

## PARAGUAY RÉGIMEN MUNICIPAL

Roberto NEGRETE ROMERO\*

SUMARIO: I. *El municipio y su carácter fundamental en la estructura del Estado.* II. *Breves notas sobre la evolución social y política de la República del Paraguay.* III. *Paraguay y su composición territorial.* IV. *La Constitución Política de 1992.* V. *Organización del Estado paraguayo, régimen municipal.* VI. *Notas y reflexiones finales.* VII. *Bibliografía.*

### I. EL MUNICIPIO Y SU CARÁCTER FUNDAMENTAL EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

La formación y estructura del Estado, vista de manera muy general, descansa en la adopción común de intereses, tradiciones, creencias e ideologías.<sup>1</sup> La existencia social de estos elementos dota de vida y dinámica a los Estados modernos.

Existe un campo de acción, delimitado constitucionalmente, que precisa lo que el Estado es, y otro campo de acción del derecho, que estudia lo que el Estado hace;<sup>2</sup> la interacción de estos dos campos fijará el nacimiento y desarrollo de todas las actividades tendientes a volver efectivas y satisfactorias las demandas del conglomerado social de un país.

\* Deseo expresar mi agradecimiento a la embajada de Paraguay en México, por todas las atenciones prestadas en la elaboración del presente documento.

1 Cisneros Fariás, Germán, "Municipio, educación y cultura", en Valencia Carmona, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 25-33.

2 Prado, Gerardo, "El gobierno y la administración municipal en España", en Valencia Carmona, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 345-358.

El conjunto de actividades que el Estado realiza tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la población y cumplir cabal y oportunamente con sus obligaciones. Ello requiere la implementación de sistemas que coordinen y vuelvan más efectiva la ejecución de los diferentes programas. La estructura del Estado quedará definida en concreto por niveles de participación establecidos constitucional y legalmente.

El acercamiento cada vez más directo con la sociedad es una prioridad de la administración pública, y facilita y mejora la concertación de actividades, trámites y servicios. Es por ello que para lograr un óptimo desempeño, las funciones y responsabilidades quedan delimitadas por esferas de participación.

La institución del municipio ha sido vital para el funcionamiento de las tareas que mencionamos brevemente, y si bien su naturaleza puede adaptarse a sistemas federales, centralizados o descentralizados, el municipio mantiene un carácter único, así como una finalidad constante: mantener la cohesión social de manera local mediante un gobierno autónomo que asegure la prestación de servicios públicos bajo normas de coordinación previamente establecidas.

Una de las constantes al inicio del siglo XXI y que constituye un desafío a la globalización, radica en la revaloración de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia y de la organización social y colectiva;<sup>3</sup> es normal observar cambios en la formación de determinadas instituciones que han acompañado al hombre en gran parte de su historia, aun con estas consideraciones, la vigencia y funcionalidad del municipio ha prevalecido, como un eslabón primordial en las competencias estatales.

El doctor Jorge Fernández Ruiz detalla con gran precisión las características del municipio,<sup>4</sup> calificándolo como una organización vecinal de carácter universal característico del sedentarismo humano, producto ineludible del sentido gregario de la humanidad, que puede entenderse como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente, en un territorio dado y con un

<sup>3</sup> Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, en Valencia Carmona, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 217-241.

<sup>4</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Los servicios públicos municipales”, en Valencia Carmona, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 55-90.

gobierno autónomo propio sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público.

Por supuesto, el concepto primitivo de municipio (de origen romano) ha sufrido modificaciones, todas ellas producto de diferentes necesidades históricas y sociales de un momento determinado.

Latinoamérica, en gran parte, se ha visto cubierta por la influencia y tradición europea, y la inclusión del régimen municipal en Paraguay es consecuencia de ello.

## II. BREVES NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

La historia del Paraguay contemporáneo se origina en el mestizaje biocultural entre los conquistadores hispánicos y el pueblo indígena que ocupaba el territorio de la actual comarca de Asunción.

A diferencia de lo ocurrido en otros lugares de América, el contacto cultural entre conquistadores e indígenas fue pacífico, y se procesó inicialmente en términos de una alianza. Esto dio ocasión a que cada uno de ellos interpretara el pacto conforme a sus intereses de supervivencia.

Como muchos otros pueblos, los guaraníes, de cultura y economía simple, estructuraban su sociedad sobre un sistema de parentesco muy elaborado.

Interpretando la alianza en términos de sus valores culturales, los guaraníes esperaban que al insertarse los españoles en su grupo familiar, éstos aportarían su cooperación para el desarrollo de la capacidad productiva y el poder ofensivo de la comunidad capaz de imponerse sobre las demás etnias con las que se encontraban en constante guerra.

Los españoles, por su parte, acordaron al pacto un significado que excluía las expectativas de los guaraníes. Con hábil pragmatismo vincularon los valores y las conductas indígenas para su supervivencia y de los contingentes de guerreros para sus incursiones en la búsqueda de metales preciosos.

La generación mestiza surgida del contacto biológico recibió contradictorias influencias culturales y laboró las matrices configuradoras de la comunidad cultural de la que brotó una nueva nación. El aislamiento geográfico favoreció un gran margen de autonomía a sus pautas de comportamiento social y político, pero en contrapartida afectó su desarrollo económico y su fortalecimiento institucional.

Durante los siglos XVI y XVII la provincia del Paraguay fue el centro dinámico de toda la cuenca del Plata, poblando y colonizando vastas regiones. Asunción se constituyó en la matriz civilizadora y en foco operativo de la transformación cultural a través de la enérgica acción de sus mestizos, quienes impusieron, mucho más allá de las regulaciones de la metrópoli, sus patrones de acondicionamiento el espacio, sus formas sociales y sus representaciones simbólicas.

Ya en el siglo XIX la provincia del Paraguay se declaró independiente de todo poder extranjero. Pero no logró el reconocimiento de su independencia como Estado soberano, sino mucho tiempo después, y luego de pasar por intensas y profundas vicisitudes históricas, necesarias para conservar su autonomía y libre determinación. El avance logrado fue destruido por la arrasadora guerra de 1864-1870, llamada de la Triple Alianza, durante la cual el pueblo defendió sus conquistas y su tierra con formidable valor. Tras su experiencia aniquiladora, el país se vio compelido a reconstruirse en medio de la pobreza, viéndose obligado a desangrarse en guerras civiles y una nueva contienda internacional con Bolivia en los años 1932 a 1935. Desde entonces, la historia paraguaya entró en un proceso contradictorio de transformación socioeconómica y constantes deformaciones culturales y políticas, en cuyo proceso el pueblo ha buscado establecer instituciones apropiadas a la realización de su proyecto de vida común. Sus peculiares aspiraciones democráticas se han frustrado muchas veces, pero con fuerza y persistencia han tenido el destino de realizarse.

La tradición política de tendencia autoritaria, desarrollada en Paraguay ya desde los tiempos inmediatamente posteriores a la Declaración de Independencia de 1811, ha impregnado no sólo el desarrollo institucional, sino también legal del país. Más recientemente, el régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner consolidó esta tendencia y llevó al país entre 1954 y 1989 a un virtual aislamiento internacional.

El golpe militar que provocó el derrocamiento de Stroessner a comienzos de 1989 marca así un momento clave en la historia nacional. En efecto, inmediatamente después del golpe se inauguró un periodo de apertura política bajo un gobierno de transición, y se llevaron a cabo reformas de corte democrático.<sup>5</sup>

En breve retomaremos este punto, crucial para comprender el régimen municipal que ha imperado en Paraguay en los últimos catorce años.

<sup>5</sup> Arditi, Benjamín, "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 117, enero-febrero de 1992, pp. 48-57.

Mientras tanto es momento de ubicarnos espacialmente a fin de lograr un estudio que permita al lector conocer los distintos aspectos que infieren en el régimen municipal de dicho país.

### III. PARAGUAY Y SU COMPOSICIÓN TERRITORIAL

La República del Paraguay, ubicada en América del Sur, tiene una extensión de 406 752 km<sup>2</sup>, y se encuentra organizada en 17 departamentos y una capital, a saber: Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Asunción (capital), Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí, Presidente Hayes y San Pedro.

Los mencionados departamentos están divididos en distritos, los que a su vez se dividen en municipalidades y distritos rurales.

El río Paraguay divide el país en dos regiones. El Paraguay oriental posee las principales cordilleras, destacándose las de Caaguazú, Mbaracayú y Amambay. La frontera del sudeste está formada por el río Paraná, en el que se encuentra la represa de Yacyretá, que comparte con Argentina, y la represa de Itaipú, que comparte con Brasil. Ésta es actualmente la central hidroeléctrica más grande del mundo, que genera la electricidad consumida en casi todo el Paraguay. El sector oriental del país consta a su vez de cuatro subregiones:

- a) La primera abarca Asunción y toda el área metropolitana, que comprende la capital, Asunción, y los distritos de Fernando de la Mora, Lambaré, San Lorenzo, Ñemby, Luque, Mariano Roque Alonso, Limpio, San Antonio, Villa Elisa y Villa Hayes. Constituye la Gran Asunción o área metropolitana, y tiene características estrictamente urbanas, con bolsones de población semiurbana en distritos periféricos.
- b) La segunda es la subregión norte, que comprende los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. En ellos predomina la población rural y las explotaciones agrícolas forestales.
- c) La tercera, la subregión centro sur, que comprende los departamentos de Cordillera, Guairá, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Central y Ñeembucú. Constituye un área de antiguo poblamiento, con tendencia a la expulsión de emigrantes hacia el área metropolitana y zonas del país donde existen programas de colonización y expansión de la frontera agrícola.

- d) La cuarta, la subregión este, que comprende los departamentos de Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú. Constituye un área de alto potencial para la explotación agrícola, donde se han implementado en las dos últimas décadas programas de colonización y construcción de presas hidroeléctricas, entre las cuales destaca la de Itaipú.<sup>6</sup>

En razón del número de habitantes, las ciudades más importantes son: Asunción (como ya lo apuntamos es la ciudad capital y principal centro comercial y portuario del país); Ciudad del Este, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Coronel Oviedo, Encarnación y Concepción.

Como es de observar, el territorio de Paraguay es uno de los más pequeños de América del Sur. Mantiene una división geográfica de 18 departamentos para fines administrativos, y pocas son sus ciudades con alta densidad de población, lo cual permite el desarrollo de un Estado unitario con una delimitación de competencias que en ocasiones provoca un duplicidad de tareas, han sido resueltas en la práctica y con legislación especializada.

#### IV. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1992

Retomemos el momento histórico que vivía Paraguay con motivo del fin de un largo periodo de autoritarismo y concentración del poder en la figura del Poder Ejecutivo y la consecuente apertura y modificación de las estructuras.

Como primer signo significativo de las nuevas condiciones democráticas del país, en 1990 tuvo lugar una reforma de la ley electoral que permitió, por primera vez en la historia del país, la elección directa de intendentes municipales. En este contexto comenzó a debatirse la necesidad de una reforma constitucional, la cual, después de treinta años de dictadura, representaba un paso irrenunciable para lograr la democratización del sistema político y la construcción de un Estado de derecho.<sup>7</sup>

Las libertades, el surgimiento de un espacio para la política y la conformación de una opinión informada crearon las condiciones para un proceso de “ciudadanización” de quienes muy poco antes eran considerados simples habitantes de un espacio geográfico.

<sup>6</sup> Las consideraciones territoriales son narradas en razón de los comentarios proporcionados por los funcionarios de la embajada de Paraguay en México.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, nota 6.

Las elecciones municipales de 1991 fueron virtualmente las primeras que se realizaron sin mayores condicionamientos o presiones gubernamentales. El ascenso de partidos opositores y las contundentes cifras logradas por las asociaciones independientes permitieron vislumbrar un profundo cambio modernizador en el sistema político paraguayo.

La escena pública, la sociedad civil y la ciudadanía independiente fueron los grandes actores que superaron los obstáculos que formal o materialmente habían impedido la democratización de la nación paraguaya.<sup>8</sup>

En efecto, la anterior Constitución de 1967 contenía numerosos elementos autoritarios que favorecían la concentración de poder en un solo individuo, titular del Ejecutivo, e impedían, por consiguiente, lograr una efectiva división de poderes, y otorgar las debidas garantías en relación con los derechos fundamentales.

Así, en 1991 tuvieron lugar elecciones para conformar una Convención Nacional Constituyente, que debía llevar a cabo una revisión total de la Constitución de 1967. Con una organización política se dio sustento y legitimación al nuevo régimen, pero también con representación de prácticamente todas las agrupaciones políticas existentes, la Convención concretó la reforma constitucional más amplia en la historia paraguaya. La nueva Constitución Nacional entró en vigencia el 20 de junio de 1992.<sup>9</sup>

Formalmente, la Constitución se estructura en dos partes, cada una de las cuales se divide nuevamente en títulos. Éstos contienen, en la mayoría de los casos, capítulos, los cuales, a su vez, se encuentran subdivididos en secciones.

La primera parte de texto supremo se compone de 136 artículos; luego de tres artículos introductorios que caracterizan la forma de Estado y de gobierno, está consagrada exclusivamente a los derechos fundamentales. Ello se diferencia de anteriores Constituciones paraguayas, donde las normas referidas a los derechos fundamentales no se encontraban al inicio de la Constitución. En este sentido, tanto el lugar que ocupan estas normas dentro de la estructura formal como el peso que se les otorga en el texto constitucional mismo reflejan su revalorización.

La segunda parte de la Constitución se desarrolla en 155 artículos, y se ocupa principalmente de la organización de los poderes del Estado.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, "La Constitución de la República del Paraguay del 20 de Junio de 1992", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto, de 1998, pp. 503-535.

Contiene, además, disposiciones sobre la organización, competencia y facultades de las partes que componen al Estado paraguayo.

La tercera parte son 20 artículos transitorios, que disponen las reglas de promulgación y vigencia, así como también normas constitucionales especializadas.

Las reformas más importantes introducidas por la Constitución de 1992 pueden ser resumidas bajo el criterio propuesto por el jurista Jorge Silvero Salgueiro,<sup>10</sup> a saber:

- a) En relación con los principios de estructuración del Estado (incluyendo la ampliación del concepto de democracia, la mención expresa del principio de “Estado de derecho”, principios de descentralización y de Estado social e introducción de formas para garantizar la división de poderes).
- b) En relación con los derechos fundamentales y con su sistema de protección (incluyendo la ampliación del catálogo de derechos sociales, así como el fortalecimiento de la protección constitucional de derechos fundamentales).
- c) En relación con la organización del Estado (incluyendo limitación a las atribuciones del Poder Ejecutivo, asignación de nuevos poderes al Parlamento y una amplia reestructuración del Poder Judicial),
- d) Otros aspectos de la reforma (entre los que se encuentran la posibilidad constitucional de transferencia de derechos de soberanía a organizaciones supranacionales, así como la separación Estado e Iglesia).

Los principios fundamentales del orden constitucional paraguayo se encuentran establecidos en los artículos 1o. y 3o. de la Constitución Nacional:

#### Artículo 1o. DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO.

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

#### Artículo 3o. DEL PODER PÚBLICO.

El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema

<sup>10</sup> *Op. cit.*, nota 9.



de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.<sup>11</sup>

Estos dos preceptos contienen los anhelos primordiales de la sociedad paraguaya. Por un lado, definen la estructura del Estado, y por otro, la forma de integración del gobierno. Los intereses son reafirmar los principios de autodeterminación, la observancia del orden legal y constitucional, así como señalar que el principio rector del gobierno es la democracia basada en el reconocimiento de la dignidad humana. Por su parte, el artículo tercero precisa la división de poderes como forma de integración del gobierno paraguayo. Allí se establece que la soberanía reside en el pueblo, el cual ejerce el poder público en las elecciones.

Éste ha sido un breve panorama, con el claro objetivo de identificar el nacimiento y variaciones propuestas por la Constitución paraguaya vigente. Ahora debemos ser más específicos y adentrarnos en las normas constitucionales que rigen la estructura de la República, por supuesto enfatizando en el elemento municipal.

## V. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PARAGUAYO, RÉGIMEN MUNICIPAL

El Estado unitario es históricamente la forma de Estado prevaleciente en Paraguay, desde la declaración de independencia. Ahora bien, la Constitución de 1992 establece un Estado unitario descentralizado. Una caracterización de esa naturaleza suscita inmediatamente la pregunta acerca de la armonización del principio de Estado unitario con el principio de descentralización dentro del orden constitucional establecido. La respuesta a dicho cuestionamiento deberá ser buscada en la estructura y organización, como en el ordenamiento territorial del Estado.

El Estado unitario, como principio constitucional, encuentra su concentración básicamente en la distribución de las funciones estatales, dado que ésta se realiza solamente de manera horizontal. Así, todas las funciones legislativas son desempeñadas por un Congreso Nacional, las competencias judiciales son ejercidas a través de tribunales nacionales y todas las competencias del Ejecutivo se encuentran en la figura del presidente.

<sup>11</sup> <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>.

Una distribución vertical de funciones, tal como se encuentra en un Estado federal, en donde las mismas también pueden ser asignadas a órganos legislativos y judiciales y estatales o provinciales, queda excluida del orden constitucional paraguayo en virtud del principio de Estado unitario.

El principio de descentralización, por su parte, se pone de manifiesto con especial claridad al considerar el ordenamiento político-administrativo paraguayo precisado en la carta magna vigente, desde el punto de vista territorial. En efecto, la Constitución de 1992 otorga derechos de autonomía administrativa a los departamentos por primera vez en la historia, y reafirma la ya existente autonomía de los municipios. Por consiguiente, tanto departamentos como municipios son constitucionalmente órganos territoriales descentralizados. Este grado jurídico es reforzado, además, por el hecho de que los gobernadores, intendentes y miembros de los consejos departamentales y municipales son elegidos directamente por el pueblo. De esta manera, los tres órganos territoriales (es decir, nivel nacional, nivel departamental y nivel municipal) encuentran su propia legitimación democrática, lo cual a su vez puede ser visto como una expresión de su descentralización política.

Desde el punto observado, se pueden clasificar de manera sencilla los ámbitos de aplicación de los principios de Estado unitario y la descentralización, es decir, el ámbito referido a la distribución de las funciones estatales y el relacionado con el ordenamiento territorial.

Las normas constitucionales que rigen la institución del municipio se encuentran en la parte titulada “Del ordenamiento político de la República”, título primero, “De la nación y el Estado” y a su vez dentro del capítulo IV denominado “Del ordenamiento territorial de la República”. Al inicio de éste se dictan las primeras directrices de las entidades municipales, ya que para efectos de la estructuración política y administrativa del Estado paraguayo, el territorio nacional queda dividido en departamentos, municipios y distritos, los cuales gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autosuficiencia en la recaudación e inversión de sus recursos.

Nos habla de la ciudad de la Asunción, constituida como la capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Se constituye en municipio, y es independiente de todo departamento.

Por lo que toca a los servicios públicos nacionales, éstos estarán a cargo de los departamentos, según lo dispongan las leyes secundarias. Po-

drán establecerse igualmente servicios departamentales, mediante acuerdos entre los respectivos departamentos y municipios.

Dentro de la misma parte, título y capítulo, pero en la sección III, llamada “De los municipios”, y que comprende del numeral 166 al 171, se contienen los preceptos de injerencia municipal. Al final de este apartado nos detendremos a observar otros artículos, que si bien no se encuentran en dicha sección, sí son de nuestro interés.

La mencionada sección precisa que las municipalidades son los órganos de gobierno local con personalidad jurídica, y reconoce que dentro de su competencia poseen autonomía política, administrativa y normativa, así como también un gobierno independiente y apto para la recaudación e inversión de sus recursos.

Establece que el poder público de las municipalidades quedará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán elegidos por los ciudadanos paraguayos con arreglo a las leyes de la materia.

Las facultades de los municipios quedan delimitadas de forma territorial y están relacionadas con distintos ordenamientos en forma armónica. Las principales facultades son:

- la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía;
- la administración y la disposición de sus bienes;
- la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos;
- la participación en las rentas nacionales;
- la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos;
- el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones;
- el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional;
- la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y
- las demás atribuciones que fije la Constitución Política.<sup>12</sup>

Como es de observar, la cuestión fiscal reviste gran importancia para efectos municipales, ya que es el inicio de la potestad tributaria del Esta-

<sup>12</sup> <http://www.redparaguaya.com/contitucion/>.

do paraguay. La Constitución manda que en materia de impuestos inmobiliarios les compete a los municipios (así como a los departamentos) la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa, y expresamente deja a cargo de las municipalidades su recaudación.

Una disposición muy peculiar y que refuerza el sentido de la expresión autonomía es aquella que señala que el setenta por ciento de lo recaudado por cada entidad municipal quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley respectiva.

En el mismo sentido, pero ahora con un grado protector, establece que ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades.

Como última disposición en la sección dedicada al municipio, establece que las diferentes categorías y regímenes de entidades municipales serán establecidos por ley, atendiendo a las condiciones de población, de desarrollo económico, de situación geográfica, ecológica, cultural, histórica y a otros factores determinantes de su desarrollo. Y prevé la unión de municipios para ciertos fines, es decir, podrán asociarse entre sí para encarar problemáticas comunes (aun con municipios de otros países).

Dentro de la misma parte, título y capítulo de la ley suprema, pero en diferente sección, existen disposiciones que afectan directamente el funcionamiento de las municipalidades, esto dentro de la sección II, titulada “De los departamentos”.

Dentro de la competencia del gobierno de los departamentos se ordena que será una tarea de éstos el coordinar las actividades con las distintas municipalidades de cada departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.

La figura jurídico-política de la intervención queda definida en esta sección. Señala que los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, por alguna de las siguientes razones:

- a solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta;
- por desintegración de la junta departamental o de la municipal, que imposibilite su funcionamiento, y

- por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República.<sup>13</sup>

La intervención de la que hablamos no podrá prolongarse por más de noventa días, y si de ella resultara la existencia del caso previsto en el punto tercero de los arriba enlistados, la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, podrá destituir al gobernador o al intendente, o la junta departamental o la municipal, debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplacen a las que hayan cesado en sus funciones, dentro de los noventa días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados.

Ésas son las disposiciones que se encargan de ordenar y prever el régimen municipal del Paraguay. Las reglas, si bien son pocas, buscan proporcionar el mayor cúmulo de atribuciones a los departamentos y a las entidades municipales, y se refuerza constantemente el carácter autónomo y de libre gobierno.

Nos encontramos frente a una de las Constituciones más extensas de los últimos tiempos (311 artículos). En su construcción confluyen diversas teorías y corrientes ideológicas. La búsqueda de una identidad nacional basada en los principios de democratización y libertad puede verse en la mayor parte de la carta fundamental de la República del Paraguay. El régimen municipal no es la excepción.

## VI. NOTAS Y REFLEXIONES FINALES

Desde el punto de vista abordado, se pueden diferenciar claramente los principales ámbitos de aplicación de los principios del Estado unitario y de la descentralización; es decir, el ámbito referido a la distribución de las funciones estatales y el relacionado con el ordenamiento territorial (donde, por supuesto, influyen las municipalidades). Sin embargo, se puede constatar de todos modos una fuerte tensión ente ambos principios, especialmente en relación con el rol de los departamentos como órganos administrativos. En este sentido, resulta particularmente controvertida el área de las competencias administrativas autónomas de los departamentos, ya que éstas no se encuentran claramente diferenciadas de

<sup>13</sup> *Op. cit.*

las competencias administrativas del Ejecutivo y de las entidades municipales. Como consecuencia directa de ello, se origina una superposición de numerosas funciones administrativas en los niveles municipal y departamental.

Si bien los elementos de propio gobierno y autosuficiencia para efectos tributarios quedan bien delineados por el propio marco constitucional, se debe proporcionar el mismo tipo de control jurídico al resto de las competencias, principalmente para efectos de servicios públicos.

La República del Paraguay posee una de las Constituciones más modernas que revaloran el principio fundamental del municipio en la estructura del Estado. Lo ideal es proporcionar el marco legal para cada una de las competencias y actividades que los departamentos y las entidades municipales deben realizar a fin de satisfacer plenamente las necesidades de la población, cuestión que no es imposible, dadas las condiciones territoriales, así como la armonía que ha venido imperando en los últimos años gracias a los principios de democratización y autonomía.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARDITI, Benjamín, “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 117, enero-febrero de 1992.
- CISNEROS FARÍAS, Germán, “Municipio, educación y cultura”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Los servicios públicos municipales”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- PRADO, Gerardo, “El gobierno y la administración municipal en España”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.), *El municipio en México y el mundo. Primer Congreso de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

SILVERO SALGUEIRO, Jorge, “La Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXI, núm. 92, mayo-agosto de 1998.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

Páginas de Internet. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>, 20 de noviembre de 2006. <http://www.redparaguaya.com/constitucion/>, 21 de noviembre de 2006.