

SEXTA REUNION DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE
MUNICIPIOS

Panamá, 17 a 24 de agosto de 1956

PONENCIA II

Los medios económicos de los municipios en relación con la autonomía municipal y la necesidad de asegurar y ampliar ésta dentro de los límites propios.

por

Dr. CESAR A. QUINTERO
Profesor de la Universidad de Panamá

I N D I C E

Introducción	1
I. El concepto de autonomía	2
II. El aspecto constitucional	5
III. El deslinde de poderes fiscales	11
IV. La iniciativa financiera del municipio	14
V. El presupuesto municipal	18
VI. Consideraciones específicas	23
Conclusiones	29

"In these days the restatement
of the obvious is infinitely
more needed than the elucidation
of the obscure".

Oliver Wendell Holmes

INTRODUCCION

El título que sirve de tema a la Segunda Ponencia de la Sexta Reunión del Congreso Interamericano de Municipios contiene tres aspectos fundamentales:

1. Los recursos económicos de los municipios;
2. Importancia de tales recursos con respecto a la autonomía municipal; y
3. Necesidad de asegurar y ampliar razonablemente dicha autonomía.

El tema entraña, así, una definitiva y categórica tesis inicial: la necesidad de consolidar y aumentar la autonomía de los municipios.

Del planteamiento expuesto se desprende, asimismo, otra tesis, no por implícita menos evidente: la capital importancia del factor económico para la existencia de una efectiva autonomía municipal.

Autonomía y economía municipales son, pues, los temas centrales de esta Ponencia. Y siguiendo un proceso de simplificación, bien puede decirse que, en el fondo, de lo que se trata es de la llamada autonomía económica de los municipios.

Todo ello determina ya el método que en esta investigación ha de seguirse. Es preciso, en primer término, tratar de fijar el concepto de autonomía en lo municipal. Con ello no pretendemos dejar resueltas, ni mucho menos, las discrepancias reinantes sobre el referido concepto. Aspiramos, tan solo, a indicar en qué sentido utilizamos el término. Y, pretensiosamente, abrigamos la esperanza de contribuir a dar cierta universalidad y precisión al vocablo. Ya que el uso y la exaltación crecientes del concepto de autonomía imponen la necesidad, cada día más sentida, de darle un significado lo más unívoco y general que sea posible.

Luego hemos de referirnos al punto medular del problema, o sea, la ha-

cienda municipal: los bienes y recursos económicos que el municipio debe poseer y su mejor manera de administrarlos.

Este último extremo plantea, asimismo, el serio problema de la administración municipal.

La afirmación de que la autonomía del municipio es ilusoria cuando éste carece de suficientes recursos económicos ha venido ya a convertirse en un tópico de la literatura municipal. De igual manera habrá de repetirse el principio de que sin una organización técnica de la administración del municipio, su hacienda será siempre pésimamente manejada. Una ciudad podría gozar de absoluta autonomía jurídica y poseer al mismo tiempo cuantiosos bienes e ingresos, pero si su gobierno y administración están viciosa y desordenadamente constituidos, podrá hacerlo todo, menos cumplir a cabalidad sus fines de servicio público y bienestar común.

Hechas estas puntualizaciones preliminares procede el estudio fundamental en la forma ya indicada.

I. EL CONCEPTO DE AUTONOMIA

Las numerosas y diferentes definiciones que los autores dan de autonomía han contribuido, en verdad, a complicar el concepto. Y las complicaciones crecen cuando algunos sectores doctrinales pretenden encerrar la noción de autonomía en definiciones absolutas y rígidas.

La dificultad proviene de la tendencia a encasillar dentro de estrictas categorías lógicas instituciones jurídicas que por su naturaleza histórica y social son eminentemente relativas y variables. La autonomía - como lo advertía Posada - no es una noción de carácter aritmético.¹

Creemos, por ello, que el criterio que ha seguido el Congreso Interamericano de Municipios, a través de sus diferentes Reuniones, es el más práctico y conveniente.

No ha querido el Congreso dar definiciones definitivas y excluyentes. Se

¹ Posada, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 4a. ed., 1936, p. 198.

ha limitado a hacer recomendaciones para asegurar y ampliar gradualmente la autonomía municipal.

Interesantísimas son las conclusiones a que llegó el Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la Habana en 1938 y que, en lo sustancial, han sido luego reafirmadas en Reuniones ulteriores.

Dicho Congreso recomendó asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía de los municipios, garantizando de un modo especial:

- a) La electividad de sus gobernantes;
- b) La libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera;
- c) La fiscalización jurisdiccional de sus decisiones;
- d) La facultad de iniciativa y acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales. ²

Es obvio que estas recomendaciones no pretendan fijar, de una vez por todas, en qué debe consistir la autonomía de los municipios. Se limitan a señalar una serie de principios para consolidar e ir haciendo más efectivo el principio de dicha autonomía.

Sin embargo, Albi en su reciente y magnífica obra, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, critica dicha recomendación desde el punto de vista exclusivo del concepto de autonomía. Estima que no llegó a proclamar el principio básico de la autonomía que, según él, consiste en "la facultad de fijar el propio gobierno y la esfera de acción del mismo". Por eso, agrega que dicho Congreso sólo expuso "un simple criterio autárquico". ³

Al hablar de "criterio autárquico" se suma este meritorio autor a otros de habla española, no menos distinguidos, que pugnan por introducir en nuestro idioma el concepto de autarquía como noción análoga, aunque de inferior rango, al de autonomía.

No compartimos esta tendencia a dar al término autarquía una peculiar acepción, extraña a la única que tiene en nuestro idioma, o sea, capacidad de un país para bastarse económicamente a sí mismo.

²Cf. Greca, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, Santa Fé, Imp. de la Universidad, 1943, t. II, p. 53.

³Albi, Fernando, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Madrid, Edit. Aguilar, 1955, p. 58 (subrayamos nosotros).

Consideramos que la aludida tendencia, lejos de precisar conceptos, engendrará innecesarias complicaciones.⁴

Por ello, el término autonomía sigue siendo el más adecuado para designar el status del municipio con personalidad jurídica y, por tanto, con derecho a administrar su patrimonio.

Es preciso advertir que la autonomía municipal, a semejanza de la soberanía estatal, es un concepto jurídico. No es, pues, en principio, un término económico ni político ni sociológico.

Hay, sin embargo, una diferencia importante entre los conceptos de soberanía y autonomía. La primera supone una independencia jurídica perfectamente igual para todos los Estados. En cambio, la autonomía de los municipios no es igual con respecto a todos los Estados y aún dentro de uno mismo suele haber diferencias en cuanto al grado de autonomía de sus diferentes municipios.

Una condición mínima es, sin embargo, indispensable como punto de partida de la autonomía de un municipio: que tenga personalidad jurídica.

Desde luego, ésta es una condición ínfima que no satisface, ni mucho menos, la idea positiva de autonomía municipal. Esta, como consecuencia lógica de la personalidad jurídica del ente municipal, ha de suponer potestad de éste para designar sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus normas jurídicas locales, administrar sus bienes y conducir sus actividades

⁴Sostienen algunos autores cuya tesis impugnamos que la autonomía entraña facultad de "darse leyes a sí mismo"; mientras que autarquía significa "administración de sí mismo". (Cf. Bielsa, Rafael, Derecho administrativo, Buenos Aires, Edit. "El Ateneo", 4a. ed., 1947, t. II, p. 8; Albi, op. cit. ps. 53 y 54; Sarria, Félix, Derecho administrativo, Córdoba, Argentina, Edit. Peuser, 1946, t. II, p. 102.

La mayor parte de los sostenedores de esta tesis son argentinos, influídos, quizá, por algunos autores italianos que también han querido dar a la palabra autarchia el mismo significado (Cf. Zanobini, Guido, L'amministrazione locale, Padova, 1936, p. 138)

Sin embargo, la novísima constitución italiana no acoge la tendencia y usa expresamente la palabra autonomía, tanto para referirse a las regiones como a las provincias y a las comunas (Cf. artículos 5, 115, y 128 de dicha Constitución).

El distinguido municipalista argentino, Alcides Greca, se opone abiertamente a la nueva acepción que se quiere dar al término autarquía (Cf. Greca, op. cit., t. II, p. 64).

Lo cierto es que autarquía, tanto en lengua española como en la inglesa y en otras, designa un concepto exclusivamente económico: capacidad de un país para bastarse económicamente a sí mismo.

financieras.

Nada de ésto es posible en la realidad de las cosas si el municipio, no obstante su formal derecho de administrar sus bienes y hacienda, carece prácticamente de éstos.

Surge aquí el vital aspecto, ya mencionado, de la llamada autonomía económica. Aunque la expresión no es muy técnica de acuerdo con los conceptos puros del derecho, resulta útil y expresiva. Por eso la adoptamos.

II. EL ASPECTO CONSTITUCIONAL

Existe en el derecho público contemporáneo una marcada tendencia a constitucionalizar el principio de la autonomía de los municipios. Esta tendencia aparece mucho más acentuada en los países iberoamericanos, especialmente en las dos últimas décadas de su vida constitucional.

Como certeramente sostiene Albi, los Congresos municipalistas interamericanos han ejercido una decisiva influencia en esta evolución del constitucionalismo de Iberoamérica.

Observa este autor que con anterioridad a la celebración - en La Habana - del Primer Congreso Interamericano de Municipios, en noviembre de 1938, sólo cuatro constituciones hispanoamericanas consagraban la autonomía municipal. Y añade que en la actualidad habrá que proceder por exclusión, pues únicamente las constituciones de tres de dichos países no hacen mención expresa de la autonomía de los municipios.⁵

Como es obvio, la principal finalidad que un Estado persigue al consagrar en normas constitucionales la autonomía de los municipios es la de impedir que ésta quede a merced de las leyes ordinarias, menos estables y más sujetas a las influencias políticas inferiores.

Sin embargo, en la realidad resulta ingenua la creencia de que basta incluir en una constitución la expresión "autonomía municipal" para que ésta quede asegurada dentro del respectivo país.

Esa falta de concordancia entre el precepto consignado y la autonomía

⁵ Cf. Albi, op. cit., p. 60.

municipal efectiva se debe a varias deficiencias de técnica constitucional. Muchas veces, por ejemplo, los preceptos constitucionales sobre la materia son demasiado generales o vagos. En otros casos la disposición que consagra la autonomía es seguida por otras, contradictorias, que en realidad desvirtúan o enervan el régimen que ostensiblemente se pretende establecer. Y, por último, la misma Constitución remite a la ley ordinaria el desarrollo concreto de los vagos principios que sienta y ésta última se encarga de desnaturalizarlos haciendo ineficaz e ilusoria la autonomía que la constitución pretendió crear.⁶

Lo recomendable entonces es que las constituciones, en vez de perderse en supuestas definiciones de autonomía o en la exaltación verbalista de principios oscuros, contengan preceptos claros, armónicos y específicos. Dada la realidad existente, es indicado, asimismo, que las constituciones regulen la materia en forma tan detallada y concreta como sea posible.

Esta recomendación es particularmente valedera en cuanto al aspecto económico financiero de los municipios.

Muchas constituciones formulan a este respecto principios algunas veces buenos, pero su generalidad los convierte casi siempre en directivas intrascendentes.

Las constituciones de algunos países, por ejemplo, indican que los municipios han de tener suficiente capacidad económica para satisfacer los gastos de gobierno propio.⁷

Pero lo cierto es que esa indispensable capacidad económica de los municipios depende, en la mayoría de los casos, de que el Estado les reconozca efectivamente el derecho a tener los bienes e ingresos que les corresponden según principios universales recogidos, comúnmente, en la propia constitución.

⁶Cf. Bernaschina G., Mario, Manual de derecho constitucional, Santiago, Edit. Jurídica de Chile, 2a. ed., 1955, t. II, p. 453. Al comentar este distinguido autor el artículo 107 de la Constitución chilena, que favorece la descentralización progresiva del régimen local, indica que el precepto constitucional ha sido sistemáticamente burlado, por lo que no ha pasado de ser "otra de las disposiciones programáticas incumplidas".

⁷Cf. Artículo 186 de la Constitución de Panamá y 209 de la de Cuba.

Un principio general es el de que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del municipio.

Este principio, así formulado - en forma abstracta - ha sido elevado al rango de norma constitucional.

Desde luego, surge como consecuencia el problema de su interpretación y aplicación concretas. Cuál es el criterio para determinar cuándo un impuesto no tiene incidencia fuera del municipio? En la práctica la solución del problema no resulta tan simple como pudiera parecer a primera vista.

Ocurre a este respecto algo análogo a lo que sucede con la discutida cuestión de si existen servicios municipales perfectamente diferenciados de los servicios nacionales.

Sobre este último punto, indica Saura Pacheco: "Todo lo más que puede decirse es que, según los servicios, el interés nacional o local es más o menos directo, más o menos aparente o más o menos considerable".⁸

En cuanto al concepto de "impuestos sin incidencia fuera del municipio", lo procedente, en todo caso, sería que la ley determinara específicamente cuáles considera como tales. Pero la clasificación legal ha de estar precedida de un cuidadoso estudio técnico de carácter económico y financiero.

No es éste, sin embargo, el procedimiento que siguen los legisladores en muchos de nuestros países. Generalmente dictan normas tributarias sin preocuparse siquiera por discutir si un impuesto tiene o no incidencia fuera del municipio. En consecuencia, deciden de manera arbitraria qué impuestos son nacionales y cuáles corresponden al municipio. Y resulta así que el principio constitucional de que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito del respectivo municipio, permanece como una pura declaración platónica.

Como es sabido, hay impuestos específicos que tradicionalmente han sido considerados municipales y que la doctrina ha convenido en conceptuarlos dentro de la categoría de los llamados impuestos sin incidencia fuera del distrito municipal. Sin embargo, muchos de estos impuestos son cobrados en va-

⁸Saura Pacheco, Antonio, Fuentes de ingresos de los municipios, III Ponencia del I Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955, p. 14.

rios países por el gobierno central para su uso exclusivo. Tal es el caso, entre otros, del impuesto sobre inmuebles, del de degüello de ganado mayor y menor, de los relativos a timbres para teatros, cines y espectáculos públicos en general, del impuesto sobre el expendio, al por menor, de bebidas alcohólicas, de los impuestos sobre mercados y muelles particulares y de muchos otros más.

Como consecuencia de esta absorbente política impositiva del Estado, los municipios quedan prácticamente despojados de sus rentas naturales. De donde resulta que sólo los municipios excepcionalmente ricos logran quedar, no obstante el general despojo, "con capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas". ⁹

Luego se sostiene que la gran mayoría de los municipios no pueden ser autónomos porque carecen de la capacidad económica que el precepto constitucional exige. Pero quienes repiten esta trillada tesis no hacen más que reincidir en un círculo vicioso: los municipios no pueden ser autónomos por que no tienen la capacidad económica que la ley exige, pero carecen de tal capacidad porque la ley los priva de sus naturales bienes y rentas.

Refiriéndose precisamente a esta anomalía advierte el tratadista panameño J. D. Moscote:

"No es sensato señalar los defectos de una institución proclamándolos en todos los tonos y en todas las ocasiones y no hacer nada concreto y constructivo por corregirla, para eliminar las causas de su deficiente funcionamiento... Si los municipios no tienen rentas lo que procede es averiguar por qué no las tienen y tratar de creárselas". ¹⁰.

Lo que ocurre, digámoslo con franqueza, es que prevalece un inveterado prejuicio contra el municipio y particularmente contra su función económico financiera.

Existen modestos ingresos de carácter local que para el municipio son vitales, mientras que dentro del presupuesto del Estado su aporte resulta insignificante. Sin embargo, éste último se los quita a los municipios. La

⁹Artículo 186 de la Constitución de Panamá.

¹⁰Moscote, J. D., El derecho constitucional panameño, Panamá, R. P., Edit. "The Star and Herald Co.", 1943, ps. 436 y 437,

explicación del fenómeno no suele radicar exclusivamente en la inevitable voracidad fiscal del Estado contemporáneo. Se debe más a una sincera desconfianza del gobierno estatal con respecto, tanto a la capacidad administradora de los municipios, como a la pulcritud por parte de éstos en el manejo de sus finanzas.

Pero sucede que el Estado, una vez que absorbe casi todas las fuentes fiscales del país, dedica muy poco a la atención de los municipios. Como consecuencia, la mayoría de éstos en los países de Iberoamérica llevan una míserima y lánguida existencia. Privados por la ley de iniciativa fiscal, se desarrolla en ellos un espíritu de apatía y de renuncia a cualquier esfuerzo propio. Todo lo esperan resignadamente del Estado. Adquieren, de tal suerte, la triste y desmoralizada psicología del indigente.

Frente a semejante situación, cada vez más grave en muchos de nuestros países de América, urge una solución positiva. Y lo cierto es que ésta no puede partir de las exangües entidades locales, carentes, por demás, de facultad jurídica para afrontar el problema. La solución, por ello, corresponde al Estado.

La realidad es ésta: los municipios existen. La mayoría de ellos existía en este Continente antes de que se hubiesen constituido nuestros Estados. Son, así, históricamente anteriores a éstos. Su existencia real no se debe, pues, al mandato formal de la ley. Desde luego, el Estado, dentro del principio y la realidad - plenamente vigentes - de la soberanía nacional, puede crear, fusionar o suprimir municipios en el aspecto puramente jurídico. Pero jamás podría extinguir la existencia real de las comunidades locales sin destruirse a sí mismo.

Si ésta es la realidad, si los municipios nacieron y viven por imperativos sociológicos independientes de la voluntad estatal, es conveniente y es ético que el Estado haga lo posible por no arruinarles su existencia. Es necesario, pues, que el Estado les permita los ingresos indispensables para que lleven una vida adecuada.

La simple aceptación de la tesis que acabamos de plantear no resuelve,

por supuesto, el problema. Muy delicados e intrincados aspectos se presentan al instante en relación con él. Surgen, entre otros, puntos concretos como el relativo a la clase de impuestos y rentas en general que el Estado ha de reconocer a los municipios. De este punto se desprende, en seguida, la cuestión, no menos delicada, de si a todos los municipios de un Estado han de corresponder las mismas clases de bienes, rentas e impuestos. Como consecuencia, se presenta, asimismo, el problema del criterio que ha de seguirse, ya sea para establecer un deslinde general entre rentas e impuestos nacionales y municipales, o bien para fijar una adecuada pauta discriminatoria entre la clase o el monto de rentas e impuestos que han de reconocerse a unos y otros municipios.

Una vez señalados estos difíciles deslindes en materia rentística y tributaria, se presenta el problema de la actitud que el Estado debe asumir frente al municipio, ya dotado de suficientes medios económicos. Debe la autoridad estatal adoptar una política de total abstencionismo con respecto a la entidad municipal? Debe, en cambio, mantener cierta fiscalización y cierta tutela sobre las autónomas comunidades locales? Y estas fiscalización y tutela, en caso de existir, de qué naturaleza han de ser? Política, administrativa, económica, técnica? Y si se acepta la posibilidad y conveniencia de cierto intervencionismo del Estado en la vida municipal, surge el problema de si la intervención debe estar encomendada a los órganos políticos nacionales (Ejecutivo o Legislativo); o si debe corresponder a los órganos jurisdiccionales; o a órganos nacionales de fiscalización, como los tribunales de cuentas o las llamadas contralorías; o si, en fin, debe haber organismos técnicos autónomos destinados especialmente a vigilar, fiscalizar, tutelar y asesorar a las entidades locales.

Con respecto a los presupuestos municipales se presentan, también, delicados aspectos. Desde luego, sobre este punto se parte del principio de que cada municipio ha de elaborar su respectivo presupuesto. Pero, la cuestión debatible es la de si los presupuestos municipales deben o no estar supeditados a un proyecto integral de planificación nacional.

Examinemos separadamente cada uno de estos extremos.

III. EL DESLINDE DE PODERES FISCALES

Las autoridades en la materia suelen repetir con necesaria insistencia que una de las primeras cosas que el legislador estatal ha de hacer, con respecto a la cuestión tributaria, es el deslinde claro y completo entre las ren-tas y gastos nacionales y municipales.

El jurista panameño, Eduardo Chiari, dice certeramente sobre este punto:

"Mientras no se cumpla con el deber que este precepto impone no será posible saber a ciencia cierta cuál es la capacidad económica de los municipios existentes, aunque hay algunos que la tienen, como es de todos sabido, a pesar del desorden y la confusión que prevalecen de tiempo atrás en esta materia". 11

Ahora bien, cualquier Estado que quiera hacer una distribución científica entre los ingresos que ha de reconocer a los municipios y los que ha de reservarse para sí, debe basarse en una realidad incuestionable. Nos referimos a la tremenda diferencia de magnitud y riqueza que existe entre ciertos tipos de municipios dentro del Estado moderno.

En la mayoría de los países de Iberoamérica prevalece en el fondo el sistema uniformista. Decimos que prevalece "en el fondo", porque algunas legislaciones, más o menos recientes, contienen disposiciones que parecen acoger aspectos del sistema opuesto, o sea, el de la llamada variedad estructural. Pero se trata, casi siempre, de insustanciales diferencias cuantitativas, carentes de verdadero contenido estructural.

El régimen de uniformidad, que algunos denominan también fórmula unitaria, es aquel que establece un solo sistema orgánico y funcional para todos los municipios, cualesquiera sean sus circunstancias particulares. 12

Este sistema de patrón único, fue exaltado por el racionalismo igualita-

11 Chiari, Eduardo, Memoria del Primer Congreso Nacional de Municipalidades de la República de Panamá (Celebrado en Colón en febrero de 1949), p. 17. El precepto a que el autor se refiere es el artículo 205 de la Constitución de Panamá que dice: "Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá, con la debida separación, las ren-tas y gastos nacionales y los municipales".

12 Cf, Albi, op. cit., p. 340.

rio de la Revolución Francesa. En efecto, los textos legales sobre régimen municipal promulgados en Francia en 1789 establecieron más de cuarenta mil municipios dotados de idéntica organización. Berthélemy critica esta legisla - ción irrealizable que imponía un régimen uniforme a ciudades como Lyon y Bur - deos y a pueblos y aldeas de unas docenas de habitantes. ¹³

Aún cuando Francia en su constitución vigente de 1946 parece alejarse del rígido principio de la uniformidad, éste, como ya indicamos, sigue imperando en muchos Estados hispanoamericanos.

Desde luego, la doctrina municipalista contemporánea está completamente en contra del régimen de uniformidad y recomienda el citado principio de la variedad estructural.

En el aspecto financiero de la vida municipal este principio tiene, quizá más que en ninguno otro, particular importancia. Como bien indica Albi: "Tan absurdo sería aplicar en una gran ciudad un arbitrio sobre los productos del campo, como pretender utilizar la plusvalía como ingreso básico en una zona ru - ral". ¹⁴

Por ello, el deslinde que el gobierno central ha de hacer entre impuestos estatales e impuestos municipales no debe ser exclusivamente en aplicación de una norma general y abstracta.

La distribución debe estar precedida de un cuidadoso estudio tanto de las necesidades fiscales nacionales como de las capacidades y necesidades mínimas de las diferentes clases de municipios.

Tenemos el caso, por ejemplo, del impuesto sobre la propiedad inmueble que, como se sabe, es típicamente municipal. Sin embargo, como ya indicamos, muchos Estados, generalmente pequeños y de pocos recursos, lo cobran para sí. La ra - zón que se invoca es la de que los ingresos en virtud de dicho impuesto son tan cuantiosos con respecto a ciertas ciudades, que éstas se verían tentadas a derro - charlos en inútiles erogaciones. En cambio, si ingresa al tesoro nacional, re - cibe un uso más provechoso y económico.

¹³ Berthélemy, H., Traité élémentaire de droit administratif, Paris, Edit. "Rousseau & Cie.", 9me. ed., 1920, ps. 194-5

¹⁴ Albi, op. cit., p. 339.

No cabe duda de que hay un fondo de verdad en esta argumentación. Pero, sólo es valedero, como hemos dicho, en cuanto a ciertas grandes ciudades. En lo que a las pequeñas municipalidades respecta, el fenómeno que se produce es precisamente el opuesto. Si el Estado reconociera a dichas municipalidades el derecho a recaudar este impuesto, su importe contribuiría sustancialmente a que tuvieran una economía local aceptable. Mas, al privarlas de él, el gobierno central les quita un ingreso que para ellas es decisivo, pero que dentro del presupuesto nacional apenas significa unas gotas de agua en un océano.

La aceptación en el campo fiscal del principio de la diferenciación estructural de los municipios, exige, así, una clasificación de las diferentes categorías de entidades municipales. Las diferencias entre éstas son tan grandes y de tal naturaleza en el ámbito económico, que exaltar de manera abstracta "la entidad municipal", como si fuera una sola cosa, es reincidir en las mismas generalizaciones ilícitas que hicieron falsos algunos postulados de la Revolución Francesa.

Es preciso que el Congreso Interamericano de Municipios ponga sobre este punto la primera piedra.

Como es natural, en estas magnas conferencias internacionales sólo están realmente representadas las grandes ciudades. Es necesario tomar medidas para que en alguna forma estén debidamente representados los intereses de los pequeños municipios.

Como brillantemente lo expuso el eminente municipalista brasileño, Dr. Cunha Bueno, en el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios, es el pequeño municipio el que en realidad debe ser defendido por todos, porque los países no viven exclusivamente de las grandes ciudades.¹⁵ Además, éstas se defienden solas.

Nos permitimos indicar que una clasificación científica de los municipios

¹⁵ Cf. Carmona Romay, Adriano, La autonomía financiera municipal a la luz de la escuela sociológica del municipio, Madrid, 1955, Talleres Tipográficos Rollán, p.

no debe basarse únicamente en la población. La población es, por supuesto, un dato fundamental, pero no único. Es preciso averiguar cómo está distribuida la población dentro de cada municipio, ésto es, saber el grado en que está concentrada o dispersa. Consecuentemente, debe determinarse la extensión y densidad de cada municipio. Es necesario, también, investigar el nivel cultural de sus vecinos, sus ocupaciones, actividades e ingresos habituales. Han de conocerse bien sus riquezas y posibilidades económicas y calcular, luego, su verdadera capacidad fiscal. Sólo cuando esta última se conozca debe el Estado adoptar criterios y normas para establecer un correcto deslinde entre ingresos nacionales y municipales.

IV. LA INICIATIVA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

El tesoro de los municipios, lo mismo que el del Estado, está fundamentalmente constituido por las rentas llamadas privadas, o sea las que provienen de su patrimonio (bienes, títulos, créditos, etc.); y por las denominadas públicas, que son las que obtiene en virtud de exacciones municipales (impuestos, tasas, derechos, contribuciones y multas).

A estas dos clases de rentas han de agregarse los ingresos que un municipio obtenga en virtud de subvenciones o auxilios estatales y de participación en rentas de carácter nacional.

Muchos municipalistas contemporáneos se pronuncian en favor de la libre iniciativa del municipio en materia financiera. Con esto significan que es el municipio, y no el Estado, quien debe determinar la materia susceptible de imposición dentro del ámbito comunal.

Carmona Romay, entre otros autores, acoge decididamente la tesis sociológica de Duguit y Jéze y afirma de manera terminante: "no es, pues, poder delegado, sino originario el que tienen los municipios en punto a la fijación de impuestos". 16

No pensamos enfrascarnos aquí en la vieja polémica doctrinaria acerca de

16 Carmona Romay, Adriano, op. cit., ps. 16 ss. y 28 ss.

si el poder impositivo del municipio es originario o delegado.¹⁷ Sin embargo, es preciso reconocer que cualquiera sea el principio que a este respecto se sustente, existe una situación positiva incuestionable. Consiste ésta en que el municipio sólo puede ejercer las facultades fiscales que el Estado le reconozca a través de la Constitución y las leyes.

El problema estriba, entonces, en determinar si es conveniente que el Estado permita a los municipios el máximo de libertad en materia fiscal, o si debe restringirla de manera que éstos sólo puedan percibir aquellos ingresos que la ley estatal expresamente establece.

Como es sabido, la tesis defendida por el Congreso Interamericano de Municipios, a través de sus sucesivas Reuniones, ha sido en favor de la libre inversión de rentas dentro de la propia esfera administrativa y financiera de los municipios.¹⁸

Los más entusiastas municipalistas se manifiestan, asimismo, en favor de la tesis citada.

Desde luego, esto no puede significar una absoluta independencia financiera de parte de los municipios. Tal independencia entrañaría potestad soberana de la que el municipio carece.

Por eso, los hacendistas recomiendan ciertos principios reguladores de las atribuciones financieras del municipio dentro del Estado, aún en el caso de que disfruten de la más amplia autonomía fiscal.

Eheberg enuncia dos principios fundamentales a este respecto:

1. Procurar que no se perturbe la economía financiera del Estado con el régimen financiero de los municipios.
2. Velar para que los municipios no efectúen operaciones financieras ni caigan en un régimen que pueda conducirlos a desequilibrios insalvables y al descrédito,

¹⁷ La teoría hacendaria clásica ha mantenido el principio de que los municipios sólo pueden establecer impuestos en virtud de delegación expresa del Estado.

¹⁸ Cf. Carmona Romay, A., op. cit., p. 23; y Greca, Alcides, op. cit., t. III, p. 178.

por aumento inmoderado de la deuda o vicios de administración. 19

Estas dos recomendaciones de un notable y conocido hacendista contemporáneo implican claramente la necesidad de la fiscalización estatal sobre la actividad financiera de los municipios. Y es que, como bien se ha dicho, el sistema tributario del municipio no puede estar en contradicción con el del Estado. Las funciones económico financieras de los municipios deben armonizar con las tendencias políticas, económicas y sociales de cada Estado.

En conclusión, consideramos que la potestad tributaria de los municipios no debe ser poseída por éstos de manera independiente. La ley, en desarrollo de la Constitución, debe fijar sus pautas fundamentales.

Ahora bien, estas pautas deben ser lo más claras y concretas posibles, pero sin caer en el detallismo rígido y excluyente.

En consecuencia, la modalidad enumeratoria que consiste en una empírica relación de recursos, sin el menor asomo de sistematización, debe ser evitada.

Aún más, las pautas legales a este respecto no han de ser taxativas y cerradas; deben dejar un margen discrecional a la iniciativa de los municipios. Sólo así podrán éstos organizar sus rentas con base en sus propias realidades económicas.

Mantenemos este punto de vista no sólo en relación con las tasas, sino también con los impuestos municipales.

Entramos en esta distinción porque existen discrepancias en la doctrina, y también en las legislaciones positivas, sobre las facultades de los municipios en relación con estas dos clases de exacciones.

Hay autores y legislaciones que niegan a los municipios la facultad de establecer tanto impuestos como tasas que no sean aquellos expresamente autorizados por la ley de la materia. 20

19 Eheberg, K. Th. von, Hacienda pública, Trad. del alemán por Enrique Rodríguez Mata, Barcelona, 1936, p. 675.

20 Tal es la tesis sostenida por el distinguido jurista argentino Raymundo Salvat en un fallo como camarista de su país. Cf. Greca, op. cit., t. III, p. 140.

Algunos autores, Bielsa entre ellos, consideran que los municipios pueden establecer tasas por sí mismos, pero no impuestos.²¹

Otros sectores doctrinarios estiman que la tasa es la verdadera y típica exacción municipal. Así, afirma Greca que la tasa constituye la regla y el impuesto la excepción. Pero, como el mismo autor admite, el municipio no podría desenvolverse exclusivamente con tasas.²²

Lo cierto es que no resulta aconsejable que el municipio dependa de una sola modalidad tributaria. Esta es una conclusión universalmente aceptada. Por ello, las autoridades en finanzas locales recomiendan el empleo y la combinación de distintos medios financieros.²³

Consecuentemente el municipio no sólo debe depender de las diversas especies de tasas ni tampoco de los diferentes impuestos en el sentido técnico de estos dos términos.²⁴ Debe recurrir a varias vías tributarias y a otras actividades económicas.

Sin el menor propósito de hacer una enumeración, citaremos al azar algunas de estas actividades, tales como las contribuciones especiales, recargos y participaciones, multas, arbitrios con fines no fiscales, actividades comerciales e industriales y muchas otras cuya consideración específica no entra dentro del plan del presente estudio.²⁵

²¹Bielsa, Rafael, Principios de régimen municipal, Buenos Aires, Imp. de la Universidad Nacional del Litoral, 1940, p. 177.

²²Greca, op. cit., t. III, p. 137.

²³Cf. Saura Pacheco, op. cit., p. 41.

²⁴El principio aceptado es el de que la tasa es el medio de retribuir aquellos servicios públicos que por su naturaleza pueden ser utilizados de manera separada e individual. Cada cual paga por el servicio particular que recibe. El impuesto, en cambio, se aplica a aquellos servicios generales e indivisibles, que se prestan indeterminadamente para toda la comunidad.

²⁵En cuanto a La actividad industrial y mercantil de los municipios es sumamente interesante e ilustrativa la Ponencia que presentó el Profesor Eduardo García de Enterría en el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios. Cf. Revista de Administración Pública, Madrid, No. 17, mayo - agosto 1955, ps. 87 a 138.

Ahora bien, si los municipios, necesitan y deben utilizar diversas vías tributarias para poder llevar una vida decorosa, no vemos por qué no deben tener cierta facultad discrecional con respecto a todas ellas.

V. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Se repite con frecuencia que los presupuestos municipales están sometidos a los mismos principios que rigen el presupuesto nacional del Estado.

En efecto, se dice que todos los presupuestos municipales deben cumplir, lo mismo que los nacionales, los clásicos requisitos de universalidad, equilibrio, unidad (de documento, de cuenta y de caja) y periodicidad (que en la práctica consiste en anualidad).

Si ello es así, si las citadas pautas tradicionales sobre el presupuesto nacional son exactamente aplicables al municipal, bien puede cuestionarse la necesidad y posibilidad de hacer un estudio especial de la actividad presupuestaria de los municipios.

Pero, como es sabido, algunos de los principios clásicos que acabamos de enunciar han sido, si no radicalmente impugnados, sí sustancialmente modificados por la actual ciencia hacendaria.

Por ejemplo, el dogma del equilibrio, según el cual la suma de los ingresos de cada presupuesto debe ser exactamente igual a la de los gastos, ha sido considerado ineficaz, a la luz de la finalidad social que hoy se atribuye al presupuesto.

Por ello, los especialistas recomiendan que en ocasiones conviene, incluso, que el mismo Estado propicie una situación de desequilibrio aumentando los gastos para hacer frente al desempleo.²⁶

Especialmente en épocas de depresión lo saludable es que el Estado aumente las partidas de gastos en el presupuesto para evitar el paro; y que, sin embargo, disminuya los impuestos, a fin de no inhibir la iniciativa privada.²⁷

²⁶Cf. Sainz de Bujanda, Fernando, Hacienda y derecho, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 447.

²⁷Cf. Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la administración pública, Edit. "Fondo de Cultura Económica", México, D. F., 1954, ps. 154 y 173.

En consecuencia, algunas nuevas, aunque bien conocidas tendencias hacen darias favorecen los llamados presupuestos cíclicos, que más bien son planes cíclicos, de los cuales el presupuesto no vendría a ser más que una parte integrante. El desnivel aparente de un presupuesto - simple fase anual de un plan de más largo alcance - no ofrece, así, mayor importancia, ya que la nivelación habría que buscarse al concluir el ciclo financiero.²⁸

En cuanto al principio de la unidad, debe advertirse que si bien su denominación se mantiene como una modalidad deseable, ésta no ha de ser puramente formal, como preconizaban las teorías clásicas. La fórmula del presupuesto único - en el sentido de que no deben existir fondos especiales ni presupuestos parciales o anexos - así como la práctica de unidad de cuenta y de unidad de caja, sólo son expedientes mecánicos e instrumentales. Por ello, como indica Muñoz Amato, estos expedientes no garantizan, por sí solos, el logro de unidad sustantiva en un programa presupuestal.²⁹ Esta sólo se produce cuando las diversas disposiciones del presupuesto están concatenadas entre sí de manera que todas coincidan en constituir un plan integral.

No pretendemos, desde luego, hacer un análisis crítico de las teorías tradicionales sobre los presupuestos del Estado. Sólo nos interesa abordar un aspecto del problema, a saber: si las nuevas concepciones sobre el presupuesto nacional son igualmente valederas en lo que atañe a las de los presupuestos municipales.

A este respecto surge de nuevo una vital cuestión que ya hemos subrayado. Aludimos a las enormes diferencias materiales - que se transforman en verdaderas diferencias cuantitativas - entre grandes y pequeños municipios. Los recursos, y por tanto los presupuestos de algunas grandes ciudades de este Hemisferio son, no sólo totalmente incomparables con los de las demás ciu-

²⁸ El más caracterizado exponente de los presupuestos cíclicos es Gunnar Myrdal. Cf. su obra Los efectos económicos de la política fiscal, trad. directa del sueco por Bengt Becker, Edit. Aguilar, Madrid, 1948, ps. 113 ss.

²⁹ Cf. Muñoz Amato, op. cit., p. 156.

dades y pueblos del Continente, sino también muy superiores a los de algunos de nuestros pequeños Estados.

Parece obvio, por ello, que la técnica presupuestaria de dichas grandes urbes ha de presentar modalidades no menos complejas que las que afrontan los Estados contemporáneos. En cambio, el ínfimo desarrollo social y económico de la gran mayoría de los municipios de América implica presupuestos de rudimentario alcance y de elemental simplicidad. Pensar siquiera en la aplicación directa de las nuevas teorías presupuestarias a tan débiles comunidades resulta absurdo y ridículo.

Por ello, lo repetimos otra vez, hablar de finanzas municipales de manera universal es colocarse en un plano de irrealidades. La realidad sólo podrá lograrse a través de una profunda investigación que permita clasificar científicamente las diferentes entidades municipales.

Por supuesto, esta clasificación no podría ser la muy simple de municipios "grandes" y "pequeños". Tendría que resolverse en varias categorías, cuyo número y naturaleza han de depender, precisamente, de la investigación que sugerimos.

Mas, volviendo al problema presupuestario, dijimos que el de algunas grandes ciudades no es menos complejo que el de muchos Estados.

Ahora bien, quiere ésto decir que el presupuesto de una gran ciudad ha de ser de naturaleza idéntica al de un Estado de ingresos o población equiparables?

De ninguna manera. Y aquí apunta la diferencia cualitativa que, en nuestro concepto, existe entre el presupuesto de un Estado, por modesto que sea, y el de un municipio, aún cuando se trate de una urbe gigantesca.

Desde luego, nada impide que el presupuesto de una gran ciudad sea "cíclico", que esté encuadrado dentro de planes de largo alcance, ni que tenga como ideal la política del "pleno empleo" dentro de su propia esfera. Nada hay, repetimos, ni en la teoría ni en la práctica, que se oponga a este tipo de presupuesto para una ciudad rica y populosa.

Pero el presupuesto de cualquier municipio - grande, mediano o pequeño;

opulento, modesto o misérrimo - ha de estar en completa e íntima armonía con el presupuesto nacional del Estado.

Se ha dicho, y se repite hoy con insistencia, que el presupuesto del Estado no debe ser una simple cuenta de rentas y gastos en que éstos se tratan de limitar con mentalidad de economía privada. Las nuevas corrientes económicas conciben al presupuesto como un plan de acción inmediata, como un programa efectivo de gobierno que forma parte de una planificación integral. El presupuesto estatal es, así, un medio para promover el desarrollo económico del país mediante la utilización de todos los recursos humanos y materiales con miras a obtener la ocupación total de los individuos, a incrementar la producción y la renta nacionales y a elevar el nivel de vida de la población.³⁰

En suma, el presupuesto del Estado es una parte, un instrumento, de la planificación nacional.

Y toda auténtica planificación nacional debe tomar en cuenta los diferentes niveles y sectores económicos y administrativos del país.

En consecuencia, un verdadero presupuesto nacional debe tener presentes, y, en cierto modo, "incluir" los presupuestos locales.

Esto no significa, desde luego, que las autoridades centrales han de hacer los presupuestos de los diferentes municipios. Esto de ninguna manera. Ya hemos dicho que los presupuestos municipales deben ser obra directa de los respectivos municipios.

Lo que ocurre es que la buena planificación supone el concurso de todos los sectores de la nación. Planificar no es tarea exclusiva de las autoridades centrales.³¹

Por ello, todo ensayo de planificación que no permita y no promueva la participación efectiva de las distintas entidades nacionales resulta artificial, desvitalizada y, a la postre, inútil cuando no dañina.

³⁰ Cf. Saura Pacheco, op. cit., p. 52.

³¹ Muñoz Amato, op. cit., p. 115.

"Lo que importa" - dice Muñoz Anato - "es incluir en el presupuesto general aquellas decisiones fundamentales sobre las entidades autónomas que sean necesarias para integrar el programa global del gobierno". Considera el mismo autor que deben excluirse los detalles de funcionamiento para dejar así a la administración interna de tales entidades la discrecionalidad y autonomía que necesitan.³²

Hechas estas necesarias puntualizaciones, es preciso añadir que, en cuanto a la parte formal de los presupuestos municipales, conviene cierta uniformidad. Este es un aspecto bastante descuidado en nuestros países. Conviene, por ésto, que las respectivas leyes nacionales provean un formato, más o menos detallado, de la estructura formal de los presupuestos de los municipios.

En punto a cuestiones presupuestarias debe haber una eficaz asistencia técnica del Estado para todos los municipios, pero en especial para los menos desarrollados.

Asimismo, cierta fiscalización estatal de los gastos de los municipios no va necesariamente contra la eficaz autonomía de éstos.

Dicha fiscalización ha de estar preferentemente en manos de departamentos técnicos y de órganos jurisdiccionales. La intervención de la política partidista nacional en los asuntos municipales tiene siempre efectos desastrosos.

El principio de publicidad en materia presupuestaria es muy conveniente en lo que respecta a los municipios. Y no pueden invocarse en su contra algunos de los argumentos que se esgrimen contra la publicidad integral de los presupuestos nacionales de ciertos Estados. Dichos argumentos, como es sabido, se refieren al secreto de que deben estar rodeados determinados gastos de algunos Estados. Se trata de gastos específicamente destinados a ciertos aspectos de la defensa exterior y de la diplomacia. Nada de ésto ocurre con el presupuesto de los municipios y, por ello, recomendamos su pu-

32

Muñoz Anato, op. cit., p. 149.

blicidad total, hecha oportunamente y de manera oficial. Esta práctica facilitaría, también, la fiscalización por parte del propio pueblo de cada municipio, fiscalización que estimamos sumamente saludable. Y es que los principios de eficacia y democracia son fácilmente conciliables en las actividades municipales; mucho más, quizá, que en las del Estado.³³

VI. CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

El presente trabajo, dado su necesario carácter general, no puede ofrecer recetas valdezas para el aumento de los ingresos de todos los municipios de este Hemisferio. Como ya lo hemos indicado, las fórmulas únicas, las panaceas económicas, son ineficaces, incluso, con respecto a los diferentes municipios de un mismo Estado.

Por ello, el cometido de este estudio no es otro - ni podría serlo - que el de marcar ciertos rumbos para la investigación concreta.

Sin embargo, los diversos entes municipales de la mayoría de los países que forman parte de este Congreso presentan situaciones análogas. Proviene éstas de una misma tradición política y sociológica y de una presente condición económica fundamentalmente igual.

Caben, pues, algunas consideraciones especiales a este respecto, que pueden tener la categoría de criterios o de hipótesis para la concreción de ulteriores realizaciones.

La realidad municipal de Hispanoamérica se caracteriza por la presencia de una enorme ciudad capital y, a veces, de una ciudad más, desproporcionadas en relación con el resto de los municipios del respectivo país.

Se puede decir que no hay comunidades intermedias entre las densas urbes capitalinas y los distritos de diseminada y enrarecida población que constituyen nuestros municipios rurales.

³³ Sobre democracia y eficacia en el gobierno municipal es muy aleccionadora la opinión de Bisla. Cf. su obra ya citada Principios de régimen municipal, p.31. Cf., asimismo, a Schwerert, Arnaldo, Democracia y eficacia en los regímenes municipales de Inglaterra, Francia y Alemania, La Habana, 1948.

Hace pocos años, al discutirse la Ley municipal del Uruguay, un distinguido parlamentario advirtió que los principios y normas municipales calculados para la capital de ese país eran inaplicables a sus municipios rurales. Según el mismo parlamentario, tales municipios no constituyen una población en el concepto urbanista, pues comprenden verdaderas regiones con un insignificante número de habitantes esparcidos sobre una gran extensión territorial.³⁴

Asimismo, Albi observa que "la característica del municipio de la América hispana consiste en su número reducido, en su extraordinaria extensión superficial y en la diseminación de los habitantes que radican en él...".³⁵

El fenómeno municipal europeo es, precisamente, el opuesto: numerosos municipios, extensión reducidísima y población sumamente concentrada.

Francia, por ejemplo, cuenta con más de 38,000 municipios; mientras que Brasil tiene 2,200. Así la extensión media del distrito municipal francés es alrededor de 14 kilómetros cuadrados; al paso que la del distrito brasilero se acerca a 4,000 K². Y este grado de extensión territorial media se repite en otros países hispanoamericanos. Así, Bolivia, cuenta con 184 municipios con una superficie media de 5,809 K² y Chile tiene 286 con un promedio de 2,593 K² de extensión territorial.³⁶

Carecemos de información segura sobre este punto con respecto a la mayoría de nuestros países, pero tenemos la convicción de que en casi todos ellos se da, más o menos, la modalidad que acabamos de ilustrar.

Sin embargo, muchos hombres de gobierno y de estudio se quejan de que en casi todos los Estados hispanoamericanos hay excesivo número de municipios. Algunos proponen decididamente que el número sea drásticamente disminuído por acción estatal.

³⁴ Cf. Albi, op. cit., p. 355.

³⁵ Ibidem (Subrayamos nosotros).

³⁶ Albi, op. cit., p. 356.

Pero lo cierto es que el problema no estriba en el número de municipios en sí, sino, principalmente, en lo diseminado de su población.

Desde luego, creemos que se debe combatir la tendencia a crear fácilmente más municipios. Pero, asimismo, combatimos cualquier política que tienda a suprimir y fusionar arbitrariamente los ya existentes. Lo importante es tratar de concentrar la población de ellos. El fomento de determinadas actividades económicas en las comunas rurales las ayudaría extraordinariamente. El desplazamiento hacia algunas de ellas de ciertas pequeñas industrias favorecería, sin duda, la concentración de sus moradores.

La creación gradual y progresiva de cooperativas municipales sería sumamente provechosa tanto para los municipios grandes y ricos como para los pequeños y de pocos recursos.

No insinuamos, desde luego, que sea el propio Estado quien establezca las cooperativas, porque ello equivaldría a desnaturalizar el concepto mismo del cooperativismo. Lo que proponemos es que el Estado favorezca el desarrollo de esta loable actividad económica. Especialmente, el Estado debe interesarse en que se imparta educación adecuada e intensa sobre cooperativismo. Una vez que las personas más aptas y emprendedoras de los diferentes municipios adquieran buenos conocimientos sobre cooperación, no se haría esperar la acción de la iniciativa local en cuanto a dicha actividad.³⁷

Consagrados municipalistas han recomendado, asimismo, la creación de instituciones bancarias para los municipios. Ven en ellas un medio de resolver muchas de las dificultades financieras de los gobiernos locales.

No nos extenderemos aquí sobre este punto porque él ha sido ya brillantemente expuesto e, incluso, recomendado en reuniones anteriores de este Congreso. El Dr. Carlos Morán, entre otros, ha venido estudiando con criterio práctico la posibilidad de establecer bancos de crédito local.

Además, sabemos que en esta Reunión se presentarán estudios específicos sobre este punto. Entre ellos conocemos el magnífico trabajo del emi-

³⁷Cf. Gascón H., Juan, "Cooperación y administración", en Revista de Administración Pública, Madrid, No. 17, mayo-agosto de 1955, ps. 139 ss.

nente municipalista brasileño, Dr. Antonio Sylvio de Cunha Bueno, y una meritoria ponencia que ha de presentar don Jaime Torro Ortiz, Presidente de la Municipalidad de San José, Costa Rica.

Sólo queremos indicar que en materia de bancos de fomento municipal, siempre serán de sumo provecho para nuestros países las valiosas experiencias del Banco de Crédito Local de España, que, desde 1925, año de su fundación, ha realizado una labor edificante.

Deseamos, una vez más, volver a un punto inicialmente tratado, acerca del cual no creemos que haya discrepancias. Nos referimos a la necesidad, cada vez más imperiosa, de que nuestros Estados permitan a los municipios el cobro de ciertos impuestos sin los cuales éstos no podrían vivir.

Sabemos que algunos de estos impuestos nunca han dejado de ser municipales en muchos de nuestros países. Pero en otros dejaron de serlo hace mucho tiempo y sus gobiernos centrales se resisten a devolvérselos.

Lo cierto es que estos impuestos fundamentales, como el de la propiedad inmobiliaria, han sido la base de la vida municipal aún en países como los Estados Unidos en que la riqueza media de las entidades locales es inmensamente superior a la de las nuestras.

Un trabajo muy reciente de un autor norteamericano nos presenta un cuadro muy significativo de las finanzas de los municipios de los Estados Unidos.

Según este cuadro la principal fuente de ingreso de los municipios norteamericanos es el impuesto sobre inmuebles (tax on land and buildings), el cual constituye el cuarenta y tres por ciento (43%) de las entradas de todos los gobiernos municipales.

La segunda fuente en importancia la constituyen las subvenciones estatales (grants-in-aid), que arrojan el veintitrés por ciento (23%) de los ingresos de las comunas de dicho país.

Le siguen las tasas (charges) por servicios individuales, como recolección de basuras y desechos, que llegan al once por ciento (11%). Las rentas por la prestación de servicios públicos locales (suministro de electri

cidad, gas, agua, servicios de transportes) monta, también, al once por ciento (11%) del total de los ingresos municipales. Las entradas de impuestos locales sobre la renta (local income tax) son mucho menores que las otras citadas, pues sólo importan el cuatro por ciento (4%) del ingreso total de todos los municipios norteamericanos.³⁸

Hemos de advertir que últimamente se han establecido nuevos tipos de impuestos en las comunas norteamericanas. Entre otros, algunas municipalidades han creado, a partir de 1951, impuestos sobre licores (tax on beer), sobre cigarrillos (un centavo sobre la venta de cada paquete). Asimismo, muchos municipios tienen impuestos sobre ventas (sales taxes), sobre ocupación de hoteles (hotel occupancy taxes), sobre diversiones (taxes on amusements).

En cuanto a los impuestos sobre la propiedad debe tenerse presente que los municipios norteamericanos no sólo han cobrado siempre el impuesto sobre propiedad inmueble (real property), sino también sobre la propiedad mueble (personal property).³⁹

No recomendamos, por supuesto, una imitación total por parte de los municipios hispanoamericanos del sistema impositivo de las comunas norteamericanas. Los municipios de Norteamérica perciben hoy, por ejemplo, un porcentaje de complicados impuestos sobre grandes empresas industriales. Esta última clase de ingresos no podría tener vigencia en nuestros países. Pero los impuestos y tasas a que concretamente hemos aludido son sencillos y módicos. Se refieren a un tipo de riqueza que existe, tanto en los países intensamente industrializados como en los de economía agrícola. Algunos de ellos han existido y existen en muchos de los municipios de Hispanoamérica. Vale, pues, la pena tomarlos en consideración al revisar los sistemas impositivos municipales de nuestros países.

³⁸ Chatters, Carl H., Local Government Finance and its Importance for Local Autonomy, Chicago, 1955.

³⁹ Wells, Henry, "Local-Government Autonomy in the United States", en Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, septiembre-octubre 1953, No. 1, ps. 34 y ss.

Otro aspecto de capital importancia en punto a sistemas tributarios locales es el de precisar su terminología y generalizarla hasta donde sea posible.

Observa Albi que en lo referente a las instituciones hacendarias de muchos de los municipios hispanoamericanos "nos encontramos ante un estado de cosas confuso y de escasa precisión científica y, en muchos casos, frente a situaciones contradictorias, en que no armonizan la denominación, la realidad tributaria y el desarrollo legal de la exacción".⁴⁰

Es importante, pues, corregir estas deficiencias técnicas que, aunque parezcan de simple terminología, tienen perjudiciales repercusiones prácticas.

En cuanto a este aspecto se refiere, no debemos olvidar las realizaciones y avances peninsulares. Tanto España como Portugal han realizado serias investigaciones y reformas en sus regímenes municipales, destinadas expresamente a vigorizarlos. Asimismo, la legislación municipal española se caracteriza por una muy enconiable corrección científica y por la aplicación efectiva de sistemas realistas como son el de la variedad estructural de los gobiernos de los diferentes municipios.

Y, por último, nuestros países deben mantener más estrecho contacto real y permanente en cuestiones municipales. Es, por ello, muy conveniente que se comuniquen sus experiencias particulares, algunas de las cuales son sumamente valiosas. Es preciso, además, producir estudios y trabajos de carácter integral y dimensiones continentales.

La creación de organismos técnicos de asistencia municipal es de suma importancia, así como el mantenimiento de estrechas relaciones entre los citados organismos de los diferentes países.

El Presidente electo de Panamá ha venido estudiando con anticipado interés la creación en nuestro país de un Departamento de Asistencia Técnica Municipal, cuyo funcionamiento será, dentro de poco, una realidad.

⁴⁰ Albi, op. cit., p. 486.

Tendrá este Departamento como finalidades:

- a) Guiar a la administración municipal en el cumplimiento de sus funciones, resolviendo consultas y proporcionándoles ayuda técnica adecuada;
- b) Fomentar la eficiencia y la economía en el proceso de desarrollo de los municipios, orientando sus actividades de acuerdo con las necesidades actuales y futuras y con los recursos humanos, naturales y económicos;
- c) Promover y efectuar estudios e investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y procurar la mayor divulgación de los resultados;
- d) Asesorar a las entidades públicas en todo aquello que afecte directa o indirectamente el desarrollo municipal de la República.

Sin duda, los países hermanos que ya tienen saludables experiencias con respecto a este tipo de institución podrán, a su vez, ofrecer información y asesoramiento de incalculable valor.

Esta información y asesoramiento recíprocos entre nuestros países en materia municipal, especialmente en su aspecto financiero, será, sin duda, de esencial importancia para lograr el objeto que todos buscamos.

Tal objeto no es otro que el de revitalizar nuestros municipios dándoles recursos, dándoles poder, dándoles asistencia técnica y estableciendo, a la vez, sobre sus gobiernos, un eficaz sistema de fiscalización financiera y jurisdiccional.

Que haya durísimas sanciones para las autoridades locales que abusan de su poder, que descuidan sus deberes o que malversan los fondos comunes. Pero que se propicien, también, la iniciativa, la dignidad, y el espíritu de trabajo en nuestros tradicionales y arraigados municipios.

C O N C L U S I O N E S

La tesis central de esta Ponencia, como ya lo indicamos, se resuelve en dos puntos fundamentales: a) Necesidad de consolidar y ampliar la autonomía de los municipios; b) Importancia de la economía municipal para que exista una efectiva autonomía.

De acuerdo con dichos puntos, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

Primera. El término autonomía no expresa un concepto rígido y absoluto. Como lo demuestran los hechos, admite tonalidades y variaciones. Con todo, es el vocablo más técnico y conveniente para referirse a la descentralización Municipal. Y debe suponer - sin que esto signifique una definición universal - potestad de los municipios para elegir sus alcaldes y demás autoridades propias, para organizar su gobierno, para dictar sus propias normas locales, y para administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

Segunda. La autonomía municipal debe estar consagrada en las Constituciones políticas de los Estados. Estas deben, no obstante, evitar las definiciones abstractas y la simple exaltación verbalista de principios vagos. Es preferible que establezcan preceptos claros y que regulen la materia en forma tan concreta como lo permita la técnica constitucional.

Tercera. La Ley, en desarrollo de los preceptos constitucionales, debe hacer una precisa separación entre las rentas nacionales o estatales y las municipales. Esta separación legal ha de estar precedida de un detenido estudio económico financiero de cada uno de los municipios de un Estado.

No es recomendable la aplicación de fórmulas tributarias uniformes para todos los municipios. Según la realidad de cada cual se han de atribuir a unos, y no a otros, ciertas clases de impuestos o diferentes participaciones en una misma especie impositiva.

Lo importante es que el deslinde de la materia imponible asegure a todos los municipios ingresos suficientes para atender, por lo menos, sus necesidades básicas.

Cuarta. Las pautas legales en materia tributaria no deben ser taxativas. Han de dejar un margen de discreción a la iniciativa municipal, tanto en materia de tasas como de impuestos y de otras posibles vías tributarias, ya que los municipios deben utilizar y combinar diversos medios de ingresos.

Quinta. Las diferencias económicas entre ciertas categorías de municipios son tan grandes que se convierten en verdaderas diferencias cualitativas. Por eso, resulta poco científico sentar principios o establecer preceptos financieros aplicables al "municipio" en abstracto. Para estudiar y resolver el problema financiero de los municipios es preciso hacer una clasificación de éstos. A este Congreso corresponde proponer esta clasificación científica y recomendar a los países de América su realización concreta.

Sexta. Todos los presupuestos municipales, no obstante las anotadas diferencias económicas, tienen una nota común: han de estar en armonía con el presupuesto del Estado y encuadrar, por tanto, dentro de una política de planificación nacional.

Séptima. El Estado debe prestar una efectiva cooperación técnica a los municipios en lo que atañe a la elaboración de sus presupuestos. Debe, además, ejercer una buena fiscalización - también técnica - para el fiel cumplimiento de los presupuestos municipales. La publicidad de éstos es, asimismo, recomendable, a fin de propiciar la vigilancia y fiscalización populares.

La cooperación técnica del Estado no ha de limitarse, desde luego, a las cuestiones presupuestarias. Debe extenderse a todas las actividades de los municipios. Se recomienda, por ello, a todos los países la creación y consolidación de instituciones de asistencia municipal.

Octava. El Estado debe propiciar el desplazamiento, hacia algunos municipios, de ciertas industrias, instituciones y empresas, así como de otras actividades productivas. Esta política promovería, entre otras cosas, la concentración de la población, excesivamente diseminada, de los distritos rurales.

Novena. Las cooperativas municipales son un magnífico medio de fomentar la iniciativa económica local. Sugerimos que este Congreso recomiende a los gobiernos de América una política encaminada a impartir educación sobre cooperativismo y a favorecer la formación de cooperativas municipales.

Décima. Proponemos, asimismo, que la Sexta Reunión del Congreso Interamericano de Municipios llegue a acuerdos categóricos con respecto a la creación de Bancos de Crédito Local. Su establecimiento constituye un viejo anhelo de distinguidos municipalistas que en esta Reunión ofrecerán, sin duda, fórmulas y planes concretos y factibles.

Undécima. Este Congreso está formado por dos grupos de países con tradiciones, estructura social y condiciones económicas muy distintas. En cuanto al grupo ibero o hispanoamericano, es preciso reafirmar que presenta peculiares y comunes problemas municipales, que sólo podrán ser efectivamente resueltos a través de métodos auténticos y propios. Esto no significa que dicho grupo no pueda aprovechar las experiencias de los regímenes locales de la América sajona. Por eso, el intercambio de información entre estos dos grupos, así como entre todos los países hispánicos es sumamente provechoso.