

## HONDURAS RÉGIMEN MUNICIPAL

David CIENFUEGOS SALGADO\*  
Esperanza GUZMÁN HERNÁNDEZ

India virgen y hermosa dormías  
De tus mares el canto sonoro  
Cuando echada en tus cuencas de oro  
El audaz navegante te halló.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La división territorial hondureña*. III. *Evolución del municipio hondureño*. IV. *Régimen municipal vigente*. V. *Descentralización y municipio*. VI. *Propuestas para el mejoramiento municipal*. VII. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 1950, el profesor William S. Stokes mencionaba la dificultad de encontrar “sea en español o en inglés, un estudio preciso y reciente sobre el sistema de gobierno hondureño”. Esto incluía por supuesto la referencia al régimen municipal. Los tiempos han ido cambiando. Hay en los países centroamericanos suficientes fuentes para dar cuenta de un renovado interés por las instituciones de gobierno, y en el caso del municipio, por el fenómeno de la descentralización en un Estado con las características del hondureño.

La historia centroamericana muestra numerosas similitudes, que terminan por validar la tesis de una unión centroamericana, para la cual se han dado numerosos pasos en el ámbito regional y que, aunque no tienen ya un reflejo palpable, auguran a futuro un óptimo desarrollo, el cual debe

\* Dedico este trabajo a quienes hace una década nos brindaron atenciones y hospitalidad únicas en nuestra estancia en esa tierra vibrante y hermosa que es Honduras, especialmente a Germán Leitzelar Hernández.

pasar necesariamente por el rediseño de la institución municipal, para satisfacer los retos del país.

Honduras es un país con abundantes recursos naturales y, según datos recientes, con una población poco menor a los ocho millones de habitantes, con una alta deuda externa y una economía basada en la agricultura, la minería y la explotación forestal. Habrá que recordar además que en 1998 la región fue azotada por el huracán Mitch. Tal fenómeno causó numerosos daños a la sociedad y economía hondureñas, y dejó sentir las desventajas de la centralización, por lo que también ha sido detonante del estudio de un nuevo diseño de la distribución competencial en el esquema de un Estado central.

## II. LA DIVISIÓN TERRITORIAL HONDUREÑA

La República de Honduras se divide en departamentos y en municipios. A lo largo del siglo XIX, con posterioridad a la independencia del país, se dieron una serie de transformaciones territoriales que conviene tener presente para entender la dinámica municipal y, sobre todo, la necesidad de mecanismos de descentralización que den mayor autonomía a la institución frente a las necesidades de la población, básicamente en el terreno de los servicios públicos.

La primera división política del país deriva de la actuación, en 1825, de la Asamblea Constituyente, que ordenó la demarcación del territorio del Estado en siete departamentos, siendo éstos: Comayagua, Santa Bárbara, Tegucigalpa, Choluteca, Yoro, Olancho y Gracias. En este primer momento debe advertirse que Honduras forma parte de la Federación Centroamericana. La Constitución del Estado de Honduras de 1825 señaló en su artículo 4o. que su territorio comprendía “todo lo que corresponde y ha correspondido siempre al obispado de Honduras”, dejando a una ley los límites y arreglo de los departamentos. Los artículos 78 al 81 (capítulo XI) se dedican al “Gobierno interior en cada partido o departamento”; y los artículos 82 al 87 (capítulo XII) al “Gobierno interior y policía de cada pueblo”.

El proyecto de Constitución de noviembre de 1831 estableció en el artículo 6o. la división de Honduras en cuatro departamentos: Tegucigalpa, Gracias, Olancho y Comayagua. Se advierte al final de este mismo numeral que “El Gobierno Supremo podrá alterar, de acuerdo con la Asamblea,

el Político y de Hacienda de los Puertos de Omoa y Trujillo, según las circunstancias”. Los artículos 86 al 92 se ocupaban del gobierno interior de cada departamento, y los numerales 93 al 98, del “Gobierno interior y de policía de cada pueblo”.

Llama la atención, aunque no corresponde a los fines de este estudio, la redacción del artículo 25: “Atenta contra la soberanía del pueblo, es injusta y no es Ley toda disposición que viole los derechos de los hondureños contenidos en este capítulo”. Resulta interesante la redacción, pues se trata de una referencia poco común en el constitucionalismo iberoamericano.

Apenas una década después de la primera división territorial, hacia 1834, la Asamblea extraordinaria acordó dividir el Estado hondureño en cuatro departamentos. Para lograr tal objetivo, Comayagua se uniría a San Pedro Sula, Gracias a Santa Bárbara; Tegucigalpa a Choluteca y Yoro a Olancho. Sin embargo, este esfuerzo por reformar la división territorial no llegó a realizarse en la práctica, quedando inejecutada.

La Constitución de 1839 reguló en su artículo 91 lo relativo al gobierno departamental, y en los artículos 93 al 95, el gobierno interior político de cada pueblo.

La Constitución de 1848 unificó la regulación, en el capítulo XVIII (artículos 84-88), “Del gobierno político de los departamentos y del régimen municipal”.

En 1862, por decreto número 3, del 7 de mayo, se establece oficialmente el nombre de Honduras. En ese momento histórico la capital del país era la ciudad de Los Llanos de Santa Rosa, conocida hoy día como Santa Rosa de Copán.

La Constitución de 1865 se ocupará en el capítulo XVI (artículos 55 a 59) “Del régimen político de los departamentos y del régimen municipal”. Se dispone que en cada departamento habrá un gobernador propietario y un suplente, nombrado por el Ejecutivo, cuyos requisitos se sintetizan en que “serán de conocida honradez e instrucción —dueños de un capital libre que no baje de mil pesos— vecinos del departamento respectivo y mayores de veinticinco años”.

En 1869, el Soberano Congreso de la República decreta la creación de los departamentos de La Paz, El Paraíso y Copán, a partir del desmembramiento de porciones de territorio pertenecientes a los departamentos de Comayagua para el primero, Tegucigalpa y Olancho para el segundo, y de Gracias para el tercero. Asimismo, se decretó la creación del depar-

tamento de La Mosquitia, el cual quedó formado por la sección de la costa norte, que dependía del departamento de Yoro.

Unos cuantos años después, en 1872, se da el fallido intento de crear un nuevo departamento, La Victoria, a partir del desmembramiento del de Choluteca. De esta época es la declaratoria que deja las islas de La Bahía bajo el dominio y soberanía de la República. En este momento el territorio nacional se divide en doce departamentos: Comayagua, Santa Bárbara, Tegucigalpa, Choluteca, Yoro, Olancho, Gracias, La Paz, El Paraíso, Copán, La Mosquitia y las islas de La Bahía.

La Constitución de 1873, en su numeral 5o. señala:

Art. 5o. La división del territorio de la República se hará por una ley general con los datos necesarios mientras esto se verifica, permanecerán los departamentos de Comayagua, Tegucigalpa, Olancho, Yoro Santa Bárbara, Copán, Gracias, La Victoria, Choluteca, La Mosquitia e Islas de la Bahía, como están actualmente, quedando el de La Paz asumido en el de Comayagua.

Este mismo texto constitucional cambia los requisitos exigidos para ser gobernador, al permitir optar entre el capital libre y conocido que no baje de mil pesos o el ser “licenciado en cualquiera de las facultades mayores”, aumentando asimismo la edad a treinta años.

Por supuesto, no terminan ahí los arreglos territoriales, todavía vendrán en el siglo XIX tres cambios más. En 1881 se forma el departamento de Colón, a partir de aportaciones de los departamentos de Yoro y La Mosquitia. Dos años después, por decreto del Congreso Nacional, se forma el departamento de Intibucá a partir de territorios segregados a los departamentos de La Paz y Gracias. Por último, en 1893, por decretos 967 y 968 se forman los departamentos de Valle y de Cortés, a partir de territorios de los departamentos de Choluteca y Santa Bárbara, respectivamente.

La Constitución de 1880 regulará brevemente el municipio en sus numerales 82 a 84. La carta constitucional de 1894 dedicará el capítulo XVII (artículos 148 y 149) al gobierno departamental, y el capítulo XVIII (artículos 150-155) al gobierno municipal.

En materia de división territorial, en Honduras se inaugura el siglo XX con la expedición, por parte del Congreso Nacional, del decreto 51, de 1902, que ordenó la creación del departamento de Atlántida, a partir de territorios de los departamentos de Yoro y Colón.

En 1906, la Asamblea Nacional Constituyente decreta la creación del departamento de Ocotepeque, separándolo del de Copán. En el texto constitucional, los artículos 126 a 134, correspondientes al título XVI, regularán el gobierno departamental.

La Constitución de 1924 dedicará su título XVIII (artículos 161-167) al gobierno departamental y municipal; mientras que la Constitución de 1936 dedica el título X (artículos 176 al 184) al “régimen departamental y municipal”, regulación que se hace en capítulos separados.

Finalmente, la división territorial hondureña quedará definida en 1957 con la creación del departamento de Gracias a Dios, éste a partir del de Colón. Cabe destacar que en la misma fecha se cambiaron los nombres de los departamentos de Tegucigalpa y de Gracias, que pasaron a llamarse Francisco Morazán y Lempira, respectivamente.

En la actualidad, los 18 departamentos que integran al Estado hondureño son los que siguen: Atlántida, Choluteca, Colón, Comayagua, Copán, Cortés, El Paraíso, Francisco Morazán, Gracias a Dios, Intibucá, Isla de la Bahía, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Olancho, Santa Bárbara, Valle y Yoro.

Es necesario analizar detenidamente el tema para entender la *ratio* de las transformaciones territoriales que hemos reseñado y que permiten advertir, como un reflejo fáctico, las tensiones entre los factores del poder en cada momento histórico y los diversos (y complejos) arreglos político-institucionales que se dieron a resultas de la conformación de los grupos políticos, pero también de las necesidades sociales.

Mario R. Argueta señala en el prólogo de la obra de Carmen Fiallos que

no se puede estudiar nuestro país como un todo sin tener en cuenta las diferencias comunales, las características propias de cada región, zona, departamento y municipio. Y porque ello es así, es por lo que la estructura del territorio hondureño ha sido un proceso gradual aun no concluido. Si durante el período colonial se organizó administrativamente la región central, sur y occidental en provincias y partidos, constituyendo lo que un historiador ha designado como la “vieja Honduras”, la Costa Norte principalmente la Mosquitia estuvieron de hecho, fuera del control político hispano, con vínculos comerciales y humanos asociados a los intereses de Inglaterra y el Caribe. De ahí que la “nueva Honduras” se desarrolló bajo otras características racionales y económicas que le dieron un perfil propio y único.

### III. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO HONDUREÑO

Los municipios hondureños, al igual que los de los demás países latinoamericanos, tienen origen común de la tradición española. Antes de analizar el régimen vigente, conviene traer a estudio algunos datos evolutivos que servirán para entender las características que delinear el perfil del municipio hondureño. Para establecer estos aspectos de carácter histórico habremos de dividir este apartado en dos rubros; en el primero haremos en apretada síntesis una revisión del municipio hondureño, antes de la independencia de Honduras; posteriormente nos ocuparemos de revisar la forma en que fue incluido el municipio y su gobierno en los diversos y abundantes textos constitucionales hondureños.

#### 1. *Génesis del municipio en Honduras*

Como en otras latitudes, el estudio del municipio hondureño comienza con la reiterada invocación al municipio romano, cuyas características y expansión en territorio europeo explican su llegada a tierras americanas. En tal sentido, la figura del municipio en Honduras se explica a partir de la tradición hispana. Debe decirse, sin embargo, que en el caso habrá que destacar que los perfiles autonómicos que han caracterizado al municipio hispánico no se encuentran asentados en las latitudes centroamericanas.

Basta recordar que en la etapa final de la Edad Media europea encontramos el surgimiento de los privilegios y franquicias para ciudades y feudos, identificados como fueros municipales, en gran parte derivados del modelo romano, que permitió un alto grado de autonomía a los territorios conquistados y sometidos a Roma. De esta forma, en los siglos XII a XV es recurrente la cita a las ciudades que se desarrollaban en un marco de amplia autonomía, en tanto que eran los propios ciudadanos (por llamar de algún modo a la incipiente relación entre el gobernado y su gobierno) quienes elegían popularmente el consejo o gobierno de la ciudad o feudo, y era este gobierno el que ejercía jurisdicción civil y penal (con ciertas limitaciones reservadas a la decisión de los soberanos). Paradójicamente, el Renacimiento y, en especial, el afianzamiento de las monarquías, debilitarán el desarrollo del fuero municipal.

Rómulo E. Durón ubica el periodo de descubrimiento y conquista entre 1502 y 1544, para posteriormente llegar al periodo de organización, que va de 1544 hasta 1579. Son dos las provincias coloniales que habrán

de establecerse: Comayagua y Tegucigalpa, que luego habrán de dar paso a la Intendencia de Comayagua de Honduras (1788-1812).

El ayuntamiento colonial, reglamentado por el Consejo de Indias, generalmente constaba de dos alcaldes, de seis o más regidores y de un procurador o síndico. El ayuntamiento era, en este contexto histórico social, el representante de la sociedad local, que concurría a su integración de manera diversa, lo cual le daba bastante respetabilidad. La autonomía del ente se vio afectada, principalmente, con los intentos de centralización colonial que se dieron a fines del siglo XVIII.

Señala Carmen Fiallos en *Los municipios de Honduras*, que el municipio o ayuntamiento hondureño de la época colonial era réplica exacta del municipio hispano, y tal semejanza se entiende si se advierte que los conquistadores reprodujeron sus instituciones en los territorios invadidos. Fue en 1524 cuando Gil González Dávila funda el Triunfo de la Cruz en nombre de los reyes españoles; esta población se encontraba situada en la costa atlántica, conocida entonces como Hibueras.

Fraga Iribarne, en el prólogo que precede a la obra de Luis Mariñas Otero (*Las Constituciones de Honduras*), dibuja el panorama que se vive en la región antes y durante el movimiento independentista:

...La administración mejora con la organización de la Intendencia (1788-1812). La invasión napoleónica y las Cortes de Cádiz sacuden a la América Central. Honduras era un país distante de los grandes centros vi-reinales; la Intendencia de Comayagua de Honduras comprendía 9 subdelegaciones, 35 curatos, 145 pueblos, 231 valles, con 93,501 habitantes según el censo de 1791. La Real Villa de San Miguel de Tegucigalpa (cuya Alcaldía Mayor será restablecida en 1812) era una villa de vida apacible, con su Plaza Mayor, su Parroquia, su Casa Consistorial, Su Casa Real de Rescates, dos Conventos y el Puente. Allí un grupo de patricios comenzó a pensar en la independencia, del tipo de José Cecilio del Valle y de aquel D. Dionisio de Herrera, nacido en Jerez de la Frontera de Choluteca en 1781, que siendo Secretario del Ayuntamiento de Tegucigalpa redactó el 28 de septiembre de 1821 el Acta de Independencia. Jefe del Estado hondureño, de 1824 a 1827, mandará establecer (por D. de 15 de abril de 1826) “tertulias patrióticas” en todo el país.

Continúa el autor diciendo que la independencia en Honduras no fue, realmente, el resultado de una “guerra a muerte”, sino de tertulias. Los problemas empezaron después. Así, relata que después de una breve indepen-

dencia (1821-1822) vino la forzada anexión a México (1822-1823), la Federación (1823-1839) y sus luchas, en las que brillará el nombre de Morazán, “el mejor hombre de Centroamérica”. Los avatares del siglo XIX son los mismos que se observan en las demás naciones americanas. Será el arribo del siglo XX el que proporcione nuevas perspectivas, especialmente por cuanto hace a la centralización político-administrativa. En las primeras décadas del siglo pasado “empieza a crecer el sistema capitalista, por el desarrollo del cultivo bananero en la costa norte. Esta zona frutera, muy pronto controlada, así como la riqueza minera, por tres grandes compañías norteamericanas, crea un polo de desarrollo económico y social, frente a la zona más tradicional del Sur”. Esta situación ha creado problemas, y paradójicamente también ha dado soluciones. Así, relata Fraga Iribarne, “los conflictos sociales son ahora de un orden nuevo, y tienden a inscribirse en una esfera regional más que local, e incluso continental”.

La historia de la nación hondureña se revela así rica en matices y, como veremos a continuación, en documentos constitucionales.

## 2. *Historia constitucional del municipio*

La historia constitucional hondureña es rica y variada: en 1825 tuvo su primer texto fundamental; luego vendría el normato de 1831, las cartas magnas de 1839, 1848, 1865, 1873, 1880, 1894, 1904, restablecimiento en 1909 del texto de 1894, 1924, 1936, 1957 y, finalmente, la vigente de 1982 (expedida por decreto 131, del 11 de enero de 1982). Este recuento resulta indispensable para entender la forma en que el régimen municipal ha experimentado modificaciones a lo largo de casi dos siglos, sin contar la organización que le caracterizó durante el periodo colonial.

En la Constitución de 1831 se señala que en todas las cabeceras de parroquia habría *municipalidad*, así como en los pueblos que tengan quinientas almas reunidas en población y aquellos pueblos que, sin reunir tal población, su localidad o circunstancias lo exijan, a juicio del gobierno. En el caso de los caseríos dispersos, los valles y *reducciones* serían gobernados por alcaldes auxiliares nombrados por la municipalidad más inmediata.

Se señalaba que la municipalidad sería electa popularmente, y que bajo su responsabilidad deberían formar “matrícula de los ciudadanos de su

comprensión” que, entre otras cuestiones, “se tendrá presente para recibir las votaciones en toda elección”.

En la Constitución de 1839 se reguló el gobierno municipal en los artículos 93 al 95. El artículo 94 dispone que el número de individuos que debe componer cada municipalidad, sus cualidades, duración y atribuciones estarán en una ley; su elección sería directa, y “el cargo municipal concejil”.

En la Constitución de 1848 llama la atención la exigencia de que “los alcaldes deben precisamente saber leer y escribir”. Esta exigencia trae aparejada una consecuencia en el gobierno municipal, pues se reconoce que “los pueblos que no puedan ser gobernados por alcaldes municipales por falta de ciudadanos capaces... tendrán alcaldes ordinarios”.

En 1865 la mención constitucional se limita a señalar, en el artículo 58, que el gobierno interior de los pueblos es a cargo de municipalidades electas popularmente en el tiempo y número de individuos que la ley señale. Esta mención es reiterada en el texto constitucional de 1873.

La Constitución de 1880 dedica su parte tercera al gobierno municipal. Son tres los numerales que se ocupan de la institución, del 82 al 84. El contenido de dichos numerales es como sigue. El artículo 82 señala que podrán constituir municipios las poblaciones que tengan por lo menos quinientos habitantes. El artículo 83 establece: “El municipio es autónomo, i será representado por Municipalidades electas directamente por el pueblo. El número, condiciones i atribuciones de los municipios, se determinarán por una lei especial”. El artículo 84 menciona que las atribuciones de las municipalidades se limitan al gobierno local de sus correspondientes demarcaciones administrativas.

La Constitución de 1894 aborda con mayor prolijidad lo relativo al gobierno municipal, al dedicarle los artículos 150 al 155. El texto es el siguiente:

Art. 150. El Municipio es autónomo y será representado por Municipalidades electas directamente por el pueblo.

La Ley reglamentará la organización y atribuciones de las Municipalidades. El número de los municipales será proporcional a la población. Las atribuciones de las municipalidades serán puramente económicas y administrativas.

Art. 151. Las Municipalidades decretarán conforme a la ley, las contribuciones locales, y administrarán los fondos y bienes de la comunidad en provecho de la misma, rindiendo cuenta de su administración ante el Tri-

bunal, que establezca la ley. Deberán publicar anualmente un informe detallado de los ingresos y egresos de sus fondos.

Art. 152. Las Municipalidades nombrarán libremente los empleados de su dependencia y los agentes de policía que costeen de sus propios fondos.

Art. 153. En el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de otros Poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Tribunales de Justicia.

Art. 154. Las Municipalidades tienen la facultad de conmutar conforme a la ley, penas impuestas por faltas.

Las Municipalidades también tienen derecho de emitir acuerdos sobre Policía, Higiene, e Instrucción Pública, sin contrariar la Constitución y las leyes generales.

Art. 155. Ningún miembro de las Municipalidades podrá ser obligado a aceptar otro nombramiento, ni ser llamado al servicio militar.

La Constitución de 1906 incluye dentro del capítulo XVI, relativo al gobierno departamental, los artículos ya transcritos *supra*, ahora con los numerales 129 al 134. Igual ocurrirá en la Constitución de 1924, en los artículos 162 al 167, salvo dos modificaciones: la primera, al señalar las atribuciones en materia de acuerdos sobre policía, sanidad e instrucción pública, cuyas atribuciones “deben coadyuvar eficazmente a la labor de las autoridades de dichos ramos” (artículo 166); la segunda adición se refiere a la prohibición para los miembros de una corporación municipal para desempeñar empleos municipales remunerados (artículo 167).

La Constitución de 1936 se ocupa de la administración municipal en los artículos 179 a 184. Destaca la mención expresa de que “para la administración de los departamentos, éstos se dividen en municipios autónomos, representados por municipalidades electas por el pueblo” (artículo 179); así como la condicionante de que “ni los municipales ni el tesorero podrán desempeñar cargo alguno municipal en los periodos siguientes mientras no haya recaído finiquito de solvencia en las cuentas en que hayan intervenido” (artículo 183).

La Constitución de 1957 se ocupa del régimen municipal en los artículos 334 al 338, en términos esencialmente similares a los de las anteriores cartas magnas. Destaca el contenido del artículo 334, que establece:

Art. 334. Para su administración, los departamentos se dividen en municipios autónomos, representados por municipalidades electas por el pueblo, en la forma que la ley disponga.

Como base de su autonomía económica, crease el Banco Municipal Autónomo, cuya organización y funciones serán determinadas por la Ley.

El Distrito Central, formado por los Municipios de Tegucigalpa y de Comayagüela, se regirá por su ley especial.

Hasta aquí dejamos esta mención histórica del municipio en el constitucionalismo hondureño, pues a continuación habremos de pasar revista al marco jurídico, constitucional y legal vigentes. La Constitución actual fue promulgada en 1982, mientras que la legislación que reglamenta lo relativo a la institución municipal data de 1990.

#### IV. RÉGIMEN MUNICIPAL VIGENTE

El análisis sobre el régimen jurídico del municipio en Honduras puede realizarse desde dos perspectivas: la constitucional y la legal. Las siguientes páginas están dedicadas a ambas perspectivas. Evidentemente, por la naturaleza descriptiva de este trabajo poco podremos abundar en los detalles que acompañan ambas regulaciones.

##### 1. *Marco constitucional*

La Constitución de la República de Honduras, que data de la década de los ochenta, dispone en su capítulo IX lo relativo al régimen departamental y municipal. El artículo 294 establece esta organización dual, al señalar que el territorio nacional se dividirá en departamentos y éstos a su vez en municipios autónomos, que serán administrados por corporaciones electas por el pueblo. En la actualidad la República de Honduras cuenta, como se ha señalado, 18 departamentos y 298 municipios. Además de estos tales territoriales, se dispone que “el *Distrito Central* lo forman en un solo municipio los antiguos de Tegucigalpa y Comayagüela” (artículo 295). Estas ciudades, Tegucigalpa y Comayagüela, “conjuntamente, constituyen la capital de la República” (artículo 8o.).

De acuerdo con el texto fundamental de los hondureños, será la ley reglamentaria, en este caso la Ley de Municipalidades, la que establezca la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos que vayan a exigirse para ser funcionario o empleado municipal (artículo 296). En tal sentido, se señala que las municipalidades nombrarán libre-

mente a los empleados de su dependencia, lo que incluye expresamente, como mención añeja en el constitucionalismo hondureño, a los “agentes de policía que costeen con sus propios fondos” (artículo 297).

La trascendencia que el constituyente hondureño dio a la organización municipal se advierte en la disposición constitucional que establece que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional (artículo 299), así como en la disposición de que todo municipio tendrá tierras ejidales suficientes que le aseguren su existencia y normal desarrollo (artículo 300).

Por cuanto hace a la autonomía económica, el texto constitucional reconoce tal necesidad, al garantizar que

deberán ingresar al Tesoro Municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos (artículo 301).

La Constitución también reconoce un principio de responsabilidad del ente municipal. El artículo 298 de la Constitución hondureña señala que

En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las Corporaciones Municipales serán independientes de los Poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa.

Por último, atendiendo a la necesidad de fomento de la participación ciudadana en las decisiones del gobierno municipal, el artículo 302 establece que “para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en Patronatos, a constituir Federaciones y Confederaciones. La Ley reglamentará este derecho”.

Estos son los principios que en materia municipal se encuentran contenidos en la Constitución y que servirán para desarrollar aspectos relevantes en diversas legislaciones secundarias, entre otras, la Ley de Municipalidades (1990); la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (1981); la Ley de Policía (1909); la Ley General de la Administración Pública

(1986); la Ley de Contratación del Estado (1985); la Ley de Procedimiento Administrativo (1987); la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1987); la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1993); la Ley para la Modernización del Estado (1991); la Ley Orgánica del Presupuesto (1976); la Ley del Banco Municipal Autónomo (1961); la Ley General del Ambiente (1993), y el Código de Salud (1991).

Por ser el ordenamiento más significativo para el estudio del instituto municipal en Honduras, en el siguiente apartado nos ocuparemos únicamente de la Ley de Municipalidades.

## 2. Marco legal

A partir de los principios y disposiciones del texto constitucional encontramos diversos ordenamientos que regulan cuestiones atinentes al municipio hondureño. Difícilmente podría regularse todo en un solo cuerpo normativo. Sin embargo, puede señalarse que el principal de ellos es la Ley de Municipalidades.

El decreto por el que se expide la Ley de Municipalidades fue publicado el 19 de noviembre de 1990 en *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*, y entró en vigor, de acuerdo con su artículo 129, el “uno de enero de (1991) mil novecientos noventa y uno”. El mencionado decreto señala la obsolescencia de la anterior Ley de Municipalidades y del Régimen Político (del 1o. de abril de 1927), y considera que “la autonomía municipal sólo puede concentrarse por medio del ejercicio democrático, la dotación de recursos, un territorio delimitado y una población homogénea, sobre los cuales ejerza autoridad la corporación municipal sin más limitaciones que las impuestas por la Ley”.

El objetivo central de la Ley de Municipalidades, en su texto original, es el desarrollo de los principios constitucionales referentes al Departamento, así como a la creación, autonomía, organización, funcionamiento y fusión de los municipios. Para ello, en el texto de la Ley se organiza tanto a los departamentos (artículos 4o. al 11) como a los municipios (artículos 12-129).

A la fecha, la Ley de Municipalidades ha experimentado cinco reformas:

- A) Dos en el año de 1991. El 23 de mayo de 1991 se publicó en *La Gaceta* el decreto 48-91, que reformó los artículos 1o., 2o., 7o., 13,

- 17, 18, 25, 27, 28, 31, 39, 47, 48, 57, 58, 59, 68, 76, 77, 78, 80, 87, 93, 94, 95, 98, 103, 105, 106, 118, 128; adicionó el artículo 127-A y derogó los artículos 81 y 127; la segunda reforma de 1991 se dio por decreto 177-91, del 13 de octubre, el cual modificó los artículos 75 y 79;
- B) El 24 de agosto de 1995 se publicó el decreto 124-95, por el cual se reformó el artículo 76;
- C) Dos reformas más en el año 2000. El 21 de septiembre de 2000 se publicó en *La Gaceta* el decreto 127-2000, que reformó los artículos 15, 26, 28, 32, 35, 36, 41, 45, 47, 59, 60, 61, 62, 69, 70, 71, 72, 91, 98, 109, 117, 122 y 125; adicionó los artículos 16-A, 16-B, 31-A, 31-B, 31-C, 32-A, 32-B, 37-A, 99-A, 122-A, 122-B, 122-C y 122-D. Del mismo año es el decreto 125-2000, que modificó el artículo 108.

Conviene señalar que en estas últimas reformas, los rubros que se ven afectados son los relativos a la descentralización territorial y el fortalecimiento municipal, la inversión pública, transferencia de recursos, desarrollo sostenible, democracia y desarrollo humano sostenible.

A continuación destacaremos algunos de los aspectos más relevantes de la regulación que se da en la legislación hondureña sobre el municipio.

#### *A. Bases del régimen municipal*

Con la reforma de 1991, el artículo primero de la Ley de Municipalidades señala que tiene por objeto “desarrollar los principios constitucionales referentes al régimen departamental y municipal”. El municipio es definido en el artículo segundo de la forma siguiente:

El municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cause (*sic*) inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta definición resulta importante, porque permite diferenciar el contenido de los conceptos municipio y municipalidad. Ésta, según el artículo 14 de la ley en comento, “es el órgano de gobierno y administración

del municipio y existe para lograr el beneficio de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente”. El mismo numeral señala cuáles son los objetivos de la municipalidad.

Otro de los conceptos que maneja la Ley de Municipalidades es el de corporación municipal, que es definido en el artículo 25 como “el órgano deliberativo de la Municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal”. Este último concepto, *término municipal*, se analiza más adelante, al finalizar la referencia a la organización territorial municipal.

Por cuanto hace a la corporación municipal, el artículo 26 de la misma Ley establece que se integrará por un alcalde, un vicealcalde y por el número de regidores que corresponda, conforme con los siguientes parámetros:

<i>No. de habitantes</i>	<i>No. de regidores</i>
Municipios con menos de 5,000 habitantes	4 regidores
Municipios de 5,001 a 10,000 habitantes	6 regidores
Municipios de 10,001 a 80,000 habitantes	8 regidores
Municipios con más de 80,000 habitantes	10 regidores

Se establece como principio de gobierno municipal que al partido político que gane la alcaldía le corresponde también la vicealcaldía.

Asimismo, dentro del gobierno municipal destaca la figura de los comisionados municipales y de los alcaldes auxiliares. Los primeros son electos por la corporación municipal, “en cabildo abierto, debidamente convocado, de un listado de cuatro personas propuestas por las organizaciones civiles”, lo que les otorga cierta legitimación para hacer frente a las atribuciones que le otorga la ley. Los alcaldes auxiliares serán propuestos por la asamblea popular y serán acreditados por el alcalde correspondiente. En cada municipalidad habrá un comisionado municipal, cuyo periodo de desempeño es de dos años, pudiendo ser reelecto, y dicho encargo es de carácter honorífico, por lo que “laborará gratuitamente”, aunque “tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos de oficina y movilización”. Habrá alcaldes auxiliares en barrios, colonias y aldeas, y el desempeño de dicho nombramiento es de un año, con posibilidades de reelección, será remunerado económicamente “de acuerdo con las reuniones a las cuales asista”.

Los comisionados municipales tienen entre sus atribuciones, las de: a) velar por que se cumpla la Ley de Municipalidades, sus reglamentos y las ordenanzas municipales; b) presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta; c) velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente; d) velar por los intereses de las comunidades y el bien común; e) coadyuvar en la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, tales como menores, expósitos, ancianos, madres solteras, etnias, minusválidos y demás que se encuentren en situaciones similares, y f) supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada, entre otras.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Municipalidades de Honduras, los principios que rigen la autonomía municipal son, entre otros: a) la libre elección de las autoridades municipales mediante sufragio directo y secreto; b) la libre administración y las decisiones propias; c) la facultad recaudatoria y de inversión en beneficio del municipio, con especial atención en la preservación del medio ambiente; d) la elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto; e) la planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales; f) la facultad de crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidades municipales, y g) en general, todas aquellas que les correspondan por ley a las municipalidades.

### *B. Creación, mancomunidad, fusión y asociación de municipios*

En los artículos 15 y 16 de la Ley de Municipalidades se encuentran las disposiciones relativas a la creación o fusión de municipios. Tales facultades corresponden al Congreso Nacional, y para llevarlas a cabo es preciso cumplir con una serie de requisitos, que esbozaremos a continuación: a) tener una población no inferior a treinta mil habitantes; b) garantizar un ingreso anual igual al cincuenta por ciento del presupuesto municipal, del cual se habrá de desmembrar, excepto aquellos que se separen de ciudades con una población mayor de ciento cincuenta mil habitantes, en cuyo caso sólo se exigirá el diez por ciento del ingreso anual con respecto a los ingresos correspondientes del municipio matriz; c) cuando ocurra un

desmembramiento no se podrán fraccionar ni aislar los servicios públicos existentes; sin embargo, para su administración y control se deberán celebrar los convenios correspondientes; d) territorio continuo no menor de cuarenta kilómetros cuadrados, debidamente delimitado por las dependencias atinentes; e) plebiscito favorable para la creación del municipio con un resultado en que haya participado como mínimo el diez por ciento de los ciudadanos del área geográfica que lo conformará.

Con relación al plebiscito, señala la Ley de Municipalidades que será convocado por la Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia, con la exigencia legal de que sea solicitado por escrito previamente, por al menos mil ciudadanos residentes en el área que se propone separar. El plebiscito será supervisado por el Tribunal Nacional de Elecciones.

Asimismo, se exige que antes de que el Congreso Nacional proceda a la aprobación de la creación de un municipio, deberá oír la opinión del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia. Se establece un plazo perentorio de noventa días para evacuar la opinión.

En la solicitud para crear un nuevo municipio deberá acreditarse que en el nuevo término propuesto no se están alcanzando equitativamente los objetivos establecidos en la Ley de Municipalidades por carecer de gobierno propio y que, además, la creación del nuevo ente municipal no impide que el municipio del que se separa alcance por sí tales objetivos o que la desmembración implique que deje de cumplir con los requisitos establecidos para la creación de un municipio.

En el artículo 16 se prevé que “en casos especiales de importancia estratégica o interés nacional debidamente calificado, principalmente por razones de soberanía, el Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, podrá crear municipios que no llenen los requisitos exigidos”. Para hacer válida esta alternativa legal para crear nuevos municipios se exige en el mismo numeral, que en el Congreso Nacional deberán obtenerse dos tercios de los votos.

De acuerdo con el artículo 16-A, adicionado por el decreto 127-2000, en el primer año de gestión de todo nuevo municipio, el gobierno central le transferirá, en calidad de adelanto, una cantidad no inferior a medio millón de lempiras, adelanto que se amortizará con recursos provenientes de las transferencias que legalmente le correspondan al nuevo municipio.

La Ley de Municipalidades prevé que cuando los municipios dejen de reunir, por más de dos años, los requisitos exigidos para su creación, deberán mancomunarse obligatoriamente con otro u otros contiguos. Esta modalidad de organización municipal, en términos de la propia Ley, podrá disolverse cuando desaparezca la causa que le dio origen.

La mancomunidad establecida en la Ley no supone la extinción ni la fusión de los municipios, salvo que así lo convinieran expresamente, pero si éste fuera el caso requiere de la aprobación del Congreso Nacional, previo plebiscito con resultado favorable convocado por las corporaciones municipales de que se trate. Se establece la mancomunidad obligatoria para los municipios contiguos que conformen zonas conurbanadas.

Se exige que todo convenio de mancomunidad se inscriba en un libro especial que llevará la gobernación departamental, cuyo registro será público. En dicho convenio deberán señalarse las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca y la forma de compartir los costos.

Tratándose de la fusión, la Ley señala que para realizarse deberán concurrir las circunstancias siguientes: a) carestía, en cada uno de los municipios que pretendan fusionarse, de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la propia Ley de Municipalidades; b) confusión de los núcleos urbanos, como consecuencia del desarrollo urbanístico; c) existencia de notorios motivos de necesidad, o conveniencia económica o administrativa, y d) plebiscito con un resultado afirmativo del setenta por ciento de los ciudadanos de cada uno de los municipios a fusionarse.

A diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, como la mexicana, donde hay una prohibición expresa para que los gobiernos locales puedan celebrar tratos con gobiernos extranjeros, en Honduras, la Ley de Municipalidades señala:

Art. 20. Los municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su Reglamento y normas para su funcionamiento.

Cuando se trate de asociaciones permanentes, su ingreso, permanencia y retiro serán voluntarios.

La misma Ley señala que los municipios, para su mejor administración, se podrán dividir, además de ser cabeceras municipales, en ciudades, aldeas y caseríos, y las ciudades, a su vez podrán dividirse en colonias y barrios.

En materia de organización territorial de los municipios, conviene llamar la atención al hecho de que la Ley define al término *municipal* como el espacio geográfico hasta donde se extiende la jurisdicción y competencia de un municipio. Se establece que todo término municipal forma parte de un departamento, y por tanto se encuentra sujeto a la jurisdicción departamental. Además, se prevé que la extensión departamental en ningún caso se modificará por efecto de cualquier cambio que pudiera darse en los territorios municipales; asimismo, ningún municipio podrá extenderse a otro departamento.

Conviene señalar que en cita de algunos autores y considerando los datos del censo de 2001, apenas el 15% de los municipios hondureños cumplen con las condiciones del artículo 15 para la creación de nuevos municipios; es decir, el número de habitantes y la extensión territorial, como se advierte en la siguiente tabla:

<i>Población</i>	<i>No. de municipios</i>	<i>Población</i>	<i>Extensión (km<sup>2</sup>)</i>
1-5,000	60	206,586	7,553.1
5,001-10,000	99	720,523	18,837.7
10,001-20,000	73	1.029,491	27,461
20,001-50,000	46	1.338,771	31,519.6
50,001-100,000	12	908,714	19,086.9
101,000-200,000	6	857,417	5,620.2
+ 200,001	2	1.473,842	2,413.3
<i>Total</i>	298	6.535,344	112,491.7

### *C. Objetivos y atribuciones de las municipalidades*

Definida la municipalidad como órgano de gobierno y administración del municipio, la misma Ley de Municipalidades señala que entre sus objetivos se encuentran: a) velar por que se cumplan la Constitución de la República y las leyes; b) asegurar la participación de la co-

munidad en la solución de los problemas del municipio; c) alcanzar el bienestar social y material del municipio, ejecutando programas de obras públicas y servicios; d) preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales del municipio; fomentarlas y difundirlas por sí o en colaboración con otras entidades públicas o privadas; e) propiciar la integración regional; f) proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente; g) utilizar la planificación para alcanzar el desarrollo integral del municipio, y h) racionalizar el uso y explotación de los recursos municipales, de acuerdo con las prioridades establecidas y los programas de desarrollo nacional.

Puede advertirse que el tema de la participación ciudadana es un asunto relevante, al encontrarse entre los primeros objetivos a alcanzar por tal órgano de gobierno. Como veremos más adelante, la legislación municipal es particularmente enfática en este punto, al asegurar la formación de cuerpos cívicos en un abierto esquema de control ciudadano sobre la actividad municipal.

En el rubro de las atribuciones, las municipalidades en la Ley se encuentran facultadas y obligadas, entre otras actividades, en: a) la elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio; b) el control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescrito en la Ley; c) el ornato, aseo e higiene municipales; d) la construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración; e) la construcción y mantenimiento de vías públicas por sí o en colaboración con otras entidades; f) la construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes, municipales; g) la protección de la ecología del medio ambiente y promoción de la reforestación; h) el mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano (se establece en la propia Ley de Municipalidades que el acceso a estos lugares es libre, quedando, en consecuencia, prohibido cualquier cobro, excepto cuando se trate de recuperación de la inversión mediante el sistema de contribución por mejoras legalmente establecido); i) el fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros; j) el control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública, inclu-

yendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente y similares; k) la suscripción de convenios con el gobierno central y con otras entidades descentralizadas con las cuales concurra en la explotación de los recursos, en los que figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan (se manda que las entidades con las que las municipalidades acuerden los convenios mencionados otorgarán permisos o contratos, observando lo prescrito en los convenios); l) la promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte; m) la creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos; n) la prestación de los servicios públicos locales (se prevé que mediante convenio también estarán facultados para hacerse cargo de los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, “cuando convenga a la municipalidad”; n) la celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, según su conveniencia, de conformidad con la ley. En este caso, la Ley señala que cuando las municipalidades otorguen el contrato para la construcción de obras o prestación de servicios municipales o empresas particulares con recursos de éstas, podrán autorizarlas a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado, sin perjuicio de los derechos que corresponden a la municipalidad; o) la coordinación e implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y preservar la salud y bienestar general de la población, en lo que al efecto señala el Código de Salud; p) la gestión, construcción y mantenimiento, en su caso, de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), y q) la coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.

Aunque *prima facie* puede parecer que son amplias las atribuciones otorgadas a los municipios, diversos autores consideran que en términos prácticos la Ley de Municipalidades no asigna casi ninguna función relevante a los mismos, y en los hechos su existencia no resulta significativa.

#### D. *La Hacienda municipal*

La Hacienda municipal se integra por: a) las tierras urbanas y rurales, así como los demás bienes inmuebles cuyo dominio o posesión corresponda a la municipalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especia-

les; b) las tierras urbanas registradas a favor del Estado y cuyo dominio le sea transferido por el Poder Ejecutivo a cualquier título; c) las tierras nacionales o ejidales que en concepto de áreas para crecimiento poblacional sean concedidas por el Estado (se prevé que las tierras rurales de *vocación agrícola ganadera* quedan sujetas a lo prescrito en la Ley de Reforma Agraria); d) las aportaciones que el Poder Ejecutivo haga a favor de las municipalidades o los recursos que les transfiera; e) los valores que adquiera la municipalidad en concepto de préstamos, con entidades nacionales y extranjeras; f) los recursos que la municipalidad obtenga en concepto de herencia, legados o donaciones; g) los demás bienes, derechos, ingresos o activos de cualquier clase que perciba o le correspondan a la municipalidad (artículo 68 de la Ley de Municipalidades).

La Hacienda municipal se administra por la corporación municipal por sí o por delegación en el alcalde, dentro de cada año fiscal, que comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.

En la Ley de Municipalidades se prevé que los ingresos de la municipalidad se dividen en tributarios y no tributarios. Los primeros son aquellos que provienen de impuestos, tasas por servicios y contribuciones. Los ingresos no tributarios son los que ingresan a la municipalidad en concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos (artículo 73).

### *E. El presupuesto municipal*

De acuerdo con la Ley de Municipalidades (artículo 92), el presupuesto es el plan financiero por programas de obligatorio cumplimiento del gobierno municipal, que responde a las necesidades de su desarrollo, y que establece las normas para la recaudación de los ingresos y la ejecución del gasto y la inversión. Como veremos más adelante, el conocimiento de este instrumento de administración ha significado una revitalización económica del municipio hondureño.

Los artículos 93 y 94 de la Ley de Municipalidades se ocupan de los requisitos exigidos para el presupuesto de egreso y de ingresos, mientras que en el artículo 98 de la misma ley se señalan los principios básicos a que debe sujetarse la formulación y ejecución del presupuesto, a saber: a) los egresos en ningún caso podrán exceder a los ingresos; b) los gastos fijos ordinarios solamente podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad; c) sólo podrá disponerse de los ingresos extraordina-

rios a través de ampliaciones presupuestarias; d) los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital; e) no podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto, o en contravención a las disposiciones presupuestarias del mismo; f) los bienes y fondos provenientes de donaciones y transferencias para fines específicos no podrán ser utilizados para finalidad diferente, y g) no podrán hacerse nombramientos ni adquirir compromisos económicos cuando la asignación esté agotada o resulte insuficiente, sin perjuicio de la anulación de la acción y la deducción de las responsabilidades correspondientes,

Asimismo, en el artículo 98 se establece una tipología de los municipios hondureños, acorde con la disposición de que los gastos de funcionamiento no podrán exceder de los siguientes límites:

<i>Ingresos anuales corrientes (expresados en lempiras)</i>	<i>Límite del presupuesto para gastos de funcionamiento</i>
Hasta 3,000,000	Hasta 65%
De 3,000,000.01 hasta 10,000,000	Hasta 60%
De 10,000,000.01 hasta 20,000,000	Hasta 55%
De 20,000,000.01 hasta 32,000,000	Hasta 50%
De 32,000,000.01 hasta 50,000,000	Hasta 45%
De 50,000,000.01 en adelante	Hasta 40%

El objetivo de esta disposición es promover la disciplina fiscal y buscar mayores niveles de eficiencia en el gasto municipal.

Por otra parte, y en relación con la materia presupuestal, debemos mencionar que con la reforma de septiembre de 2000 se adicionó la disposición de que las municipalidades sólo podrían contratar obras o servicios necesarios para el desarrollo del municipio con las personas naturales o jurídicas que tengan capacidad legal para ello.

#### *F. Derechos y obligaciones de los habitantes de los municipios*

Un rubro de la Ley de Municipalidades es el relativo a la población municipal. De acuerdo con el artículo 23, “Los habitantes del término municipi-

pal se clasifican en vecinos y transeúntes”, los primeros son las personas que habitualmente residen en el municipio, mientras que los transeúntes son las personas que temporalmente se encuentran en el municipio.

El artículo 24 lista los derechos y obligaciones de los vecinos. Así, son derechos de los vecinos: a) optar a los cargos municipales de elección o de nombramiento; b) residir en el término municipal en forma tranquila y no ser inquietado por sus actividades lícitas; c) hacer peticiones por motivos de orden particular o general y obtener pronta respuesta, así como reclamar contra los actos, acuerdos o resoluciones de la municipalidad y deducirle responsabilidades, si fuera procedente; d) recibir el beneficio de los servicios públicos municipales; e) participar de los programas y proyectos de inversión y a ser informados de las finanzas municipales; f) participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales, y g) pedir cuentas a la corporación municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes como en forma directa, entre otras.

Por cuanto hace a las obligaciones de los vecinos, la ley señala las siguientes: a) ejercer los cargos para los cuales fueran electos en la municipalidad; b) tributar de conformidad al plan de arbitrios y la presente Ley; c) participar en la salvaguarda de los bienes patrimoniales y valores cívicos, morales y culturales del municipio y preservar el medio ambiente, y, en forma genérica, d) las demás obligaciones contenidas en la Constitución de la República.

Éstos son apenas algunos esbozos del régimen jurídico del municipio en Honduras, pero que dan cuenta de la riqueza que tiene la materia, y sobre todo de las posibilidades que ofrece para cumplir con la satisfacción de los habitantes. No en balde conviene traer a colación el hecho de que de lo ya expuesto puede desprenderse que los municipios cuentan con un ámbito limitado de competencias propias en el cual desarrollarse, y que la mayoría de tales competencias se encuentran focalizadas en brindar bienes y servicios semipúblicos a sus habitantes. No se obvia que hay datos que permiten resaltar el desarrollo de experiencias municipales en materias específicas, como la educativa, que convendría estudiar e impulsar.

## V. DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO

A partir de los noventa se da en Honduras un proceso de descentralización que busca fortalecer el gobierno local, frente a la imposibilidad

del gobierno central de satisfacer adecuadamente las diversas demandas ciudadanas. El marco legal para este proceso lo constituye, además de la Ley de Municipalidades, la Ley de Modernización del Estado. Este marco legal para la descentralización dotó a los gobiernos locales de autonomía para el ejercicio de sus funciones, a la vez que inauguró espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas locales, a través de figuras como los cabildos abiertos, los plebiscitos y los consejos departamentales y municipales de desarrollo comunitario, así como mecanismos de auditoría social.

¿Cuál ha sido el resultado de este experimento político? Algunos autores señalan que en los primeros años de vigencia del nuevo marco legal municipal “hubo avances en el proceso, sin embargo la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales ha sido lenta e insuficiente como para tener un decidido impacto sobre el desarrollo local, específicamente sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población hondureña”.

Esta visión poco optimista de la situación tiene fundada causa si se revisan los datos sobre la autonomía económica de los municipios. Así, considerando que la obligación legal del gobierno central es la de transferir el 5% del monto del presupuesto de ingresos tributarios, resulta decepcionante constatar que esto no se ha cumplido en ningún año, por diversas razones, estimándose que en promedio, los últimos años, lo efectivamente transferido a las administraciones locales ha sido de sólo el 1.9%. Destaca también el hecho de que cualquier aumento perceptible a estas transferencias se hace mediante partidas etiquetadas en los presupuestos sectoriales y en programas especiales, lo que implica un manejo centralizado de tales recursos. El gobierno central ha justificado tal situación en las limitaciones de orden presupuestario, aunque también ha argumentado falta de capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera de los entes municipales.

A la par de lo reseñado, debe hacerse notar que “cada vez con mayor frecuencia las municipalidades tienen experiencias exitosas en el manejo de su administración tributaria y en la prestación de servicios básicos”. La afirmación anterior encuentra sustento en la evidencia de que los programas de fortalecimiento de las capacidades locales están rindiendo frutos, al mismo tiempo que se da un redescubrimiento de la autonomía municipal por parte de las municipalidades.

### 1. *La Comisión Presidencial de Modernización del Estado*

Por decreto 190-91, del 7 de enero de 1992, se creó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), como órgano responsable de la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado, así como de la elaboración de programas y proyectos especializados y de la evaluación periódica de resultados.

Vista como un proceso y no como un fin, se ha mencionado que la modernización del Estado exige que el gobierno, los sectores productivos y la ciudadanía en general asuman un rol innovador. En el caso de Honduras, el CPME distingue dos niveles de acción del Estado en pro de su modernización. El primero es eminentemente subsidiario, ya que son los cuerpos intermedios de la sociedad quienes desarrollan directamente las innovaciones; en tales casos, el Estado actúa como promotor y generador de condiciones que permitan el normal desenvolvimiento de los ciudadanos en condiciones de equidad, siendo función del Estado definir políticas, establecer cuerpos normativos, promover condiciones de mercado favorables a la inversión y a la competencia, facilitar una amplia participación privada y fomentar la estabilidad y crecimiento de la economía. Desde esta perspectiva, el Estado debe promover la cooperación y vinculación entre la academia y la empresa privada en sus roles de formación de capital humano y de inversión y generación de empleo productivo. El segundo nivel de acción del Estado se da al interior de la administración pública mediante el fomento y empleo de cambios actitudinales y tecnológicos a efecto de permitir mejorar la gestión a través de la simplificación y la flexibilidad administrativas. En tal sentido, modernizar la gestión pública no es sino instaurar por la vía de una acción integral y de impacto estratégico un modelo óptimo de gestión que permita avanzar en la creación de una cultura organizacional y funcional acorde con el sentido de asegurar servicios públicos adecuados.

En el caso, los sectores de reforma prioritarios en la modernización del Estado hondureño son: a) gobernabilidad y justicia; b) finanzas públicas; c) recursos humanos y servicio civil; d) inversión social, especialmente en los rubros de educación, salud, niñez y familia, género (programas de la mujer) y etnias; e) reestructuración del sector público y reingeniería; f) ambiente y recursos naturales, y g) servicios públicos e infraestructura, específicamente en agua potable y saneamiento, energía (electricidad e

hidrocarburos), transporte (red vial, puestos y postal), telecomunicaciones e infotecnología.

En el trabajo de Guillermo Lathrop, denominado *Desarrollo económico local en Bolivia, Honduras y Nicaragua* (2005), se concluye que la descentralización ha sido planteada en Honduras como eje transversal en las políticas de reducción de la pobreza, pero su desarrollo es incipiente.

Cerraremos, a continuación, estas breves páginas sobre el régimen municipal, con algunas reflexiones, que tienen por objeto plantear algunas propuestas que tiendan al mejoramiento del municipio en ese país centroamericano.

## VI. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO MUNICIPAL

Las siguientes son sólo algunas recomendaciones que permitirán una mayor autonomía del instituto municipal, lo que repercutirá favorablemente en la construcción de un Estado de derecho adecuado a las necesidades de los habitantes de la República de Honduras.

Tratándose del municipio hondureño, conviene señalar como necesidades las siguientes:

- a) una organización municipal descentralizada, flexible, fundada en una gestión participativa y en el desarrollo permanente del recurso humano. La base de la modernización de la gestión mejora de la calidad y oportunidad del servicio, y la promoción de la participación ciudadana está en crear ambientes adecuados para obtener una alta motivación y permanente recalificación y perfeccionamiento de los servicios públicos municipales.
- b) Realizar un análisis y evaluación global de los actuales mecanismos de financiamiento y recaudación, para diseñar un nuevo sistema de financiamiento municipal que aplique los principios de la descentralización fiscal.
- c) Elaborar planes de desarrollo municipal —que definan la visión, misión y tareas municipales— compatibilizando su calidad técnica con la consulta informada, participación e involucramiento activo del ciudadano y las organizaciones sociales y económicas locales; y hacer de este documento, el instrumento central que permita contabilizar las tareas de promoción del desenvolvimiento local, con políticas apropiadas de organización interna y gestión de recursos humanos, para el logro de los objetivos y metas establecidos.

- d) Ampliar y aclarar los rubros competenciales, así como los mecanismos de coordinación y asociación de los municipios.

A futuro, siguiendo en mucho las propuestas electorales de los últimos años, estamos seguros de que el ente municipal en Honduras deberá gestionar y controlar los servicios públicos (especialmente seguridad, educación, salud, recreación y cultura), los recursos naturales (riqueza turística y ambiental), el estímulo de la producción municipal, el fomento del empleo, la sostenibilidad, el crecimiento y la autonomía económica en cada municipio.

Compartimos la idea de que el eje de la democratización y modernización del Estado debe ser el fortalecimiento municipal. Por tanto, siguiendo a Héctor Ricardo Palma,

es necesario reemplazar las múltiples y desordenadas acciones de descentralización administrativa que emprenden muchos organismos públicos —ahogando de tareas y prioridades a veces contradictorias a los Municipios— en aras de una política coordinada de descentralización política del Estado para el fortalecimiento de las Municipalidades.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

- FIALLOS, Carmen, *Los municipios de Honduras*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1989.
- GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos y GEFNER, Maximiliano “Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza”, documento presentado en el Seminario Regional “Financiamiento municipal, superación de la pobreza urbana”, Santiago, 5 y 6 de mayo de 2006.
- La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras* (diversos números de los años 1990, 1991, 1995 y 2000).
- LATHROP, Guillermo *et al.*, *Desarrollo económico local en Bolivia, Honduras y Nicaragua*, Suecia, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Institute of Social Studies, 2005. Versión electrónica consultada en <http://www.sida.se/publications>.
- MARIÑAS OTERO, Luis, *Las Constituciones de Honduras*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1962.
- MARTÍNEZ, Juan Ramón y LONGINO BECERRA, Héctor (coords.), *Reformas para desarrollar a Honduras. Plan de Gobierno para el pe-*

*riodo 2006-2010*, Tegucigalpa, Partido Demócrata Cristiano de Honduras, 2005.

PALMA, Héctor Ricardo, “La municipalidad que deseamos”, documento electrónico consultado en la página del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal [Costa Rica], en [http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/-aspx/regimenmuni/cat\\_ptov\\_11.aspx](http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/-aspx/regimenmuni/cat_ptov_11.aspx).

STOKES, William S., *Honduras. An Area Study of Government*, Madison, Estados Unidos, University of Wisconsin Press, 1950.