

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA DE OCCIDENTE
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS
DÉCIMO SEXTO PROCESO DE GRADUACIÓN**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN:
LA COMPETENCIA MUNICIPAL.**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS.**

**PRESENTADO POR
FLORES PINEDA, PEDRO ALFONSO
MORÁN CARBALLO, MICHAEL ALEXANDER
MORENO CHIGUILA, MAGNO LEVI
SANDOVAL HERRERA, ROMARIO MEGUIVER**

**DOCENTE DIRECTOR Y ASESOR METODÓLOGO
LICDO. MIGUEL ÁNGEL DUBÓN**

**COORDINADORA GENERAL DEL PROCESO DE GRADO
LICDA. MIRNA ELIZABETH CHIGUILA BARRIENTOS**

AGOSTO DE 2013

SANTA ANA EL SALVADOR CENTRO AMÉRICA

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

ING. MARIO ROBERTO NIETO LOVO

VICE – RECTORA ACADÉMICA:

MAESTRA ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO

SECRETARIA GENERAL:

DOCTORA ANA LETICIA ZAVALETA DE AMAYA

FISCAL GENERAL:

LIC. FRANCISCO CRUZ LETONA

AUTORIDADES

FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA DE OCCIDENTE

DECANO:

LICDO. RAÚL ERNESTO AZCÚNAGA

VICE – DECANO:

ING. WILLIAM VIRGILIO ZAMORA GIRÓN

SECRETARIO DE LA FACULTAD:

LICDO. VÍCTOR HUGO MERINO QUEZADA

AUTORIDADES

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS

JEFA DEL DEPARTAMENTO Y COORDINADORA GENERAL

DEL DÉCIMOSEXTO PROCESO DE GRADO:

LICDA. MIRNA ELIZABETH CHIGUILA BARRIENTOS

DOCENTE DIRECTOR Y ASESOR METODÓLOGO

LICDO. MIGUEL ÁNGEL DUBÓN



AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios, por haberme brindado el entendimiento y la fortaleza necesaria para culminar esta etapa de mi vida, ya que sin su ayuda nada de esto fuera posible. Considerando que fueron muchas noches de desvelo, de mucho estudio con mis compañeros y amigos, en muchas ocasiones le pedí que me ayudara al momento de iniciar una prueba escrita en las aulas universitarias. Gracias a él salí victorioso en cada una de las cincuenta asignaturas que me tocó que cursar.

Agradezco con el alma el gran esfuerzo hecho por mis padres ***Miguel Ángel Flores y Ernestina Pineda de Flores***, ya que el apoyo moral de ellos me ayudó mucho en aquellos momentos difíciles en mi vida. De la misma forma agradezco a mis hermanos ***Benjamín Humberto Flores Pineda, Miguel Ángel Flores Pineda, José Orlando Flores Pineda***, ya que ellos fueron mi soporte económico, siempre estuvieron pendientes que nada me faltara, ya sea en el ámbito personal o académico, eso es un gran atenuante, ya que si se tienen todos los instrumentos necesarios para desempeñar tu labor, definitivamente que no tienes excusas para hacerlo bien, solo necesitas tu voluntad y la de Dios, que siempre me acompañó.

Agradecimiento a toda mi familia, ya que han estado pendientes de mi avance a lo largo de toda mi carrera. ***Agradezco a mi novia, Arantxa Ortíz***, porque de la misma forma ella ha estado pendiente de mi carrera, brindándome su apoyo moral en los momentos difíciles de mi vida y de mi carrera universitaria.

A mis docentes en general ya que ellos son quienes proporcionan sus conocimientos, sus experiencias profesionales, las cuales sirven de base para el momento de llegar a la calle y que como profesional hay que ponerlos en práctica. En esta carrera lo que se aprende en las aulas universitarias es una pequeña parte nada más, ya que la práctica es diferente, lo cual pude apreciar al momento de realizar mis prácticas jurídicas en un juzgado de la ciudad de Santa Ana.

Agradezco a mis compañeros de estudio, son unas personas increíbles, desde el tercer año hasta culminar la carrera, nos agrupamos siete jóvenes que siempre nos estábamos ayudábamos académicamente, eso fue importante el trabajar en grupo, aprendimos mucho juntos, investigando, estudiando en equipo. ***Agradezco a mis compañeros de tesis***, ya que durante todo el desarrollo de esta investigación pasamos muchas dificultades, pero gracias a Dios hemos salido victoriosos.

Infinitas gracias a mi docente director, asesor metodológico y amigo, Licenciado Miguel Ángel Dubón, ya que gracias a él se ha podido culminar satisfactoriamente este trabajo, muchísimas gracias por sus horas de asesoría brindadas al equipo investigador.

Pedro Alfonso Flores Pineda

AGRADECIMIENTOS

A MI DIOS. Por brindarme la oportunidad de vivir y haber alcanzado este gran triunfo, sobre todo por darme la fuerza y sabiduría suficiente en mi formación académica y vida personal y por mantenerme siempre por el camino correcto.

A MIS PADRES. Mi mamá Sonia Yanira Carballo, a quien le dedico este logro, por ser un pilar fundamental en el desarrollo de mi vida, por todo su esfuerzo, paciencia, dedicación que me ha brindado y porque gracias a ella he alcanzado a plenitud todas mis metas y sueños deseados. A mis papá Ismael Alonso Moran Ascencio, por el apoyo que me ha brindado durante mi formación académica cuando lo he necesitado y a mi otro papá Luis Alberto Corvera Rivas, por haberme ofrecido el cariño, amistad, consejos y brindarme su ayuda y lo necesario en el desarrollo de mi vida, sobre todo por tratarme siempre como su propio hijo.

A EL AMOR DE MI VIDA. Steffanye Edith Macall Chiguila, por ser un impulso muy importante durante el progreso de mi carrera, y por ser mi inspiración en cada paso que doy en mi vida.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS. Por su apoyo en la realización de la tesis, por todos los momentos buenos y difíciles que compartimos juntos en nuestra Alma Mater y por las palabras de aliento en momentos difíciles; por su comprensión, entrega y colaboración en la realización de nuestro trabajo de graduación.

A NUESTRO ASESOR DE TESIS. Licenciado Miguel Ángel Dubón, por ser una de las personas más importantes en el desarrollo de este trabajo de graduación, ya que gracias a sus consejos e indicaciones culminamos satisfactoriamente nuestra tesis, por la confianza depositada en todos nosotros para la realización de este trabajo de grado y por ser una gran persona y amigo.

A la Licenciada Mirna Elizabeth Chiguila, porque con su profesionalismo y paciencia me oriento en algunas etapas de mi carrera compartiendo sus conocimientos en determinadas ramas del derecho; siendo una gran persona no solo en el ámbito profesional, sino también en el ámbito personal principalmente por depositar su confianza en mí y brindarme la oportunidad de poder convivir junto a su familia; espero que Dios le bendiga siempre a usted y su familia.

Michael Alexander Morán Carballo

AGRADECIMIENTOS

A nuestro señor JESUCRISTO agradezco, por tener cuidado de mi vida y ejercer el control de cada una de las etapas de la misma, siendo él, la fortaleza que me impulsa a seguir adelante, que ha permitido que culmine, dándome sabiduría e inteligencia para obtener el logro de este trabajo; por encontrarse siempre a mi lado en los momentos más difíciles, a pesar, de mis imperfecciones y por lo que puedo expresar que mi vida fuera de él, no es nada, más en él todo lo puedo realizar; asimismo le agradezco por permitirme llegar a esta etapa de mi vida en compañía de los mejores padres del mundo quienes con sus dificultades, siempre me han apoyado; así también, por ponernos gracia a mis compañeros de tesis y a mi persona, para con los profesionales que nos brindaron su apoyo en nuestra investigación, como de habernos abierto las puertas de las instituciones donde dirigen y laboran.-

A mis padres, Sonia Marisol Chiguila Galicia y Mardoqueo Rodolfo Moreno Mendoza, a quienes admiro, respeto y amo mucho, gracias por ser los instrumentos en las manos de Dios, para el desarrollo personal, por todo su amor, su apoyo incondicional, por estar siempre conmigo, por celebrar mis alegrías y ser consuelo en mis tristezas, por enseñarme que las metas propuestas deben ser cumplidas, debiendo afrontar con mesura las dificultades que se presentan, advirtiéndome que éstas se presentaran en cada día de mi vida, impulsándome a seguir siempre adelante, por todos los esfuerzos y grandes sacrificios hechos para que este día culmine con éxito mis estudios, convirtiéndose en toda una realidad y que hoy este triunfo es también de ustedes los amo.-

A toda mi familia, por estar siempre junto a mí en todo momento, pero en especial a mis hermanas Jennifer Sofía Moreno Chiguila y Midred Zelena Moreno Chiguila; y mis tíos Licda. Álcida Moreno de Escobar y José Lisandro Galicia por ayudarme y apoyarme incondicionalmente. Dios les bendiga por siempre.

A mis docentes, quienes fueron herramientas en las manos de Dios que contribuyeron en mi educación y formación profesional. Muchas gracias a todos, siempre estarán en mi corazón y viviré agradecido. Que Dios les bendiga y les guarde siempre.-

A mi docente asesor, metodólogo y amigo Licenciado Miguel Ángel Dubón, por toda la confianza brindada y depositada en todos nosotros, por ser exigente, comprensible, por apoyarnos y ayudarnos a seguir adelante, por sus conocimientos compartidos, orientándonos a realizar un buen trabajo, algo que valga la pena, que con su profesionalismo y paciencia nos guio hasta el final; por forjar en mí principios, valores, y directrices dignos de un correcto profesional del derecho, convirtiéndose en un ejemplo de la aplicación de la perseverancia, la diligencia, el arduo trabajo y el interés por los demás, conllevando a un éxito en todas las áreas de la vida.- Que Dios lo siga bendiciendo a usted y le de las fortalezas para seguir adelante, en las diferentes áreas de sus vidas.-

A mis amigos en general, ya sea ex compañeros de aulas del alma mater, por su apoyo Moral e Incondicional, por darme ánimos y motivos de seguir adelante sin desfallecer; por estar siempre conmigo, apoyándome en los momentos tristes y felices de mi vida, por darme consuelo y esperanza cuando lo necesitaba por haber influido en mi vida y hacer de ella una gran experiencia, por su especial manera de hacer divertida la vida, por todos los momentos

compartidos, por toda su ayuda, paciencia, colaboración. Dios les bendiga siempre.-

A mis compañeros de tesis, Pedro Alfonso Flores Pineda, Michael Alexander Moran Carballo y Romario Meguiver Sandoval Herrera, por sus sacrificios y por nuestras discusiones y alegrías, cariño, comprensión, lealtad, colaboración, entrega y compromiso y seriedad a la hora de realizar nuestro trabajo de graduación, por esas tardes largas e inagotables, por esas noches de desvelo, pero siempre satisfactorias, es para mí una dicha y una experiencia haber trabajado junto a ustedes durante este proyecto, pero sobre todo me siento privilegiado y honrado con su amistad sincera e incondicional por todo lo que compartimos y aprendimos juntos, superando los obstáculos que durante nuestra investigación se suscitaron, demostrando que con trabajo en equipo los niveles de dificultad se reducen a mínimos. Los llevare siempre en mi corazón deseándoles que Dios los bendiga siempre y que los oriente a cumplir las metas que se propongan.-

A mi alma mater, porque dentro de sus aulas recibí mi formación profesional, y fue en sus instalaciones que llegue a ser lo que hoy coronó como un éxito; que me brindó una Educación de Alta Calidad y sobre todo de Humanismo hacia el Próximo y con ello me permitió convertirme en Profesional y sobre todo en una mejor persona, para estar al servicio de los demás.- A quien con mucho orgullo hoy puedo decir que soy parte de los profesionales que ha visto nacer y que en su nombre levante con mis esfuerzo, trabajo y dedicación su nombre “Hacia la Libertad por la Cultura”.

Magno Levi Moreno Chiguila.-

AGRADECIMIENTOS

A DIOS: Por haberme mostrado el camino correcto desde el comienzo de mi estudio, por haberme iluminado, darme la sabiduría y la inteligencia necesaria para obtener los conocimientos de mi carrera, por haberme acompañado y darme fuerzas a lo largo de la vida para superar cada obstáculo interpuesto en el camino. Tengo la satisfacción de llegar a ser un profesional porque era su voluntad así como se describe en la palabra de Dios en I Tesalonicenses 5:18, “dar gracias en todo, porque esta es la voluntad de Dios para vosotros en Cristo Jesús” por tal razón gracias te doy Señor y comparto el éxito obtenido contigo.-

A MIS PADRES: Rigoberto Salvador Sandoval y María Vicenta Alas de Sandoval, por apoyarme, orientarme y comprender a lo largo de este arduo camino recorrido ya que sin la ayuda de ellos no lo hubiese podido lograr, por ser mi inspiración, para superarme, gracias por estar siempre conmigo en los buenos y difíciles momentos, a ustedes todo mi amor y agradecimiento.-

A MIS HERMANOS: Ronald Salvador Sandoval y María Estela Alas, que en su momento aportaron su granito de arena apoyándome en todo el tiempo que los necesitaba durante mi carrera.-

A MI CUÑADO: Mario Ernesto Hidalgo, por su apoyo y ayuda que tuvo para conmigo, por las palabras de ánimos que me ha mostrado siempre.

A MIS CATEDRATICOS: Licenciado Wilson Sagastume, Licenciado Javier Alemán, Licenciado Jorge Uriel Mazariego, Licenciada Flor de María Polanco de Ortíz, por haberme instruido en las aulas de clase y haber recibido

amplios conocimientos y valores que a lo largo de mi carrera como en vida como profesional servirán de mucho.-

A MI DOCENTE ASESOR Y METODÓLOGO: Lic. Miguel Ángel Dubón, por su orientación y apoyo tanto en mi vida personal como en la instrucción dentro y fuera de las aulas de clases, por la confianza y comprensión que deposito en este grupo de tesis. Por ser un gran amigo y docente muchas gracias, y que Dios lo bendiga.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS, Por darme la oportunidad de trabajar con ellos en nuestro tema de investigación, además por ser amigos fieles a lo largo de la carrera, por su confianza, compañerismo y amistad. Dios los bendiga, GRACIAS.-

A MI DOCENTE EN EDUCACION BASICA: Eduardo Rivera, por haberme apoyado y darme palabras de aliento, y haber mostrado su cariño e interés en que me formara como profesional, GRACIAS.-

A MI NOVIA: Claudia Beatriz Sandoval, por estar siempre conmigo en los buenos y malos momentos durante mi carrera, gracias por tener la paciencia de esperar el tiempo del cual no le daba en su momento, para que hoy compartamos el éxito de mi triunfo obtenido, GRACIAS.-

A MI AMIGA: Carmen López, por haberme apoyado en todo momento que la necesitaba, en lo moral y económico muchísimas gracias. Dios la bendiga.-

Romario Meguiver Sandoval Herrera.-



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1. Justificación	1
1.2. Planteamiento del Problema	2
1.3. Objetivos	7
1.3.1. Objetivo General	7
1.3.2. Objetivos Específicos	7
1.4. Preguntas de la investigación	7
1.5. Consideraciones Éticas para la Investigación	8

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Marco Histórico	9
2.1.1. Grecia . . . . .	.10
2.1.2. Roma . . . . .	.12
2.1.3. España . . . . .	.14
2.1.4. Mesoamérica . . . . .	.16
2.1.5. Latinoamérica . . . . .	.19
2.1.6. El Salvador . . . . .	.21



2.2. La Descentralización en El Salvador como un factor influyente en la evolución de la competencia de los gobiernos locales	.	.	.27
2.3. Marco Doctrinario	.	.	.35
2.3.1. Características del municipio	.	.	.36
2.4. Elementos del municipio	.	.	.36
2.4.1. Unidad Política Administrativa Primaria	.	.	.37
2.4.2. Establecimiento de un territorio determinado	.	.	.38
2.4.3. Sociedad Local	.	.	.38
2.4.4. Gobierno Local	.	.	.39
2.4.5. Ordenamiento Jurídico	.	.	.40
2.4.6. Poder, autoridad y autonomía municipal	.	.	.41
2.5. Objetivos de la Municipalidad	.	.	.42
2.6. Competencia Municipal	.	.	.45
2.6.1. Sistema de Competencia Enumerada	.	.	.45
2.6.2. Sistema de Clausula General	.	.	.46
2.7. Algunas Competencias Municipales	.	.	.50
2.7.1. Políticas	.	.	.50
2.7.2. Administrativas	.	.	.51
2.7.3. Financieras	.	.	.54
2.8. Clasificación de los Conflictos de Competencia	.	.	.55
2.9. Marco Legal	.	.	.57
2.9.1. Constitución de la República	.	.	.58
2.9.2. Convenios y acuerdos nacionales e internacionales	.	.	.62



2.9.3. Código Municipal	.	.	.	.	.63
2.9.4. Ley General Tributaria Municipal	.	.	.	.	.73
2.9.5. Ley de creación del FODES	.	.	.	.	.75
2.9.6. Otras leyes y reglamentos aplicables	.	.	.	.	.78
2.9.7. Instrumentos jurídicos emitidos por las municipalidades	.	.	.	.	.79
2.9.7.1. Ordenanzas	.	.	.	.	.80
2.9.7.2. Reglamentos	.	.	.	.	.80
2.9.7.3 Acuerdos	.	.	.	.	.81
2.9.8. Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	.	.	.	.	.81
2.10. Marco Conceptual	.	.	.	.	.86

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Metodología o tipo de estudio	.	.	.	.	.97
3.2. Sobre el anteproyecto	.	.	.	.	.97
3.3. Especificación del universo muestra	.	.	.	.	.98
3.3.1. Universo	.	.	.	.	.98
3.3.2. Muestra	.	.	.	.	.98
3.4. Técnica para la investigación	.	.	.	.	.98
3.4.1. La Técnica	.	.	.	.	.98
3.4.2. Para vaciar y analizar la información	.	.	.	.	.99
3.4.3. Triangulación de la Información	.	.	.	.	100



3.5. Instrumentos para la investigación	100
3.5.1. El instrumento	100
3.5.2. El Cuestionario	101

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

4.1. Matrices de vaciado de datos obtenidos e interpretación de los resultados	103
--	-----

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	127
Recomendaciones	131
BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	***



INTRODUCCIÓN

En El Salvador una de las ramas del derecho a la que menos se le toma importancia es al Derecho Municipal, esto se debe a la falta de interés del legislador, juristas y doctrinarios, al hacer estudios o análisis en cuanto a temas que traten sobre la mencionada rama del Derecho. Es por ello que en El Salvador no se cuenta con la suficiente información sobre Derecho Municipal, lo cual conlleva a tener un pobre conocimiento de la misma; a contrario sensu, si se le diera la relevancia e importancia que se merece, se contara con municipios con un alto grado de desarrollo económico, administrativo y técnico, a través de la municipalidad, por cuanto se tendría actualizado el que hacer municipal y por ende un mejor nivel de vida de los habitantes del mismo.

Del Derecho Municipal se desglosan temas de suma importancia para ésta investigación, como lo es la autonomía municipal, la competencia municipal, entre otros; los cuales están fijados y desarrollados en la Constitución de la República y en las leyes secundarias, cuya correcta aplicación queda en duda, es por ello que se tiene la necesidad de retomar y profundizar en estos temas a través de un estudio que esté orientado al análisis de los factores que afectan la correcta aplicación de estas leyes.

El desarrollo de la labor investigativa, demanda indagar sobre “**La Competencia Municipal**”, entendiéndose ésta como el conjunto de atribuciones que en forma expresa le confiere a los municipios la Constitución de la República y las leyes secundarias. Considerando que en ocasiones los distintos ministerios



que conforman el Órgano Ejecutivo cuentan con similares atribuciones, pudiendo generar conflictos de competencia, entre el gobierno central y el gobierno local.

Es por ello que el trabajo de investigación se realizó con la observancia de una estructura, planteada por el método científico y en ese orden se ha diseñado en capítulos, los que se detallan así: En el capítulo I, se detalla la justificación, que contiene las razones de escogitación del tema por parte del grupo ejecutor, que orientan el proceso investigativo, asimismo el planteamiento del problema, en el cual se desarrolla la problemática que es objeto de estudio. El capítulo II, es el Marco Teórico, conformado por el marco histórico, donde se encuentran las generalidades del fenómeno de la competencia municipal, en la historia desde el nacimiento de los municipios, hasta llegar al punto en que hoy en día se encuentran y las potestades que a través del tiempo se le han venido otorgando por el derecho mismo.

Además se cuenta con el marco doctrinario, donde se establece el punto de vista de los autores que en su momento han escrito sobre el municipio, la municipalidad, la autonomía municipal, entre otros temas, abarcando aquellos puntos que influyen en la problemática que a través de ésta investigación se analizan. También se encuentra el marco legal, en éste se ha plasmado el fundamento jurídico para la investigación, tomando en cuenta en primer lugar los preceptos constitucionales, luego lo establecido en convenios y leyes secundarias, finalizando con otros instrumentos jurídicos aplicables al tema. Al final de este capítulo se encuentra el marco conceptual, en el cual se han plasmado aquellas



palabras que obtienen un alto grado de importancia en la investigación, las cuales servirán para una mejor comprensión del tema investigado.

Encontrando en el capítulo III, la Metodología de la Investigación, donde se describe cada una de las etapas que integran éste trabajo; estableciendo de ésta manera el método utilizado, el cual es el cualitativo, especificando que la técnica a utilizar para la investigación de campo es la entrevista en profundidad, la que se les realiza a las personas detalladas en la muestra; y el instrumento a emplear para la ejecución de la técnica es el cuestionario, el cual está compuesto por una serie de preguntas claves que induzcan a la comprobación de los objetivos.

Para poder interpretar los datos recolectados en la investigación se hará uso de la triangulación de la información, para poder obtener así los resultados esperados sobre el tema referente a la competencia municipal, dándole a la investigación un enfoque desde el punto de vista jurídico.

En el capítulo IV, aparecen los resultados del estudio, interpretados desde un enfoque cualitativo. Finalizando con el capítulo número V, donde se encuentran las conclusiones derivadas de los resultados, en donde aparecen los hallazgos de la investigación más significativos, específicamente relacionados a los objetivos, y preguntas de estudio, para finalizar así con las recomendaciones desde un punto de vista jurídico.

Se anexan todos los instrumentos de investigación, que posibilitan la comprensión del complejo tema de la competencia municipal.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA



1.1. JUSTIFICACIÓN

El municipio es el núcleo de la convivencia de la ciudadanía; La misión de la municipalidad es la de desarrollar, orientar y ordenar la vida social, economía, política de todos los habitantes que residan dentro de la jurisdicción del municipio. La municipalidad está orientada a satisfacer las diversas necesidades colectivas que se presentan, ésta es el órgano representativo del municipio, tiene que operar regida por un ordenamiento que se ajuste a su propia naturaleza y que le permita operar bajo un sistema con el cual pueda desarrollar de la mejor manera su función política, administrativa, económica, cultural y social, tomando en cuenta que la municipalidad se debe abocar a la búsqueda del bien común.

La finalidad o idea de un trabajo de investigación, es la de detectar un problema que esté afectando a una comunidad y que el mismo no haya sido explorado con carácter científico, es decir, utilizando la estructura que los métodos señalan para este tipo de tareas, con miras a poner en evidencia de manera explícita el problema, así como plantear recomendaciones y ser propositivo, esto a través de las recomendaciones que colaboren a su solución.

De esta forma es importante conocer cuáles son las atribuciones que le concede la Constitucional de la República y por ende el Código Municipal a los gobiernos locales, para reconocer cuales son los límites jurisdiccionales en los que puede actuar y en cuales se encuentra restringido, y si debe someterse a lo que ordenen las autoridades del gobierno central.



Además se ha tomado a bien realizar la investigación sobre esta temática debido a la creciente problemática que se ha venido generando entre las autoridades centrales y locales, tomando en cuenta que esta problemática se puede generar por diferentes circunstancias, entre ellas se encuentran, los vacíos legales, ambigüedad de la ley, mala interpretación de la ley, hasta llegar al abuso de competencia, generando así, los conflictos, los cuales pueden afectar a los grupos más vulnerables, que lastimosamente es la mayoría de la población de un municipio, ya que impiden el normal desarrollo de los programas sociales, culturales, morales políticos e incluso religiosos, que se intenten implementar en una comunidad.

Otra de las razones que incentivan a realizar la presente investigación es que en muchas ocasiones este tipo de problemas tienden a obstaculizar el cumplimiento de los fines u objetivos trazados en un período determinado, por parte del gobierno local, dicha obstaculización se suscita principalmente cuando existe cambio de autoridad en el gobierno central, en el caso que pertenece a un partido político distinto del que gobierna en el municipio. En consecuencia, éste cambio genera una política de gobierno central en contraposición a la plataforma de gobierno municipal y viceversa, la cual puede incidir positiva o negativamente entre sí.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

ANÁLISIS GENERAL SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL



Desde sus orígenes el hombre se ha asociado, constituyendo núcleos sociales, con miras a la consecución de satisfacer las necesidades que dentro de la colectividad se le han ido generando. El municipio es una organización humana que surge en una etapa de la evolución y desarrollo de la humanidad, como lo fue la época esclavista en Roma, como un medio de subordinación, una manera eficaz y sigilosa de poder lograr el gran cometido, el cual era extender su territorio y consolidarse como un gran imperio por medio de los municipios, y de esta manera hacerse más fuerte, concentrar el poder, tener protegido al reino, defender al emperador y tener un medio de control contra los asentamientos bajo su dominio; se puede decir que esas fueron las finalidades u objetivos más relevantes por lo que fue adoptado ese tipo de organización política.

Con el tiempo el municipio se ha venido transformando y teniendo otras finalidades que se orientan a la búsqueda del bien común de los habitantes de su territorio y convirtiéndose como un medio para la materialización de la autonomía municipal, la que fue incorporada en la Constitución de la República de El Salvador del año de 1962, y por mandato de ésta se crea la Ley del Ramo Municipal, cuerpo legal que coloca al gobierno local en evidente subordinación con el gobierno central, y fue así que la autonomía municipal no fue materializada, ya que la municipalidad tenía que someterse en forma casi total por el plan de gobierno que implementaría en su momento el gobierno central; y fue hasta la Constitución de la República del año de 1983 que se retoma la famosa autonomía municipal y se desarrolla con la creación del Código Municipal, cuerpo legal que sustituyó a la Ley del Ramo Municipal. En éste código es que se le concede



claramente competencias o facultades al municipio, sobre cómo debe de desenvolverse en actividades propias de la vida local u otras que le atribuyan otras leyes.

La competencia en términos generales se define como una atribución, potestad, incumbencia, idoneidad, aptitud o capacidad para conocer una autoridad, una materia o asunto. Es en esa línea de ideas, que se considera a la competencia municipal como un conjunto de atribuciones que en forma expresa se confiere a los municipios por medios como la Constitución de la República, los Tratados, las leyes y los reglamentos. Es decir que la competencia municipal, se puede ver como un poder legal atribuido al órgano encargado de la administración del municipio, (La Municipalidad), para actuar, decidir o ejecutar sus proyectos, planes, programas, entre otros.

Algunas de las atribuciones que contempla la Constitución de la República de El Salvador, para los gobiernos locales son: la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rurales de la localidad, promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades; la prestación de servicios de la policía municipal, la regulación de las actividades de los establecimientos comerciales, industriales, de servicios y otros similares; el impulso del turismo interno y externo, y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, playas y demás sitios propios del municipio.



Pero es el caso que en el desarrollo de la gestión, el gobierno local, planifica sus actividades descoordinadas con las del gobierno central, basándose en que tiene autonomía con relación al gobierno central, o viceversa, el gobierno central, ejecuta proyectos contraviniendo la autonomía de la municipalidad, en otros casos, cuando el ciudadano presenta una problemática, tanto el gobierno local o el gobierno central, no le dan solución alegando que no es de su competencia solucionar ese problema, dando lugar así a lo que se puede llamar un conflicto de competencias, resultando importante conocer las diferentes circunstancias que contribuyen a la problemática surgida entre estos y la forma en que estas afecta directa e indirecta a los habitantes que residen en los respectivos territorios.

Se podría argumentar que esto surge en razón que los gobiernos locales en su afán de adquirir mayor poder del otorgado por la ley, realiza una interpretación a su conveniencia, tal como se afirmó anteriormente, dejando a un lado que la Constitución de la República de El Salvador, ordena una labor de cooperación entre sí, tal como lo establece el artículo doscientos tres, inciso segundo que literalmente establece “Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional”. Así mismo el artículo doscientos seis parte final establece “Las instituciones del estado deberán colaborar con la municipalidad en el desarrollo de los mismos. (Planes de desarrollo del Municipio)”.

En ese sentido se puede observar que el cuerpo legal primario regula una cooperación mutua, en consecuencia de ello, se está dejando de lado otro



mandato constitucional que nace en el artículo ochenta y seis, que establece, “El poder público emana del pueblo. Los órganos del gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen ésta constitución y las leyes, las atribuciones de los órganos de gobierno son indelegables, pero estos colaboran entre sí en el ejercicio de las funciones públicas. ”

Haciendo un análisis de las referidas disposiciones constitucionales, es de hacer énfasis que, si bien es cierto habla de órganos de gobierno se podría aplicar de igual forma para los gobiernos locales, ya que la idea de los artículos citados es la cooperación mutua que debe de existir entre ambos gobiernos, (Local y Central), sin dejar de lado que el Artículo uno, inciso primero de la Constitución, el cual establece que, “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, que está orientada para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y el bien común”.

En ese sentido es que será medular en la presente investigación examinar cuales son las causas que generan esas contradicciones, a través del análisis legal, realizando a su vez un contraste con la realidad del país.

Enunciado del problema.

El problema objeto de la investigación se resumen con una interrogante, que constituye su enunciado y el que se plantea así: ¿Confiere la autonomía municipal una independencia absoluta a los gobiernos locales, teniendo en consecuencia sus propias facultades, distintas a las del gobierno central?



1.3. OBJETIVOS

La vida y las tareas que nos planteamos desarrollar tanto personal, profesional y académicamente se hacen planteándose objetivos, siendo trascendental al que se le llama general y los específicos que prácticamente constituyen el camino para el logro del primero.

1.3.1. Objetivo General

- Examinar la incidencia de la competencia municipal, en relación a los planes del gobierno central.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar la competencia de la municipalidad con relación a su autonomía.
- Estudiar las facultades de las municipalidades, producto de la competencia municipal.

1.4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Es absoluta la autonomía que la Constitución concede a las municipalidades?
2. ¿Cuál es la ubicación del municipio en la organización política geográfica?
3. ¿Está obligado el gobierno local a observar los planes del gobierno central, para la elaboración de sus respectivos proyectos?
4. ¿Existen conflictos de competencia entre el gobierno local y el gobierno central?



5. ¿Los conflictos de competencia son creados por la diversidad de leyes que conceden similares facultades?
6. ¿Influye la filiación política en la administración de las instituciones del Estado?
7. ¿En qué afecta los conflictos de competencia entre las autoridades del Estado?

1.5. CONSIDERACIONES ÉTICAS PARA LA INVESTIGACIÓN.

El ejercicio de la investigación científica y el uso del conocimiento producido por la ciencia demandan conductas éticas en el investigador. En este contexto el equipo investigador ha tenido como principio fundamental el respeto a la dignidad de las personas como parte constitutiva del proceso de indagación.

En ese sentido la información que se recopiló es manejada en el marco del principio de la confidencialidad, respeto de los contextos y opiniones que viertan las fuentes de información, evitando prejuicios, desvalorización, y críticas. Se garantiza que la información obtenida será fundamentada en los procedimientos técnicos, científicos de la investigación cualitativa, pero sobre todo en la ética humana, que implica la búsqueda de la verdad por todos los medios lícitos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO



2.1. MARCO HISTÓRICO.

Al analizar un tema tan complejo pero esencial en una sociedad, como lo es la competencia municipal, es necesario comenzar a estudiar la génesis del municipio, porque se parte de la idea de que para que existan competencias o atribuciones, es necesario que exista la entidad que va a adquirir dichas competencias, y por ello es oportuno realizar un estudio de la evolución que ha tenido a través de la historia el municipio y con él la municipalidad y su ordenamiento jurídico que imbitamente le atribuye las diferentes facultades, se remonta a la antigüedad, tratando de determinar en qué momento se empezaron a formar los elementos que necesariamente constituyen el municipio, aclarando que es difícil determinar la época de su nacimiento, pues al igual que el Estado, no se tiene datos concretos de la fecha de su creación; Pero en la historia se encuentran opiniones encontradas, en el sentido que no existe una uniformidad al respecto de la época de nacimiento de la institución municipal.

Para Salvador Antonio Leal Osorio¹ sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma. Munro y Carmona Romay² sostienen que ello ocurrió con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a la polis griega como Estado-ciudad mientras que los demos eran los municipios.

¹ Dialéctica del municipio. Nomogémia municipal, tesis de doctorado, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962; "Revista de la Facultad de derecho", Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, n° 9, sept-dic. 1963 ps. 103 a 172.

² Citas de Salvador Antonio Leal Osorio, ob. Cit., ps. 118,123 y124.



Posada³, Bielsa⁴ y la mayoría de los autores opinan que se originó en el momento de la expansión de Roma; Pero para profundizar más en la temática en primer lugar se remonta a estudiar la organización política y geográfica en Grecia, luego Roma, posteriormente España, culminando con Mesoamérica y Latinoamérica, hasta ubicarnos en El Salvador.

2.1.1. GRECIA

Es en Grecia, con su sistema de Ciudades Estados, donde encontramos los elementos constitutivos de lo que sería el municipio, los que aún en la actual época nos sirven para identificar el municipio moderno de otros entes del poder como el Estado mismo.⁵ El tipo de sistema indicado tuvo su origen en la evolución de las distintas formas de asociación humana, como son el clan y Phyles o Tribus; Quienes se organizaron políticamente en pequeños Estados independientes unos de otros, cuyos asientos eran alrededor o cerca de alguna formación natural, que les permitiera defenderse de las tribus enemigas.

Inicialmente se constituyó la “Ciudad Alta”, en la cual edificaban los templos, palacios de los Reyes y edificios públicos. Alrededor de estos formaban otras ciudades habitadas por los campesinos, siervos, comerciantes y artesanos. La primera era la Ciudad Alta o Polis y la segunda era el Asty. Estas dos ciudades con el transcurrir del tiempo debido a la expansión de los mismos llegaron a formar una sola ciudad la cual en conjunto es conocida como POLIS.

³ Ob. Cit. P. 37.

⁴ Principios del Régimen municipal, Lajouane y Cía., Bs. As., 1930, p. 27.

⁵ Díaz, Aronette. La AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS, Tesis Doctoral, San Salvador, 1977, p.8.



Grecia estaba dividida en varias repúblicas independientes, en las que se puede afirmar sin temor alguno que la soberanía residía en el pueblo de tal forma que se ejercía una democracia esclavista; Entre esas pequeñas republicas se mencionan como un ejemplo la organización de Atenas. El Ática estaba formado por pequeñas comunidades o municipios independientes, integrados estos por tribus o Phyles; La tribu estaba formada a su vez por las Fratias y éstas por las familias o antiguos clanes.⁶

En las Ciudades Estados encontramos los siguientes organismos: a) La Asamblea del Pueblo o Ecclesia y b) Senado. La Ecclesia era el organismo de máximo poder, mediante la cual el pueblo ejercía su poder directamente, estaba integrada por todos los ciudadanos con veinte años cumplidos. Se consideraban ciudadanos únicamente los hijos de padre y madre Ateniense. Debido a las grandes dimensiones que alcanzaba la asamblea del pueblo, se necesitaba de otro organismo intermedio que se encargara de preparar los proyectos que debía de conocer la asamblea, este era el Senado.

En principio éste se constituía por cuatrocientos miembros; cada tribu elegía entre los suyos a cien ciudadanos, número que fue aumentado paulatinamente, luego para la elección, esta se hacía por sorteo, y por ultimo solamente se exigía el requisito de contar con la edad de treinta años y sacar una haba blanca. El Sorteo consistía en que en un recipiente se depositaban diversas clases de semillas, y dentro de ellas se encontraba la semilla llamada Haba

⁶ Díaz, Aronette. Ob Cit. p. 9.



Blanca, y quien saliera favorecido sacando esta semilla, formaría parte del senado.

Las ciudades helenas, estaban formadas por una comunidad, que residía dentro de un territorio determinado, con las necesidades comunitarias, y que tenían vida independiente en relación a la Ciudad Estado. Podemos decir que acá encontramos las formas embrionarias del municipio por la forma en que se integraban los organismos de decisiones política-administrativas, y por los mecanismos de que hacían uso estos organismos para ejercer el gobierno de la Polis. No podemos hablar de similitud de la polis con el municipio moderno, pues en aquella era la estructura de poder máxima del sistema político griego, mientras que el municipio actualmente se caracteriza fundamentalmente por constituir un órgano intermedio autónomo que presupone la existencia de otras estructuras con las que se interrelaciona.

2.1.2. ROMA.

En Roma podemos localizar al municipio ya definido, este era una ciudad principal y libre que era administrada por su propio órgano jurídico. Los habitantes del municipio gozaban del derecho de contar con la ciudadanía romana, pagando a Roma determinados tributos, debiendo además proporcionar una dotación de hombres que sirvieran en el ejército. El Municipio, su nombre deriva de Roma y fue por ella aplicado a determinadas circunscripciones creadas por su genio para dar cima a la gran empresa de consolidar la conquista de esos territorios. El pueblo Romano de amplia comprensión política, fincó su poderío de un régimen de



variedad local, que le permitía incorporarlos a su organización y poder así alcanzar una dominación estable.⁷

Fue una decisión inteligente por parte de los Romanos permitir a algunas ciudades sometidas a su imperio, una cierta modalidad de auto gobierno, estas ciudades fueron denominadas “Municipium” los habitantes de ellas recibieron el nombre de “cives municipales”, gozando estos de los derechos de la ciudadanía romana, entre los cuales tenían la facultad de elegir entre ellos mismos su propio gobierno; aunque lo anterior, no implicaba que se liberaran del sometimiento romano pero, significó el fundamento del florecimiento del imperio Romano.

El gobierno de las ciudades Romanas lo constituían por lo general la Curia y el Comicio. La Curia era un cuerpo eminentemente político, electivo e integrado por cien miembros llamados Curiales, el Comicio era integrado por los Cives municipales a cuyo cargo estaba la elección de los Magistrados y vetar las leyes.

Los funcionarios públicos ejercían las siguientes atribuciones:

- Los que presidían la curia y asambleas populares, se les recomendaba vigilar por la legalidad de las elecciones y administraban la municipalidad;
- Otros tenían las funciones de la policía y de orden en las calles y plazas; se les encomendaba la custodia y manejo de la hacienda local;
- Luego encontramos a aquellos que se encargaban de formar y corregir el censo.⁸

⁷ Garay, Ricardo Alfonso, FINANZAS MUNICIPALES, Tesis Doctoral, San Salvador, 1968 P. 1.

⁸ Chávez Mena, Ob. Cit. P. 5.



2.1.3. ESPAÑA

Como producto del expansionismo del imperio Romano, España fue sometida por aquel; y como consecuencia, se estableció en la península Ibérica el municipio al estilo de Roma, implantándose las siguientes categorías de ciudades:

- a) Libres: las cuales tenían plena autonomía.
- b) Estipendarias: eran aquellas que estaban sujetas al pago de los correspondientes impuestos y sometidas al gobernador Romano.
- c) Federadas: estas eran igual que las libres, sólo que con obligaciones militares y fiscales unidas a Roma mediante un pacto.
- d) Colonias: circunscripciones fundadas por roma, pobladas por sus propios ciudadanos, que gozaban de los derechos del ciudadano Romano; y,
- e) Municipios: ciudades libres y federadas con ciertos derechos de propios ciudadanos y plena autonomía. Los habitantes de estas ciudades gozaron de juscomertium y del jusconnubiun, pero no del jussufragium.⁹

La mayoría de las ciudades españolas se organizaban por los pueblos del norte, los visigodos, pero no obstante lo anterior estos adoptaron la organización Romana, y el municipio conservó siempre la misma estructura administrativa y la autonomía de que gozaba en la época de la dominación Romana. Los visigodos llevan la modalidad de institucionalizar la asamblea de los hombres libres de cada lugar, la cual tendía a resolver las cuestiones de límites territoriales y eran testigos en la ejecución de las penas.

⁹ Garay, Ricardo Alfonso. Ob. Cit. P. 2.



Como instrumento de lucha contra los árabes durante la reconquista los españoles estimularon el nacimiento de poblaciones cercanas a la frontera las que fueron dotadas de: “fueros”, estos fueron clasificados en “fueros breves”, que regulaban las relaciones de la ciudad con los monarcas; “fueros extensos”, o código de administración municipal y “cartas pueblas” que dotaban a las ciudades recién fundadas de libertades y privilegios.¹⁰

Lo más interesante al respecto, es que en esta época los municipios realizaron una actividad eminentemente política a través del consejo medieval español, situación que los diferencia del municipio romano lo cual era esencialmente administrativo. Los consejos medievales españoles, al principio eran asambleas libres; posteriormente, este se fue sustituyendo por una modalidad de consejo cerrado que los integraban personas que eran elegidas por todos los vecinos, lo que implicó el ejercicio de la democracia representativa.

El municipio español entra en la decadencia, al iniciarse, en España el régimen absolutista de Carlos V. Se implanta un régimen con tendencia centralista y así surgen gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, a quienes se les dio posición de los poderes locales como representantes del poder central; surgen disposiciones tendientes a organizar de manera uniforme el sistema municipal, consolidándose en un sistema eminentemente centralista.

¹⁰ Giordano, Juan Manuel. EL MUNICIPIO Y LA MUNICIPALIDAD. San Salvador.1988.p.6.



En el campo político, los municipios españoles nos dieron los principios que aún nuestra vida política toma en cuenta, entre ellos: la libertad de personas, de la propiedad, del trabajo, inviolabilidad del domicilio, tolerancia religiosa, unidad de fuerzas e igualdad de derechos civiles y políticos.

2.1.4. MESOAMÉRICA

Se toma como objeto de estudio a los aztecas, quienes constituían una cultura más avanzada de la región, teniendo similares características, solamente con unas variantes. Su organización política y social estaba formada por varios niveles. En primer lugar tenemos la familia nuclear, conformada por la pareja y sus hijos, y esta era la forma más elemental de organización; cuyas funciones eran la procreación, educación de los niños, producción y consumo de alimentos, utilizando una definida división del trabajo entre cada uno de sus miembros. Luego la otra categoría estaba formada por las familias, sus hermanos casados, etc.

El Calpulli, estaba compuesto por conjuntos de familias, integradas generalmente de varios cientos de personas. Esta unidad corporativa consistía en una unidad física, territorial y como un grupo social organizado. Las tierras del calpulli eran poseídas en forma comunal, distribuidas entre el conjunto de familias, es decir la propiedad de la tierra era comunal, las diferentes familias únicamente podían gozar del usufructo; Pero, en caso de venta o alquiler de la tierra, solamente el calpulli como institución podía realizar tal tipo de contratos.

El calpulli fue una unidad de administración política, era regido por un consejo, el cual estaba formado por personas del conjunto de familias, y era



presidido por un jefe, seleccionado entre los miembros del mismo consejo. Dentro de las atribuciones que ostentaba el calpulli funcionaba como una unidad recolectora de impuestos, comunidad de trabajos fatigosos y como un régimen militar.

Además, existía en aquella época una organización mayor, que ejercía dominio sobre el calpulli, la cual era el Estado. Dichos Estados eran pequeños antes del expansionismo azteca, eran cincuenta o sesenta Estados, ocupaban aproximadamente de cincuenta a sesenta millas cuadradas de territorio geográfico, estaban formados por un pueblo central, con una población de miles de habitantes, y el capulli rural era el resto de los habitantes del Estado. Al jefe de estado se le denominaba Tlatoani, o Taltoque, al cual todos los jefes de los capullis, le daban obediencia, respeto y obligaciones de tipo fiscal. Su posición era fija dentro de un linaje dado. Este cargo se sucedía de padre a hijo; en otros casos primero se sucedía a los hermanos y luego pasaba al hijo mayor del hermano mayor. En otros se elegía entre los hijos y el hermano del Tlatoani fallecido.

El Tlatoani tenía un poder considerable, nombraba a todos los burócratas menores, promovía hombres para estatus militares mayores, organizaba campañas militares y era quien distribuía los botines o tributos; recaudaba los impuestos por trabajos, servicios militares, y bienes por parte de quienes le daban apoyo; tenía sus propiedades privadas manejadas por sirvientes; él era la corte decisiva para la apelación en casos judiciales; y era el jefe titular del culto religioso y también del mercado del pueblo.



Las múltiples funciones del jefe de Estado eran delegadas en otros funcionarios, los cuales la mayoría eran por nombramientos y eran elegidos entre dos clases, el Pilli y los Guerreros Profesionales. La sociedad azteca estaba dividida en clases sociales, entre ellas se encontraban Los Plebeyos, que era la masa de la población y Los Meyequés o Sirvientes.

Los Plebeyos podían optar a cargos políticos, únicamente con producto de premios por hazañas militares. Los hijos de los Pilli y los Tecuhtli, podían ingresar a los colegios religiosos, denominados Calme Cac, donde podían recibir educación para desempeñarse como sacerdotes o administradores políticos. También podían ingresar a estos colegios ciertos Plebeyos influyentes, como los hijos de mercaderes y artesanos ricos; Los mercaderes estaban organizados, formaban una asociación comercial cuyo centro estaba en Tenochtitlán. Ellos tenían como función organizar y administrar los mercados de los pueblos.

El expansionismo obligo a los aztecas a crear organismos intermedios de organización territorial y administrativa, pues era alto el número de Estados conquistados, oscilando la cantidad de cuatrocientos a quinientos. Las tierra conquistadas se organizó en provincias, una de cuyos pueblos era la capital, en esta se colocó un gobernador recaudador de impuestos, su función era supervisar la recaudación, almacenamiento y disposición del tributo, estos servían como corte de apelación en los casos judiciales de mayor importancia. Las culturas mesoamericanas, se caracterizaron por que sus estructuras básicas de organización política y social descansaban sobre la base de la propiedad colectiva.



2.1.5. LATINOAMÉRICA.

Los municipios latinoamericanos tuvieron su origen en el municipio Español. En la época de la colonización de Latinoamérica, por parte de España, la organización municipal estaba apuntando hacia la decadencia, pues el poder real se había robustecido, desplazando a la nobleza, haciendo uso como instrumento para ello, del mismo municipio. Una vez logrado su objetivo, ya no le convenía continuar el municipalismo, pues este podía convertirse en su peor enemigo; y, es así como el Rey comenzó a intervenir en la organización municipal, designando funcionarios que los representara ejerciendo su autoridad, a pesar que la estructura jurídica del municipio, no le otorga a este mayores libertades en el aspecto legal, por lo que se dio una tendencia en Latinoamérica de su politización, lo cual devenía de su propia naturaleza, caracterizada tiempo atrás por la amplia participación popular; siendo así como podemos verificar que en un determinado momento a la municipalidad se le organizó con cierto grado de autonomía, tratando de independizarse del gobierno central, al extremo de que en algunos momentos era casi imposible para la corona poder influenciar a sus municipios.

Al inicio de la conquista encontramos como el conquistador, a medida que va sometiendo los pueblos indígenas, sin ninguna dilatación procede a nombrar las personas que iban a tener a su cargo la administración de la misma, siendo este por lo general parientes o muy amigos del conquistador; pero a medida que los pueblos van siendo sometidos a la corona y pacificándose la situación varía, la forma de integrar los cabildos, de tal manera que unas veces se elegían las



autoridades, otras el cargo de regidor se daba como una merced, así como también hubo épocas que se vendían al mejor postor¹¹.

En aquella época los Reyes de España comenzaron por nombrar gobernadores, cuya misión era organizar el aspecto comercial y administrativo de las nuevas colonias, para lo cual crearon un organismo compuesto de los siguientes elementos: un corregidor, alcaldes mayores y ordinarios, regidores, procurador, fiel ejecutor, mayordomos, alguaciles mayores, alguaciles menores, alférez y otros empleados de menor importancia. Los funcionarios de mayor importancia eran los regidores, pues era entre ellos que se hacía una elección de los demás cargos, los cuales ejercían distintas actividades municipales, siendo estas de dos tipos: judiciales y administrativas, las que consistían entre otras en la vigilancia de las obras públicas, y mercados, así como la elaboración de ordenanzas que eran mandadas al Virrey para su aprobación, las cuales tenían que ceñirse a las dadas por el Rey.

Las municipalidades en esa época gozaban de cierta independencia económica; muy a pesar de que no se trató de gravar a los vecinos, pues el municipio tenía bienes comunes y propios, los primeros eran de uso común de los vecinos, como las fuentes y plazas, los caminos y otros semejantes; y los segundos estaban constituidos por bienes rústicos o urbanos que se arrendaban por la municipalidad, y el producto de estos se destinaban para cubrir los gastos públicos. Solo en el caso de que estos ingresos no fueren suficientes, se recurría a

¹¹ Díaz, Aronette, Ob. Cit. P. 30 y 31.



los arbitrios, los cuales eran contribuciones o concesiones que hacia el Rey de lo que a él le correspondía de los tributos.

Como producto de la conquista de nuestras tierras, se produjo en el pueblo un gran sentimiento, ya que en esa época nunca se había dado el hecho de la dominación del hombre por el hombre, y aunado a ello la lejanía del Órgano Central, resultó que los Alcaldes electos que no contaban con la participación popular, iniciaron los movimientos políticos de autonomía, revelándose contra la autoridad que los había nombrado, exigiendo que al pueblo se le diera mayor participación para la elección de sus autoridades, esto influyó un sentir generalizado por parte de la clase dominante de aquella época, y fundamentado en la tendencia de la autonomía de los municipios, se produjera la independencia de la dominación española.

2.1.6. EL SALVADOR.

Para hablar del municipio y municipalidad en El Salvador, tenemos que comenzar por la época precolombina. En nuestra tierra, predominaban las tribus Pipiles quienes eran inmigrantes aztecas establecidos mucho tiempo antes de la llegada de los Españoles, a este lugar donde se establecieron le llamaron inicialmente “Nequepio”, transformándose luego en Cuzcatlán, Izalco, Apanecht, Ahuachapán, Tehuacán, Apastepequeth, Guacotectli. Se ignora si estos eran independientes o si formaban una o más nacionalidades, lo único que se sabe es que el Señorío de Cuzcatlán gozaba de cierta supremacía, por ser más extenso su poder, hasta el grado de que a toda la región se le denominó con su nombre. No



había en el territorio salvadoreño ningún emperador o rey, solamente caciques, siendo Cuzcatlán el único Señorío. Entre sus jefes descollaron Guatmichín, muerto trágicamente, y del cual fue sucesor Tutecotzimit, que creó un consejo y dio leyes de sucesión; éste comprendía al hijo mayor, en caso de que el concejo lo hallara competente. Las mujeres estaban excluidas del poder de sucesión.¹²

En virtud de que los pueblos se hacían la guerra constantemente, se dieron leyes para la defensa del territorio. El jefe del ejército era el hijo mayor del señor. Se establecieron tributos cuando había motivos para hacerlo, y al que impidiese su recaudación se le penaba con la muerte. Los puestos públicos se ganaban por medio de rigurosos ascensos. En el caso de que el rey no cumpliera con sus obligaciones, se le destituía, e incluso hasta lo mataban, las leyes se publicaban por medio de edictos. Los funcionarios se encargaban de llevarlos, tenían mosqueadores de plumas que les servían de credenciales. También habían mensajeros que a grandes gritos recorrían las poblaciones promulgando los decretos. Para llamar al pueblo se agitaba una vara que tenía un cascabel y entonces acudían los indios a obedecer los mandatos.¹³

Se tiene conocimientos que a fines del año de 1524 llegó una segunda expedición de los conquistadores a Cuzcatlán, la cual tuvo mejor éxito que la anterior. Existen pruebas de que cuando llegó esta expedición, la Villa de San Salvador estaba fundada. Se cree que fue capitaneada por Diego de Alvarado, saliendo de Guatemala en noviembre del año de 1524, llegando al Valle de

¹² Vidal, Manuel. *Nociones de Historia de Centro América*. San Salvador. 1970, 9ª Edic. Pág. 43 y 44.

¹³ Vidal, Manuel. *Ob. Cit.*, Pág. 45.



Suchitoto el 6 de diciembre del mismo año. Créese que se fundó en esos días la ciudad de San Salvador, en el paraje llamado La Bermuda, siendo su primer Alcalde Diego de Holguín.

Como podemos ver nuestros municipios tienen sus orígenes desde la época de la conquista, en la cual se fundaban los mismos, tomando como base los asentamientos humanos que hacían los españoles, los cuales se organizaban con el objeto de someter de una forma más factible a los pueblos conquistados. Así tenemos que don Jorge de Alvarado, para tener sujeta a Cuscatlán, quien dispuso la fundación de una Villa Española, llamada San Salvador por haberse ganado la última batalla el 6 de agosto del año de 1526, fecha en que se celebra la transfiguración del Señor.

En ese mismo año llegaron a Cuscatlán tres enviados de don Jorge de Alvarado, para tomar posesión de sus empleos en el gobierno de la ciudad así: Diego de Alvarado, con el cargo de Justicia Mayor y Teniente de toda la provincia; Antonio de Salazar y Juan de Aguilar, con los cargos de Alcaldes Auxiliares. Asimismo vinieron Pedro Gutiérrez de Guiñana, Santos García, Cristóbal Saluargo, Sancho de Figueroa, Gaspar de Zepeda y Narciso Quiroz, con el título de regidores. Como alguacil mayor figuraba Gonzalo Ortiz y como visitador de provincia, Gaspar de Zepeda y Francisco Quirós.¹⁴

Fueron tres los objetivos que se fijaban los españoles al fundar los municipios en nuestro país. El primero por ornato; luego para tener pueblos que

¹⁴ Ob. Cit., Pág. 91 y 92.



permitieran el ensanche del comercio, y, lo más importante, para facilitar el sometimiento y el subsiguiente proceso de pacificación de las comunidades indígenas. Así fueron fundados otros municipios tales como San Miguel el 8 de mayo del año de 1530, Sonsonate el 25 de diciembre del año de 1553, entre otros.

En la colonia y luego después de la independencia de España, se continuó fundando municipios, ascendiendo a los ya existentes a la categoría de villas, ciudades, u otorgándoles títulos honoríficos, por medio de leyes dictadas por la Asamblea Constituyente o Legislativa, o también por medio de decretos o acuerdo ejecutivos. Para crear un nuevo municipio se establecía como requisito mínimo, que el asentamiento contara por lo menos con doscientos habitantes.

En nuestro país a partir de la independencia de España, se contempló dentro de las diversas leyes primarias, la autonomía del municipio; pero las respectivas legislaciones secundarias, en ningún momento dieron vida a tal principio constitucional, y por el contrario siempre ha existido una tendencia hacia un Estado centralista, que adopta una conducta paternalista y de dominio total sobre el ejercicio de las funciones de las municipalidades.

La vigencia de la autonomía municipal en ese tiempo no se había dado bajo ninguna circunstancia, en virtud de que los gobiernos que habían estado en el poder fueron de corte totalitario y únicamente han atendido los intereses de la oligarquía, por lo que no le han dado importancia al hecho de que el pueblo esté atento de los diversos problemas que lo aquejan, y de que éste participe juntamente con los gobiernos locales para dar las soluciones del caso. Bajo este



concepto, en nuestro país las municipalidades solo se habían limitado a servir como un simple órgano dependiente del gobierno central al cual éste le encomendaba la prestación de determinados servicios públicos a nivel local. A partir de la vigencia de la Constitución del año de 1983, se planteó una nueva perspectiva para el futuro de las municipalidades, se realizaron cambios sustanciales en relación al ordenamiento jurídico que rige a éstas, los cuales se crearon con el fin de fortalecer el principio de la autonomía municipal. La mencionada Constitución viene a ser el resultado o una respuesta de los políticos de aquel entonces, que enfrentaban una severa crisis social, económica y política, producto del clamor de un pueblo, que luchaba por sus reivindicaciones, embarcándose en un proceso revolucionario. Este proceso encaminado a lograr instalar en nuestro país un gobierno popular que respondiera a las necesidades de la mayoría, y no fuera instrumento de la clase explotadora, que mantenía sometido y en paupérrimas condiciones de vida a nuestro pueblo.

La concientización del pueblo salvadoreño llegó a su clímax a fines de la década de los setenta, en donde ya cansado de tanta burla por parte de los gobiernos títeres que habían estado gobernando y sometiendo a nuestro pueblo; éste había decidido emprender una lucha armada para terminar con ese estado de cosas imperantes.

Ante tal expectativa la oligarquía, orientada por el imperialismo yanqui, depone al gobierno de turno e instaura una junta revolucionara de gobierno, integrada inicialmente por elementos identificados con las luchas populares, tratando de esta manera de detener o abortar el proceso revolucionario que a esas



alturas alcanzaba niveles superiores. Estos al detectar cuáles eran los verdaderos objetivos de la Fuerza Armada, al instalar ese gobierno, dieron paso a retirarse de la misma. Es así como luego, la Democracia Cristiana se presta al juego de las clases dominantes, y en una aptitud oportunista y alejada de los intereses del pueblo, hace un pacto con la Fuerza Armada, siendo sus máximos líderes los que pasan a integrar una nueva junta revolucionaria de gobierno.

Esta nueva junta implementaría una nueva serie de reformas o cambios de tipo “cosméticos”, en las estructuras existente en nuestro país, todo con el objeto de aliviar o contrarrestar las contradicciones de clase que habían alcanzado su máximo nivel en esa época. Como resultado de lo anterior dan paso a implementar un nuevo proceso de reforma agraria, la nacionalización de la banca, nacionalización del comercio exterior, y especialmente en la formulación de una nueva Constitución Política, que satisficiera los intereses de la clase dominante de nuestro país y además cumpliera con los lineamientos generales que comprendía el plan contrainsurgente de la fuerza armada.

Fue en ese contexto, que se hizo un reordenamiento de la Constitución de del año 1962, utilizándose una mejor técnica jurídica, e imprimiéndole los supuestos principios filosóficos que la alimentaban, encaminados a eliminar las contradicciones de clase existentes. Es en esta forma como en la Constitución del año de 1983 se hace énfasis en la autonomía de los municipios, y establece en el Art. 203 Inc. 1, que se regirá por una ley secundaria que asentara los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Es decir, tácitamente viene a dejar a un lado, la anacrónica Ley del



Ramo Municipal que había venido rigiendo a las municipalidades, y le da carta de nacimiento a una nueva ley secundaria que denominó “Código Municipal”.

La Ley del Ramo Municipal derogada, había sido tiempo atrás un eficaz instrumento de sujeción y manipulación de los gobiernos locales, por parte del gobierno central, lo cual le permitía a éste obtener una centralización bien marcada, anulando de hecho la autonomía de los municipios consagrada en la anterior Constitución de la República. Lo anterior redundaba en que el partido de gobierno mantuviera dominio total y absoluto sobre todos los municipios del país, lo que le facilitó el trabajo de la clase dominante para mantenerse en el poder, explotando a nuestro pueblo por varias décadas. Los municipios sometidos a esta manera, estaban atados y no se les daba lugar a las comunidades a exteriorizar sus manifestaciones de lucha por liberarse del yugo que les sujetaba.

Según la Constitución de la República actual, este nuevo Código Municipal y otras leyes que se decretarían posteriormente, tenían que venir a hacer realidad la autonomía de los municipios, sustentado en los principios dictados por la misma Constitución.

2.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SALVADOR COMO UN FACTOR INFLUYENTE EN LA EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Durante la Colonia la población se distribuyó de acuerdo a las necesidades productivas: La Hacienda y la Economía. La importancia de los municipios, su administración y su gestión, se daban en función de las unidades productivas, no



como entes protagónicos, sino como funciones necesarias para proveer de los servicios que eran demandados para el mejor desarrollo de las actividades productivas.

La municipalidad en ese momento histórico desarrolla el rol “Administrador”, con el fin de procurar en lo jurídico la interlocución para la Corona Española, iniciando con los Españoles colonizadores luego con los Criollos y finalizando, con los Ladinos e Indígenas. Además, desarrollaban funciones de “comunicación”, era el centro de difusión y creación de los valores y también era vocera oficial de las instituciones coloniales, a través de los cabildos abiertos.

La municipalidad constituía la unidad política menor en la organización del Gobierno Colonial, y en la mediación jurídica política entre la Monarquía y los súbditos individuales; para ello el gobierno municipal, estaba integrado por Regidores y Alcaldes. Estos últimos nombrados por instancias superiores de la dominación colonial.

En la época del nacimiento de El Salvador como Estado unitario, se dio preeminencia a una administración central fuerte, en detrimento del poder de las municipalidades que antes tenían y en su lugar se creó la figura del Gobernador, con atribuciones más o menos amplias, con jurisdicción territorial, pero, subordinada al gobierno central. El gobernador como agente del poder ejecutivo sustituía y dominaba a los Alcaldes no obstante ser estos de elección popular.

El sistema de distribución de facultades fue el de la Desconcentración. A principios del siglo XX el sistema se agudizó en un estricto centralismo que dejaba



a los gobiernos locales el papel de ejercer el dominio en sus espacios territoriales, bajo la dirección jerárquica de los gobernadores.

Con la década de los años cincuenta, se dieron dos fenómenos: Los Ministerios que por sus atribuciones debían tener cobertura nacional, fueron organizándose horizontalmente y montando dependencias regionales y departamentales. Paralelamente por el descredito de muchos gobiernos latinoamericanos, al que no escapaban los nacionales, los organismos financieros exigieron la creación de entidades autónomas que garantizan el destino de los créditos y la eficiencia de los servicios que prestarán, tales como agua, energía, etc.

A partir de entonces se hizo énfasis en la organización sectorial, en detrimento de la territorial. Los gobernadores dejaron de ser el canal para la transmisión de directivas de índole sectorial. Cada ministerio y autónoma lo hacía directamente. La incidencia del poder central continuo fuerte, los presupuestos y planes se decidían en el gobierno. Técnicamente funcionó una centralización desconcentrada.

Entrado los años setenta, los gobiernos centrales desgastados por el deterioro de las instituciones democráticas que habían propiciado para mantenerse en el poder y ante la incapacidad de la iniciativa gubernamental y privada para satisfacer las necesidades básicas de la población, concentraron grandes esfuerzos en el mejoramiento de su imagen, con proyectos de construcción de infraestructura básica dirigida desde el gobierno central, pero con



instrumentalización de los gobiernos municipales que cumplían el rol de convocar a los distintos sectores y personalidades locales y hacer propaganda previa a los actos de presencia, normalmente del Presidente de la República, al momento de inauguración de las obras.

Así se implementaron programas como “Gobierno Móvil, cancha por semana, etc.” Programas de gobiernos centrales en los que las municipalidades y comunidades proporcionaron una buena cantidad de su patrimonio representado principalmente por terrenos. Se hizo infraestructura, pero sin activar decisiones locales. Tampoco se dejó espacio para la sociedad civil.

El crecimiento sectorial de los Ministerios continuó desordenadamente, sin tomar en cuenta los aspectos territoriales. El esquema creó dificultades para la coordinación interministerial y de estos con las autoridades locales, necesarias para ejecutar planes de desarrollo, volviéndose disfuncional el sistema.

Los gobiernos de la década de los ochenta se caracterizan por el entendimiento con rivales políticos tradicionales y el aprovechamiento de la desventaja coyuntural nacional, para iniciar un proceso democratizador e introducir reformas que hasta entonces habían sido negadas por las fuerzas armadas y económicas nacionales y por los centros de poder político y económicos externos y dominantes en el área.

Así es como en el año de 1980 se comienzan las reformas agraria, bancaria y del comercio exterior. El gobierno de facto debería demostrar al mundo que



ejercía el gobierno y nada mejor para lograrlo, que el ejercicio de los gobiernos locales.

Inicialmente se consiguió nombrar concejos municipales en todos los municipios del país, que comenzaron ejerciendo sus funciones en sus asentamientos urbanos tradicionales. A medida que las fuerzas insurgentes comprendieron al contenido político de la medida, comenzaron a hostigar el ejercicio del gobierno local de diferentes maneras, recurriendo incluso al asesinato de alcaldes. Fue así como muchos concejos municipales trasladaron sus oficinas a otras ciudades mejor protegidas. El forcejeo antes relatado trajo como consecuencia una preocupación gubernamental por el desarrollo de los gobiernos locales, aunado a esto el bagaje ideológico del partido gobernante.

La política de descentralización y fortalecimiento municipal fue concebida para garantizar, tres grandes aspectos, en primer lugar, el equilibrio de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales a base de garantizarles a estos últimos el poder, autoridad y autonomía suficiente para que se convirtieran en los coordinadores del desarrollo local.

En segundo lugar, romper todo nexo jerárquico para con el gobierno central, reduciendo prácticamente a nada las atribuciones del gobernador departamental, determinando que el proceso descentralizador apuesta en buena parte a los municipios y es de carácter político-territorial.

En tercer lugar, fortalecer la política económica, administrativa y social de los gobiernos locales para que pudieran cumplir a cabalidad su rol en el equilibrio



democrático de fuerzas, convertirlas en polos de desarrollo económico, social y político y desempeñar eficientemente las atribuciones que las leyes ya le señalaban, ampliar la cobertura de las mismas y dar cobertura a otras nuevas, ya fuera por ley, por propia iniciativa o por acuerdos con el gobierno central mediante las cuales les trasladasen competencias.

Ningún gobierno de la década mencionada, planteó una política o plan de descentralización de sus propias funciones o de competencias sectoriales, como la educación, salud, agua, etc. Sino que se dedicaron a determinar funciones y atribuciones propias de los gobiernos locales y a crear los instrumentos necesarios.

La década de los ochenta se caracteriza por el cumplimiento y ejecución de los objetivos y estrategias de la política del país, de la siguiente manera:

- Se incorporaron a la Constitución de la República de El Salvador, los principios fundamentales de la política de descentralización, autonomía y fortalecimiento municipal que permitieran el desarrollo e implementación de los instrumentos de la misma.
- Se promulgó la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los municipios, y se cumplió, transfiriéndoles veinticinco millones de colones del fondo nacional, a los Gobiernos Locales.
- Se promulgó la Ley General Tributaria Municipal, que fija las normas generales que deben cumplirse en la creación y administración de impuestos, tasas y contribuciones.



- Se promulgó el Código Municipal, como instrumento jurídico-político de la política.
- Se promulgó la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, y se creó el Instituto-ISDEM.
- Se gestionó y se obtuvo cooperación y ayuda externa para impulsar el desarrollo de la política.
- Se aparejó a la política de descentralización y desarrollo municipal, el plan de municipalidades en acción, que ha influido decididamente en la capacidad de organización de las municipalidades y ha levantado el papel y credibilidad de los gobiernos locales.

En el año de 1989 por primera vez, un gobierno central plasmó en su plan de gobierno la política de descentralización y fortalecimiento municipal, pero inserta en una serie de temas y problemas económicos y sociales, íntimamente relacionado con la modernización del aparato estatal; todo dentro de la visión del nuevo modelo económico y social que se implementaría.

En El Salvador, como resultado de una comisión de expertos internacionales y sustentados en las prioridades del gobierno, se dio inicio al programa de modernización del Estado, planteando un conjunto de elementos constitutivos del marco de implementación de dicho proceso, es decir, de la reforma del Estado, que comenzarían a regir en el año de 1992.

Estos elementos fueron planteados de la siguiente forma:



- Limitación de funciones del Estado: Se concibe que el papel del Estado debe de ser subsidiario y que sus funciones deben ser normativas, reguladoras, promotoras, y facilitadoras de la actividad privada en los sectores productivos.
- Menor dimensión: Se desea reducir el excedente de personal.
- Ordenamiento institucional: Que resulte en estructuras y procedimientos eficientes y consistentes con el nuevo papel del Estado en la sociedad.
- Descentralización: Mayor descentralización y desconcentración en la prestación de servicios a la población, contando con el fortalecimiento administrativo y financiero y a la aplicación de cobertura de los gobiernos municipales.
- Gerencia eficiente y eficaz: Relacionada la eficiencia al poder realizar cierta actividad, en cambio la eficacia, está relacionada con el poder hacer bien dicha actividad.
- Convergencia Administrativa: Integración de las tres administraciones públicas existentes en la actualidad, vale decir por presupuestos, ordinarios, extraordinarios y autónomos.

En las estrategias de ejecución del proceso de modernización, y refiriéndose a la descentralización dadas las deficiencias, existentes en la capacidad gerencial, administrativa y técnica de los municipios, el proceso de transferencia de funciones del gobierno central a las autoridades locales tiene que ir acompañado de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel local. Según avance ese proceso, será posible ir también incrementando la transferencia de programas y de responsabilidad por la toma de decisiones a entidades locales.



2.3. MARCO DOCTRINARIO.

El municipio debe su existencia a una necesidad de tipo social y por razones políticas, así como en el caso de Roma; cuando una comunidad integrada por varias familias en el transcurrir del tiempo se encaminan por las relaciones de vecindad a satisfacer el bien común y deciden organizarse políticamente en un territorio determinado de tal manera que sobre esta organización política se les permitirá un mejor desenvolvimiento en el logro de sus fines. Es de allí de donde se tiene el origen de un gobierno local, de las municipalidades como una institución rectora de los intereses comunitarios y que está sujeta a un régimen jurídico que le permite desarrollar su trabajo de administración. Por su propia naturaleza, en su origen el municipio se dota de un autogobierno, de una municipalidad capaz de nutrirse de su propio derecho, crear sus fuentes de renta, administrar su patrimonio y prestar servicios comunales, lo que le permite desarrollar su cometido. Es decir en su origen tenemos un gobierno local autónomo, en todo el sentido de la palabra.

Con el crecimiento de los núcleos urbanos y el subsiguiente desarrollo de estos a través del tiempo se desemboca en la formación de una entidad superior al municipio el cual revistieron las mismas características y objetivos que este; siendo estructurado sobre la base de varios municipios reunidos en un territorio determinado bajo un mismo sentimiento de nacionalidad. Así el Estado se concibe como el ente creado para la consecución del bien común, de una gran comunidad establecida en un territorio determinado, dotado de un gobierno propio y con su normatividad que le permite ejercer un sistema coercitivo.



El Municipio es sin duda por su importancia histórica y actual, el primero de los entes que integran la administración local. El Municipio puede ser definido desde un doble punto de vista, como lo es el sociológico y desde un punto de vista jurídico, en el primero de ellos se considera al municipio como una agrupación de familias situadas en un mismo territorio para satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad, por tanto es un ente natural que surge de manera espontánea. Jurídicamente el municipio es la unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, cuenta con poder, autoridad y autonomía suficiente para cumplir sus funciones

2.3.1. Características del Municipio

Estas le vienen dadas a los municipios por la Constitución, siendo las siguientes:

- Son entidades territoriales básicas.
- Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.
- Poseen personalidad jurídica plena de derecho público.

2.4. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

De acuerdo a la definición anterior se identifican los elementos que constituyen un municipio:



- a) Es una unidad política administrativa primaria dentro de la organización estatal.
- b) Se establece en un territorio determinado.
- c) La sociedad local.
- d) Cuenta con su propio gobierno.
- e) Se organiza bajo su propio ordenamiento y autonomía suficientes para cumplir sus funciones.

2.4.1. Unidad Política Administrativa Primaria

En este aspecto hay que distinguir tres cosas: La primera de ella es, una unidad política, en este sentido la ciencia política indica que política es todo lo relativo al ejercicio del poder político o poder superior a cualquier otro poder, como elemento necesario para organizar la sociedad, a fin de hacer posible la convivencia social y resolver los conflictos que se puedan dar en la sociedad.

Entendida así la política, el municipio es una unidad política, pues en él se ejerce cierta dosis de poder supremo en sentido a organizar la sociedad local, haciendo posible la convivencia social y además en busca de resolver aquellos problemas que generan conflicto social.

El segundo aspecto que se enuncia es que el municipio es una entidad administrativa. La administración precisamente tiene relación con el proceso administrativo en virtud del cual, toda actividad humana para que dé los resultados deseados; deben planificarse, organizarse, dirigirse y controlarse. El municipio en



cada una de sus competencias, debe estar dispuesto a someterse a ese proceso; por consiguiente; es una unidad, además de política administrativa.

También el enunciado indica que el municipio es además, una unidad primaria dentro de la organización estatal. Ello es así, porque es la parte de la organización territorial del Estado que está más inmediata a los administrados y a la que éstos en primer lugar deben recurrir al efecto de satisfacer sus necesidades colectivas.

2.4.2. Establecimiento de un Territorio Determinado

El segundo elemento constitutivo del municipio es el territorio, o sea el ámbito espacial o espacio físico dentro del cual ejerce su poder un municipio determinado.

Deberá entenderse el territorio no únicamente como la superficie terrestre, sino también como el subsuelo, las aguas y el espacio vacío. La extensión territorial y riqueza natural de los municipios son variadas, las características más importantes son: tamaño, ubicación geográfica, clima, suelo, hidrografía, presencia de minerales, flora, fauna y cercanía con lugares económicamente importantes.

2.4.3. Sociedad Local.

Se refiere al elemento humano del municipio que allí reside, sin distinción de su procedencia del área urbana o rural, si son hombres o mujeres, jóvenes, niños o ancianos y ancianas. La población no es un elemento accesorio del municipio, es el fin con el que construye todo el apartado del Estado local.



Los esfuerzos del municipio deben llevar a la consecución del bien de todos los habitantes de la localidad. La sociedad local es el elemento constitutivo no un simple agregado mínimo de personas a que alude el término población y con el cual se hace relación al conjunto de personas que residen en el territorio que le corresponde a un municipio determinado, sean estas nacionales o extranjeras; en verdad el elemento más bien, son esas mismas personas pero vistas como constitutivas de la sociedad local, consideradas en sus diversos grupos en que se integran y las diversas formas en que interrelacionan e interactúan entre sí.

Es por consiguiente el conglomerado humano en su dimensión comunal como grupo el que constituye el elemento humano del municipio. Visto de este modo el elemento humano, hay ciertos elementos que los vinculan y dentro de ellos están los fines que persiguen, que son:

- a) La consecución del bien común del grupo.
- b) La libertad personal sostenida y difundida por el grupo a que pertenece.

Estos fines unen a las personas con otras personas y asociaciones y las impulsan a hacer vida de proximidad, de vecindad y como paso lógico a constituirse en comunidad. De ahí que al principio no se le conciba en lo que a su elemento humano se refiere, sino en relación, a lo comunal, en relación con su ámbito y sus relaciones derivadas de la vida de vecindad y de comunidad, así como de objetivos comunes y problemas que juntos hay que enfrentar.

2.4.4. Gobierno Local



El conglomerado que forma parte del municipio tiene el derecho de elegir libre y democráticamente las personas a cuyo cargo está el gobierno local; en representación de ese conglomerado ejerce la función de administrar el municipio desde los diversos cargos o puestos públicos en que se organiza la administración municipal. El gobierno local incluye un Concejo Municipal, integrado por el Alcalde Municipal, el Síndico Municipal, y los demás puestos que se consideran convenientes establecer para la prestación de los servicios municipales.

Por otra parte, el gobierno local es rector y gestor del bien común local y consecuentemente de un conjunto de condiciones de vida social con los cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr su plena realización. Tal finalidad tiene grandes implicaciones que difícilmente pueda lograrse su concreción exclusivamente con esfuerzos propios del municipio, ni tampoco de manera distinta al régimen político, económico y social establecido en la Constitución, por lo tanto, esta finalidad se logrará en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general.

2.4.5. Ordenamiento Jurídico

En este elemento, se incluye toda la normativa jurídica aplicable al municipio, desde la Constitución de la República, pasando por las leyes secundarias aplicables hasta las ordenanzas y reglamentos municipales. Su importancia es que sirve como el elemento que le da unidad a los demás elementos y que rige las relaciones y la participación de las personas dentro del municipio, ostenta al municipio dentro del Estado, establece las relaciones con



éste y otras organizaciones estatales, le reconoce y le da personalidad jurídica propia, define y le da las características, atributos y funciones propias al municipio.

2.4.6. Poder, Autoridad y Autonomía Municipal

Dentro de los elementos constitutivos del municipio, que surgen de la definición dada, encontramos también el elemento poder, autoridad y autonomía suficiente para cumplir sus funciones.

En realidad, los tres conceptos están íntimamente relacionados. En efecto, el elemento poder que es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a otros a obedecer. Este poder deriva en autoridad cuando el derecho a dirigir y a mandar encuentra plena aceptación y como respuesta, es escuchado y obedecido, no tanto por el temor de los medios de coacción para hacerse obedecer, sino justamente por la confianza que nos merece quien da las órdenes o el reconocimiento de quienes aceptan y aprueban lo ordenado en razón de que es lo mejor para la convivencia social y el bien común.

Con esta base resulta que el poder y la autoridad con que cuenta el municipio se tienen en la medida necesaria y suficiente para el logro del bien común local, siempre y cuando haya fuerza física de la cual se pueda disponer para hacerse obedecer. Desde luego que lo anterior implica responsabilidad, entrega, condiciones morales intachables, búsqueda del bien común local y la consiguiente aceptación por los gobernados de quienes están facultados legalmente para ejercer el poder. Por ello es que el poder local debe entenderse articulado y en concordancia con el poder del Estado del cual el municipio es parte



íntegramente, sin perjuicio de su autonomía. Este se expresa en términos de facultades de decisión y gestión independientemente de cualquier otra entidad por lo que supone dotación de atributos para que el municipio participe del poder del Estado, ejerciéndolo en su propio ámbito territorial y de competencia.

De acuerdo a lo expuesto, la autonomía implica la capacidad del municipio para auto administrarse así mismo en orden al cumplimiento de sus fines y por lo tanto sin ninguna sujeción a otros órganos del Estado. Para ello cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y normas jurídicas.

2.5. OBJETIVOS DE LA MUNICIPALIDAD.

Como objetivos se entiende la realización de todo aquello que se quiere lograr en forma correcta, medible y en un determinado tiempo. Dentro de la gestión municipal podría definirse como la realización de una serie de actividades que cubren y solucionan de la mejor manera posible las necesidades y problemas de la población. Considerando a la municipalidad como una institución prestadora de servicios públicos a nivel local, podemos mencionar que su gran objetivo es lograr el bien común a nivel local. Este será alcanzado no en base a la intención e improvisación, sino en acciones respaldadas con la investigación, análisis y reflexión sobre los hechos y necesidades locales. De ahí que se desprende una gama de actividades a realizar, tomando en cuenta la situación de las municipalidades en lo económico y en lo técnico. Ahora bien para la realización de los objetivos debe existir relación entre el Estado y la municipalidad, la cual se puede revestir de dos modalidades:



La primera podría ser una relación de dominación sobre el municipio, de contemplar o concebir a este como una pieza del gobierno central que controle todos los poderes, siendo los demás órganos dependientes vinculados a la directriz que mande aquel; tenemos aquí a un municipio amarrado, aun pueblo o comunidad sujeta y subordinada a un gobierno que no le permite participación en decidir su propio destino; claro está, que se trata de un gobierno antidemocrático, dictatorial instrumento de la clase dominante para facilitar la manutención de este estado de cosas, que le permite sostener su hegemonía, satisfaciendo sus intereses económicos.

Por otra parte podríamos tener un Estado que reconozca y proteja la existencia de una realidad social y que de esta forma le reconozca su propia naturaleza al municipio y a la municipalidad, es decir, su autonomía y además respete el ámbito de aplicación de su competencia en todas las materias, lo cual en definitiva viene a alimentar el propio desarrollo de mismo Estado y no solo del municipio. Ante tal situación el Estado debe luchar por mantener un equilibrio estatal que permita la conveniencia y normal interacción entre los elementos constituyentes de su propia vida orgánica. En este último caso nos encontramos frente al sistema denominado descentralización, capacidad y competencia. En esta modalidad los organismos con personalidad propia, como el municipio, poseen relaciones con el poder central sin existir vínculos de tipo jerárquicos, es decir que estamos frente a un plano equitativo.

De dichas modalidades se infiere lógicamente que la más conveniente y la que se apega a la naturaleza propia del hombre, como elemento integrante del



municipio, es la descentralización, pues solamente con esta se hace posible el desarrollo del municipio gozando de su plena autonomía, tal como lo establece la Constitución de la Republica y además solamente en esta modalidad se le permite al hombre dentro de su comunidad desarrollar sus virtudes democráticas de participación en el quehacer político, para la toma de decisiones que redundaran en el bien común.

Hay que hacer la aclaración que las municipalidades únicamente gozaron de una autonomía de todo el sentido de la palabra, en sus inicios, pues esto implica que el municipio se dé su propio derecho, sus normas fundamentales; lo cual ya no es posible cuando el municipio pasa a integrar un órgano político que es el Estado, pues es en este caso el mismo Estado el que dicta el ordenamiento jurídico que va regir a todos los ciudadanos. Ante esta nueva situación el municipio solamente queda con la facultad de administrarse por sí mismo pero es el Estado el que le dicta las leyes orgánicas en base a las cuales se va realizar esa administración. Técnicamente a esta situación se le denomina autarquía, y es así como está concebida la autonomía en nuestro sistema jurídico vigente.

Ya se vio la necesidad de que la municipalidad cuente con la autonomía así es que la legislación municipal se inspiró en los principios, de tal forma que dan fe o reconocimiento a la realidad social del municipio lo cual se traduce en el reconocimiento de su autonomía municipal, de tal manera que reconoce y protege la existencia del Estado. En esta forma el Estado esta oxigenando el origen de su propia estructura y da vida a uno de sus elementos integrantes, haciendo posible



el desarrollo de los mismos lo que da lugar a que el Estado logre mayores beneficios.

2.6. COMPETENCIA MUNICIPAL

El poder público en conjunto es participe para el cumplimiento de los fines de interés general haciendo uso del ordenamiento jurídico y de las distintas esferas de la Administración pública, pero para poder realizar esta participación es necesario atribuir competencias a las distintas entidades que integran a la administración pública y para ello se han creado dos¹⁵ sistemas que han sido articulados por el derecho positivo comparado para determinar la competencia de los poderes locales frente a los centrales. Tales son:

2.6.1. Sistema de competencia enumerada

Este sistema es característico del régimen anglosajón, el cual no permite a las entidades locales ejercer otras funciones que aquéllas que le atribuye la ley de modo concreto y expreso o en otras palabras se entendería como un sistema taxativo, es decir que fuera de las competencias establecidas por la ley, no puede actuar. Este criterio se resume en la denominada dillon's rule siendo esta la piedra angular de la legislación interna estadounidense.¹⁶

Según la regla dillon, un gobierno municipal tiene la autoridad para actuar sólo cuando:

¹⁵ BOQUERA OLIVER, Determinación de las Competencias de las Entidades Locales. R.E.V. L., núm. 150, 1976, pág. 873.

¹⁶ ALBI Derecho Municipal comparado del mundo hispánico. Madrid, 1975, pág. 76.



1. El poder se otorgue en palabras expresas de la ley, acto privado creación de la municipalidad.
2. El poder este necesariamente implícito o incluido a los poderes otorgados expresamente.
3. El poder no esté ni expresamente concedido ni implícitamente, pero sea necesario para cumplir los objetos declarados y los propósitos de la municipalidad.

La regla Dillon se utiliza en la interpretación de la ley estatal cuando no sabe si es o no un gobierno local el que tiene un cierto poder para actuar. El Juez Bosque Dillon, es el juez presidente de la corte suprema de low (ley), ha expuesto esta famosa regla, que fue rápidamente adoptada por los tribunales supremos estatales en todo Estados Unidos.

La regla citada en el párrafo que precede supone el principio jurídico de que una entidad municipal posee y puede ejercer los siguientes poderes y no otros: los que le han sido concedidos en términos expresos, los que sean ineludible consecuencia de las atribuciones expresamente otorgadas y los que resultan indispensables para el cumplimiento de los objetivos marcados.

2.6.2. Sistema de cláusula general

Frente al sistema anterior la competencia en este sistema se expresa en definiciones normativas amplias de carácter genérico. A veces esta formulación viene completada o precedida por una enumeración que destaca especialmente algunos aspectos de la competencia municipal.



Sin embargo, lo importante para la autonomía local no es la forma en que se exponen las competencias en el texto legal, sino el carácter con que se ejercen por quienes las tienen atribuidas.

En la mayor parte de las legislaciones que se acogen al sistema de competencia enumerada, la asignación de competencias suele hacerse con carácter exclusivo o excluyente mientras que en el sistema de cláusula general la imprecisión permite que otros entes públicos superiores territorialmente puedan vaciar de contenido dicha cláusula, mediante la asunción progresiva de competencias por disposiciones especiales; esta situación se da porque en muchas ocasiones es el propio legislador quién posibilita este camino al proclamar que la competencia local se ejerce sin perjuicio de aquella que corresponde al Estado.

No faltan casos en que sobre una misma actividad inciden competencias de distintos entes, cuando de esa manera no estamos ante un supuesto de competencia indistinta sino de aspectos perfectamente separables atribuidos a distintos entes públicos, de los cuales se pueden citar ejemplos claros como en materia de licencias de edificación pueden ser exigidas autorizaciones previas, bien por el propio municipio o de otras entidades públicas, un ejemplo claro es en los casos de pavimentación o reparación de calles, cuando no se hace cargo la municipalidad y tampoco el ministerio de obras públicas, el caso a que hacemos referencia, se da en las zonas contiguas a las carreteras, ya que es necesario la autorización previa del organismo titular de quien dependa la carretera. Ministerio de Obras Públicas (Ver anexo N° 5) o la municipalidad (Ver anexo N° 6), según se



trate de carreteras estatales o municipales, para construir obras, instalaciones, actividades, o usos dentro de las zonas de dominio público.

En estas circunstancias la administración municipal corre el riesgo de ser desplazada de su poder autónomo por la consiguiente injerencia de otros entes públicos en los asuntos locales. Es cuestionable que la capacidad del sistema de cláusula general y por ello analizamos sus ventajas e inconvenientes.

Se señala entonces que así como la competencia municipal puede ser objeto de considerables restricciones mediante la promulgación por el Estado de leyes especiales, ofrece extraordinarias posibilidades, no siempre aprovechadas de expansión a través de la cooperación de las actividades y la coordinación de las potestades de los municipios entre sí y con los restantes entes públicos, que podrían delegar en aquellas formas asociativas. Siendo esta una ventaja que acoge sistema de cláusula general¹⁷.

La desventaja del sistema de cláusula general, sería que el municipio, por medio de la municipalidad puede convertirse en simple ejecutor de las directrices y decisiones que el Estado adopte, puesto que en ellas radicaré la posibilidad de asumir en cualquier momento la suprema potestad normativa, ordenadora y planificadora de la acción municipal. Evidentemente las facultades que el municipio detente en este sistema de cláusula general serán aquellas que expresamente les permita el ente superior, llámese Estado, que en cualquier momento podrá adoptar estas facultades e intervenir en la vida local, ya sea directamente o indirectamente, mediante técnicas de control. En estos casos quién

¹⁷ ENTRENA CUESTA, La Competencia Municipal: Ámbitos más cualificados. Ponencia presentada en el IV Congreso Hispano-Luso-Americanos de Municipios.



detentaría la competencia, entendida como facultad última de decisión, no sería el municipio sino el Estado. Por ello en estos supuestos, propiamente hablando, se podría decir que si los municipios se convertirían en simples ejecutores de tales decisiones por vía de descentralización o delegación carecen de auténtica autonomía local.

En nuestro país realmente lo que opera es un sistema de competencia enumerada, ya que cada ente tiene dada sus funciones por medio de un instrumento legal, llámese este, ley, reglamento, ordenanza, entre otros. Verificándose así las características antes mencionadas, como lo es la legalidad, el carácter expreso, el carácter improrrogable e indelegable.

Según **Claudia McCormack**¹⁸ en su artículo denominado “Reflexiones sobre algunos aspectos de la competencia municipal”, en el cual indica que la competencia municipal es la aptitud legal para obrar de los entes públicos. Dicho en otros términos, la noción y el alcance dado a la competencia es lo que habilita a un órgano o ente estatal a actuar válidamente. Recordando que la competencia es legal, expresa, improrrogable, indelegable, etc., la doctrina ha otorgado disímil alcance a algunos de sus caracteres. En tal sentido, en relación a su carácter **legal**: la atribución de competencia debe ser efectuada por una ley en sentido material.

En el caso de las municipalidades de El Salvador, las normas atributivas de competencia son: la Constitución de la República de El Salvador, el Código

¹⁸Abogada. Directora de Procedimientos de Selección de Contratistas y Crédito Público de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, (Argentina). Especialista en Derecho Administrativo. Docente de la Cátedra de Derecho Administrativo 1, de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal y de la Especialización de Abogados del Estado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.



Municipal, y las ordenanzas. Por otra parte, y en relación al carácter **expreso** es que debe ser asignada la competencia, sin embargo los autores la han ido ampliando, pasando de considerar que el principio general era su carácter taxativo (comparando incluso la noción en análisis con la de capacidad de las personas: mientras esta se presume, la competencia debe ser explícita) a estimar válida la “razonablemente implícita en la norma”, y finalmente a considerar la administración, en este caso municipal, puede hacer todo aquello que la norma no prohíbe (principio de vinculación negativa vs. principio de vinculación positiva con la ley). En relación al carácter **improrrogable** es en el sentido que no se puede ampliar o extender más allá de los límites establecidos o atribuidos expresamente por la ley. Y en cuanto al carácter que la competencia es **indelegable**, se debe entender que el órgano que la posee, no puede concederla a otra institución.

2.7. ALGUNAS COMPETENCIAS MUNICIPALES:

2.7.1. Políticas.

La Constitución de la República de El Salvador establece la competencia política de las municipalidades en el capítulo VI sección segunda en sus artículos 202 y siguientes, resultando bastante “pobre” en la materia. La competencia política en el ámbito comunal se considera como cualquier sistema persistente de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, gobierno, autoridad o poder, no pudiendo separar lo político en este caso el ejercicio de la autonomía política del contexto cultural.

En ese contexto en los municipios en nuestro país carecen de algunas facultades reconocidas en otros países, relativas, en general a mecanismos de



democracia participativa, como la iniciativa ciudadana, revocatoria de mandatos, entre otros. Excepto el cabildo abierto que es un mecanismo de democracia participativa contemplado en la legislación Salvadoreña.

No obstante ello, las municipalidades han regulado haciendo uso de su competencia política, emitiendo ordenanzas (artículo 204 ordinal 5). En este punto se hace un paréntesis para hacer referencia al regionalismo como parte de la iniciativa política de las Comunas de asociarse, con diferentes objetivos, en ejercicio del llamado “intermunicipalismo”, y diferenciarlo de la regionalización impulsada como técnica de organización administrativa descentralizada, siempre desde instancias provinciales, y generalmente sin la iniciativa ni consulta a las jurisdicciones regionalizadas.

2.7.2. Administrativas.

A manera de ejemplo se menciona algunas competencias municipales administrativas y que forman parte del quehacer local, en forma medular, estas son:

- Servicios Públicos.
- Contratos.
- Policía Municipal.
- Potestad reglamentaria.
- Otras manifestaciones del obrar administrativo.



Los Servicios Públicos en principio serán municipales teniendo en cuenta la noción de territorialidad de los mismos. No obstante ello, hay un serio condicionamiento de tipo económico financiero para la sustentabilidad de los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, la municipalidad podrá prestarlos llamados servicios públicos propios directamente a través de sus empleados o indirectamente mediante la figura de concesión, a través de las reglas establecidas en la ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública. En éste caso la municipalidad tiene la competencia de fijar las tarifas, regular el servicio y controlar a la concesionaria respecto del cumplimiento de las condiciones pactadas (inversiones, calidad del servicio, etc.)

Los contratos téngase presente que las municipalidades, como todo ente estatal pueden celebrar contratos sometidos tanto al derecho privado como al derecho público. En este último caso y en particular, sometidos a normas del derecho administrativo. En tal sentido la noción de contrato administrativo surge en el derecho continental europeo.

Haciendo uso del derecho comparado, se cita que en Argentina el contrato administrativo es el acuerdo de voluntades generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrado para satisfacer necesidades públicas. Así entonces la doctrina tradicional distingue un contrato administrativo por su objeto (fin público, interés público, función



administrativa, utilidades públicas, etc.), lo cual es mencionado por numerosos fallos, o por la presencia de cláusulas, aquellas que serían inusuales o ilegítimas en un contrato entre particulares.

Entre el régimen exorbitante al derecho común y siempre dentro de la protección de la razonabilidad teniendo en miras el interés público el municipio podrá: ejercer el jusvariandi, sancionar al contratista incumplidor, dirigir o supervisar el contrato, y terminarlo anticipadamente por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

No obstante todo lo anterior lo deseable es que el régimen de contrataciones de las comunas sea claro y las decisiones gubernamentales, previsibles. Por eso cuanto más explícitas sean las facultades y prerrogativas de la administración municipal, mejor garantizada estará la seguridad jurídica.

En cuanto a la Policía Municipal, entendida ésta como limitación de los derechos individuales en función del interés general o público, resulta otra de las atribuciones del Municipio. La doctrina señala que la policía municipal tiene el carácter de local, pero reconoce esta competencia como de carácter concurrente entre el ejecutivo y los municipios.

La Potestad Reglamentaria, cabe, diferenciar en primer término, el carácter legislativo de las ordenanzas municipales de las atribuciones de los distintos órganos del gobierno municipal para dictar reglamentos en el ámbito de su competencia. Señalado ello, los reglamentos municipales podrán ser delegados, de necesidad y urgencia, autónomos y ejecutivos (con los caracteres que la doctrina ha determinado para cada uno)



Otras manifestaciones del obrar administrativo, se tiene los actos administrativos municipales, los mismos poseen caracteres como la presunción de legitimidad, obligatoriedad, ejecutoriedad, impugnabilidad, requisitos de validez y régimen de nulidades que los dictados por autoridades competentes.

2.7.3. Financieras.

La falta de autonomía financiera plena, o dicho de otra manera: las escasas atribuciones en esta materia por parte de las municipalidades, condicionan definitivamente el ejercicio del resto de las competencias. La importancia del tema ha sido reiterado por los congresos iberoamericanos de municipios (desde La Habana del 38, pero fundamentalmente en Montevideo del 53), debemos indicar que su ausencia o exagerada restricción puede hacer tambalear la efectividad de los otros aspectos de la autonomía.

Por ejemplo en países sudamericanos como en Argentina más del 88% de la población reside en centros urbanos, (ámbito municipal). No obstante ello la tendencia centralizadora vigente indica que la nación recauda el 85% (entre tributos coparticipables y no coparticipables) y las comunas reciben el 8% del mismo. En otros países ese porcentaje oscila entre el 20 y el 40%.

Además ha reconocido la potestad tributaria de las municipalidades, fortaleciendo la idea de que la municipalidad puede establecer impuestos al manifestar que no existe precepto constitucional o legal que exijan proporción entre las tasas y los costos de los servicios, toda vez que depende de la organización municipal, cuyas erogaciones generales deben incidir en las



prestaciones particulares en una medida cuya determinación es cuestión propia de la política financiera

Otro aspecto de la competencia en materia económica, en general es el relativo a la proyección de gastos, a través de la elaboración de un presupuesto.

Los presupuestos participativos, que cuentan con exitosas experiencias internacionales en Brasil , España, Uruguay, México entre otras naciones y aún en el país de Argentina como por ejemplo en Rosario, Río cuarto y aunque en escasa proporción en La Plata, como políticas públicas de participación en los cuales la ciudadanía decide cuales son las prioridades en los gastos y controla su ejecución, cuentan con numerosos obstáculos, pero resulta un positivo ejercicio democracia participativa en lo económico que debería profundizarse.

Entonces, mientras se continúen implementado políticas centralistas las municipalidades, se encerraran cada vez más en un círculo vicioso descendiendo a niveles que nos alejarán cada vez mas de las posibilidades de desarrollo local autónomo que no es más que reconocer a la comunidad natural jurídicamente organizada el pleno ejercicio de la libertad.

2.8. CLASIFICACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

Los llamados conflictos de poderes que pueden involucrar a un municipio serán externos o internos. Los primeros son aquellos que se suscitan entre diferentes municipalidades o entre un municipio con el Gobierno. (Ver anexos N° 3 y 4).



En relación a los segundos, conflictos internos son los producidos entre los distintos departamentos de la comuna en relación a las competencias propias de cada uno al que denominamos conflicto institucional, o los verificados “en el seno del concejo, tema que no trataremos a fondo porque excede los límites que nos hemos impuesto.

En la esfera comunal los conflictos de poderes internos están íntimamente vinculados a cuestiones de competencia. No puede obviarse además, el carácter eminentemente político del tema que se investiga. En este sentido, cuando la controversia no puede resolverse en el ámbito de la propia comuna, y se torna imposible el normal desenvolvimiento de las instituciones del gobierno local, tendría que existir un ente ajeno a la municipalidad que se encargue de dirimir la problemática surgida de forma imparcial y sin ninguna inclinación política partidaria.

Sin perjuicio de ello, encontramos que la doctrina de Argentina ha señalado que “la arena de la disputa es muy diferente y por más ropajes con que se la quiera vestir, el conflicto es netamente político. El conflicto se desarrolla ahora nítidamente entre el gobierno y la oposición.

En la actualidad y con la aprobación de los gobiernos plurales se considera innegable la necesaria intervención en conflictos insolubles en el ámbito local, en el marco del normal desarrollo institucional de la comuna debemos prevenir en contra de situaciones que no encuadran en tal circunstancia y que intentan ocultar so pretexto de conflicto de poderes el mero desacuerdo con las decisiones



adoptadas y la impotencia para dar un giro diferente a las mismas. Ente que podría nacer del Órgano Judicial como un tribunal especializado en la materia, no obstante ello, y con la debida precaución en relación a la invasión del poder judicial en la esfera de atribuciones de las municipalidades.

En esta línea de ideas los concejos plurales se han aprobado con el objeto el cual es que los concejos estén integrados por regidores de distintos partidos políticos no solo de aquel que salga triunfador en los comisiones y las asignaciones de los regidores las realizara el Tribunal Supremo Electoral y serán definidos de acuerdo a la cantidad de votos ganados.

En consecuencia el órgano competente para dirimir los conflictos internos de las municipalidades como así también los externos que se susciten entre diferentes municipios o entre municipios y con autoridades de gobierno, podría ser la Corte Suprema de Justicia a través de tribunales especializados en municipalismo.

2.9. MARCO LEGAL.

Toda institución jurídica tiene facultades, atribuciones, deberes, permisiones, prohibiciones, que le otorga una población debido a que la Constitución de la República, lo prescribe de esa forma. Lo dicho a su vez es objeto de regulación a través de las leyes secundarias; de esa misma forma también el país es regulado por normativa internacional, como lo son acuerdos, convenios, entre otros.



En atención a lo planteado se inicia el desarrollo de éste marco, en atención al orden jerárquico de las leyes.

2.9.1. Constitución de la República de El Salvador.

El artículo 202, establece que para el gobierno local, los departamentos se dividen en municipios, que estarán regidos por un concejo formado por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población y además determina los requisitos para formar parte del Concejo Municipal y estos son ser mayor de veintiún años de edad; originarios o vecinos del municipio; ser del estado seglar; ser Salvadoreño, en este caso la ley no hizo distinción si hay que ser Salvadoreño por Nacimiento o Naturalizado; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y no haberlos perdido en los tres años anteriores a la fecha de la elección, por lo general los derechos de ciudadano se pierden por haber sido condenado penalmente, ya que se impone como pena accesoria, la pérdida de los derechos de ciudadano por igual tiempo que dure la condena; y finalmente se debe cumplir con el requisito de poseer moralidad e instrucción notoria.

Dichos concejos ejercerán sus facultades durante tres años, y podrán ser reelegidos si el pueblo así lo decide, esto a través del mecanismo de elección popular, por medio del sufragio, derecho consagrado en el artículo 72 de la Constitución de la República. En cuanto a los Regidores, de conformidad al mencionado artículo se ha establecido una forma proporcional en cuanto al



aumento del número de Regidores, dicho mecanismo es conforme a la cantidad de habitantes que posea el municipio.

El artículo 203, señala que los municipios son autónomos en lo económico, entendiéndose esto en el sentido que la municipalidad tienen la capacidad de generar ingresos propios, los cuales generalmente son adquiridos por medio de impuestos o tasas municipales, estos fondos se encuentran separados de las arcas del Estado; además se establece que el municipio es autónomo en lo técnico, ya que pueden desarrollar sus planes de gobierno local de la forma en que la municipalidad lo considere conveniente, y finalmente se tiene que el municipio es autónomo en lo administrativo ya que la gestión de su administración es sin perjuicio de los parámetros legales, planificando y organizando sus proyectos y funcionamiento interno de la mejor manera, cumpliendo así con lo establecido en la ley.

Asimismo en la parte final de este artículo, se plasmó una obligación para las municipalidades, la cual es colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional. Entendiéndose ésta como un auxilio que la municipalidad presta al gobierno central, en el desarrollo de los planes que se pretendan ejecutar por medio de los distintos ministerios del Órgano Ejecutivo.

El artículo 204, establece lo que comprende la autonomía municipal:

1º- comprende la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones públicas, de las que la municipalidad hace uso para la creación de determinadas obras y prestación de servicios. Es decir que tiene una función



legislativa, ya que se debe de seguir el proceso de formación de ley correspondiente, para desarrollar cada una de las atribuciones anteriormente mencionadas.

2º- Decretar su presupuesto de ingresos y egresos. Tal y como se relacionó en el artículo 203, la municipalidad es autónoma en lo económico.

3º- Gestionar libremente en las materias de su competencia. De igual forma en el artículo 203, se estableció por qué la municipalidad es autónoma en lo administrativo.

4º- Como cualquier institución tiene libertad de poder contratar el recurso humano necesario para el buen funcionamiento de sus diferentes departamentos. Por otro lado tiene la facultad de prescindir de los mismos, de la forma en que lo establece la ley de la carrera administrativa municipal.

5º- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales. A través de estos instrumentos jurídicos es que la municipalidad regula las actividades a nivel local de los particulares, en lo referente a su competencia. En cuanto a los reglamentos, la municipalidad los emite con el fin de establecer normas de funcionamiento interno de sí misma.

6º- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. Esto viene dado por la misma Constitución de la Republica en el artículo 133, ordinal 4º, ya que establece que tienen exclusivamente iniciativa de ley entre otros, los Concejos Municipales



específicamente en materia de impuestos municipales. Este proceso es así partiendo del principio de legalidad, en razón que la municipalidad no pudiese establecer un impuesto sin que este, esté contemplado en una ordenanza, la cual es de cumplimiento obligatorio en el municipio. Esto se afirma con el artículo 231, inciso primero en el cual se establece que no puede imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.

El artículo 205, según esta disposición el pago de tasa y contribuciones nos son objeto de condonación alguna, y se relaciona con el artículo 232, en el cual establece que no se pueden perdonar las deudas a favor del FISCO o de las municipalidades.

El artículo 206, relaciona la facultad del Concejo Municipal de elaborar sus planes de desarrollo y la obligación del estado debe ser recíproca, tanto la municipalidad debe colaborar en los planes de desarrollo nacional, como las instituciones del Estado en el desarrollo de los planes a nivel local.

El artículo 207, comprende el ejercicio de la autonomía municipal en cuanto al aspecto económico. En consecuencia de ello las municipalidades exclusivamente harán uso de los fondos municipales para emplearlos en servicios y provecho de los municipios, no pudiendo centralizarlos en el fondo general del Estado. En cuanto a lo establecido en el inciso 2º, faculta a una municipalidad para asociarse con otra, con el fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.



Asimismo este artículo establece en su inciso 3º, que para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios se creó el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) en la cual se establece el monto que se le proporciona a cada municipalidad y el mecanismo para su uso.

Y finalmente sin perjuicio de lo establecido en el inciso 1º, los incisos 4º y 5º establecen que las municipalidades rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas a la Republica y además el presupuesto estará fiscalizado por la misma.

2.9.2. Convenios y Acuerdos Nacionales e Internacionales.

Las municipalidades tienen la facultad de suscribir convenios o acuerdos de cooperación con instituciones como Organizaciones no Gubernamentales nacionales o internacionales, para la realización de obras o servicios que sean de interés común.

En nuestro país la suscripción de los convenios queda a criterio libre de las municipalidades dependiendo de las necesidades de cada una de ellas, en consecuencia los convenios que ratifican o suscriben las municipalidades varían entre una y otra municipalidad, y esto es así de acuerdo a la autonomía e independencia que hay entre una municipalidad y otra.

A manera de ejemplos se cita el acuerdo Interinstitucional No.014-2011 entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Alcaldía Municipal de



San Salvador, para el desarrollo de talleres de formación laboral, dirigido a hombres y mujeres de las delegaciones distritales 5 y 6. Mayo 2011¹⁹.

Otro ejemplo es el acuerdo de cooperación internacional de Corea, con especialidad en bienestar social, quién estará realizando trabajo en apoyo al programa de juventud de la municipalidad de San Salvador, para el período 2012-2013²⁰; programa de reducción de la violencia y construcción de capital social en El Salvador, convivencia y seguridad ciudadana, financiado por PNUD, con la Alcaldía Municipal de San Salvador, por un monto de \$ 202, 000,00²¹.

2.9.3. Código Municipal.

El Código Municipal tiene su base constitucional el artículo 203, inciso 1º, nace a la vida jurídica el primero de marzo del año de mil novecientos ochenta y seis. Según lo que prescribe el artículo 271, de la Constitución de la Republica, La Asamblea Legislativa deberá armonizar la Constitución, con las Leyes secundarias de la República, dentro del período de un año a partir de la fecha de vigencia de la misma Constitución, o sea a partir del día veinte de diciembre del año de mil novecientos ochenta y tres, pero no fue así, en consecuencia las municipalidades pasan más de dos años rigiéndose por una legislación anacrónica y contraria a los principios constitucionales.

Antes del Código Municipal, el cuerpo legal que regía las Municipalidades, era la Ley del Ramo Municipal, vigente desde el año de mil novecientos ocho. Esta

¹⁹ http://www.amss.gob.sv/pages/cooperacion_externa.php.

²⁰ http://www.amss.gob.sv/pages/cooperacion_externa.php.

²¹ http://www.amss.gob.sv/pages/cooperacion_externa.php



ley ataba las municipalidades al gobierno central, por medio de las gobernaciones políticas y el Ministerio del Interior, teniendo una gran injerencia en los asuntos municipales.

Ahora bien, el Código Municipal señala con detalle el ámbito de competencia municipal, encontrándose en el artículo 4; estableciendo la forma de su creación, organización y gobierno, señalando los instrumentos jurídicos que regirán internamente en los municipios, es decir, las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales de conformidad al artículo 35. También contiene las funciones del concejo, de los funcionarios y empleados municipales; regula todo lo relativo a la hacienda pública municipal; establece un régimen especial del personal; señala los mecanismos de participación de la comunidad; y, por último regula las sanciones, procedimientos y recursos, y tiene una parte especial en donde trata lo relativo a la expropiación.

Con el Código Municipal, las municipalidades pueden desarrollarse por sí misma, convirtiéndose en entes autónomos, con facultades legislativas y ejecutivas, con atribuciones concretas en los distintos campos de la actividad comunitaria, que van desde el nombramiento de su propio personal; la elaboración de sus presupuestos; la emisión de ordenanzas, reglamentos y acuerdos artículos 32, 33, y 34 respectivamente; la aprobación de planes de desarrollo local; fijación de salarios y dietas para Alcalde, Síndico y Regidores; concesión de personalidad jurídica a las asociaciones comunales (ADESCOS) artículo 30 numeral 23, hasta la consulta popular por medio de cabildos abiertos.



El Código Municipal confiere a las autoridades locales una autonomía real establecido en el artículo 3, que significa una mejora en la prestación de servicios a la población, ya que agiliza los pasos necesarios que antes tropezaban con normas burocráticas legalizadas y diversos controles que dificultaban la ejecución de medidas urgentes, adecuadas y oportunas en favor de las comunidades.

La autonomía municipal, tanto de la comunidad para darse su propio gobierno, como la de éste para constituirse en el rector y gerente del desarrollo de ella, garantizada por la Constitución de la República y desarrollada ampliamente en el Código Municipal, significa la descentralización del poder político, el traslado y distribución de funciones y de la capacidad de tomar decisiones de orden político administrativo, relacionado con la vida comunal, de la cúpula del Estado a los gobiernos locales, sin la interferencia del poder central.

El punto central de la investigación se basa en el Título III, Capítulo uno, denominado “De la Competencia Municipal”, específicamente en el artículo 4, ya que en éste se establece en que es competente la municipalidad, dichas competencias se desarrollan en los siguientes numerales:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo local. Esto se encuentra íntimamente relacionado con lo establecido en el ordinal tercero, del artículo 31, en el cual se hace referencia que será obligación para el concejo municipal, elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo local.



2. Actuar en colaboración con la defensoría del consumidor en la salvaguarda de los intereses del consumidor, de conformidad a la ley. Considerando que esta institución es una dependencia de la Corte Suprema de Justicia.
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público. En cuanto a la nomenclatura se tendría que realizar en coordinación con el Viceministerio de Transporte, Transito y Seguridad Vial. En lo referente al ornato público, esta es una actividad exclusiva para la municipalidad.
4. Le compete a la municipalidad, la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación las ciencias y las artes. En cuanto a ello se puede afirmar que se tiene una tasa de analfabetismo muy alta, carecemos de lugares adecuados de recreación en la mayor parte de municipios, despreciamos nuestras tradiciones y modos de vida, así como otras expresiones de nuestra cultura, en ocasiones se adoptan como propias algunas expresiones culturales ajenas, presentado al mundo una falsa imagen de lo que se es.

Lo que la legislación municipal impone, como una obligación a los cuerpos edilicios, es dar la importancia que se merece a sus planes de desarrollo social, a la tarea liberadora de ir venciendo con decisión y tenacidad los problemas de ignorancia y de pérdida de nuestra identidad cultural.

En cuanto a la recreación y deporte, estos se expresan únicamente en cine, (donde lo hay), el cual está cargado de violencia. En cuanto al deporte no olvidemos que este abarca una amplia gama de actividades, no todos los jóvenes pueden ser futbolistas y es ahí donde solo el futbol se practica y



fomenta, cuantos marginados del deporte enmascaran su frustración en la práctica de los vicios como el alcohol o las drogas. Las municipalidades tienen sobre este último tema, un amplio campo de reflexión antes de elaborar sus planes de desarrollo social.

5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades. Sería algo magnífico que se pudiera cumplir con este numeral, ya que si todas las municipalidades del país mantuvieran una buena relación y organización con las dependencias especializadas del Ministerio de Salud Pública, se contara con programas gratuitos y continuos de saneamiento, con esto se garantizara a los habitantes de la jurisdicción un ámbito más propicio a la conservación de la salud, ya que más vale prevenir que luego tratar las enfermedades sufridas por el pueblo, y a efecto es el mismo ente administrador quien sufraga la mayoría de los gastos.
6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales. Todo esto se debe de realizar respetando los parámetros establecidos por la moral.
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio. Esto se debe hacer a través de publicidad.
8. La promoción y participación ciudadana en la resolución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la



población. Podemos decir que la mejor forma de promoción humana y social es la de dar al hombre la oportunidad de ser parte de los centros de decisión y de ejecución de todas aquellas decisiones que tiene que ver con el municipio. De esta manera el hombre se vuelve un ser solidario, responsable de sí mismo, pero responsable al mismo tiempo del grupo social al que pertenece. En este caso se cuenta con un mecanismo de participación ciudadana a nivel local denominado “Cabildo Abierto”, que es la figura jurídica por medio de la cual la sociedad tiene la posibilidad de ejercer su derecho, para participar en la toma de decisiones de los gobiernos municipales. En nuestros días se ha vuelto algo casi inoperante debido a la falta de interés de la misma ciudadanía.

9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agropecuario, artesanal y de los servicios; así como facilitar la formación laboral y estimular la generación de empleo, en coordinación con las instituciones competentes del estado. En cuanto a empleo, se realizan ferias de trabajo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
10. La regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de acuerdo a la ley.
11. La regulación del transporte local; así como la autorización de la ubicación y funcionamiento de terminales y transporte de pasajeros y de carga, en coordinación con el Viceministerio de Transporte. Entendiendo esto en el sentido que se entenderá por transporte local, el medio público de transporte



que estando legalmente autorizado, hace su recorrido dentro de los límites territoriales de un mismo municipio.

Este es uno de los puntos en los que se pudiera generar conflictos de competencia, debido a la mala interpretación de la ley o a la aplicación de la misma buscando intereses particulares o políticos.

12. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares. En cuanto a esta atribución la municipalidad cuenta con el departamento de Catastro de Empresa.
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios similares.
14. La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares, estas atribuciones se desarrollan a través de ordenanzas.
15. La formación del registro del estado familiar y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley. En el departamento de Registro del Estado familiar, se cuenta con un jefe el cual es nombrado por el concejo municipal.
16. La promoción y financiamiento para la construcción o reparación de viviendas de interés social de los habitantes del municipio, siempre y cuando la municipalidad tenga la capacidad financiera para su realización y que la misma documente los escasos de recursos y grave necesidad de los habitantes beneficiados con la adquisición o reparación de la vivienda según corresponda.



17. La creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad, como mercados, tiangues, mataderos y rastros.
18. La promoción y organización de ferias y festividades populares. En este caso cada municipalidad cuenta con un comité organizador de las festividades patronales.
19. Prestar el servicio de recolección, tratamiento y disposición final de la basura. En cuanto a éste punto podemos mencionar que si la municipalidad no tiene los suficientes fondos económicos, no podrá ejercer sus funciones de la mejor manera. En nuestros tiempos MIDES, es quien desarrolla un novedoso programa de manejo integral de desechos sólidos para El Salvador.
20. La prestación del servicio de cementerios y servicios funerarios y control de los cementerios y servicios funerarios prestados por particulares.
21. La prestación del servicio de Policía Municipal.
22. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes, pudiendo entrar en conflicto con lo establecido en las competencias para el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
23. La regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales. En caso de calles y aceras deberá garantizarse la libre circulación sin infraestructura y otras construcciones que la obstaculicen.
24. La autorización y regulación del funcionamiento de loterías, rifas y otras similares; sin embargo, los municipios no podrán autorizar ni renovar autorizaciones para el establecimiento y funcionamiento de negocios



destinados a explotar el juego en traga níquel o traga perras, veintiuno bancado, ruletas, dados y, en general, los que se ofrecen en las casas denominadas casinos.

25. Planificación, ejecución y mantenimiento de obras de servicios básicos, que beneficien al municipio.

26. La promoción y financiamiento de programas de viviendas o renovación urbana. No hay que olvidar que la vivienda es el primer bien material que le da expresión de firmeza a la familia, por eso el techo es su justa y más apremiante aspiración.

27. La autorización y fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin.

De no existir estos instrumentos deberá hacerlo en coordinación con el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y de conformidad con la ley de la materia.

28. Contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de servicios públicos locales o intermunicipales, o para cualquier otro fin lícito. En cuando a este aspecto no se debe de olvidar que la forma de prestar los servicios públicos por parte de la municipalidad es de forma directa o por concesión.

29. Promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, por medio de la creación de la unidad municipal de la mujer.

30. Los demás que sean propios de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.



Ahora bien como se ha venido detallando el concejo municipal es la autoridad suprema en el municipio, en razón de ello se ha tomado a bien analizar algunas de las facultades y obligaciones relacionadas a la investigación, las cuales se encuentran plasmadas en los artículos 30 y 31 respectivamente.

En el artículo 30 numeral 4, se encuentra la facultad del concejo para emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos, para normar el gobierno y la administración municipal. Siendo estos instrumentos jurídicos los necesarios para el buen desarrollo de su gestión, en razón a la prestación de bienes y servicios públicos a la comunidad.

En el numeral 5 del referido artículo encontramos el hecho que el concejo municipal tiene la facultad de aprobar los planes de desarrollo local. Esto en cuanto a que cada plan que se ha presentado debe ser discutido y aprobado por la mayoría de los miembros del concejo para poder llevarlo a cabo, tomando siempre en consideración que este no esté en contraposición con los planes del gobierno central.

En cuanto a lo establecido en el numeral 11, referente a la emisión de acuerdos de cooperación con otros municipios o instituciones, podemos relacionar el artículo 11, en el que se establece que los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenidos cooperativos, a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios.



En lo referente a las obligaciones contenidas en el artículo 31, el numeral 3 establece que el concejo debe de elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo local. Esto deviene de la facultad establecida en el numeral 5 del artículo 30, que luego de haber aprobado el plan de desarrollo local es una obligación la ejecución del mismo.

En el numeral 5 se encuentra regulada la obligación de construir las obras necesarias para el mejoramiento y desarrollo de la comunidad, y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica. Es decir que obliga al concejo a velar por el bienestar de la población del municipio.

El Código Municipal, constituye un cuerpo legal muy novedoso, y crea la posibilidad de constituir una verdadera autonomía municipal, pero el mayor problema al que se enfrenta es la poca difusión o enseñanza que se ha hecho del mismo, ya que hay que comprender el alcance del mismo para poder hacer un buen uso de dicho instrumento jurídico. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico cumple las funciones primordiales de estructurar y determinar la posición de la municipalidad dentro de la vida local, señalando sus facultades y obligaciones con los ciudadanos, todo en la búsqueda del bien común.

2.9.4. Ley General Tributaria Municipal.

El artículo 204, número 1, de la Constitución de la República, establece que “La autonomía del municipio comprende: crear, modificar, y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca”.



Esa ley a la que se refiere la Constitución, es precisamente la Ley General Tributaria Municipal, la cual entró en vigencia el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y uno, es decir con más de siete años de atraso con respecto al tiempo que establece la constitución en el artículo 271, periodo durante el cual los municipios no pudieron contar con un cuerpo legal que les permitiera establecer los tributos necesarios y adecuados a la realidad, para asegurarse una mayor independencia administrativa y financiera.

Esta ley tiene como finalidad establecer los principios básicos y el marco normativo general que requiera la municipalidad para ejercitar y desarrollar su potestad tributaria, incluso prevalecer en materia tributaria, sobre el Código Municipal y otros ordenamientos legales. Además nos señala el contenido de las leyes y acuerdos que establecen tributos municipales.

El artículo 3, señala que son tributos municipales las prestaciones, generalmente en dinero, que los municipios en el ejercicio de su potestad tributaria exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de una ley u ordenanza, para el cumplimiento de sus fines. Son tributos municipales: los impuestos, las tasas y contribuciones especiales municipales.

Son adquiridas como un aspecto impositivo sin dar un dato específico a quien paga, sino de una manera general como es la seguridad jurídica (impuesto); y en lo que se refiera a las tasas y contribuciones, siendo las primeras, el precio que la municipalidad cobra por los servicios que presta en forma directa como lo son la extensión de las distintas certificaciones.



A través de estos tributos es que la municipalidad recolecta sus fondos, materializando así su autonomía en cuanto al aspecto económico, y es de ésta forma que la municipalidad cuenta con un fondo económico independiente de los fondos que maneja el gobierno central. Sin dejar de mencionar el hecho que la municipalidad cuenta con el Fondo para el Desarrollo Económico y Social, (FODES), el cual se desprende del presupuesto general de la nación, siendo administrado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, (ISDEM).

2.9.5. Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

En esta línea de ideas es que tal y como se abordó en el análisis realizado en la parte de la Constitución de la República, específicamente en el artículo 207, inciso 3º, es que nace esta ley. El fondo de desarrollo económico y social de los municipios constituye una contribución del Estado para los municipios, el objeto del mismo es fortalecer las economías de las municipalidades para que estas puedan desarrollar de una mejor forma sus facultades autónomas.

Según esta ley los recursos provenientes de éste fondo deberán aplicarse prioritariamente en servicio de obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas de los municipios. Ésta ley está nace a la vida jurídica a través del decreto legislativo número 74, del ocho de septiembre del año de mil novecientos ochenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número 176, tomo 300, del día veintitrés del mismo mes y año. Este fondo se dio por primera



vez a partir de mil novecientos ochenta y nueve, con el aporte anual de 25 millones de colones.

Los principales fines de esta ley son:

- Asignar recursos económicos nacionales a las municipalidades.
- Asegurar justicia en la distribución de los recursos.
- Facilitar el financiamiento de diversas obras y proyectos locales.
- Y beneficiar a la comunidad.

Para la creación de esta ley se tomaron en cuenta las necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades, por lo cual se beneficiará con mayores recursos por habitantes a los municipios más pequeños y necesitados.

Este fondo se maneja de la forma siguiente:

- Debe asignarse anualmente en el presupuesto general de la nación.
- Además formarán parte del fondo municipal: los subsidios y aportes del Estado, otros aportes y donaciones hechas, los préstamos externos e internos, y los bonos u otros ingresos recibidos.
- El manejo de dicho fondo estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, (ISDEM).
- El ISDEM, retendrá el 5 % de la transferencia hecha por el Gobierno para gastos de funcionamiento y formación de capital.

La forma de distribución será la siguiente:



- En forma anual
- Bajo el sistema de “Asignación per cápita con base en la población de cada municipio”, en forma inversamente proporcional a la misma. Esto quiere decir que al existir más habitantes en un municipio, se asignarán menos recursos económicos por habitantes. Y a la inversa al tener menos habitantes serán asignados más recursos por persona. Esto se hace de esta forma para ayudar a aquellos municipios pequeños y que por su tamaño tiene menos población, y por ende, los ingresos de la municipalidad son pocos, necesitando más ayuda económica que aquellos municipios grandes con mayor población y más ingresos.

Forma de aplicar los fondos municipales.

- El gobierno central depositará en una cuenta especial los aportes a nombre del ISDEM.
- ISDEM tendrá cuentas especiales para cada municipio.
- ISDEM debe depositar en la cuenta de cada municipio el fondo que se le ha asignado. Sino sucede así, estas demandarán al ISDEM judicialmente.
- Las municipalidades solamente podrán utilizar únicamente el 20% de dichos fondos para gastos de funcionamiento.

Esta ley ayuda a fortalecer la autonómica municipal en cuanto al aspecto económico, debido a que las municipalidades obtienen un ingreso adicional sustancial y con éste mejorar los servicios para la comunidad procurando así la



superación del municipio, garantizando el desarrollo económico, social, cultural, deportivo, entre otros para los habitantes del municipio.

2.9.6. Otras leyes secundarias y reglamentos aplicables.

Existen otras leyes secundarias que regulan en detalle ciertos principios relacionados con el funcionamiento de las municipalidades, establecidos en el Código Municipal, entre dichas leyes tenemos.

- Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
- Ley del Nombre de las Personas Naturales.
- Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
- Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.
- Ley Orgánica del ISDEM.
- Ley de Ética Gubernamental.
- Ley General de Cementerios y su Reglamento
- Reglamento General de Tránsito.
- Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.
- Ley Forestal.
- Ley Agraria.
- Ley de Carreteras y Caminos Vecinales
- Ley de Urbanismo y Construcción.
- Código de Familia.
- Código Civil.



Ordenanzas

- Ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales.
- Ordenanza Reguladora de la Contaminación Ambiental.
- Ordenanza Regulador de Tasas por Servicios Municipales.
- Ordenanza Reguladora de Mercados.
- Ordenanza de Mataderos.
- Ordenanza de Ornato.

En alguna de estas leyes se encuentran disposiciones por medio de las cuales el Estado encomienda a la municipalidad el desarrollo de determinada actividad, en virtud de la calidad que ocupa aquella como primera autoridad del territorio, en el cual ejerce su jurisdicción. Es decir la municipalidad desempeña el papel de auxiliar a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a ésta interesan, tales como control y mantenimiento de cementerios, carreteras, caminos vecinales, tren de aseo y otros.

2.9.7. Instrumentos jurídicos emitidos por las municipalidades.

En el Código Municipal, en el artículo 3, numeral 5 se afirma que la autonomía municipal se extiende al decreto de ordenanzas y reglamentos locales, es de esta manera que el artículo 4, desarrolla la competencia municipal y dentro de estas competencias algunas deben ser desarrolladas en forma detallada a través de las ordenanzas municipales, que al efecto deben preparar los diferentes concejos municipales para hacer efectiva la autonomía de cada municipio, tomando en consideración las necesidades y problemas de cada municipio.



2.9.7.1. Las Ordenanzas.

Por otra parte el mismo Código Municipal se encarga de definir en su artículo 32, que debemos de entender por ordenanzas municipales, al establecer que “Son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local. Entran en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.” Esto significa que cada concejo municipal debe elaborar sus propias ordenanzas municipales de acuerdo a sus posibilidades económicas, en cuanto a presupuesto y a las necesidades locales de su municipio.

Los concejos municipales pueden trabajar en beneficio de sus habitantes por medio de estos cuerpos normativos, pudiendo referirse a varios aspectos de la competencia municipal definida en el artículo 4 del Código Municipal.

2.9.7.2. Reglamentos

Conforme al artículo 33 del Código Municipal, los reglamentos constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios, que administra la municipalidad, por ejemplo, reglamento de mercados municipales, reglamento de cementerios, entre otros.

Se podría decir que los reglamentos son aquellos instrumentos a través de los cuales el concejo municipal establece normas de funcionamiento interno del municipio, tales como la organización de oficinas, procedimientos administrativos que deben seguirse en las oficinas municipales, o los requisitos que debe llenar la persona que ocupa un determinado cargo como empleado municipal.



2.9.7.3. Acuerdos

Según el artículo 32 del Código Municipal, se establece que los acuerdos son disposiciones específicas que expresan las decisiones del concejo municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos, con interés particular, los cuales surtirán efectos inmediatos. Como ejemplos típicos de lo anterior podemos citar el nombramiento del secretario, el otorgamiento de la personalidad jurídica a una Asociación de Desarrollo Comunal, la autorización de la venta de un terreno propio del municipio a un particular, entre otros.

Estos instrumentos jurídicos son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares, de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, esto en razón que la municipalidad los emite para tener un mayor control legal y ejercer una mejor administración de los bienes y servicios públicos del municipio, con el propósito de alcanzar el bien común de sus habitantes.

2.9.7.4. Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

En ésta investigación es de vital importancia hacer referencia a lo contemplado en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, ya que en éste se establecen la competencia que ostentan los diferentes ministerios que forman parte del gobierno central. Entendiéndose así, es que se analizará detenidamente las competencias dadas a los ministerios que pueden entrar en conflicto en un momento determinado con la municipalidad en la ejecución de cierto proyecto. Con la investigación que se realiza se pretende concluir quien es la autoridad que



cuenta con el respaldo legal para ejecutar dicha competencia en caso de haber conflicto en su ejecución.

A continuación se detallan algunas de las competencia dadas a los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio De Obras Públicas, Transporte y De Vivienda y Desarrollo Urbano; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Turismo, las cuales podrían generar los famosos conflictos de competencia con el gobierno local.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

Según lo establecido en el artículo 42, compete al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

- 1.-Planificar, dirigir, coordinar y ejecutar la política del gobierno en materia de salud pública y asistencia social y supervisar las actividades de dicha política;
- 2.-Dictar las normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población;
- 3.-Ejercer control ético y técnico de las actividades de las personas naturales y jurídicas, en el campo de la salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas atinentes a la materia;
- 4.-Realizar las acciones de salud en el campo de la medicina integral y a través de las instituciones correspondientes, prestar asistencia médica curativa a la población. Ello sin perjuicio de las acciones similares que realicen otras



instituciones del sector salud, conforme a las leyes respectivas y con la coordinación del caso; entre otras.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.

De conformidad a lo que establece el artículo 43, compete al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano:

A) Área de Obras Públicas:

- 1) Planificar, controlar y evaluar la infraestructura vial del país, así como también la ejecución y conservación de las mismas, de acuerdo a los planes de desarrollo y a las disposiciones legales que regulan su uso;
- 2) Efectuar la contratación, conservación y control de toda obra pública que le sea encomendada al ramo, por los otros de la administración central, instituciones oficiales autónomas y municipios;
- 3) Supervisar toda obra pública que emprenda el gobierno central, las instituciones oficiales autónomas y los municipios; entre otras.

B) Área de Vivienda y Desarrollo Urbano:

- 1) Formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano; así como elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deban sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos en general y construcciones en todo el territorio de la República;



2) Planificar, coordinar y aprobar las actividades de los sectores de vivienda y desarrollo urbano, en todo el territorio nacional;

3) Planificar y coordinar el desarrollo integral de los asentamientos humanos en todo el territorio nacional; entre otras.

C) Área de Transporte:

1) Planificar, analizar, coordinar y ejecutar la política del Estado en materia de transporte terrestre; regular y aprobar sus tarifas;

2) Otorgar y cancelar autorizaciones para utilizar las redes de transporte;

3) Otorgar y cancelar autorizaciones para funcionamiento de las empresas de transporte en sus diversas modalidades;

4) Establecer y controlar terminales de transporte, puertos, aeropuertos;

5) Realizar las acciones necesarias como autoridad máxima en el sector transporte, para garantizar la eficiencia y seguridad en el servicio de transporte terrestre, aéreo y marítimo; entre otras.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

Según el artículo 45-A del reglamento en mención corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

1. Formular, planificar y ejecutar las políticas de medio ambiente y recursos naturales;



2. Ejercer la dirección, control, fiscalización, promoción y desarrollo en materia de medio ambiente y recursos naturales;
3. Proponer la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de los mismos y velar por su cumplimiento;
4. Promover la participación activa de todos los sectores de la vida nacional en el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente;
5. Coordinar las comisiones nacionales en favor del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, tanto al interior del gobierno, como con sectores de la sociedad civil;
6. Colaborar con organismos gubernamentales e internacionales competentes para prevenir y combatir la contaminación ambiental; entre otras.

MINISTERIO DE TURISMO.

Según lo establecido en el artículo 45-B, compete al Ministerio de Turismo:

- 1-Elaborar, formular, planificar y ejecutar la política y el plan nacional del turismo, así como formular los proyectos normativos;
- 2-Coordinar con otros Ministerios, entes autónomos e instituciones, lo pertinente a la atracción, creación y supervisión de inversiones y proyectos turísticos; entre otras.



3-Atender las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relaciona con ello en materias atribuidas a otros Ministerios;

Ahora bien, con esta gama de competencias dadas a los municipios por el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y relacionándolas con lo establecido en el Código Municipal, otras leyes secundarias, ordenanzas y reglamentos, más la investigación de campo es que se realizará un análisis jurídico, con el propósito de verificar quien es el ente competente para la ejecución de determinada obra en beneficio de la comunidad, y poder evitar así los famosos conflictos de competencia entre estas instituciones.

2.10. MARCO CONCEPTUAL

Dentro del presente capítulo se ha tomado a bien plasmar el concepto de ciertas palabras que obtienen suma importancia en el desarrollo de nuestra investigación, ya que al leer y no conocer el significado de cierta palabra, se pierde la idea o la secuencia que se trae en la lectura de nuestro trabajo de grado, dentro de esas palabras claves para la mejor comprensión de nuestra investigación tenemos:

ALCALDE

Del árabe al-qadi (juez). Funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el Derecho Político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio,



del gobierno municipal. En varios países se les da el nombre de intendentes o de comisionados municipales.²²

ALCALDÍA

Edificio público desde el cual ejerce su jurisdicción municipal el alcalde.²³

ATRIBUCIÓN

Señalamiento o fijación de competencia. Adjudicación. Imputación, cargo. Asignación. Facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinado cargo.²⁴

AUTARQUÍA

Poder para gobernarse a sí mismo. Estado de un país o territorio que procura bastarse con sus propios recursos, evitando, en lo posible, las importaciones de otros países. El primero de esos sentidos es estrictamente político, y el segundo, político-económico, y se llama también autarcía. Sin embargo, y con independencia de la definición académica, en el Derecho Político se entiende por autarquía la descentralización administrativa. Representa en lo administrativo lo que la autonomía (v.) en lo político. La autonomía afecta tanto la facultad del gobierno propio cuanto la de dictarse sus propias normas, mientras que la autarquía sólo tiene facultad del gobierno propio.²⁵

AUTONOMÍA

²² Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y sociales de Manuel Ossorio; p. 63.

²³ Manuel Ossorio, Ob. Cit. p.63.

²⁴ Manuel Ossorio, Ob. Cit. p. 95.

²⁵ Manuel Ossorio, Ob. Cit. p.97.



Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos. Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Dic. Acad.). Pero en este último sentido, la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único. Se trata simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado federal representan las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hayan renunciado para delegarlas en el Estado federal.²⁶

CABILDO ABIERTO

Son las reuniones de vecinos y representantes de las organizaciones gremiales, sociales, culturales y de la comunidad, convocados por los Concejos Municipales para informarles de la gestión municipal. Tratar sobre materias que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente tratar. Es obligatorio realizarlos por lo menos cada tres meses. Tienen dos propósitos fundamentales, es decir, son de carácter: a) Informativo: dar a conocer las obras o actividades realizadas por parte del Concejo. b) Deliberativo: los vecinos formulan sugerencias, opiniones y participan en la toma de decisiones por parte del Concejo, según agenda a desarrollar.²⁷

CAPACIDAD

²⁶ Manuel Osorio, Ob. Cit. p. 98.

²⁷ http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112



Aptitud que se tiene, en relaciones jurídicas de terminadas, para ser su sujeto activo o sujeto pasivo. Como se ve, esa capacidad puede ser absoluta, si permite actuar en toda clase de actos jurídicos y políticos, o relativa, cuando consiente realizar algunos de ellos y no otros. La determinación de la capacidad para realizar cada negocio jurídico concreto habrá de referirse a la institución de que se trate. (V. Idoneidad.)²⁸

CONCEJAL O REGIDOR

Persona que compone el Concejo Municipal. Son también llamados ediles por asumir colegiadamente el Gobierno del Municipio. Son elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto. Para su elección cada Municipio constituye una circunscripción, de acuerdo a lo establecido en el Art.79 de la Constitución. En cada circunscripción se elige el número de Concejales que corresponde en base al censo de población. Los requisitos para optar al cargo de Concejal, lo indica al Art. 219 del C. Electoral.²⁹

CONCEJO MUNICIPAL

Órgano fundamental del gobierno municipal. Grupo de personas elegidas en una localidad para ejercer el gobierno local. Está integrado por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores. Se encarga de decidir y ejecutar las acciones necesarias para el bienestar de la comunidad.³⁰

CONSULTA POPULAR

²⁸ Manuel Osorio, Ob. Cit. p.137.

²⁹ http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112&page=2

³⁰ http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112



Es el mecanismo a través del cual ciertas decisiones de los gobernantes son sometidas a la aprobación o rechazo de los ciudadanos.

COMPETENCIA

Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.

Couture la define como medida de jurisdicción asignada a un órgano del Poder Judicial, a efectos de la determinación genérica de los asuntos en que es llamado a conocer por razón de la materia, de la cantidad y del lugar. Las llamadas cuestiones de competencia se ocasionan cuando dos de ellos creen que les pertenece entender en asunto determinado. Rivalidad mercantil o industrial. Beneficio de competencia (V.).³¹

COMPETENCIA MUNICIPAL

Se refiere al conjunto de atribuciones que en forma expresa le confiere a los Municipios la Constitución, los Tratados, las leyes y los Reglamentos. Algunas de esas atribuciones son: Elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad. Promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades. La prestación del servicio de la Policía municipal. La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicios y otros similares. El impulso del Turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística

³¹ Manuel Osorio, Ob. Cit. p.182.



y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.

DESCENTRALIZACIÓN

Hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente. Supone, pues, la división del Estado, o descentralización, que puede ser política, vinculada con la estructura constitucional del Estado, o administrativa. Relacionada con la organización técnica de los servicios públicos. La descentralización política origina Estados federales o confederaciones, compuestos de provincias, departamentos o Estados autónomos, cuyos gobiernos tienen, en su esfera, posibilidades de decisión. La descentralización administrativa supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada; este tipo de descentralización administrativa o burocrática es perfectamente compatible con una organización estatal unitaria (V. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.)³²

DERECHO MUNICIPAL

“La rama del Derecho Público institucional, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo” (Korn Villafañe). Algunos autores, como Rafael Bielsa, niegan la existencia del Derecho Municipal como rama autónoma, considerándolo simplemente el “conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo general aplicables en la esfera comunal”.

³² Manuel Osorio, Ob. Cit. p.317.



ESTADO

Dar una definición del estado y, sobre todo, hacerlo en pocas líneas, ofrece dificultades insuperables, porque se trata de un concepto muy discutido. Por ello es preferible limitarse a decir que, según Adolfo Posada, el Estado “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”, y que para Capitant es “grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujeto a la autoridad de un mismo gobierno”.

En los regímenes federales, cada territorio que posee cierta autonomía (Dic. Der. Usual).³³

FACULTAD

Posibilidad de hacer u omitir algo; en especial, todo aquello que está o prohibido o sancionado por la ley.

GOBIERNO LOCAL

Conjunto de órganos que ejercen el poder público dentro del Municipio. Es cosa distinta de Municipio, ya que se considera a aquél como la organización que a nivel local ejerce el Poder Público y por lo tanto manda y se hace obedecer dichos ámbitos. El Gobierno Local es elemento constitutivo del Municipio, no es el Municipio. Está a cargo de un Concejo Municipal, el cual está integrado por un

³³ Manuel Osorio, Ob. Cit. p.382.



Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores. El régimen de gobierno es Democrático y Representativo

HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Conjunto de bienes, derechos y obligaciones valuables en dinero y cuyo titular es el Municipio.

IMPUESTOS MUNICIPALES

Son impuestos municipales los tributos exigidos por los Municipios, sin contraprestación alguna individualizada.

JURISDICCIÓN

Es utilizada para designar el territorio (estado, provincia, municipio, región, país, etc.) sobre el cual esta potestad es ejercida. Del mismo modo, por extensión, es utilizada para designar el área geográfica de ejercicio de las atribuciones y facultades de una autoridad o las materias que se encuentran dentro de su competencia; y, en general, para designar el territorio sobre el cual un Estado ejerce su soberanía.

MUNICIPIO

El Municipio constituye la unidad geográfica establecida en el territorio nacional, donde la Municipalidad ejerce jurisdicción, este es el ente que lo organiza bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local.



MUNICIPALIDAD

Una municipalidad es el ente organizador, el cual se encarga de la administración local en un pueblo o ciudad, en el ámbito social, cultural, religioso, entre otros; se dice que es el organismo que administra el municipio, cantón o distrito. La municipalidad cuenta con autonomía para darse su propio gobierno, todo en búsqueda del bien común local en coordinación y concordancia con las políticas y actuaciones nacionales orientados al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, de autoridad y autonomía suficiente.³⁴

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN MUNICIPAL

Corresponde a todos aquellos gastos programados o ejecutados que se orientan hacia la construcción de obras de infraestructura o hacia promoción de grupos económicos y sociales menos favorecidos. Se calcula restando los gastos operacionales de la Municipalidad del Presupuesto Municipal total.

TASAS

Es definida por Tamagno, recogiendo la opinión de la mayoría de los autores, como una relación de cambio, en virtud de la cual se pagaría una suma de dinero contra la prestación de un determinado servicio público. Igual idea mantiene Ramírez Gronda al señalar que la tasa es el pago de un servicio público por el usuario. Capitant advierte que la tasa representa un concepto opuesto al de impuesto, ya que constituye un procedimiento de repartición de las cargas

³⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Municipalidad>



públicas sobre la base del servicio prestado al beneficiario de ese servicio. (V. CONTRIBUCIONES.)

Lo contributivo aparte, tasa significa además determinación del valor o precio de algo.

TRIBUTOS MUNICIPALES

Son las prestaciones generalmente en dinero, que los Municipios exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de una ley u ordenanza, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos se tienen que pagar independientemente de recibir algo de manera directa e inmediata. Los Tributos Municipales son: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales municipales.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN



3.1. METODOLOGÍA O TIPO DE ESTUDIO.

El método que se utilizará es el cualitativo ya que la investigación consiste en cualificar un fenómeno y además analizar los conceptos que viertan los expertos a entrevistar, a efecto de llegar a concluir sobre la existencia de conflictos de competencia entre los municipios y el gobierno central, así como evaluar cuál es el alcance de la llamada autonomía municipal, debido a que está totalmente vinculado en el tema elegido para su investigación. La investigación cualitativa se diferencia de la cuantitativa en que ésta busca cuantificar la incidencia de un fenómeno o problema y la población afectada numéricamente hablando; y la primera trata de analizar los resultados que generan los llamados conflictos de competencia entre las entidades arriba mencionadas.

3.2. SOBRE EL ANTEPROYECTO.

- Conformación del grupo de investigación: Se conformó un grupo de cuatro investigadores.
- Selección del tema: Selección conjunta entre docente director e investigadores.
- Elaboración y presentación de la justificación del tema de investigación:
Fue presentada en el Departamento de Ciencias Jurídicas.
- Aprobación del tema de investigación: realizado por el Consejo Técnico del Departamento de Ciencias Jurídicas.
- Inscripción del tema: El cual se llevó a cabo en el Departamento de Ciencias Jurídicas.



- Elaboración de Justificación, planteamiento del problema, objetivos y preguntas de la investigación.
- Elaboración del marco teórico.
- Elaboración del diseño metodológico.
- Presentación del anteproyecto de investigación.

3.3. ESPECIFICACIÓN DEL UNIVERSO MUESTRA.

3.3.1. El Universo

El universo en el presente caso está conformado por especialistas en Derecho Municipal, ya sea que se encuentren como funcionarios en las alcaldías, asesores o abogados en el libre ejercicio de la profesión, que de alguna manera han asesorado en caso de conflictos municipales.

3.3.2. La Muestra

La muestra es una parte del universo apuntado, la que se selecciona previamente por las referencias que se tienen sobre el manejo de temas municipales, aclarando que en ningún momento se ha tenido contacto con ellos para que pueda pensarse que la misma se encuentre contaminada.

La muestra estará representada por:

- Dos alcaldes municipales.
- Un asesor jurídico del Viceministro de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.
- Ministro de Obras Públicas.

3.4. TÉCNICA PARA LA INVESTIGACIÓN.

3.4.1. La Técnica.



Es la Entrevista en profundidad, la cual estará dirigida a informantes claves, los cuales tienen conocimiento sobre la temática a investigar, por estar en forma directa o indirecta vinculados con ella.

3.4.2. Para vaciar y analizar la información.

Etapas	Descripción
Creación de instrumentos	Se creará una guía de entrevista la cual será redactada en forma de cuestionario, éste presenta interrogantes que demostrarán los objetivos que se persiguen con la investigación. En cada pregunta se establecerá un indicador que contribuirá a elaborar una categoría que se utilizara para su análisis.
Coordinación de visitas	Los investigadores harán una visita a las Instituciones correspondientes previa solicitud al del docente director.
Administración de instrumentos	Se utilizará la entrevista en profundidad, la cual consistirá en siete preguntas abiertas.
Análisis de información	Los datos recopilados a través de las entrevistas se evaluarán con respecto a cada pregunta, obteniendo la importancia que se consignó en ella, plasmando toda la información en guías tabuladas o matrices que facilitaran la evaluación de los datos.



Resultados de la investigación	El resultado de la investigación consistirá en verificar la existencia de conflictos de competencia entre la municipalidad y las instituciones del gobierno central, esto surgirá a través de la entrevista en profundidad que se consignará en una tabla matriz en la cual se presentarán las entrevistas, con número y contenido de la pregunta, la categoría para cada interrogante, las respuestas, con su respectiva fuente. Luego de esto se plasmará el análisis e interpretación de los datos.
--------------------------------	--

3.4.3. Triangulación de información

Esta consiste en la realización de un cruce de la información obtenida de la muestra seleccionada, y de la que se espera diferentes posiciones y de las que se realizará un análisis de manera genérica.

3.5. INSTRUMENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN.

3.5.1. El instrumento.

El cuestionario se estructurará con palabras claves que conduzcan a la obtención de la información necesaria que demuestre que existen conflictos de competencia entre los municipios y el Órgano Ejecutivo, lo que redundará en problemas de ejecución de proyectos en beneficio de la población.



3.5.2 El Cuestionario.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA DE OCCIDENTE.

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS.



ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD.

TEMA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

OBJETIVO: Obtener los argumentos que tienen los funcionarios o empleados públicos en relación a la competencia municipal, los conflictos y los procedimientos.

ENTREVISTADORES:

Flores Pineda, Pedro Alfonso

Morán Carballo, Michael Alexander

Moreno Chiguila, Magno Levi

Sandoval Herrera, Romario Meguiver

ENTREVISTADO (A):

-
1. ¿Son integrales las facultades otorgadas por el Código Municipal a los municipios?
 2. ¿Cuándo planifica sus proyectos, se cerciora de no violentar las competencias municipales otorgadas por la ley?



3. ¿En la planificación de sus proyectos, que clase de coordinación previa realiza con otras instituciones para el desarrollo de los mismos?
4. ¿En relación a la competencia municipal, que tipo de conflictos de competencia ha tenido en la ejecución de sus proyectos?
5. ¿Existe en la ley que regula a su institución alguna norma que sea cuestionable con las que se le confieren a otras instituciones del Estado?
6. ¿De los conflictos de competencia que se le presenta, cuales son los mecanismos que utiliza para solucionarlos?
7. ¿Infiere la filiación política en la ejecución de sus proyectos?
8. ¿Cuáles son los sectores más afectados al existir conflictos de competencia entre el gobierno central y el gobierno local?

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS



4.1. MATRICES DE VACIADO DE DATOS OBTENIDOS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.

CUADRO DE TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD A FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.	
OBJETIVO: Recopilar y registrar la información respecto a La Competencia Municipal. En el presente análisis, para efecto de referencia a cada una de las fuentes entrevistadas, se denominarán de la siguiente forma: AF: Informante uno; AA: Informante dos; AVMT: Informante tres; y MO: Informante cuatro.	
PREGUNTA: 1 ¿Son integrales las facultades otorgadas por el Código Municipal a los municipios?	
INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA



1	No son integrales (...) por que el código municipal otorga cierta autonomía pero limita facultades (...) No hay una libertad absoluta para actuar (...)
2	Si, son integrales las facultades otorgadas por el código municipal, pero con la diferencia que hay facultades que no son responsabilidad total de las municipalidades como en el área de salud, educación y seguridad, si nos faculta pero son responsabilidad total del órgano ejecutivo.
3	Si están definidas jurídicamente las funciones dadas por el Código Municipal a las municipalidades, lo que sucede es que hay confusión en la interpretación.
4	Si son integrales, ya que abarcan las diferentes áreas como lo son área económica, social y política, lo que no hay son medios suficientes para desarrollarlas a plenitud.



A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.

ANÁLISIS

La mayoría de los entrevistados contestaron que si son integrales las facultades otorgadas a las municipalidades por el Código Municipal, ya que con dicho cuerpo legal se desarrollan muchos aspectos en pro del municipio, como lo es en el ámbito social, cultural, económico, entre otros; tal y como lo desarrolla el artículo cuatro en sus treinta numerales. De la misma forma ellos aseguraron que no obstante de ser integrales las facultades, en la aplicación de las mismas se denota un problema en cuanto a la falta de recursos económicos por parte de las municipalidades. Tal y como establece la doctrina las competencias deben ser integrales para poder desarrollar la autonomía técnica, administrativa y económica con la que cuenta la municipalidad, y que viene a ser confirmada por las mismas leyes de nuestro país como lo es la Constitución de la República en su artículo doscientos tres, y en el Código Municipal en el artículo tres. Sin embargo para uno de los entrevistados considera que las facultades dadas por el Código Municipal no son integrales, ya que en lo concerniente a la autonomía se encuentran limitados en sus actuaciones, no teniendo la libertad absoluta para



actuar. Este entrevistado comparte en ciertos aspectos lo que establece la doctrina respecto al sistema de clausula general, este sistema es una forma de distinción de competencias, señalando este sistema que la competencia municipal puede ser objeto de considerables restricciones, mediante la promulgación de leyes especiales por parte del Estado. Es decir que estas leyes en cierta medida vulneran la autonomía de la municipalidad, ya que vienen a coartar el que hacer municipal, pero las facultades o competencias dadas en el Código Municipal, si se consideran como integrales.



PREGUNTA: 2 ¿Cuándo planifica sus proyectos, se cerciora de no violentar las competencias municipales otorgadas por la ley?	
INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	Si me cercioro, porque tengo que verificar los permisos que requieren para la ejecución de un determinado proyecto, ejemplo: para poder ampliar una calle necesito cerciorarme que permisos necesito para lo cual debo acudir al ministerio de obras públicas.
2	Sí, siempre nos cercioramos de no salirnos de lo establecido en la ley como el Código Municipal, la ley LACAP, y además se realiza una consulta ciudadana ya que es la población la que decide cuáles son los proyectos más necesarios en las comunidades y son ellos los que priorizan los proyectos que se deben realizar.
3	Si, para cada obra que hay que desarrollar tenemos claros los procedimientos jurídicos a seguir con las alcaldías y con otros ministerios.



4	No solo se planifica un proyecto, sino que es una política del Ministerio poder cerciorarse de no violentar las competencias municipales, ya que se le presta el debido respeto a las municipalidades.
---	--

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.

ANÁLISIS

Los interrogados contestaron de manera uniforme, en el entendido que antes de planificar un proyecto, en primer momento se cercioran de no violentar competencias municipales, incluso para uno de los entrevistados en la institución para la cual labora, considera dicha actividad como una política propia de la institución, la cual a criterio del grupo de investigación debería de ser una política para toda institución pública, en razón de que exista un respeto reciproco entre instituciones en la aplicación de sus competencias. Hay que considerar que los funcionarios deben de actuar bajo los principios de la ética pública, siendo esta las acciones y conductas orientadas al correcto, honorable y adecuado



cumplimiento de sus funciones. Esta es una forma de prevención de posibles conflictos legales, a los que pueden llegar los funcionarios si antes de planificar o ejecutar un proyecto no atienden lo establecido en la norma.



PREGUNTA: 3 ¿En la planificación de sus proyectos, que clase de coordinación previa realiza con otras instituciones para el desarrollo de los mismos?

INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	Me cercioro principalmente los requisitos que me piden para realizar un proyecto (...) así mismo de las especificaciones técnicas que se necesitan.
2	Se inicia mandando notas, correos y se aboca a las distintas instituciones con las cuales debe de realizarse la coordinación; pero en muchas ocasiones no se lleva a cabo la cooperación solicitada por no dar una respuesta a lo requerido (...) ya que el trato que se recibe de las instituciones del Estado no hay equidad ni igualdad.



3	Coordinamos con las diferentes municipalidades donde el proyecto se llevará a cabo, y esto se realiza creando comisiones con esas municipalidades.
4	A través de las reuniones previas de planificaciones, en algunos proyectos no se coordina, sino que se les informa a las municipalidades lo que se está haciendo, porque los proyectos son de interés nacional.

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.



ANÁLISIS

Los indagados manifestaron que al momento de planificar sus proyectos, hay diversas clases de coordinación, dentro de las cuales mencionaron la verificación de requisitos, especificaciones técnicas, permisos, en ocasiones se mandan correos electrónicos, notas, circulares, crean comisiones, se abocan a la institución con la que se quiere coordinar. La forma más idónea que debe utilizar un funcionario público para la coordinación o planificación de un proyecto es la de abocarse a las instituciones, ya que de esta manera se tiene un contacto directo con la institución. Esto en razón que los funcionarios deben de actuar con eficiencia y eficacia, entendiendo esto en el sentido que se logren los objetivos al menor costo para el público y la institución, evitando demoras y atrasos en el trabajo y en el logro efectivo de los programas o proyectos, así como en la administración de los recursos, evitando el despilfarro de los fondos municipales. Esta coordinación no es antojadiza, sino que la encontramos en la norma misma, específicamente en el artículo doscientos tres inciso segundo y doscientos seis de la Constitución de la República, asimismo el artículo seis inciso primero parte final y artículo ciento cincuenta y seis, del Código Municipal, las citadas disposiciones ordenan la existencia de una coordinación recíproca entre el Gobierno Local y el Gobierno Central, en la planificación de sus proyectos.



PREGUNTA: 4 ¿En relación a la competencia municipal, que tipo de conflictos de competencia ha tenido en la ejecución de sus proyectos?

INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	No he tenido ningún tipo de conflicto porque siempre he previsto antes de actuar (...) cuando me veo frente a un posible conflicto evito tenerlo apartándome de esas situaciones.
2	Se obstaculiza lo que por derecho le corresponde a la municipalidad, hay un rechazo total del gobierno central, ya que se intenta interactuar buscando el bien común (...) las áreas donde más conflictos se han tenido es en proyectos de saneamiento como agua potable para la población que por lo general el ministerio de medio ambiente pone obstáculos que impiden la realización del proyecto (...) asimismo conflictos con los ministerios de agricultura y ganadería, ministerio de obras públicas en la reparación de la carreteras principales.



3	Si, han existido conflictos con las municipalidades que niegan permisos por razones no justificables, sino por cuestiones políticas, ejemplo de ello es que hay alcaldías que no han concedido los permisos para el proyecto SITRAMSS por pertenecer a partidos políticos diferentes al del gobierno central.
4	En ocasiones los problemas se dan por no saber cuál es una calle nacional y cual es una calle municipal, también por que los alcaldes no hacen convenios, o no hay capacidad de delimitar sus peticiones, en este caso ellos no priorizan los proyectos a ejecutar. En una ocasión un alcalde realizó un convenio con esta institución para reparar una calle, ya estando en ejecución dicho proyecto, el mismo alcalde llegó con agentes del cuerpo metropolitano a sacar a los trabajadores del MOP.

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.



ANÁLISIS

Uno de los preguntados expresó que el tipo de conflicto que se genera en su institución es en razón de que la ley no es clara, no dando los criterios esenciales para diferenciar en que ámbito es competente la municipalidad, y en que ámbito es competente su institución, en sí el problema viene dado por que dicha ley se encuentra desfasada, ya que data del año de 1969. Generando esta situación un conflicto de competencia. Dos de los entrevistados contestaron que sus inconvenientes vienen dados en razón de la filiación política, ya que en ocasiones retrasan los procesos en la ejecución de cierto proyecto poniendo obstáculos. Lo que podemos deducir que estos problemas no son conflictos de competencia sino que, son diferendos meramente políticos y tal como se ha abordado en la investigación, específicamente en los problemas de competencia que por más que se quieran disfrazar en el fondo no son verdaderos litigios de competencia, siempre se denota que son diferencias por la filiación política que tiene cada funcionario. Y finalmente uno de los entrevistados dijo que no es que no existan conflictos, pero él entrevistado señaló que al observar que pudiera darse, evita no involucrarse, apartándose de circunstancias que puedan generarlos y así no ver implicada la institución que administra.



PREGUNTA: 5 ¿Existe en la ley que regula a su institución alguna norma que sea cuestionable con las que se le confieren a otras instituciones del Estado?	
INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	No existe ninguna norma cuestionable ya que la ley es clara al establecer las facultades de cada institución (...) cabe mencionar como ejemplos que se dan en la actualidad que el Registro Nacional de las Personas Naturales está entregando certificaciones de partidas de nacimiento, competencia que solo es de las alcaldías;
2	Si, como por ejemplo se puede mencionar que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social exige hacer un estudio económico previo, lo cual está normado pero no dan el recurso para poder realizar el estudio (...) esto viene a chocar con la municipalidad.



3	<p>No, existe dualidad de funciones ya que la ley le ha dado a cada institución sus funciones, lo que sucede es que las municipalidades se exceden en la facultades que se les han otorgado, y en otras ocasiones se confunden a su favor, porque la municipalidad respecto al transporte el Código Municipal le dice que puede regular el transporte pero en el sentido de cobrar a la empresa de buses por actividad económica pero no puede autorizar transporte(...) hay una errónea aplicación de la ley(...) un ejemplo claro de esto fue que las municipalidades comenzaron autorizar permisos a las moto-taxis, y esto no les competía a ellas sin embargo lo hicieron.</p>
4	<p>No, las leyes tienen mucha claridad respecto a las competencias que les concede a cada institución.</p>

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.



ANÁLISIS

La mayoría de los inquiridos aseveran que no existen leyes cuestionables con sus instituciones, ya que cada normativa establece en forma clara cuales son las atribuciones en las que es competente cada ente. Sin embargo en la práctica se denotan ciertos problemas ocasionados por razones ajenas a lo establecido en las leyes. Uno de los entrevistados contestó que si hay normas cuestionables, pero al final lo relaciona con un choque entre instituciones. Según la doctrina no es que la ley esté dando iguales competencias a distintas instituciones, de manera que no estamos ante un supuesto de competencias confusas sino de aspectos perfectamente separables atribuidos a distintos entes públicos. En consecuencia lo que se tiene es un problema en cuanto a la interpretación que los funcionarios hacen a la ley, llegando a generar en un posible abuso o exceso de poder o facultades por parte de los funcionarios.



PREGUNTA: 6 ¿De los conflictos de competencia que se le presenta, cuales son los mecanismos que utiliza para solucionarlos?

INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	El mecanismo que como alcaldía utilizamos es la prevención de conflictos, ya que no queremos ver a nuestra institución involucrada en algún tipo de conflictos.
2	Primeramente en forma escrita, solicitando citas a las instituciones con las que está existiendo el conflicto, o por medio de correos electrónicos, como forma de buscar comunicación con esa institución.
3	Lo que se ha hecho es busca entablar comunicación, es decir llegar al dialogo, con la alcaldía que hay conflicto pero utilizando medios como circulares, cartas (...) si no hay respuesta lo que se hace es aplicar la ley donde está descrito el proceso a seguir es decir aplicamos la ley.



4	En primer lugar por la vía del dialogo, como lo es llevar a cabo audiencias, asambleas municipales con las personas interesadas y alcaldes, realizamos visitas técnicas, mesas temáticas para grandes obras de mitigación y también existen comisiones especializadas, si por estas vías no se pueden resolver cierto problema, se va a las instancias legales correspondientes.
---	--

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.

ANÁLISIS

La mayoría de los entrevistados han dado diferentes formas de solucionar sus problemas o conflictos, siendo el mecanismo más usual la comunicación a través de diferentes medios como lo es en forma escrita o verbal. Si en dado caso los conflictos no son solucionados a través de esta vía, se debe acudir a otro tipo de mecanismo como lo es la aplicación de la ley. El punto está en que si dos instituciones tienen conflictos, entre ellos pueden buscar la manera de



solucionarlos, si esto no es operante, se acude a la aplicación de la ley en forma concreta o directa. Además en caso que los funcionarios no tengan claro cuál es el verdadero sentido de la norma, pueden acudir a la Asamblea Legislativa, a efecto que sea este órgano del Estado quien haga una interpretación auténtica, tal y como lo establece el artículo ciento treinta y uno, numeral quinto, de la Constitución de la República. Ahora bien uno de los entrevistados manifestó que el mejor modo de solucionar los problemas es previniéndolos, esto con el objetivo de mantener a su institución alejada de problemas o conflictos con otras instituciones del Estado. La forma ideal para solucionar los problemas es la vía legal, ya que de esta forma tendrían respaldo, dándole aplicabilidad al principio de legalidad, que sostiene que los funcionarios deben de actuar con respeto a las Constitución, la ley y el Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidos y de acuerdo a los fines para los que les fueron concedidas.



PREGUNTA: 7 ¿Infiere la filiación política en la ejecución de sus proyectos?	
INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	No en términos generales pero si en términos específicos, en relación que aunque el gobierno pertenezca al mismo partido político no favorece más a la alcaldía por que siembre exige lo mismo requisitos que a otras alcaldías de distinto partido político, ejemplo el ministerio de obras públicas cuando realiza un convenio con la alcaldía solo presta la maquinaria para realizar la obra a pesar de que somos del mismo partido.
2	Si infiere, ya que en muchas instituciones ni me atienden (...) y con otros municipios hay más apoyo.
3	Si, afecta a la hora de echar andar un proyecto que el gobierno central sea de un partido político y el gobierno local de otro.



4	No infiere en nosotros la filiación política, ya que se busca solucionar la problemática de los ciudadanos, nosotros trabajamos con la filosofía del desarrollo comunitario. Por ejemplo se ha dado ayuda en la ejecución de proyectos a comunas de diferentes partidos políticos.
---	--

A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.

ANÁLISIS

La respuesta de los entrevistados en este punto está dividida, ya que dos de ellos aseguran que si infiere la filiación política al momento de querer echar andar un proyecto, ya que en diversas ocasiones no han dado el apoyo suficiente por pertenecer un partido político diferente al del gobierno central. Esto viene a confirmar lo que se vive en el país en la actualidad, ya que todo se mueve bajo un régimen político, dejando de lado el principio ético de imparcialidad, refiriéndose a que la actuación del funcionario debe ser con objetividad y sin mira anticipada en favor o en contra de



alguien. Por su parte los entrevistados que opinaron que no influye la filiación política, se basan en que aunque el gobierno central y local sean del mismo partido político, siempre se trabaja de la misma forma, o sea que no hay favoritismo alguno, ya que proporciona los mismos recursos que a las demás comunas o instituciones. Uno de los entrevistados manifestó que no influye, su institución se apega a la filosofía del interés comunitario, la cual busca solucionar los problemas de la comunidad, y según nuestro punto de vista, está filosofía es sobre la cual debería regirse todas las instituciones públicas.



PREGUNTA: 8 ¿Cuáles son los sectores más afectados al existir conflictos de competencia entre el gobierno central y el gobierno local?	
INFORMANTE CLAVE	RESPUESTA
1	Los afectados son las personas en general, porque al no haber colaboración entre las instituciones se generan problemas o conflictos, el afectado es el pueblo al no realizar el proyecto.
2	Indiscutiblemente la población, se obstaculiza el desarrollo de los habitantes del municipio, el avance de los pueblos se estanca.
3	El ciudadano común, porque se retrasa un proyecto; porque no se puede ejecutar esos proyectos.
4	Definitivamente es la población, ya que al darse este tipo de situaciones, el que en primer plano resulta afectado es el ciudadano en general.



A continuación se presenta el análisis de la información obtenida por medio de las entrevistas a profundidad hechas a los cuatro informantes claves de esta investigación, detallando los datos aportados por los mismos dentro del análisis realizado como grupo investigador.

ANÁLISIS

Para todos los entrevistados quien sale afectado al existir conflictos de competencia entre el Gobierno Local y el Gobierno Central, es la población en general, esto quiere decir que no existe un sector específico de la población que resulte perjudicado. Debido a esta situación el desarrollo para un municipio se ve frustrado, ya que al haber esta descoordinación no solamente se afecta a un sector, sino que aqueja al pueblo entero, no logrando el gran cometido del Estado que es velar por la persona humana como origen y fin de su misma actividad, pero siempre encaminado a la consecución del bien común. Y de la misma manera la municipalidad tiene como finalidad velar por el bien común de las personas de la jurisdicción, teniendo como base lo establecido en el artículo uno de la Constitución de la República y el artículo dos del Código Municipal.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Y

RECOMENDACIONES



CONCLUSIONES

Como resultado de la investigación de la temática denominada la competencia municipal, y al análisis realizado de los resultados obtenidos de las entrevistas llevadas a cabo, es posible efectuar una serie de conclusiones, las que a continuación se plantean:

1. No existe dualidad de competencias que conlleven a generar conflictos entre el gobierno central y el gobierno local, el problema está en que hay funcionarios que hacen una errónea interpretación de la ley, como por ejemplo al Viceministerio de Transporte, la ley le faculta la regulación del transporte terrestre, otorgar y cancelar autorizaciones para funcionamiento de las empresas de transporte en sus diversas modalidades y el Código Municipal concede a la municipalidad solamente dar las autorizaciones de las rutas y terminales del transporte público. El viceministerio mencionado por su parte le compete la autorización de líneas, y una vez dada esta autorización la municipalidad es la competente para regular el transporte local. El punto es que cada institución ya tiene bien definida lo que le corresponde hacer conforme a la ley y el problema se suscita al hacer interpretaciones arbitrarias que al final solo crea conflictos entre el gobierno central con el gobierno local.
2. Que han sido evidentes los diferendos entre el Gobierno Central y el Gobierno local y para ello hay que recordar la tragedia suscitada años atrás donde por razón de una tormenta la capital se inundó en algunos lugares, causando graves daños a la propiedad privada, como pública y la pérdida de muchas vidas. Posterior a ello se inicia el debate para deducir responsabilidades,



sobre todo a determinar a quién le correspondía y corresponde el mantenimiento del alcantarillado. El Gobierno local responsabilizaba en aquella oportunidad al gobierno central y éste por su parte responsabiliza a aquél. Mientras eso sucedía muchos salvadoreños lamentaban la pérdida de sus bienes y otros lloraban la pérdida de seres queridos, situación que conduce a pensar de que si realmente viviéramos en una sociedad con autoridades responsables, podría hasta ejercerse una acción judicial contra aquellos que tienen a su cargo el manejo de la cosa pública y no cumplen como debe ser el mandato constitucional de que la persona humana es el principio y fin de la actividad del Estado, tal como lo prescribe el artículo uno de la Constitución de la República.

3. Los gobiernos locales deben de tener en cuenta que la autonomía que les otorga la Constitución de la República, es relativa y no absoluta, ya que al planificar los proyectos a realizar en un determinado período deben de tomar en cuenta los proyectos del Gobierno Central, lo que en la práctica en muchas ocasiones no lo hacen, todo con el fin de crear un debate, sobre todo cuando el poder local es ejercido por un partido político distinto del que tiene el poder en el Gobierno central, dejando de lado lo establecido en los artículos tres, seis y ciento cincuenta y seis del Código Municipal, que establecen la existencia de una coordinación entre ambos gobiernos.
4. La injerencia política partidarista en nuestro país, viene a generar entre los funcionarios un conflicto meramente político, el cual posteriormente lo tratan de disfrazar ante el pueblo como un conflicto de competencias, por ejemplo el



caso de SITRAMSS (Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador), existió conflicto entre algunas de las Alcaldías de San Salvador con el Viceministerio de Transporte, en el sentido que dichas comunas no concedieron los permisos respectivos para la construcción de obra en mención, un conflicto que constituye en realidad un capricho político, el que termina afectando el desarrollo del pueblo en general, ya que está obra es considerada de interés nacional.

5. En cuanto a la prestación económica que existe por parte del Gobierno Central hacia los Gobiernos Municipales, se generan ciertas discrepancias, en cuanto al hecho que el gobierno central del presupuesto general de la nación asigna una cuota a los municipios para el desarrollo de actividades ya especificadas en la llamada LEY DEL FODES, el problema o conflictos se genera en este aspecto cuando los alcaldes piden un mayor porcentaje de fondos y por su parte el ente central no se los otorga. Sobre este punto es de tomar en cuenta también de que se agrava cuando los poderes se encuentran en manos de partidos con ideologías distintas.
6. Otro motivo que genera conflicto de competencia es el abuso o exceso de facultades, aclarando que el abuso debe entenderse como aquella actividad que se realiza sin tener la facultad para realizarla, y el exceso se entiende que se tiene cierta atribución, pero se sobrepasa del límite establecido. De tal manera que cuando la municipalidad o una institución del gobierno central realiza una de estas, como efecto se genera un conflicto de competencia, ya que la competencia de una institución finaliza donde inicia la de otra. Un



ejemplo claro de abuso de facultades, es cuando las municipalidades estuvieron autorizando permiso para funcionamiento de mototaxis, siendo esta una atribución exclusiva del Viceministerio de Transporte.

7. En cuanto a la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales, el actual régimen jurídico sobre carreteras y caminos públicos, ya no responde al auge que ha tomado la construcción de éstos ejemplo de ello es que las carreteras que antes se consideraban como nacionales con el crecimiento poblacional y desarrollo de los municipios pasaron a ser calles, provocando esto una confusión de que ente es el competente para el mantenimiento y reparación de las mismas.



RECOMENDACIONES

A consecuencia de las conclusiones a las cuales se ha llegado y siendo propositivos, en este apartado se plantea una serie de recomendaciones a efecto de dar solución al problema de la competencia municipal, las cuales se plasman a continuación:

1. Una solución a los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre los municipios es darle aplicación al artículo once del Código Municipal, en el cual se da la facultad a los municipios para asociarse con el objetivo de 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. Al tener esta coordinación entre dos o más municipios se puede llegar a superar los conflictos con el gobierno central.
2. Que los funcionarios del gobierno central como municipal actúen de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ética Gubernamental, la cual ordena en el artículo dos y cuatro, que los funcionarios ejerzan sus funciones bajo los principios de supremacía de interés público, probidad, no discriminación, imparcialidad, justicia, transparencia, responsabilidad, disciplina, legalidad, lealtad, decoro, eficiencia y eficacia, y rendición de cuentas. La correcta aplicación de esta ley, es fundamental para el desarrollo de la institucionalidad democrática del país, la correcta administración del patrimonio público, el combate a la corrupción y la eficiencia de la administración pública.



3. En cuantos los concejos plurales, siendo este un tema tan complejo se debe de hacer un análisis a profundidad para echar a andar dicha modalidad de gobernación a nivel local, teniendo en cuenta que en nuestro país no existe la suficiente madurez política, lo cual pudiera venir a crear conflictos internos en las municipalidades, paralizando o retardando el desarrollo de la población del municipio.
4. Reformar el artículo 4, sobre las competencias municipales, específicamente en la parte primera del numeral 30, del Código Municipal, la que literalmente establece “Las demás que sean propias de la vida local...”, esto en el sentido que genera problemática en saber cuáles son esas competencias, de esta forma los funcionarios pueden llegar a abusar o excederse en sus facultades. Entonces lo apropiado es que si a la municipalidad se le va a otorgar otras competencias, estas deben de ser a través de la promulgación de otra ley secundaria.
5. En cuanto a la ley de carreteras y caminos vecinales, se recomienda que sea reformada, ya que dicho cuerpo legal data desde el año de 1969, por lo que es de urgente necesidad dictar en la medida que el incremento económico, agrícola o turístico del país lo demandan, las disposiciones que tienden a regular la construcción y mantenimiento de las vías públicas así como su conservación y desarrollo de las mismas, lo cual en pleno siglo XXI, resulta obsoleta su aplicación, ya que solo se determina según el artículo dos del mismo cuerpo legal el cual literalmente señala: ” Para los efectos de esta Ley, se consideran carreteras las vías cuyo rodamiento las hace de tránsito



permanente; su planificación, construcción, mejoramiento, corresponde al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Obras Públicas”; por lo que resulta necesario que se actualice, en el sentido que se aclare que se considera por el termino carretera y por caminos vecinales o municipales.

6. Que se aclare el artículo 2 del Código Municipal, en el sentido que la terminología utilizada en cuanto a municipio y municipalidad no es la correcta. En ese sentido lo ideal fuera que se plasme en la ley que se debe entender como Municipio y que se debe de entender como Municipalidad, y tal como lo aclaramos en el marco conceptual, el Municipio constituye la unidad geográfica establecida en el territorio nacional, donde la Municipalidad ejerce jurisdicción. Ahora bien lo que se debe entender como Municipalidad es el ente organizador, el cual se encarga de la administración local en un pueblo o ciudad, en el ámbito social, cultural, religioso, entre otros; se dice que la municipalidad cuenta con autonomía para darse su propio gobierno, todo en búsqueda del bien común local en coordinación y concordancia con las políticas y actuaciones nacionales orientados al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, de autoridad y autonomía suficiente.



BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 📖 Albi, Derecho Municipal comparado del mundo hispánico. Madrid, 1975
- 📖 Boquera Oliver, Determinación de las Competencias de las Entidades Locales.
- 📖 Giordano, Juan Manuel. El Municipio y La Municipalidad. San Salvador.1988
- 📖 Principios del régimen municipal, Lajouane y Cía., Bs. As., 1930, p. 27.
- 📖 Vidal, Manuel. Nociones de Historia de Centro América. San Salvador. 1970, 9ª Edic.

REVISTAS

- 📖 Dialéctica del municipio. Nomogémi municipal, tesis de doctorado, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962; “Revista de la Facultad de derecho”, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, n° 9, sept-dic. 1963 ps. 103 a 172.

LEYES

LEY PRIMARIA.

- 📖 Constitución de la República, Decreto Legislativo No. 38, emitido el 15 de diciembre 1983. Publicado en el D. O. No.234, T, 281, de fecha 16 de diciembre 1983. Vigente desde el día 20 de diciembre de 1983.

CONVENIOS, TRATADOS O ACUERDOS NACIONALES E INTERNACIONALES.



📖 Acuerdo de cooperación internacional de Corea, con la Alcaldía Municipal de San Salvador. Con especialidad en bienestar social, quién estará realizando trabajo en apoyo al programa de juventud de la municipalidad de San Salvador, para el período 2012-2013

📖 Acuerdo Interinstitucional No.014-2011 entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Alcaldía Municipal de San Salvador

LEYES SECUNDARIAS.

📖 Código Municipal, Decreto Legislativo No. 274, emitido el 31 de enero de 1986. Publicado en el D. O. No.23, T, 290, de fecha 05 de febrero 1986. Vigente desde el 1 de marzo de 1986.

📖 Ley General Tributaria Municipal, Decreto Legislativo No. 86, emitido el 17 de octubre de 1991. Publicado en el D. O. No.242, T, 313, de fecha 21 de diciembre 1991.

📖 Ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, Decreto Legislativo No. 74, emitido el 08 de septiembre de 1988. Publicado en el D. O. No.176, T, 300, de fecha 23 de septiembre 1988.

REGLAMENTOS.

📖 Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 24, emitido el 18 de marzo de 1989. Publicado en el D. O. No.70, T, 303, de fecha 18 de marzo 1989.



TRABAJOS DE GRADO

Díaz, Aronette. La AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS, Tesis Doctoral, San Salvador, 1977.

Garay, Ricardo Alfonso, FINANZAS MUNICIPALES, Tesis Doctoral, San Salvador, 1968

DICCIONARIOS JURÍDICOS

Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y sociales.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=414&Itemid=84. (Visitada el día 04/04/2013, a las 16 horas 15 minutos)

http://www.amss.gob.sv/pages/cooperacion_externa.php. (Visitada el día 25/04/2013, a las 18 horas 40 minutos)

http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112
(Visitada el día 29/04/2013, a las 17 horas 15 minutos)

http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112&page=2
(Visitada el día 05/05/2013, a las 16 horas 15 minutos)

http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&Itemid=112
(Visitada el día 06/05/2013, a las 17 horas 50 minutos)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Municipalidad> (Visitada el día 20/05/2013, a las 17 horas 15 minutos y visitada el día 30/05/2013, a las 22 horas 20 minutos)

ANEXOS

ANEXO N° 1.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA DE OCCIDENTE.
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS.**



ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD.

TEMA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

OBJETIVO: Obtener los argumentos que tienen los funcionarios o empleados públicos en relación a la competencia municipal, los conflictos y los procedimientos.

ENTREVISTADORES:

Flores Pineda, Pedro Alfonso

Morán Carballo, Michael Alexander

Moreno Chiguila, Magno Levi

Sandoval Herrera, Romario Meguiver

ENTREVISTADO (A):

-
1. ¿Son integrales las facultades otorgadas por el Código Municipal a los municipios?
 2. ¿Cuándo planifica sus proyectos, se cerciora de no violentar las competencias municipales otorgadas por la ley?

3. ¿En la planificación de sus proyectos, que clase de coordinación previa realiza con otras instituciones para el desarrollo de los mismos?
4. ¿En relación a la competencia municipal, que tipo de conflictos de competencia ha tenido en la ejecución de sus proyectos?
5. ¿Existe en la ley que regula a su institución alguna norma que sea cuestionable con las que se le confieren a otras instituciones del Estado?
6. ¿De los conflictos de competencia que se le presenta, cuales son los mecanismos que utiliza para solucionarlos?
7. ¿Infiere la filiación política en la ejecución de sus proyectos?
8. ¿Cuáles son los sectores más afectados al existir conflictos de competencia entre el gobierno central y el gobierno local?

ANEXO Nº 2. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.

Actividad	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
1. Elección del tema	■						
2. Plan de trabajo	■						
3. Presentación y aprobación del plan de trabajo	■						
4. Justificación		■					
5. Planteamiento del problema		■	■				
6. Elaboración de objetivos			■				
7. Elaboración del marco teórico		■	■	■			
8. Diseño metodológico			■	■			
9. Elaboración de instrumentos				■	■	■	
10. Presentación del proyecto de investigación					■	■	
11. Recolección de datos					■	■	■
12. Análisis de los datos						■	■
13. Conclusiones							■
14. Recomendaciones						■	■
15. Referencias o bibliografías							■
16. Anexos							■
17. Presentación del informe de investigación							■
18. Exposición de los resultados de la investigación							■

ANEXO Nº 3.

“Problemas con permisos con la Alcaldía de San Salvador para la construcción del SITRAMSS”



ANEXO N° 4.



EL SALVADOR

Desacuerdo por permiso municipal de SITRAMSS

23 de Julio de 2013 a la(s) 6:0 - Susana Peñate

VMT asegura que podría construir el proyecto sin contar con el permiso de la Alcaldía de San Salvador. La comuna alega que ordenanzas son obligatorias.

Archivado en: [VMT](#) [alcaldía de San Salvador](#) [permisos](#) [Tramo II](#) [SITRAMSS](#)



El viceministro de Transporte, Nelson García, dijo que podrían construir el tramo II del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS) sin contar con los permisos de la Alcaldía de San Salvador.

"La obra no se va a detener, este es un proyecto de carácter nacional. Si solicitamos los permisos municipales es porque queremos ir agotando los procedimientos; pero, legalmente, estamos habilitados para continuar la construcción aun cuando la alcaldía no otorgue los permisos", dijo el funcionario.

Por su parte, René Ayala, director general de desarrollo municipal de la comuna capitalina, dijo que hay ordenanzas municipales cuyo cumplimiento no es discrecional, sino obligatorio. En ese aspecto entran las relacionadas con el patrimonio arbóreo.

Comentó que la alcaldía reconoce la importancia del proyecto, pero que está "mal planificado y mal gestionado".

Indicó que aún no se presenta una solicitud de permisos para intervenir aceras de los parques Centenario e Infantil, donde se supone se construirán estaciones del SITRAMSS y que desconocen el diseño del mismo.

Ayala añadió que esperan que la solicitud cumpla con las formalidades de ley y que se adjunten los planos del proyecto.

El VMT informó que en la segunda quincena de agosto comenzaría la construcción del segundo tramo del carril segregado, de FENADESAL a la 33.ª avenida norte, y que a partir del 6 de agosto comenzará la construcción del carril en el sentido poniente a oriente en el bulevar del Ejército.

ANEXO Nº 5.



MOP admite que vía a Puerto El Triunfo ya cumplió vida útil

Ministro afirma que la vía no admite remiendos y que la harán nueva este año



Lugareños hablan de varios accidentes viales producidos cuando choferes trataban de driblar baches. foto edh / Francisco Torres



FRANCISCO TORRES COMUNIDADES@ELDIARIODEHOY.COM

Jueves, 18 de Julio de 2013

USULUTÁN. Los casi 11 kilómetros de calle entre los municipios de Jiquilisco y Puerto El Triunfo están en pésimas condiciones, al punto que el titular del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Gerson Martínez, admite que la vía ha caducado.

La calle está tan llena de baches que incluso han causado varios accidentes de tránsito, afirmó Víctor Martínez, un habitante del caserío El Marañón, de Jiquilisco.

ANEXO N° 6.

elsalvador.com

EL PRIMER MEDIO DIGITAL SALVADOREÑO

PORTADA

NOTICIAS

OPINIÓN

EDHDEPORTES

ENTRETENIMIENTO

TENDENCIAS

EXPANSIÓN

SERVICIOS

NACIONAL

SUCESOS

INTERNACIONAL

NEGOCIOS

COMUNIDADES

Pavimentarán arteria en una colonia de Ahuachapán

El proyecto es parte del desarrollo que la municipalidad pretende llevar a las comunidades de la cabecera.



Los trabajos que se desarrollan en la colonia Flor de Fuego costarán 40 mil dólares. Foto EDH /Roberto Zambrano

✉ ENVIAR

🖨 IMPRIMIR

💬 COMENTAR

T+ LETRA MÁS GRANDE

T- LETRA MÁS PEQUEÑA

ROBERTO DÍAZ ZAMBRANO COMUNIDADES@ELDIARIODEHOY.COM

Martes, 23 de Julio de 2013

AHUACHAPÁN. Con el objetivo de continuar con el desarrollo urbano y seguir con el proyecto de crecimiento y fortalecimiento de la ciudad, la alcaldía de la cabecera comenzó los trabajos de recarpeteo de la calle principal de la colonia Flor de Fuego, en la zona norte de la cabecera departamental.

Los favorecidos serán las más de 100 familias que ahí residen y que mejorarán sus condiciones de vida, gracias al proyecto que tendrá un costo de 40 mil dólares, que serán aportados en su totalidad por la municipalidad.

"Esta obra es una bendición de Dios; pues teníamos más de veinte años de estarlos solicitando a las diferentes municipalidades y nunca nos habían escuchado", dijo Cristina Rodríguez, habitante favorecida.