano o regional, que demanda nuestro tiempo, debe mantenerse el principio de autonomía municipal, arbitrando las formulas jurídico-municipalistas necesarias para ello”. Aquí, pues, también se proclamó la autonomía municipal para las unidades político-administrativas a crearse, ya sean de ámbito comarcal, distrital, provincial, metropolitano o regional, proporcionándoseles los procedimientos, los instrumentos jurídicos- municipales necesarios.

Asimismo, en dicho Congreso se recomendaron mecanismos para defender la autonomía municipal, tales como las fórmulas asociativas, ya sean asociaciones intermunicipales, mancomunidades o asociaciones de municipios, fundaciones, entre otras.

En relación con algunos modos de prestación de servicios y ejecución de obras Públicas locales, como en la cooperación intermunicipal, también se recomendó el respeto y fortalecimiento de la autonomía municipal. “La complejidad de gestión y el volumen económico de las obras y servicios municipales, en el momento presente aconsejan y en algunos casos hacen imprescindible, la cooperación intermunicipal para su mejor realización y eficacia. Tal cooperación es compatible y no vulnera en modo alguno el principio de autonomía municipal, que siempre ha de procurarse no sólo mantener, sino, como ha quedado dicho, fortalecer”⁽¹¹⁾.

F. El XXVIII Congreso Mundial de Municipios de IULA, organizado por la Unión

Internacional de Gobiernos Locales (IULA), en cooperación con el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), llevado a cabo en Río de Janeiro en 1985, planteó la necesidad de que la autonomía municipal que reconocen los países democráticos debe ir acompañada por una autonomía económica, para que los municipios puedan cumplir con las funciones y competencias derivadas de esa autonomía; Fernando de Terán Troyano, Director del Instituto de Estudios de Administración Local de España - afirmó “En todo los países democráticos está admitido y reconocido teóricamente el principio de la autonomía de los gobiernos locales. Sin embargo, existen dificultades para que ese reconocimiento vaya acompañado en la práctica de la capacidad real para ejercer competencias exclusivas, pues, a su vez, para su financiación requieren el reconocimiento de una autonomía Económica”. En otro momento Fernando de Terán, abogó por que los municipios tengan un ámbito de competencias tributaria propio, expresando “Por eso se ha defendido a veces que la plena autonomía sólo quedaría garantizada con la “autonomía del gasto”, estando constituidos los ingresos de los gobiernos locales por transferencias no condicionales del Estado o de las administraciones Regionales. Lo cierto es que, lo que se impone realmente en la práctica es el reconocimiento de un ámbito tributario propio pero reducido a esos gobiernos locales, completando en mayor o menor grado, con su participación en las Haciendas regionales y estatales con la conocida tensión entre el que da y el que recibe y no tiene bastante”.

G. El Certamen municipalista internacional, denominado Congreso Intermunicipal efectuado en Nueva Orleans, Estados Unidos, el año 1968, abordó importantes temas y entre las declaraciones, debemos citar la que se refiere a la dación de Leyes Municipales de Bases, las mismas que serían desarrolladas por medio de reglamentos interiores aprobados por los

¹¹ Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municipios”. Nos. 26-27, Mayo-Agosto 1972. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid - España, Págs. 15 a 17.



municipios, con la salvedad de que estas Leyes Municipales, Leyes Orgánicas Municipales o Cartas Municipales no deben afectar la autonomía municipal, habiéndose declarado “Se recomienda el establecimiento de una normativa superior, orientadora o básica, para todas las Corporaciones locales, sin perjuicio de su autonomía. Dicha normativa sería desarrollada mediante reglamentos de régimen interior, de acuerdo con los principios que siguen y en especial con los de despolitización, tecnificación y estabilidad”⁽¹²⁾.

Asimismo, la autonomía como un derecho esencial de los municipios ha sido aprobada, enunciada y reclamada en la regulación jurídica de importantes instituciones municipales de carácter internacional y en otros eventos municipalistas, entre los que podemos referirnos a los siguientes:

1. Los Estatutos de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), aprobados en la Sesión plenaria del 7 de Junio de 1972, del XIV Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en el Palacio del Congreso de la Costa del Sol de Torremolinos (España), consignan como uno de los objetivos y finalidades prioritarias el robustecimiento de la autonomía municipal. Su artículo 2º expresa “Los objetivos básicos y principales de la organización son los de contribuir al fortalecimiento, ampliación y autonomía del Municipio en este hemisferio, así como en España, y el de promover la incorporación efectiva de ellos al proceso de desarrollo que viven los países miembros”⁽¹³⁾.

2. La XIV Sesión Plenaria de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, llevada a cabo en Estrasburgo

(Francia), los días 16 al 18 de Octubre de 1979, entre las varias e importantes Resoluciones adoptadas podemos citar la que se refiere a la garantía de la autonomía en el ámbito del municipalismo internacional, teniendo como soporte las finanzas municipales, y que textualmente dice:

“Declarar que el sistema de fines locales debe:

- Garantizar una auténtica autonomía a las autoridades locales y regionales.
- Garantizar una auténtica autonomía local, teniendo en cuenta que una parte al menos de los recursos financieros de las colectividades locales proviene de impuestos localizables en su territorio y tengan la facultad de fijar la tasa”⁽¹⁴⁾.

En esta declaración vemos cuan importante son los recursos económicos para una autonomía municipal real, y más aún ese derecho a los recursos financieros se acrecienta porque en gran parte éstos provienen de las localidades mismas.

3. La V Conferencia de Ministros Europeos Responsables de las Colectividades Locales, celebrada en Lugano (Suiza) del 5 al 7 de Octubre de 1982, que tuvo como tema principal la autonomía municipal, habiéndose puesto de manifiesto el riesgo que siempre está latente para la autonomía municipal, debido a la expansión del ámbito de acción del Estado. Se reconoció a la autonomía local como “el pilar de la democracia directa, pero que puede ser víctima de la creciente intervención del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos, como consecuencia de las exigencias administrativas, cada día más complejas, de la sociedad moderna”⁽¹⁵⁾.

¹² Boletín de Información de la Vida Local” N° 12 Diciembre 1968, Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid, Pág. 28.

¹³ Boletín de Información del Secretariado... Cit. Nos. 26-27, Pág. 18.

¹⁴ Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municipios”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid – España, Núm. 57 Oct. – dic. 1979, Págs. 4 y 5

¹⁵ “Boletín de Información... cit. Núm. 69, Pág 25, Oct. 1982.



4. La Asamblea General de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), efectuada el 16 de Junio de 1988, en Guadalajara (Méjico) aprobó un acuerdo de gran trascendencia para el municipalismo iberoamericano y que significa el objetivo principal de la referida organización, esto es el fortalecimiento de la autonomía municipal considerada como las atribuciones de decisión para poder cumplir ampliamente el accionar de los Municipios, textualmente señala "Declarar que la autonomía municipal, entendida como la capacidad de decisión para ejercer una plena acción de gobierno local, es fundamental e imprescindible y su consolidación es buscada permanentemente y es la principal tarea de los miembros de OICI"⁽¹⁶⁾. Este acuerdo se sustenta en la moción presentada por el licenciado peruano Osvaldo Morán Márquez, de la Municipalidad de Lima Metropolitana, y que en su parte considerativa expone "Que el municipio es el primer nivel de la democracia y se sustenta en la autentica representación de la comunidad a través del voto directo universal y popular; y que al ostentar la representación comunal es depositaria de sus necesidades y requiere de una real autonomía económica y financiera y administrativo para definir y ejecutar sus propios planes y programas de desarrollo y la ejecución de los servicios básicos comunales".

5. La "Carta Europea de Autonomía Local Hecha en Estrasburgo. (Francia), el 15 de Octubre de 1985", firmada aprobada y ratificada también por España. Es verdaderamente admirable la forma como los países de Europa protegen, salvaguardan y fortalecen la autonomía de los Municipios a través de efectivos mecanismos jurídicos, como la mencionada Carta Europea de Autonomía Local, en la que algunos de los considerandos de su Preámbulo se señala que las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un Régimen democrático; que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los

asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Asimismo, se pone énfasis en el Preámbulo, en que se tiene el convencimiento de que ese derecho de los ciudadanos puede ser ejercido más directamente en el nivel local o entidades locales o municipios, y que éstos por estar investidos de competencias efectivas hacen posible una administración eficaz y próxima al ciudadano; considerándose también, que se es consciente de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

El fundamento legal y constitucional de la autonomía municipal, lo encontramos en el artículo 20 de la mencionada Carta Europea "el principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución".

Un concepto de autonomía municipal, en el que podemos observar que se pone énfasis, acertadamente, en el aspecto funcional, de gestión efectiva de asuntos y competencias, lo ubicamos en el Artículo 3º. "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

A nuestro juicio, consideramos que el desiderátum de una autonomía amplia, garantizada y de respeto real a las competencias municipales, solo podrá cumplirse mediante principios y postulados esenciales vertidos en instrumentos jurídicos, como los que contiene la Carta Europea de Autonomía Local que representa una invalorable contribución al municipalismo internacional en relación con el

¹⁶ "Boletín de Información de la Oficina Técnica del OICI" Nums. 9)-91, Enero-Junio 1988, Instituto de Administración Pública, Madrid, España, Pág. 31.



tema de la autonomía municipal, pues define a ésta como el derecho de los municipios a la plena libertad, dentro del marco legal, de iniciativa en todo asunto de su competencia y ésta debe ser total, íntegra, sin limitaciones; también contiene una manifestación de la autonomía municipal en su aspecto coordinador, pues se señala que a los municipios debe consultárseles en materia de planificación y en todo aspecto que les afecte.

La Carta Europea de la Autonomía Local ha previsto, con todo acierto, una forma de garantía de la autonomía de los municipios, al reducir el control administrativo a los municipios a que solamente vele porque los actos municipales respeten el principio de legalidad y las normas constitucionales, con el cual se habría conseguido, lo que siempre hemos sostenido, que más que control del Estado debe ser una supervisión para que la actividad del Municipio se ajuste a la legalidad; a continuación reproducimos lateralmente lo que afirma el artículo 8º de la referida Carta "Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. Todo control administrativo de los actos de las Entidades Locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales"⁽¹⁷⁾

4. DOCTRINAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Existen varias Teorías que tratan de explicar la naturaleza, la genética de la autonomía municipal. Entre éstas podemos referirnos a las siguientes:

A. La teoría llamada del Círculo de Acción Naturalmente Propio del Municipio, que sostiene que el Municipio posee un derecho

originario al ejercicio del Poder comunal, el mismo que no deriva del Estado. Esta Doctrina la sostienen los connotados tratadistas representantes de la Escuela Histórica del Derecho, el Italiano Savigny, los alemanes Zacharias y Bluntschle, los franceses Tocqueville y Leroy - Beaulieu. Para esta teoría, pues, el origen de la autonomía municipal está en el poder natural de los Municipios y es el derecho originario, no delegado por el Estado.

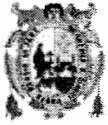
B. La Teoría Política, que propugna una autonomía como parte integrante de un sistema de administración estatal interna y que al mismo tiempo es un sistema de constitución de los cuerpos o entes locales; y es también por medio de ese sistema de constitución que la administración de dichas entidades locales se conduce mediante oficiales honorarios. El autor de este Teoría es el destacado tratadista alemán Rodolfo Gneist. En esta corriente encontramos que el origen de la autonomía municipal y también de las entidades locales y la administración local está en el sistema de administración del Estado, y ésta no sólo constituye o crea a los Municipios sino también a los funcionarios políticos como son los alcaldes y regidores.

C. La Escuela Jurídica de la Autonomía, defendida por el Tratadista alemán Lorenzo Stein, sostiene que "la característica esencial de la autonomía es el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, aquellos negocios estatales a los que el Estado les haya concedido facultad en virtud de peculiares y variables consideraciones de oportunidad"⁽¹⁸⁾. Ciñéndonos a la posición doctrinal de Stein, podemos extraer los siguientes conceptos:

1. La autonomía municipal viene a ser una delegación del Estado.

¹⁷ "Boletín de Información Iberoamericana" N° 2 Enero-Abril 1989. Ministerio para las Administraciones Públicas, Págs. 26 y 27

¹⁸ Albi, Fernando. Ob. Cit. Pág. 52.



2. La característica de la autonomía es el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con relativa independencia, asuntos, negocios del Estado.
3. El Municipio viene a ser una Corporación Pública.
4. El Estado concede a las corporaciones públicas, entre las que está comprendido el Municipio, la facultad de administrar actividades estatales, por delegación.

D. La Teoría de Rosin, para este prestigioso tratadista alemán la autonomía es la facultad que corresponde a ciertos entes de darse a sí mismos normas de derecho objetivo. Esta corriente, a nuestra manera de pensar es importante y muy clara, la autonomía es una potestad de ciertos entes de normarse a sí mismo; en estos entes están comprendidos, desde luego, los entes locales o municipios y entre las normas que tienen derecho a darse están las ordenanzas municipales.

E. La teoría de Preuss, defendida por este prestigioso tratadista alemán sostiene que todas las personas colectivas gozan de autonomía, no siendo la soberanía una facultad únicamente atribuida al Estado. Dentro del marco de esta posición, a la que Fernando Albi denomina Teoría Negativa de Preuss porque no comparte sus conclusiones, podemos decir que los municipios como personas colectivas tienen derecho a la autonomía e incluso como tal gozan también de ciertas soberanías, por ejemplo en el ámbito fiscal como el derecho a crear tributos locales, desde luego dentro del contexto legal.

Las cinco tendencias expuestas nos demuestran la diversidad de interpretaciones doctrinarias de la autonomía, las que, indudablemente, inciden en la autonomía municipal. En lo personal, estamos de acuerdo con la Teoría del Círculo de Acción Naturalmente Propio del Municipio, sostenida por los tratadistas de la Escuela Histórica del Derecho, quienes afirman, como hemos visto, que el Municipio tiene un derecho originario a la autonomía, al ejercicio del poder comunal, por cuanto consideramos que el Municipio,

como institución natural, al que el Estado le reconoce su existencia, es la comunidad misma como el conjunto de familias unidas por relaciones de vecindad o cercanía, con una vida local propia, y es de aquí de donde se deriva el derecho innato del Municipio a la autonomía local; y es, asimismo, la necesidad de ese conglomerado humano de organizarse para atender sus propios requerimientos, lo que va a dar lugar a la creación de normas, de preceptos, esto es a un derecho originario a normarse, con lo cual la referida Teoría del Círculo de Acción Naturalmente Propio del Municipio se complementaría con la Teoría de Rocín. Resultando, por todo esto, imperativo que el Municipio tenga una esfera de acción propia, una competencia propia, un conjunto de materias, funciones y facultades propias, en suma que tenga autonomía y que la ejerza sin intromisiones ajenas, pero no debemos dejar de reconocer que el Municipio actúa dentro de un orden jurídico superior que es el Estado, siendo éste el que reconoce legalmente esa facultad originaria del Municipio, y el accionar de éste y el ejercicio de la autonomía tienen que ceñirse al marco legal.

5. DEFINICIÓN DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, SUS IMPRECISIONES E INDETERMINACIONES.

La autonomía municipal es un concepto muy complejo y difícil de precisar, existiendo diversidad de interpretaciones. Esto se debe a razones de tipo doctrinal, pues la autonomía municipal es un concepto que se ubica dentro del campo doctrinal, que está en constante elaboración en base a principios, enunciados, teorías y también a requerimientos de las colectividades; la consecuencia de todo esto, es que muchas veces, pese a los grandes esfuerzos que se hagan para determinar su alcance, contenido y contornos, no se consigue precisarlos, determinar todo su significado, definirlos en forma cabal y definitiva. Estamos pues ante la presencia de un concepto que, indudablemente, es de singular importancia, pero difícil de precisar y caracterizar, “nos encontramos frente a un concepto que se pliega



y se presta a las más variadas interpretaciones; cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado”, ha afirmado Raggi, citado por Fernando Albi⁽¹⁹⁾.

Es incuestionable, pues, que la autonomía municipal también ha despertado siempre inquietudes en los partidos políticos, interesándose porque los países cuenten con municipios autónomos; aspiración ésta que ha sido incorporada en los programas, planes de gobierno, reformas municipales de los partidos políticos serios y responsables, pero también muchas veces se le toma como una simple promesa con fines electorales, y es que la autonomía municipal “quizá porque no ha sido completamente entendida y apreciada en su verdadera significación, se ha convertido en una de esas palabras de batalla con las que se trata de defender y justificar, dándoles una aparente base científica, todas aquellas reformas de orden político y administrativo que en determinado período se llevan a cabo para lograr el máximo bienestar social”, ha señalado Santi Romano, citado también por Albi⁽²⁰⁾.

6. LA AUTONOMÍA EN EL DERECHO PERUANO

Todas las constituciones que se han dado en el Siglo XX han proclamado la autonomía municipal y aún cuando solamente la han enunciado, esta consagración constitucional de la autonomía de los Municipios constituye un hecho singular de gran importancia porque la historia nos demuestra que no puede haber régimen municipal y democracia sin autonomía.

Vamos a referirnos a la autonomía municipal en los Textos Constitucionales, Leyes Orgánicas de Municipalidades y Leyes Municipales, que a continuación consignamos:

La Constitución del año 1920, reconoce autonomía administrativa o funcional a los Municipios Provinciales, conforme al Artículo 142 “Los Consejos Provinciales son autónomos en el manejo de los intereses que les está confiado. La creación de arbitrios será aprobada por el Gobierno”. Contradictoriamente, este dispositivo constitucional somete a la tutela del Poder Central la aprobación de uno de los más importantes recursos propios de los Municipios, sus arbitrios. Esta Carta Fundamental no precisa en forma directa que las autoridades municipales, Alcaldes y Regidores, serán elegidas, pero sí remite a la ley, el modo de ser elegidos y los lugares en que habrá Municipalidades, así el Artículo precedente, el 141, establece “habrá Municipalidades en los Lugares que designe la Ley, la cual determinará sus funciones, responsabilidades, calidades de sus miembros y modo de ser elegidos”. Esta falta de precisión, al no indicar la Carta Magna que las Municipalidades o los Alcaldes y Regidores serán elegidos por sufragio, ha dado lugar a que se den leyes contrarias a la tradición electoral y democrática de los Municipios, como la Ley 5644, de fecha 29 de Enero de 1927, que autorizó al ejecutivo a designar Municipalidades de Provincias donde no se hubieran llevado a cabo elecciones o en los casos que no hubieran podido instalarse los Municipios elegidos; o como la Ley 7482, de 19 de Enero del año 1932, por la que la autonomía municipal se ve afectada por parte del Ejecutivo, ya que éste fue autorizado a nombrar Municipalidades en forma provisional en las Capitales de Departamentos y Provincias, bajo el pretexto de “mientras se verifican las elecciones de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades”, hacemos notar que la Ley Orgánica a la que se hace referencia es la Ley Orgánica de Municipalidades de 1892, vigente todavía por entonces y que establece alcaldes y concejales elegidos por sufragio. La referida Ley 7482 atenta también contra la autonomía administrativa al otorgar facultades a los prefectos en la designación del personal de los Municipios Distritales.

¹⁹ Albi, Fernando. Ob. Cit. Pág. 51.

²⁰ Id. Pág. 51.



La Ley Orgánica de Municipalidades del año 1892, es el instrumento jurídico que ha tenido mayor vigencia rigiendo la administración y el gobierno municipal, pues recién el 16 de marzo de 1981 fue derogada al haberse aprobado por Decreto Legislativo N° 51 la nueva Ley Orgánica de Municipalidades; y puede muy bien considerársele una buena Ley Orgánica de Municipalidades, no sólo por su larga duración de casi un siglo, sino también por su contenido, desde luego que ha sufrido una multiplicidad de modificaciones acorde con el avance de la normatividad de acuerdo a la realidad política, social y económica, y también ha tenido que irse adaptando al avance de la administración y ciencia municipal. La referida Ley Orgánica de Municipalidades fue dada bajo el amparo de la Constitución de 1860 de orientación centralista y que, desde luego, no consagra la autonomía municipal, pues solamente se refiere a las Municipalidades superficialmente en un único artículo, el 118, que expresa “habrá municipalidades en los lugares que designe la ley, la cual determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y modo de elegirlos”; y asimismo, dicho cuerpo legal fue dado cuando se encontraba vigente la denominada “Ley de Descentralización fiscal” de fecha 13 de Noviembre de 1886, que creó a las Juntas Departamentales presididas por el prefecto y con la participación de delegados de las provincias elegidos por la Municipalidad Provincial. En tal virtud, la citada Ley Orgánica de Municipalidades de 1892 no contiene en su texto ningún artículo que mencione la palabra autonomía, pero sí estableció elecciones de Alcaldes y Regidores, tanto Provinciales como Distritales, lo que constituye una autonomía orgánica que es uno de los ingredientes de la autonomía política, así el Artículo 10 se refiere a los requisitos “Para ser elegido concejal propietario o suplente se requiere: 1° Ser mayor de edad. 2° Saber leer y escribir. 3° Ser vecino de la Provincia o distrito; el artículo 131 norma sobre las Elecciones de Distrito “En cada capital de Distrito, que no sea capital de Provincia, habrá un Concejo compuesto de un Alcalde y dos Regidores, que serán designados por los sufragantes del distrito...”

La Constitución de 1933, consagra, con todo acierto, la autonomía administrativa y económica, pero con algunas características muy peculiares, así por ejemplo, la otorga solamente a los Municipios Provinciales con lo cual deja fuera del radio de la autonomía municipal a los Concejos Distritales, y en el mismo dispositivo constitucional en que se otorga dicha autonomía, el Artículo 206, se convalida, tácitamente, una tutela a través de los Concejos Departamentales y por esto podríamos decir, muy bien, que dicha autonomía es contradictoria. Literalmente el citado Artículo 206 expresa “Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos 7° y 8°. Del artículo 193, los Concejos Municipales Provinciales tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de las funciones que les corresponden conforme a las leyes”. El Artículo 193, concordante, establece que “son atribuciones de los Concejos Departamentales además de las que señalen las leyes, las siguientes...”, en su inciso 7° “resuelve en última instancia sobre los asuntos administrativos de los Concejos Municipales...”, y en el inciso 8°. “Aprobar cada año los presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales... Aquí, podemos notar que la Constitución de 1933 coloca a los Concejos Departamentales como una instancia o entidad supramunicipal, dándoles la facultad de resolver en máxima instancia los asuntos municipales y les atribuye el derecho de aprobar anualmente los presupuestos municipales, con esto se restringe y se recorta la autonomía municipal. Ya hemos puesto de relieve, que las restricciones a la autonomía de los Municipios, su mayor o menor grado, muchas veces se encubre bajo la etiqueta de las tutelas de los regímenes de Gobierno centralista, y que para justificarlas, unas veces aducen causas técnicas o políticas, y otras veces económicas o sociales.

La Constitución de 1979, promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de Julio de 1979, merece una especial mención porque representa un hecho importante en la historia peruana, debido a varias razones, como por el consenso que alcanzó en su elaboración y aprobación, por la importancia de los asuntos que abordó, por las circunstancias políticas que



vivía el país después de diez años de Régimen de gobierno no constitucional, por la apertura del camino democrático que significó al elegirse a la asamblea constituyente integrada por cien distinguidos ciudadanos constituyentes, entre los que figuran notables juristas y constitucionalistas, quienes elaboraron la Constitución de 1979. Es indudable que, uno de los ámbitos por los cuales destaca dicha Carta Fundamental, fue el que se refiere a los Gobiernos Locales, pues el legislador o constituyente al elaborar las normas reguladoras del régimen municipal mostró una gran responsabilidad al reflexionar y escuchar el clamor de los Municipios, cuyos Alcaldes y Regidores venían siendo designados directamente por el Poder Ejecutivo o Poder Central, entre uno de los muchos males que padecían. El carácter innovador y democrático de la Constitución de 1979, lo encontramos en su orientación hacia una autonomía económica y administrativa de los Municipios y de participación vecinal, con una amplia competencia municipal y una gran variedad de ingresos económicos o recursos financieros, cuyo marco constitucional está dado por los artículos 252 al 258, comprendidos dentro del capítulo XII "De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales", del Título IV "De la Estructura del Estado". El principio de autonomía municipal lo encontramos expresamente consagrado en el artículo 252 que establece "Las Municipalidades son los órganos del Gobierno Local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia", este mismo dispositivo constitucional se refiere, en su última parte, a la administración municipal y quiénes la ejercen "La Administración municipal se ejerce por los Concejos Municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a Ley".

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1981, aprobada por Decreto Legislativo N° 51, de fecha 16 de Marzo de 1981, fue dada bajo el amparo de la constitución de 1979, y en consecuencia ha contemplado el principio de la autonomía municipal en el artículo 3° "Las municipalidades son los órganos del gobierno

Local, emanados de la voluntad popular. Como personas jurídicas de derecho público interno, tiene autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia".

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984, aprobada por Ley 23853 del Congreso de la República, con fecha 28 de Mayo de 1984. Este Instrumento jurídico de las Municipalidades se ha dado al amparo de la Constitución de 1979, y en consecuencia ha recogido el principio autonómico constitucional, el Artículo 2° establece que "Las Municipalidades son los Órganos del Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regule las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional.

Este dispositivo, como vemos, contiene tres importantes aspectos, en primer lugar reconoce la autonomía económica y administrativa de los Municipios "Son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia"; en segundo lugar, contiene un componente de la autonomía política, Municipios elegidos "Las Municipalidades son los Órganos del Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular"; y en tercer lugar, encontramos la referencia a un marco legal dentro del cual tiene que desenvolverse la autonomía municipal "Les son aplicables las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional".

La Constitución de 1993, proclama la autonomía municipal y ha incorporado en forma expresa el elemento autonomía política, además de la autonomía administrativa y económica, pues el artículo 191 después de enunciar que "Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local", agrega "Tienen autonomía



política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Y en su segundo párrafo proclama la función legislativa de los Municipios “corresponden al Concejo las funciones normativas...” y en el último párrafo del citado artículo 191 reconoce el derecho de los Municipios a elegir a sus órganos de gobierno, lo cual constituye un aspecto de la autonomía política “Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cinco años”.

7. DEFINICIÓN DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

Etimológicamente la palabra autonomía viene de autos = propio, por uno mismo, y nomos = ley. La Enciclopedia Visor de la Lengua Española define la autonomía como el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; en otra acepción la define como el derecho del que gozan las entidades regionales de algunos países para dictar normas de carácter general y para la gestión de los intereses que le son propios; también la define como el hecho de dar uno a sí mismo su propia ley; y la referida enciclopedia define la autonomía municipal o local, como una modalidad de autonomía que responde a fuertes tradiciones, provenientes en su mayoría de la Edad Media, época en la cual el poder político residía en parte en los municipios, en los que se apoyaba la corona frente a la nobleza⁽²¹⁾. Aquí vemos que siempre la autonomía está ligada a un ordenamiento legal propio y a la administración propia de los intereses locales, y la autonomía municipal tiene esas

características por tradición desde hace muchos siglos e incluso en España en la Edad Media los Municipios tenían en parte el poder Político. La autonomía municipal es, pues, consustancial con la potestad de darse sus normas, su ordenamiento legal, independencia o libre accionar para atender sus propios intereses, contar con recursos económicos, desde luego dentro del marco legal.

El municipalista peruano Alzamora Valdez ha definido la autonomía municipal como “el derecho de los Municipios para normarse a sí mismos; es la potestad de gobierno propio, o, como lo señala con exactitud el profesor Bielsa, es aquella facultad de “Darse su propia constitución, o sea, sus propias normas constitutivas”⁽²²⁾. El mismo tratadista peruano, años más tarde nos da la siguiente definición de autonomía municipal “La autonomía -poder de normarse a sí mismas- es una prerrogativa que la Constitución del Estado reconoce a favor de determinadas personas de derecho público interno para designar sus órganos de gobierno y realizar las funciones que les son inherentes, sin depender de ninguna otra persona o entidad”⁽²³⁾.

La Autonomía municipal, pues, es el atributo que tiene los Municipios para administrar o gestionar los intereses propios, los asuntos locales que son de su competencia en forma libre, sin injerencias extrañas, con su propia organización, y conlleva la facultad de darse sus normas, crear Derecho, tener un ordenamiento legal dentro del ámbito local, tener una competencia o conjunto de asuntos y servicios propios y con autoridades municipales elegidas por voto popular.

²¹ Enciclopedia VISOR, Impreso en Argentina el año 1999. T.3

²² “El Vecino y el Gobierno Local”. Cartillas de Difusión Jurídica. Colegio de Abogados de Lima, 1966. Pág. XVI.

²³ Alzamora Valdez, Mario. “Derecho Municipal”. Lima, 1985, Pág. 119