

PROPUESTA DE REFORMA

DE LA LEGISLACION MUNICIPAL DE LOS PAISES QUE CONFORMAN EL

SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SICA) PARA

PROMOVER LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

DESDE LOS LOS GOBIERNOS LOCALES

PRESENTA: MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RIO LEMPA

Investigador principal:

Mgr. NAHUEL ODDONE (CeSPI)

Investigadores Jurídicos Locales:

Dra. Onilda Castellanos (Costa Rica y Honduras)

Dr. Mirio González (El Salvador y Nicaragua)

Dra. Loida Elizabeth Torres Salazar (Guatemala y Panamá)

Buenos Aires, Argentina. Mayo 8, 2012.

PRESENTACION

El objetivo del presente documento es identificar los artículos de las leyes municipales centroamericanas, a través de los cuales se facilite la Integración Centroamericana, desde los Gobiernos Locales, dado que son las instancias de los Estados, más cercana a los ciudadanos, y en el caso particular de las zonas fronterizas, son casi la única instancia del Estado que atiende las necesidades de estas poblaciones.

La legislación Centroamericana, en materia de Gobiernos Locales, de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA¹), ha propiciado la creación de instancias intermunicipales transfronterizas, que han contribuido de forma efectiva a la superación de los problemas de la marginación de estos territorios así como a la superación de la pobreza en las regiones donde han sucedido este fenómeno de cooperación sur – sur y transfronteriza.

El presente documento propone reformas a los Códigos o leyes Municipales, como legislación secundaria, de tal forma que las mismas propicien o incentiven la cooperación transfronteriza o sur-sur, en el ámbito de las regiones donde se comparten fronteras, con el fin de que sus poblaciones tengan mejores posibilidades de salir de la histórica marginación y de la pobreza a la que están sometidas, por estar lejanas a los polos de desarrollo económico y centros de poder político, en nuestros países.

Este es un pequeño aporte desde la experiencia misma de las Mancomunidades o Asociaciones de Municipios Centroamericanas, en el sentido de compartir la experiencia de nuestros gobiernos locales con el fin de propiciar esfuerzos de cooperación, que de forma individual no hubiéramos podido lograr.

¹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La exclusión de Belice en este informe se debe a que en su texto constitucional no se hace referencia al *self-government* y es sólo en su legislación ordinaria que se encuentra referencia sobre 'asuntos municipales'. La exclusión de República Dominicana se motiva por su carácter geográfico insular y por no contar con fronteras terrestres con Estados miembros del SICA.

Cuadro 1. Cuadro comparativo de las disposiciones constitucionales que promueven la Integración Centroamericana.

COSTA RICA	Art. 121 inc. 4: “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”.
EL SALVADOR	Art. 89. “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular”. En materia de Ley, su formulación, promulgación y vigencia (Sección Segunda): Art.133.“Tienen exclusivamente iniciativa de ley:5º. El Parlamento Centroamericano, por medio de los Diputados que lo conforman, en materia relativa a la integración del istmo Centroamericano, a que se refiere el artículo 89 de esta constitución. De igual manera, y en la misma materia, tendrán iniciativa los Diputados del Estado de El Salvador, que conforman el Parlamento Centroamericano”.

<p>GUATEMALA</p>	<p>Art. 150: “De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”.</p> <p>Art. 151: “Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”.</p>
<p>HONDURAS</p>	<p>Art. 245. “El Presidente de la República tiene la administración general del Estado: son sus atribuciones: Inc. 34. Dirigir y apoyar la política de Integración Económica y Social, tanto nacional como internacional, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo hondureño”.</p> <p>Art. 335. “El estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional”.</p>
<p>NICARAGUA</p>	<p>Art. 9: “Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región. Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales de Bolívar y Sandino. En consecuencia, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos”.</p>

PANAMÁ	<p>La constitución panameña no expresa <i>taxativamente</i> la voluntad de una integración regional.</p> <p>Art. 4. “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.</p> <p>Art. 159. “La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesaria para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente: 3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo”.</p> <p>Art. 184: “Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: 9. Dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares”.</p>
---------------	---

Cuadro 2. Cuadro de síntesis sobre la Integración Regional Centroamericana

TRATADOS, CONVENIOS, DECLARACIONES CONJUNTAS
<p>PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS, 13 de diciembre de 1991.</p> <p>Se establece tomando en cuenta la necesidad de actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), así mismo, con el objeto de establecer y consolidar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), a través del cual se dará seguimiento a las decisiones tomadas en Reunión de Presidentes, coordinando su ejecución. Reforma la Carta de la ODECA firmada el 12 de diciembre de 1962, con el propósito alcanzar la integración Centroamericana.</p> <p>Art. 2: El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica.</p>
<p>DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS PRESIDENTES DEL CA-4, 27 de agosto de 1993.</p> <p>Tomando en cuenta los lineamientos del Protocolo de Guatemala, en el cual se establece que dos o más países pueden acelerar el proceso de integración, los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, suscribieron la Declaración del CA-4, en la cual se sentaron las bases de una Zona de libre comercio que permita adoptar una unión aduanera, y lograr gradualmente la integración económica de sus países (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua).</p>

PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (PROTOCOLO DE GUATEMALA), 29 de octubre de 1993.

Tomando en cuenta la nueva dinámica que adquirió la integración centroamericana a través del Protocolo de Tegucigalpa, y con base en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960, se firmó el Protocolo de Guatemala, con el propósito de preservar y fortalecer los avances alcanzados en la integración económica centroamericana; siendo necesaria la readecuación de normas para tal fin dentro del marco que establece el SICA.

Título I. Conceptualización del proceso de integración económica centroamericana.

Art.1. Los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región.

TRATADO DE INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA, 30 de marzo de 1995.

Ante la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social, cuyo objetivo es garantizar el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos; tomando en cuenta la importancia de la participación activa de los diferentes grupos de la sociedad civil en la construcción de la integración social del Istmo Centroamericano y la necesidad de la convivencia en equidad, justicia y desarrollo de los pueblos centroamericanos, se celebró el Tratado de Integración Social Centroamericano.

Art. 3. Este Instrumento, complementario y derivado del protocolo de Tegucigalpa, organiza, regula y estructura el Subsistema Social, que comprende el área social del SICA.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, 15 de diciembre de 1995.

El Tratado se sustenta en tres pilares fundamentales: Estado de Derecho, Seguridad de las Personas y Seguridad Regional. El fortalecimiento democrático del Estado es esencial para la seguridad de las personas y de toda la región en general. La seguridad de las personas y sus bienes, la seguridad democrática, se caracteriza por una concepción integral e indivisible que comprende el desarrollo sostenible y su dimensión humana. La seguridad regional sólo es posible en condiciones de igualdad y en el marco de un proceso de integración en donde los Estados Nacionales se empoderen y potenciar el proceso regional.

El concepto de **seguridad democrática** constituye, a partir de este Tratado, un elemento de vital importancia para el diseño global de políticas públicas en el SICA.

TRATADO ENTRE LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN TRIFINIO, 31 de octubre de 1997.

En busca del fortalecimiento de la institucionalidad del Plan Trifinio, el reconocimiento y establecimiento de la normación de funciones de la Comisión y de sus órganos, así como su permanente actualización, se suscribe el presente tratado, entre las república de El Salvador, Guatemala y Honduras. Define la región como “una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales; delimita el espacio geográfico de acción en el territorio trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo. Es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos.

Actualmente las directrices centrales de los Códigos Municipales de los países bajo estudio se encuentran redactadas como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 3. Directrices centrales de los Códigos Municipales Centroamericanos

COSTA RICA
<p>Código Municipal: Art.10. <i>Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en “la gaceta” un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.</i></p>
EL SALVADOR
<p>Constitución Política: Art. 207. <i>Las Municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más Municipios.</i></p> <p>Código Municipal: Art. 11. <i>Los Municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.</i></p>
GUATEMALA
<p>Código Municipal: Art. 10: <i>Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales y los que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades. Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante, y se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, ejecución y evaluación en la ejecución de obras o la prestación de servicios municipales.</i> Art. 49: <i>Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.</i> Art. 50: <i>Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios estatutos.</i></p>

HONDURAS

Código Municipal: Art. 20-A. *Como modalidades asociativas, la mancomunidad o asociación de municipios se define como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente.* Art. 20-B. *Las Municipalidades podrán pertenecer a más de una mancomunidad o asociación, siempre y cuando prevalezcan objetivos, intereses y beneficios comunes para las poblaciones que representan y, que tengan capacidad para cumplir con las obligaciones financieras de los aportes para su organización y funcionamiento, y de cualquier otra relacionada con la gestión de la mancomunidad o asociación.*

NICARAGUA

Ley de Municipios: Art. 12. *Los municipios podrán asociarse voluntariamente por medio de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses y prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también, podrán voluntariamente, construir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.*

PANAMA

Código Municipal: Art.140. *Dos o más Municipios, o todos los Municipios de una Provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes.* Art. 142. *También podrán asociarse dos o más municipios para el establecimiento de Servicios Públicos Comunes, o la explotación de bienes o servicios mediante empresas intermunicipales o mixtas.*

Desde la perspectiva funcional ..., se considera que una propuesta legal de modificación de los Códigos debería contener los siguientes preceptos:

1. La definición y adopción de un enfoque de integración desde los territorios municipales como modalidad complementaria a los esfuerzos pro integracionistas que realizan las instancias gubernamentales nacionales.
2. El enfoque de integración desde abajo se articula a partir de la promoción de la cooperación entre diferentes áreas territoriales del SICA y las instituciones locales de gobierno. El espacio de cooperación se construye desde la institucionalidad local.
3. Las áreas fronterizas constituyen territorios prioritarios de la integración centroamericana.
4. Existe ya una experiencia de integración centroamericana desde los territorios como la MTFRL, que constituye un punto de partida y referencia, que sienta jurisprudencia importante en el proceso integracionista entre los municipios y sus asociaciones.
5. La agenda de los territorios de frontera se construye considerando las siguientes dimensiones prioritarias:
 - 5.α.1 La identificación y definición de mancomunidades fronterizas.
 - 5.α.2 La construcción de una gobernanza multinivel reconocida, consensuada y compartida por los países que también participan en las microrregiones de integración.
 - 5.α.3 La identificación de las ideas-fuerza y las temáticas prioritarias que permitan la construcción y consolidación de las microrregiones de integración, es decir, el desarrollo de una agenda temática de cooperación.
 - 5.α.4 La formulación y ejecución de proyectos de desarrollo coherentes y estructurantes con las microrregiones de integración y las políticas de desarrollo local.

Una reelaboración en la línea con los preceptos mencionados, podría tomar cuerpo en el grupo de propuestas señaladas en el Cuadro 6.

**Cuadro 4. Líneas proyectuales para las reformas a los Códigos Municipales
Centroamericanos.**

COSTA RICA
<p>Se propone una modificación en el artículo 10 del Código Municipal. El mismo quedará redactado de la siguiente forma: “Las municipalidades podrán integrarse en federaciones, confederaciones y mancomunidades entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, las cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en “la Gaceta” un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes”.</p>
EL SALVADOR
<p>En cuanto al Código Municipal, se propone que el artículo 11 quede redactado de la siguiente manera: Art. 11. “Los Municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más Municipios”.</p> <p>Art. 12. “Los municipios individuales o asociados con otros, podrán crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, centros de análisis, investigación e intercambio de ideas, informaciones y experiencias, para la realización de determinados fines municipales”.</p> <p>Asimismo, es propuesta de este equipo de trabajo sumar el artículo 12 bis que podrá quedar redactado de la siguiente forma: Art. 12 bis: “Con el fin de lograr la integración Centroamericana, mancomunando esfuerzos con el Gobierno Central, desde los Municipios y Asociaciones y/o Mancomunidades de Municipios, se impulsarán procesos locales y regionales de integración real desde los territorios”.</p>
GUATEMALA
<p>Para el caso guatemalteco, se propone la incorporación de un artículo con el siguiente tenor:</p> <p>“Las mancomunidades de municipios, especialmente las localizadas en áreas o regiones fronterizas procuraran lograr el objetivo Morazánico de la integración centroamericana, desde los territorios, mediante formas de asociación intermunicipal o mancomunitaria adecuadas a este fin, teniendo como principios los de la unión de los Estados Centroamericanos. En consonancia con el fin supremo de la integración de los Estados Centroamericanos, se reconocen las asociaciones y mancomunidades de integración binacional o trinacional en Centroamérica”.</p>
HONDURAS

Código Municipal: Art. 20-G. “Los Municipios, con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma con municipios de otros países o con otras entidades nacionales o extranjeros, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá su respectivo estatuto y normas para su funcionamiento debiendo de notificarlo a las Secretarías de Estados en los Despachos del Interior y Población y Relaciones Exteriores enviando la copia de los estatutos”.

NICARAGUA

En cuanto a la Ley de Municipios, se propone una modificación en su artículo 12.
 Art. 12. “Los municipios podrán asociarse y formar parte de asociaciones municipales que promuevan y representen sus intereses así como prestarse cooperación mutua para el eficaz cumplimiento de sus actividades. Los municipios también, podrán constituir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica propia, cuyo propósito será racionalizar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos. Promoverán también la integración de los pueblos, desde lo local, nacional y regional.
 Las Mancomunidades son personas jurídicas de derecho público de prestación de determinados servicios municipales; para su creación se requiere de la aprobación de la Resolución respectiva por los Concejos Municipales de los Municipios”.
 Se propone la eliminación de la aprobación de la Asamblea Nacional ya que tal mecanismo viola el principio de autonomía municipal.

PANAMÁ

En este caso, se propone la inclusión del artículo 140 bis al Código Municipal de Panamá. El mismo podría quedar redactado de la siguiente manera: “Los municipios fronterizos podrán asociarse con municipios de otros países o con otras entidades nacionales o extranjeros, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones. Los municipios también, podrán constituir Mancomunidades y otras formas de asociación municipal con personalidad jurídica propia.