

7
342.09
CR 3120
1400
1970
671

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ORGANIZACION MUNICIPAL

TESIS

PRESENTADA POR

FIDEL CHAVEZ MENA

PREVIA OPCION AL TITULO DE

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DICIEMBRE DE 1966



SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMERICA

~~378.7284~~
~~UES-7.0.~~
~~CH 5120~~
1966

E.i - 18906



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Doctor Rafael Antonio Vásquez

SECRETARIO GENERAL:

Doctor Mario Flores Macall

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Doctor Roberto Lara Velado

SECRETARIO:

Doctor Manuel Atilio Hasbún

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES PRIVADOS

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

PRESIDENTE: Doctor Armando Napoleón Albanez

PRIMER VOCAL: Doctor Alfonso Moisés Beatriz

SEGUNDO VOCAL: Doctor René Fortín Magaña

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: Doctor Rodrigo Raymundo Pineda

PRIMER VOCAL: Doctor Manuel Antonio Ramírez

SEGUNDO VOCAL: Doctor Napoleón Rodríguez Ruiz

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: Doctor Francisco Arrieta Gallegos

PRIMER VOCAL: Doctor Julio César Oliva

SEGUNDO VOCAL: Doctor Luis Alonso Posada

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

PRESIDENTE: Doctor René Fortín Magaña

PRIMER VOCAL: Doctor Francisco Bertrand Galindo

SEGUNDO VOCAL: Doctor Luis Enrique Gutiérrez

D E D I C A T O R I A

A mis padres:

Fidel Antonio Chávez

Lidia Mena de Chávez

A mi esposa:

Teresa Palacios de Chávez

A mis hijas:

Carmen Aída y Claudia María

A mi hermano:

Mauricio Antonio Chávez

A mi madre política:

Aída v. de Palacios

A mi amigo y correligionario

José Napoleón Duarte

A todos mis familiares, amigos, compañeros de trabajo de la Municipalidad de San Salvador y a los miembros del -- Partido Demócrata Cristiano.

I N D I C E

	<u>No. de Página</u>
PROLOGO	1
DESCRIPCION DEL TITULO I	3
TITULO I	
APRECIACION SOCIOLOGICA	4
Capítulo I	
Síntesis Histórica del Municipio	4
-El Municipio en Roma	4
-El Municipio Español	7
-El Municipio en Latinoamérica	10
Capítulo II	
Diversos Conceptos Sociológicos	12
Capítulo III	
Municipio- Comunidad	16
1) Terminología Estricta	16
2) Comunidad. Tesis de Varios Autores	17
3) La Comunidad- Municipio	22
DESCRIPCION DEL TITULO II	25
TITULO II	
APRECIACION POLITICA DEL MUNICIPIO	27
Capítulo I	
Naturaleza Política	27
Capítulo II	

La Democracia y el Municipio	29
1) Presupuesto Indispensable:La Democracia	29
2) Autonomía y Autarquía	33

Capítulo III

Relaciones del Municipio con el Gobierno Central	37
-Sistema Bicameral	37
-Sistema de Organo Unico:Unipersonal	38
-Sistema Presidencialista Norteamericano	38
-Sistema de Comisión	38
-Sistema de Gerencia	38
-Sistema de Relaciones	40

Capítulo IV

Estructura Institucional y Política del Municipio Salvadoreño	42
1) Ambito Constitucional	42
a)Importancia del Tema	42
b)El Municipio en las Distintas Constituciones Salvadoreñas	44
- Constitución de 1824	44
- Constitución de 1841	46
- Constitución de 1864	49
- Constitución de 1871	50
- Constitución de 1872	53
- Constitución de 1880	55
- Constitución de 1883	57
- Constitución de 1886	59
- Constitución de 1939	61
- Constitución de 1945	63
- Constitución de 1950	63
c)Análisis de las Disposiciones Constitucionales en la Materia Municipal	66

- Breve Análisis de las Disposiciones Constitucionales más Importantes	67
2) Legislación Secundaria Salvadoreña	87
a) Ley Unica del Régimen Político	87
b) Ley del Ramo Municipal	91
c) Indice de Leyes y Reglamentos que tienen relación con la labor Munici- pal	97
DESCRIPCION DEL TITULO III	104
TITULO III	
APRECIACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA	105
Capítulo I	
Naturaleza Jurídica del Municipio	105
1) Personalidad	105
2) Patrimonio Municipal	107
3) Organos del Municipio	108
4) La Acción Municipal	109
5) Fiscalización de la Actividad Municipal,	109
6) Lo Contencioso Administrativo	110
Capítulo II	
Personelidad Jurídica del Municipio Salva- doreño	111

Capítulo III	
Naturaleza Financiera del Municipio	
Salvadoreño	112
Capítulo IV	
Naturaleza Administrativa del Municipio	
Salvadoreño	117
1) Enfoque de la Actual Situación	118
2) Fiscalización de los Actos Municipales	120
- La Aprobación Presupuestaria	121
3) Autorización Ministerial de Gastos	121
4) Control de la Corte de Cuentas de la	
República	123
5) Contencioso Administrativo	123
DESCRIPCION DEL TITULO IV	129
TITULO IV	
EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES CENTROA-	
MERICANAS	130
1) Guatemala	132
2) Costa Rica	144
3) Honduras	150
4) Panamá	155
5) Nicaragua	163
6) Los Movimientos Centroamericanos Municipa-	
les y la Organización de Estados Centroame-	
ricanos	167

DESCRIPCION DEL TITULO V	170
TITULO V	17
LA GESTION MUNICIPAL EN EL PROCESO DE CAMBIO	172
Capítulo I	
Planificación y Desarrollo de la Comunidad	173
1) El Proceso de Planificación-Ideas Generales	173
-Aspecto Político del Proceso de la Planificación	176
2) El Desarrollo de la Comunidad	179
-Aspectos más Importantes de la Contribución del Desarrollo de la Comunidad a los Programas de Desarrollo Nacional.	180
-Principales Consecuencias de los Programas de Desarrollo de la Comunidad	180
3) El Municipio y el Desarrollo de la Comunidad	183
- Las Organizaciones Voluntarias	185
Capítulo II	
Reforma Jurídico- Política	187
1) Institucionalización de la Planificación Municipal	187
-Planificación Municipal.Ideas Generales	187
a) Planificación Administrativa	189
b) Planificación Urbana	190
-Ubicación y Organización Interna de los Organismos de Planificación	191
-Relaciones de la Planificación Municipal	195
-Recapitulación	197

2) Coordinación de la Planificación Nacional y Local	199
3) Presupuesto Municipal	204
-Características del Sistema	206
-Clasificación	206
4) Estructura Jurídica Municipal	207
-Ante-Proyecto del Código Municipal	210
-Libro Primero	210
-Libro Segundo	213
-Libro Tercero	215
Capítulo III	
Reforma Financiera	224
1) Movilización e Inversión de Recursos Municipales	224
2) Tarifa de Arbitrios	226
-Impuestos	228
-Tasas o Derechos	229
3) Aumento de Fondos a Través de Medidas Municipales	230
4) Instituto de Fomento Municipal	232
Capítulo IV	
Reforma Administrativa	235
1) Nueva Organización Administrativa	235
2) Administración para el Desarrollo Local	238
3) Administración de Personal	239
BIBLIOGRAFIA	243

P R O L O G O

El tema objeto del presente trabajo, implica para desarrollarlo en forma integral, poseer amplias capacidades y conocimiento profundo de dicha materia. Por nuestra parte, hay que confesarlo, no poseemos la capacidad suficiente ni el conocimiento requerido. De tal manera que haremos un enfoque bastante esquemático del asunto municipal, sin entrar en análisis de fondo en cada uno de los temas que se traten.

En los primeros tres Títulos, estudiamos el Municipio desde el punto de vista sociológico, político y administrativo. En el primero hacemos un esquema del proceso histórico del Municipio y un análisis sociológico del mismo, pretendiendo llegar a un concepto desde dicho ángulo; en el segundo, presentamos las bases requeridas en el campo político, como exigencias indispensables para el desarrollo municipal y luego analizamos la estructura institucional y política del Municipio Salvadoreño, desde el ángulo constitucional y la legislación secundaria; en el tercero, se hace un enfoque del aspecto jurídico administrativo municipal y luego un ligero análisis de la personalidad jurídica, de la estructura financiera y administrativa del Municipio Salvadoreño.

Dadas las circunstancias de la inquietud que existe en incrementar cada vez más el espíritu centroamericanista, dedicamos el Título Cuarto a hacer una presentación de las disposiciones constitucionales en materia municipal en el área centroamericana, con un ligero análisis de las mismas y señalar la importancia que representa el concederle los instrumentos necesarios al movimiento municipalista -- centroamericano de reciente iniciación.

En el Título Quinto presentamos nuestras ideas sobre el papel y la función que le debe corresponder al Municipio en el proceso de cambio que tiene que verificarse en nuestro país; y para que el Municipio se encuentre sin demendro de su autonomía, como organismo infraestatal que es, en capacidad de dar su aporte al proceso de cambio; se requiere que se le otorguen al mismo, los instrumentos requeridos para tal efecto. Esto implica reforma en el campo jurídico-político, llevando la idea de la planificación municipal y de su coordinación con la planificación nacional; otorgarle presupuestos técnicamente elaborados que reflejan su política financiera; y finalmente que cuenten con instrumentos jurídicos dentro de concepciones nuevas que le permitan al Municipio poseer una esfera precisa de derechos y obligaciones.

En segundo lugar la reforma financiera en el campo municipal es indispensable para lograr la solvencia económica que los Municipios requieren, a fin de contar con los medios de tal naturaleza, necesarios para sufragar los gastos que implica la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus fines. Para lograr de inmediato tal situación, presentamos cuatro puntos fundamentales referentes a la movilización e inversión de los recursos municipales, nuevas tarifas de arbitrios, incremento de fondos y creación de institutos de fomento municipal.

Finalmente no podría faltar la reforma administrativa, pues es preciso que el Municipio cuente con una adecuada estructura en dicho campo como un mecanismo a través del cual se va a llevar adelante todo el proceso de desarrollo municipal. Esto representa estudiar la elaboración de una nueva estructura administrativa como un medio hacia el desarrollo local y analizar lo referente a la administración del personal que labora en las Municipalidades.

TITULO I

APRECIACION SOCIOLOGICA

Capítulo I

Síntesis Histórica del Municipio

- El Municipio en Roma
- El Municipio Español
- El Municipio en Latinoamérica

Capítulo II

Diversos Conceptos Sociológicos

Capítulo III

Municipio- Comunidad

- 1) Terminología Estricta
- 2) Comunidad. Tesis de Varios Autores
- 3) La Comunidad- Municipio

TITULO I

APRECIACION SOCIOLOGICA

Capítulo I

Síntesis Histórica del Municipio

En este pequeño trabajo no era posible dejar de esbozar en forma muy ligera, aspectos de la evolución histórica del Municipio desde el momento que nos permite una mejor comprensión de la cuestión municipal y por ende una visión más integral de la misma.

De tal manera que haremos una síntesis histórica de la vida municipal, dividiéndola en tres aspectos o secciones; el Municipio en Roma, el Municipio español y el Municipio en Latinoamérica.

El Municipio en Roma. La importancia de la historia romana en la historia de la humanidad y el carácter imperial que caracterizó la llamada época romana, han deslumbrado a los historiadores y a los investigadores de las Ciencias Sociales. El aspecto municipal de dicha época recoge un aspecto de suyo importante, pues la historia del Municipio se inicia en Roma. En verdad los romanos tuvieron un verdadero régimen y lo trasladaron e impusieron en las ciudades que conquistaron y en tal sistema se encuentran las leyes y los fundamentos de todo nuestro moderno régimen municipal. Al decir de muchos historiadores, Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como imperio y la Roma ciudad fue durante mucho tiempo gobernada en la mejor forma de ese entonces; poseía una serie de problemas

que la ubicaban como una gran ciudad y que hacían que el Gobierno de la misma, tuviese que ingeniarse las mejores formas para resolver los ingentes problemas de naturaleza eminentemente municipal.

El Municipio representaba a una ciudad libre y principal la cual se encontraba gobernada por leyes propias. Poseían los habitantes de tales ciudades, todos los privilegios y derechos de su calidad de ciudadanos romanos. Agrupaba el Municipio, aquellos nacidos en su jurisdicción y a los que posteriormente adquirirían la calidad de residentes; todos éstos integraban la Asamblea Municipal, a la que llamaban Curia y que ejercían atribuciones electorales y legislativas.

La autonomía municipal presentó una gran variedad de formas según las diferentes épocas de la historia y los lugares, por lo que ha resultado imposible presentar un cuadro completo de dicha evolución, pero puede decirse, que todo el sistema organizativo y la administración de los Municipios romanos estuvo representada por la Curia y el Comicio. Según Adolfo Posada en su obra "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", la Curia representaba un grupo político de carácter electivo formado por cien miembros a los cuales se les denominaba "decuriones" o "curiales". El Comicio o asamblea del pueblo era en la que participaban todos los "cives" municipales y elegían a los magistrados y votaban las leyes de carácter local. Los funcionarios públicos ejercían diversas atribuciones: los que presidían la curia y asambleas populares y se les recomendaba vigilar por la legalidad de las elecciones; administraban la Municipalidad; otros tenían las funciones de policía y de orden en las calles y plazas; se les encomendaba la custodia y manejo de la hacienda local; y luego encontramos aquellos que se encargaban de formar y corregir el censo. -

A todos estos señores se les exigía fianzas y tenían que en tregar una suma al tesoro para los espectáculos y servi--- cios públicos. Existía un curador el cuál era un funciona- rio que nombraba el emperador y que habría de vigilar el - estado de las haciendas locales y por otro lado, estaba el defensor de la plebis que bien podría ser elegido o de nom bramiento, pero que básicamente su función era defender al pueblo contra los abusos y arbitrariedades de los funciona- rios.

Todo este tipo de funcionarios gozaban de honores pe- ro no recibían remuneración en el ejercicio de sus cargos. Después de éstos existían los funcionarios inferiores quie- nes eran los jueces de ciertos servicios y a los cuales se les remuneraba por las labores que desempeñaban. Estos Mu- nicipios, es decir, tal como existían en Roma, se extendie ron a todos aquellos territorios a los cuales Roma llevó - su gobierno y se concedían a las poblaciones romanizadas y semi-romanizadas.

En el imperio surgió una tendencia de centralización en Roma, que produjo la pérdida de la autonomía de los Mu- nicipios y también de su autonomía judicial; hicieron desa parecer las asambleas de vecinos cuyas atribuciones se les encomendaron a las curias. Todo esto trajo además un des-- prestigio de las funciones municipales y representó una é- poca crítica en la vida histórica del Municipio.

Aicides Greca cita al historiador Reid cuando afirma "que la primera lección que la historia municipal del impe- rio romano nos dá es que la fuerza del poder romano aumen - tó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la li- bertad local; que su grande época se apoya en un pasado -- sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el des - potismo toma las Municipalidades, la decadencia de la gran estructura municipal se consume rápida y fatalmente".

En la historia de la edad media de acuerdo a las oscilaciones y movimientos políticos los monarcas y los señores feudales mantuvieron una política de vaivén en cuanto a las aspiraciones de autonomía de las ciudades, así en períodos de problemas políticos se aseguraban la amistad y el apoyo de las poblaciones urbanas y todos aquellos derechos exigidos por los ciudadanos eran de concesión inmediata por parte del soberano; pero el panorama variaba cuando el monarca sometía a los señores feudales al poder real y aseguraba su estabilidad, en tales situaciones no se acordaba de todos aquellos derechos de las ciudades.

El Municipio Español. Al encontrarse España sujeta a la dominación romana, se establece en el suelo ibérico el Municipio bajo dicha dominación. Las ciudades españolas quedan pues organizadas la mayoría de ellas en la categoría de estipendiarias, muy pocas como confederadas y no dejan de surgir algunas como colonias romanas creadas en virtud de la ley. Posteriormente cae el imperio romano y España ve sus tierras invadidas por los visigodos pero no obstante, el Municipio conserva siempre la misma estructura administrativa y la autonomía que gozaba en la época de 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. Después de esta época, entramos al período en que el Municipio se reemplaza por los consejos medievales. Este período abarca desde la caída de los visigodos hasta la unidad española. En esta época empieza un florecimiento de las libertades municipales y los monarcas con un interés meramente político, conceden ciertos fueros a los habitantes de las ciudades con el objeto de hacerlas más atractivas y para que sirvieran de choque frente a los ataques de los árabes. En esta forma se fueron creando por disposición

del monarca gran cantidad de ciudades fronterizas a las --
cuales se les fueron otorgando fueros especiales que repre--
sentaban grandes privilegios.

En la época de los fueros, existieron los llamados --
fueros de fronteras, fueros breves y fueros extensos. Los
primeros son los que se concedían a las ciudades fronteri--
zas; los segundos eran aquellos que ordenaban la adminis--
tración municipal y fijaban las relaciones con el Estado;--
los últimos constituían codificaciones en lo civil, proce--
sal y penal. Largo sería enumerar los fueros y consecuente--
mente las fechas en que aparecieron y analizar sus causas.
Pero puede decirse que constituyeron un patrimonio jurídi--
co-político de gran valor, que vino a representar un ins--
trumento eficaz con que contaron los habitantes de las ciu--
dades para hacerle frente a las pretensiones absolutistas
de los monarcas. El historiador Rodríguez Codola en su o--
bra "Historia de España", afirma: "lo que nos interesa re--
saltar en estos fueros, cartas y privilegios y en la exis--
tencia de estos consejos medievales, es que desarrollaron
y realizaron una actividad eminentemente política". Esta --
circunstancia eminentemente política del consejo medieval
español, le hace diferenciarse en forma casi sustancial --
con el Municipio romano, el cual es esencialmente adminis--
trativo.

Los Municipios con la actitud de estos consejos medie--
valés alcanzaron altura política y llegaron a adquirir ---
gran poder.

Estos consejos medievales sufrieron posteriormente --
cierta evolución y después de ser asambleas libres se fue--
sustituyendo por un tipo de consejo cerrado integrado por
personas electas por la vecindad, lo que vino a implicar --
el ejercicio de la democracia representativa. Contaban ---

asimismo los Municipios con representantes ante la Corte, representación que la ejercían a través de procuradores, - los que tenían como mandato especial luchar y recuperar -- los fueros y privilegios municipales usurpados en las acti-- tudes prepotentes de los monarcas. Esta época de floreci-- miento del Municipio español tiene su decadencia cuando se inicia en España el régimen absolutista con el triunfo de Carlos V. Se implanta un régimen con tendencia centralista y así surgen gobernadores, corregidores o Alcaldes Mayores a quienes se les dió posesión de los poderes locales como representantes del poder central; surgen disposiciones ten-- dientes a organizar de manera uniforme el sistema munici-- pal consolidándose en un sistema eminentemente centralis-- ta. Fue hasta 1907 que se inicia en España un movimiento - de reforma municipal inspirado en lograr la liberación de la vida municipal, luchando por hacer jurídicamente efecti-- vas, disposiciones constitucionales según las cuales, el - gobierno y la dirección de los intereses locales correspon-- de a las respectivas corporaciones municipales. Se trataba de lograr que el Municipio dejara de ser un simple grado en la jerarquía administrativa estatal, encaminando su lucha hacia la modificación de todos los medios administrativos de los Municipios, mediante el adecuado sistema de asisten-- cia para los servicios municipales. Se buscaba asimismo la reordenación de las instituciones municipales con la idea de hacer eficaces las acciones del gobierno municipal y una mejor gestión en sus servicios.

Actualmente según nos señala Posada, (1) la Constitu-- ción de 1831 establece la autonomía de los Municipios y el Estado se encuentra integrado por Municipios con territo-- rios determinados. Los Municipios serán autónomos en las - materias de su competencia y gozarán de facultades para e-- legir por sufragio a sus ayuntamientos en forma directa y secreta. La Ley Municipal de 1935 desarrolla los princi--- pios constitucionales anteriormente expresados.

Durante el actual régimen de gobierno español, tales principios no han sido modificados. Ahora bien, tal autonomía no ha existido en la práctica.

En esta forma como señala Francisco de la Garza, (2) España ha reaccionado ante la decadencia de sus Municipios afirmando su propia esencia y buscando en la tradición histórica y en los progresos modernos las bases y cimientos del Estado Nacional.

El Municipio en Latinoamérica. La organización municipal llegó a Latinoamérica minada extraordinariamente por el poder real; pero no obstante y a pesar de que su estructura jurídica no le otorgaba ninguna libertad reconocida en el campo legal, se produce en Latinoamérica la politización del Municipio; circunstancia que a nuestro juicio era lógica, pues recordemos que el Municipio que es consejo en la edad media, transformado posteriormente en cabildos y en ayuntamientos en nuestra época colonial, no pudiera sustraerse a su condición de comunidad. La semilla de libertad que lo encamina a la acción política, existe en la comunidad municipal.

En un principio no hubo en la época colonial, cabildos. Cristobal Colón en su segundo viaje constituye el cabildo por disposición expresa de los reyes católicos, y hubo de procederse a estructurar un régimen municipal con base al funcionamiento de tales cabildos. Ahora bien, cuando se trataba de la elección del Municipio, dicho régimen precisaba de la aprobación del monarca español.

Esto produce un trasplante del viejo Municipio español consecuencia de los concejos medievales, al territorio americano y este viejo sistema adquiere de pronto todo su vigor en tierras americanas. Frente a las nuevas circunstancias geográficas y sociales, se imprime al Municipio de

la época de la colonia, una fuerza y vitalidad de grandes alcances. En dicha época los reyes católicos comenzaron -- por nombrar gobernadores, que tenían por función principal organizar el aspecto comercial y administrativo de las nuevas colonias. Para esto necesitaban crear un organismo el que se componía de la siguiente forma: un corregidor, alcaldes mayores y ordinarios, regidores, procurador, fiel - ejecutor, mayordomos, alguaciles mayores, alguaciles menores, alférez y otros empleados de menor ^f importancia.

Ya en nuestra tierra las figuras del alcalde y del corregidor sufren cambios. Este corregidor que como hemos -- visto dentro de la estructura del régimen municipal de ese entonces, representaba al rey, se siente en Latinoamérica incómodo y en situación totalmente diferente. Esta circunstancia hace todavía que adquiriera mayor fuerza la independencia en el campo municipal. Por otra parte existía en Latinoamérica un sentimiento de soberanía, desde el momento que no existía dominación ni yugo por parte de ningún hombre y el hombre nativo era libre. Estos factores fueron a bono formidable para el gesto de la autonomía de los Municipios y más tarde, entra este mismo espíritu en el cauce que llega a producir la independencia de nuestras tierras, de la dominación española.

Los alcaldes electos sin intervención de la comunidad ciudadana iniciaron los movimientos políticos de autonomía y se revelan contra la autoridad que los había nombrado y exigen que sean los nuevos miembros de la comunidad a la - cual van a regir, sus electores. El espíritu comunitario - municipal, existente en el Municipio español medieval y -- consecuencia del Municipio romano, da brillo y fuerza a la lucha por la libertad municipal.

Capítulo II

Diversos Conceptos Sociológicos

La circunstancia de efectuar un pequeño análisis desde el punto de vista sociológico del ente local, resulta indispensable para una mejor comprensión de su naturaleza y como una premisa fundamental en las diferentes tesis e ideas que en el curso de este trabajo iremos exponiendo.

El Municipio constituye un medio o un enlace natural, en todo el orden de la evolución de las instituciones sociales. Representa la segunda forma de manifestarse la vida social, la actividad colectiva del hombre, manifestada en una forma más compleja y amplia que en la familia. El Municipio es una realidad, una de las formas esenciales de sociabilidad del hombre.

Estudiar desde este ángulo el Municipio, implica:

En primer lugar, incursionar en los senderos de la investigación que en Sociología se conocen con el nombre de microsociología. Dicha investigación nos encamina hacia el conocimiento de comunidad colectiva de que se trata, a través de una ordenación sistemática;

En segundo lugar, al estudiar el Estado como fenómeno social, se impone la necesidad de llegar al conocimiento de los estratos más pequeños que se desarrollan en su misma estructura, lo que necesariamente nos hace llegar a la esfera municipal. El estudio desde este ángulo, resulta objeto de la sociología política;

En tercer término, además de los enfoques anteriormente mencionados, al investigar sociológicamente al Municipio,

se invade los campos de la sociología jurídica, pues necesariamente tenemos que asociarlo al orden jurídico que lo reglamenta. Es decir, se estudiarán las instituciones legales que se originan en la vida municipal, sus principios y sus límites; el problema en cuanto a su ubicación dentro del derecho público y su situación frente al derecho administrativo.

En conclusión, podemos afirmar, que estudiar el Municipio desde el punto de vista sociológico implica analizarlo en el campo de la microsociología, de la sociología política y sociología jurídica. Pero aunque la presente tesis no lleva la intención de hacer un estudio exhaustivo en este campo, hemos querido presentar ciertos conceptos sociológicos del Municipio, pretendiendo efectuar cierta recapitulación de los mismos y, finalmente, en el capítulo siguiente, analizar el concepto sociológico que aceptamos.

Carlos García Oviedo (3) en sus incursiones investigadoras de la esfera municipal, nos da el siguiente concepto: "Es una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad".

El signo característico del concepto anterior es la existencia preponderante del concepto comunidad. Se trata en verdad de comunidad de personas, de comunidad de familias, de comunidad como estructura superior a la familia, la cual se encuentra vinculada con la existencia del factor espacial y con criterio teleológico en cuanto a la satisfacción de las necesidades, circunstancia que se tiene que lograr a través del esfuerzo colectivo.

Adolfo Posada, en su obra "Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", define el Municipio, así "núcleo social -

de vida humana determinado o definido naturalmente por necesidades de vecindad". Agregando después que existe en el Municipio por su propia naturaleza, la idea de comunidad - natural, que produce una vida independiente, subordinada a una jerarquía jurídica, lo que atañe directamente a su situación en la estructura estatal.

El autor nos da la base sociológica de la autonomía - municipal y las limitaciones de la misma en la esfera jurídica, dentro de la estructura estatal. Por otra parte vemos en Posada la tenaz afirmación del concepto comunidad, como consecuencia de la propia naturaleza del Municipio, - agregándole el término natural.

Santamaría de Paredes, (4) gran estudioso del aspecto municipal, nos da su siguiente concepto: "Es la comunidad natural y permanente de familias que viven en un mismo lugar, relacionándose unos con otros para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida que trascienden eminentemente de su esfera privada".

Obviamente el autor nos trae la idea de comunidad, la cual se encamina a satisfacer necesidades comunes ajenas a la esfera privada. El Municipio pues, atenderá primordialmente a lograr la satisfacción del interés colectivo, el - cual no será otro que el bien común. El autor en su concepto, hace referencia a la circunstancia de que el Municipio, se encamina hacia el cumplimiento de los fines de la vida. Creemos que trata de indicarnos no solamente la satisfacción de necesidades de orden material, sino que también -- las necesidades de orden espiritual. Somos de opinión que el Municipio resulta ser un medio para la satisfacción no sólo del fin colectivo sino que también del fin individual, los cuales se fundan en el fin trascendente del hombre. Es decir, que el hombre tiene a su alcance al Municipio y a -

todas las formas de sociabilidad naturales para lograr este fin, por lo que se precisa recurrir a la realización de la vida social. Cabe agregar que lo que hemos llamado fin trascendente no sólo es de naturaleza individual sino que lo es de naturaleza colectiva.

El autor venezolano Moles Coubet,(5) manifiesta que - el Municipio desde el punto de vista sociológico puede definirse como una comunidad, pues éste debe de encaminarse a lograr cierto confort.

El concepto nos trae nuevamente la idea de comunidad, agregando después el término confort, por lo que creemos - que se trata de asociarlo con la idea de un nivel de vida y desde luego de satisfacción de necesidades materiales.

En el análisis de los conceptos transcritos, existen en éstos las siguientes constantes:

- 1o. Comunidad;
- 2o. Comunidad de familias;
- 3o. Relación a la idea de territorio;
- 4o. Interés encaminado a satisfacer necesidades comunes.

Capítulo III

Municipio- Comunidad

1) Terminología Estricta

Los autores de sociología hacen continuamente referencia al problema relativo a la necesidad del uso de los términos en forma adecuada al tecnicismo sociológico. En este punto, representa gran importancia la diferencia conceptual de sociedad y comunidad.

El sociólogo Tönnies ha sido uno de los tratadistas que en forma bastante precisa determina la diferencia entre sociedad y comunidad. Por comunidad entiende aquello que está íntimamente relacionado con lo biológico; y por sociedad lo que resulta un producto de la razón y desde luego, vinculado estrechamente con las facultades del intelecto humano.

La comunidad representa un fenómeno natural, el cuál es anterior a las expresiones manifiestas del pensar del hombre y de su capacidad decisoria. De tal manera, que la comunidad surge inconscientemente y existen en ella, sentimientos y costumbres de carácter común. Los grupos étnicos, los regionales, las clases sociales, la tribu, el clan, son en verdad comunidades que reflejan las ideas expuestas. Estas comunidades resultan el medio o camino y la base suficiente, para la formación de la sociedad.

La sociedad, es producto de la inteligencia y voluntad humana, de tal manera que el objeto y fines de la misma, resultan dependientes de tales facultades humanas. Las empresas comerciales, las asociaciones profesionales, etc. son claros ejemplos de sociedades.

2) Comunidad. Tesis de Varios Autores

Mac Iver, en sus obras "Sociología", y "Comunidad", nos indica que comunidad "es el área de vida humana", trayendo a cuenta la idea de espacio, en el sentido de sector territorial, región o zona determinada, en la que se desarrolla la vida de un grupo pequeño, mediano o grande de -- personas.

El autor citado, relaciona la idea de comunidad a un factor de orden físico, situación que produce el fenómeno que en sociología se conoce con el nombre de interacción,-- lo que establece las relaciones inter-humanas. Siguiendo -- a Maritain, si bien es cierto que la comunidad en un momento determinado lógicamente puede encontrarse en una zona -- dada e inclusive sujeta a producirse en la misma, no por -- eso se puede concluir que sea el factor determinante en su naturaleza. Es decir, la comunidad no precisa en forma indispensable de área alguna, aún cuando se encuentre en relación con ella y su actividad se desarrolle de acuerdo a las exigencias del medio físico, pues al entrar en tal vinculación, el factor espacial impone en buena medida ciertas modalidades específicas en la vida comunal. Sobre este punto el pensador francés Maritain, (6) manifiesta: "Es -- una comunidad el objeto que agrupa a los hombres entre sí, es un hecho que precede a las determinaciones de inteligencia y voluntad humanas y que actúa independientemente de -- ellas, para crear una psiquis común inconsciente, senti---mientos y estado psicológico comunes y cosas comunes". No existe pues como lo pretende Iver, subordinación de la comunidad al factor físico.

El sociólogo Tönnies (7) dice: que "comunidad es agrupación espontánea basada en la voluntad esencial". Por voluntad esencial el autor entiende, la conforme a la naturaleza y la cual es previa a la razón humana y al propio ---

deseo del hombre, por lo que se trata de algo íntimo que - existe en la propia naturaleza humana y que surge en forma espontánea e inconsciente en la vida social del hombre. Y precisamente por esta voluntad, el hombre existe en una comunidad, circunstancia que hace que las comunidades surjan en virtud de esta voluntad. Las sociedades son producto de la facultad creativa del hombre; es decir, se trata usando el término de Tönnies de que las sociedades son producto - de la voluntad "colectiva".

Fuera de las interesantes diferencias que los autores citados nos presentan, existe otro aspecto de suyo impor-- tante en este problema y es lo relativo a la actividad co-- munitaria y a los elementos de la misma. Sabemos que en la comunidad las relaciones entre los individuos que la inte-- gran y consiguientemente las relaciones entre las familias de la misma, constituyen y producen actividades. Volviendo con Mac Iver, este autor nos señala como elementos en las actividades comunitarias, la voluntad y el interés, por lo que, las actividades se encaminan voluntariamente hacia la satisfacción de necesidades comunes mediante el disfrute - de bienes igualmente comunes. Da a entender el autor, que el fundamento mismo de la comunidad, se encuentra en el interés del hombre de lograr satisfacer sus necesidades, --- pues el hombre se agrupa por interés y éste tiene que ser permanente, estable y desde luego, no se trata de un inte-- rés singularmente considerado, sino de varios intereses -- los cuales en la medida en que las relaciones y las activi-- dades se manifiestan, se incrementan y entrelazan, expre-- sándose en definitiva en la idea de lograr el bienestar de todos.

Como vemos, en el fondo se trata de que el interés individual es el motor fundamental que llega a producir el - interés colectivo mediante la realización de una serie de

etapas que lo van transformando y que lo llegan a convertir en objeto de la actividad comunitaria.

Somos de opinión que este interés no sólo debe referirse a lo material, como por ejemplo el interés de obtener vivienda, limpieza, alimentación, educación, higiene, etc., sino que además de estas necesidades de orden físico en las cuales necesariamente tiene que existir un interés a satisfacer, también existen necesidades de orden espiritual cuya realidad no se puede negar, las cuales trascienden de lo meramente físico y existen en la naturaleza intrínseca del hombre. Como expresión de estas necesidades, las relaciones comunitarias no sólo son realidades materiales sino que también realidades espirituales, relaciones psíquicas y tan importantes son unas como las otras y que para nosotros es mayor la satisfacción de necesidades de orden espiritual que las meramente materiales.

El hombre es un ser compuesto de materia y espíritu, consiguientemente sus manifestaciones individuales y sociales se encaminan en estos dos campos, por lo que no es cierto de que exclusivamente existan necesidades de orden material. De aquí que creamos que la comunidad es producto del deseo del hombre, de satisfacer las necesidades espirituales, morales y materiales.

Jacques Maritain nos dice que la persona es una sustancia individual compleja, de naturaleza intelectual y dueña de sus actos y así, el nombre de persona está reservado para las sustancias que poseen esta cosa divina: el espíritu. En consecuencia, son por si mismas entes superiores a todo orden corporal. Santo Tomás nos enseña que el nombre de persona significa la cosa más noble y más elevada que hay en toda la naturaleza. De esto podemos en verdad indicar otro elemento más en el concepto de comunidad,

y es de que ésta se encuentra ordenada hacia los hombres y en función de ellos.

Finalmente para nosotros ese interés de la comunidad, no es más que el BIEN COMUN. Jacques Maritain dice: "El -- bien común consiste en el máximo de bienestar espiritual y material y goce de todos los derechos". Su Santidad Pío -- XII expresa: "la tranquila -conveniencia de la- paz". El - bien común nos encamina a la creación de estructuras pro-- fundamente humanas cuyo fin temporal proporciona goces es- pirituales y materiales de los bienes y el ejercicio de los derechos.

Por ser el interés el bien común, hacia el cual se en caminan las acciones de la comunidad, estudiaremos las cau sas del bien común sintetizándolas en la siguiente forma: Causa final, es la razón de existir de la comunidad; causa formal, es la integración de los miembros de la sociedad; causa material, es de lo que está constituida la comuni--- dad; y finalmente, causa eficiente, es el hombre mismo por su sentido de sociabilidad y solidaridad. Como vemos, el - bien común que es el interés esencial de la comunidad, se fundamenta en la idea de persona humana, por lo que la co- munidad tendrá como fin inmediato ser el medio para que el hombre busque la realización y satisfacciones materiales y como fin inmediato, el fin universal de la persona humana. el fin sobrenatural y trascendente.

El bien común conforme a los conceptos anteriormente expresados, presenta los siguientes caracteres: 1o.- Universalidad, que desarrolla integralmente los valores y bienes de la persona humana en un enfoque global, aceptando la po sición unilateral de clases y grupos; 2o.- Plasticidad, -- pues no se trata de una simple especulación de la problemática humana, sino de una realización concreta en aras de -

la promoción social; 3o.- Progresividad, sus bienes y valores se encuentran en perenne evolución hacia planos superiores; 4o.- Co-participación, en el sentido de que todos los hombres son co-partícipes de los bienes materiales o transformados; 5o.- Moralidad, porque se encuentra estrechamente ligado a la moral, debiendo vivir para lograr la finalidad humana, mediante una práctica virtuosa de la vida. Para tal fin es menester establecer estructuras humanas y cristianas; 6o.- Jerarquía, pues necesariamente tiene que ser superior a los bienes individuales; y finalmente, resulta ser la base a la autoridad legítima a fin de que lo realice en la sociedad comunitaria.

Conforme los caracteres que hemos expresado del bien común y los conceptos del mismo, existe en la comunidad un profundo sentido de justicia social que obliga a los miembros de la comunidad a trabajar por el bien común trascendiendo del campo de las obligaciones de una mera justicia conmutativa. Esta justicia social es una consecuencia de las exigencias mismas de la vida social y debe existir en el orden regulador de la comunidad realizada a través del poder que de la misma comunidad surge, mediante el cuál, se logra además del bien común y la justicia social de la comunidad, la constitución de la autoridad legítima que la rige.

Por las ideas expresadas y autores traídos a cuenta, podemos decir que entendemos por comunidad, la representación de vida en común producto de la voluntad esencial, en caminata a satisfacer las necesidades espirituales y materiales, encontrándose sujeta a principios éticos dirigidos a realizar el bien común.

3) La Comunidad- Municipio

El Municipio es una comunidad que se encuentra establizada en un lugar determinado, es decir, existe una relación al medio. En el caso del Municipio el concepto de área adquiere importancia al punto que es factor de diferencia entre Municipios en la semejanza de los respectivos medios donde se asientan. El concepto de comunidad que anteriormente hemos dado, se asemeja con toda propiedad al Municipio, adicionándole la circunstancia de encontrarse establecido en un territorio determinado.

El proceso histórico del Municipio nos demuestra que su área se ha encontrado localizada en las ciudades. Posada (8) dice, "que el Municipio se ha generado principalmente como una unidad de la división territorial general, político-administrativa". Sáenz Valiente (9) al estudiar el Municipio romano y los rasgos especiales de su organiza---ción, nos indica que tiene un carácter esencialmente urbano y un carácter propio de gobierno de la ciudad.

El área en la que se desarrolla la actividad municipi--pal, es el elemento real, el asiento del grupo de familias que estrechan la vinculación, que da origen al Municipio. Desde cualquier otro punto de vista en que el Municipio se estudie, siempre aparece vinculado a la idea de territorio que le sirve de elemento real y de estabilización e influye sobre sus caracteres en la comunidad de familia que en él radica.

La evolución de los pueblos los lleva a la etapa de -elaborar el derecho positivo, se han visto en la necesidad de regular las formas comunitarias pre-existentes y que se encuentran relacionadas a un espacio territorial, elemento este último que ha sido reconocido en las legislaciones --

positivas, al grado de que muchas de ellas llaman a tales manifestaciones de la vida social con el nombre de corporaciones territoriales. El Municipio es una de ellas.

Es interesante recordar que los romanos extendían el régimen de Municipios a sus conquistas imperiales en la época en que Roma estaba asentada sobre la organización de la ciudad. Las comunidades agrícolas existentes servían para explotar colectivamente una parte del suelo y se encontraban formadas por familias que establecían relaciones de vecindad. Gradualmente se desarrollaron todas estas comunidades ya vinculadas al área, la cual podía tener una extensión mayor o menor; desarrollándose después en el mismo -- pueblo romano, las llamadas asambleas públicas de vecinos.

La comunidad que existe independientemente del área, se convierte posteriormente en Municipio cuando se relaciona con un territorio determinado, resultando el Municipio un área de vida en común.

El Municipio desde el punto de vista sociológico, lleva la afirmación de que es una comunidad, estableciéndose el carácter comunitario como un presupuesto sociológico para la existencia de un Municipio.

Finalmente, después del análisis efectuado en las páginas anteriores, podemos concluir que el Municipio es una comunidad que integra familias naturalmente en un territorio determinado y se encamina en la realización del bien común.

N O T A S

- (1) Obra citada: "Régimen Municipal de la Ciudad Moderna"
- (2) En su obra: "El Municipio"
- (3) En su obra: "Derecho Administrativo"
- (4) Citado por José Manuel Hernández: "Tratado Elemental - de Derecho Administrativo".
- (5) Antonio Moles Coubet: "Curso de Derecho Municipal", -- Universidad Central de Venezuela
- (6) Jacques Maritain en su obra "El hombre y el Estado"
- (7) Ferminand Tönnies en su obra "Comunidad y Sociedad"
- (8) Adolfo Posada. Obra citada
- (9) José María Sáenz Valiente: "Curso de Derecho Municipal"

TITULO II

APRECIACION POLITICA DEL MUNICIPIO

Capítulo I

Naturaleza Política

Capítulo II

La Democracia y el Municipio

- 1) Presupuesto Indispensable: La Democracia
- 2) Autonomía y Autarquía

Capítulo III

Relaciones del Municipio con el Gobierno Central

Sistema Bicameral

Sistema de Organo Unico: Unipersonal

Sistema Presidencialista Norteamericano

Sistema de Comisión

Sistema de Gerencia

Capítulo IV

Estructura Institucional y Política del Municipio Salvadoreño

- 1) Ambito Constitucional

- a) Importancia del Tema
 - b) El Municipio en las Distintas Constituciones Salvadoreñas
 - Constitución de 1824
 - Constitución de 1841
 - Constitución de 1864
 - Constitución de 1871
 - Constitución de 1872
 - Constitución de 1880
 - Constitución de 1883
 - Constitución de 1886
 - Constitución de 1939
 - Constitución de 1945
 - Constitución de 1950
 - c) Análisis de las Disposiciones Constitucionales en la Materia Municipal
 - Breve Análisis de las Disposiciones Constitucionales más Importantes
- 2) Legislación Secundaria Salvadoreña
- a) Ley Unica del Régimen Político
 - b) Ley del Ramo Municipal
 - c) Índice de Leyes y Reglamentos que tienen Relación -- con la Labor Municipal

TITULO II

APRECIACION POLITICA DEL MUNICIPIO

Capítulo I

Naturaleza Política

La persona humana es el objeto y fin de la sociedad y del Estado, encontrándose limitada por el bien común, que es desde luego el bien integral de la persona misma.

La familia, el Municipio, el sindicato, las cooperativas, las corporaciones, etc., son organismos sociales -- que le permiten al hombre desarrollar su personalidad y lo grar beneficios de naturaleza espiritual o material, dentro de las subordinaciones que le impone la convivencia so cial.

La estructura moderna del Estado debe responder a un equilibrio estatal presentado en una ponderación y armonía de los elementos que integran su vida orgánica. Recordemos que el Estado es una unidad orgánica y como tal existen en él, una serie de elementos orgánicos que integran su vida.

El Municipio, cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado, es uno de los elementos que configuran la vida orgánica del mismo, posee su propia finalidad, su propia - idiosincracia, su propia autonomía, factores que el Estado tiene la obligación de proteger y de promover su desarro-- llo. :

El Estado democrático no es más que el resultado de la estructura orgánica de las comunidades locales, las cuales constituyen la vida nacional, existiendo en ellas la conciencia del autogobierno y el deseo de integrar una comunidad mayor. El sentimiento nacional se encuentra en los entes menores o Municipios, y el Estado, al valorizar la estructura que le sirve de fundamento, no debe asfixiar el orden natural de su propia constitución; pues las comunidades locales o Municipios representan fuerzas sociales integradas en un querer ser y expresarse en un ente superior, dando así nacimiento a la nación, la que luego se organizó políticamente en lo que se llamó el Estado. Fuerzas locales y personales se encauzaron y expresaron en la estructura superior que se le llamó nación. Estas razones nos dan argumentos de indiscutible solidez para la validez de la autonomía municipal.

El proceso democrático en el campo municipal lo revitaliza, exigiendo para ello una condición de autonomía y autogobierno al Municipio y que los órganos del mismo se integren por la vía del sufragio. La comunidad municipal es el núcleo vital de la democracia en un país.

Para una mejor eficacia, no es posible que el Municipio se encuentre constreñido en un Estado centralista, reduciéndose su actividad a una prestación mecánica de servicios, regulados y atendidos por las regalías voluntarias de los órganos superiores del Estado. El Municipio tiene que estructurarse dentro del ordenamiento jurídico estatal, consagrando su autonomía y presentando los instrumentos que necesite, no sólo como una concesión graciosa del Estado, sino como un reconocimiento a su propia naturaleza. Se trata de una exigencia a la cuál tiene derecho.

La fuerza que mantiene vivificante a la comunidad municipal, radica en su origen natural, circunstancia que le coloca por encima de cualquier ordenamiento legal que se elabore por influencia de opiniones y criterios de ocasión.

Capítulo II

La Democracia y el Municipio

1) Presupuesto Indispensable: La Democracia

En la estructura estatal la comunidad municipal necesariamente debe desenvolverse en un ambiente democrático - que le asegure la efectiva realización de sus actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades espirituales y materiales. Es inconcebible pretender obtener eficacia - en la administración municipal, si el Municipio se encuentra limitado en un orden político centralista, en el que - se le reduzca su actividad a una cuestión meramente materialista de prestar servicios regulados y atendidos económicamente por los subsidios provenientes de la voluntad -- del gobierno central.

La existencia de una libertad en un régimen democrático tiene que existir en la vida municipal, pues en ella -- surgen sentimientos y pensamientos, que llegan a concretar una conciencia y tal conciencia perdura por encima de las formas adoptadas por el Estado.

Este sentimiento o espíritu municipal como se le ha - dado en llamar, sufre en la historia profundas transformaciones. Ya no solamente se trata como en el caso romano de

la ciudadanía, la cual amparaba ciertas clases privilegiadas, sino que se refiere a un principio de libertad fundamental, que hace referencia a lo que se consagra como derecho del hombre; de tal manera, que no sólo se circunscribe a un conjunto de garantías de un individuo o de un grupo o de una orbe, sino que a las libertades esenciales del hombre, que ponen límite al ejercicio del poder del Estado, ejercido a través de su órgano fundamental: el gobierno.

El Municipio como comunidad que es, se encuentra íntimamente ligado a la idea de libertad, porque sólo en tal atmósfera puede realizar su propia finalidad. La democracia resulta una condición indispensable para la realización de los fines del Municipio.

Constituye en definitiva el Municipio, el centro vital de un país y precisa de un sistema de organización democrática. En el régimen absolutista, en el régimen feudal, en el régimen comunista o en regímenes de una rígida centralización de poderes, el Municipio se encuentra anulado, constreñido y consiguientemente limitado en sus posibilidades de acción. En tales condiciones jamás podrá dar lugar a un eficaz cumplimiento de sus fines y ni siquiera a una actividad meramente administrativa.

Dentro de esta corriente democrática, la vida municipal se estructura en un sistema en el que los ciudadanos a través del sufragio intervienen en la integración de los organismos que van a realizar la gestión política y administrativa del Municipio. Es imposible considerar los sistemas de centralización en los cuales se establece la absorción del Municipio por el poder estatal, como democráticos. No es posible restringir o anular el ejercicio del sufragio.

Un Estado puede decirse democrático en la medida del tratamiento que dá al ente local, es decir, a las libertades que reconozca al gobierno municipal. No podrá tenerse por democrático un sistema de gobierno que absorbe las posibilidades de aquellos que están interesados en la realización del bien común, quienes así, pueden proveer los instrumentos jurídicos, políticos y técnicos que responden a las necesidades de la comunidad. Dicho sistema no será nunca ni eficaz, ni democrático.

El sistema democrático presupone una actividad política de los ciudadanos, proporcionando una educación que ennoblece los sentimientos cívicos y encauza la voluntad hacia el servicio del bien común, consolidando la solidari--dad humana. Bajo tal concepto la democracia tiene que ha--cer posible el desarrollo del gobierno municipal, con lo -cual completa una labor de educación cívico-política.

Si el Municipio en su gestión administrativa se en---cuentra centralizado por el poder estatal, carece del res--paldo de la opinión de sus vecinos. El asunto es evidente, desde el momento en que se viene a privar a los hombres --que son parte integrante de la entidad comunitaria, del derecho a intervenir en la estructura de los órganos que lle--varán adelante la labor municipal. Esta intervención esta--tal viene a representar la intromisión de una voluntad ex--terna en la solución de los problemas comunitarios, con lo que llegará a lograr uniformidad, pero nunca va a expresar el sentimiento y el carácter comunal.

En un sistema semejante jamás los miembros de la comunidad tendrán la influencia necesaria en la solución de --sus problemas desde el momento en que habrá una conculca--ción de sus derechos como interesados en sus problemas y -necesidades locales.

La circunstancia de que un Municipio carezca de autonomía en un sistema como el que hemos analizado, hace que se produzca por una parte, una vida que en verdad no expresa el sentimiento municipal y comunitario; y de otro lado, el campo jurídico se encuentra divorciado de la realidad social que pretende regular y que consiguientemente resulta artificioso. Esta situación hace que no exista un auténtico agrado de los ciudadanos a ese sistema, lo que proporciona la falta de apoyo sincero por parte de los integrantes de la comunidad.

Por todo lo que anteriormente hemos expuesto, es que encontramos como presupuesto indispensable la existencia de un régimen democrático para el desarrollo de los gobiernos municipales y para fomentar el espíritu comunal, ese espíritu municipal que hace que los ciudadanos se sientan partícipes en la búsqueda y solución de sus propios problemas y que se rompa definitivamente la concepción del Estado paternalista. El sentimiento comunal nace, se desarrolla y vive en la comunidad municipal, liga al ciudadano por un vínculo indisoluble que lo hace entregarse y sentirse partícipe de la comunidad en que vive. Este sentimiento municipal viene en definitiva a generar la formación del espíritu nacional. En la esencia, en la naturaleza intrínseca y en el fin mismo de la vida comunitaria municipal, existe el germen de la comunidad mayor, la nación, sobre la cual se estructura el sentimiento de la patria.

Es necesario que exista ya un sistema que venga a fomentar este sentimiento comunal lo cual redundaría en el beneficio de hacer que los individuos se sientan partícipes, actores y no sujetos del proceso de desarrollo comunal, el cual no lleva otro objetivo más que realizar la satisfacción de las necesidades colectivas.

2) Autonomía y Autarquía

Para que se haga efectiva la democracia es necesario que las acciones del Estado no sigan criterios o propósitos centralistas. Mauricio Hauriou en su teoría institucional del derecho dice: "Por el contrario, la soberanía nacional es un poder descentralizador, por lo mismo que es un poder que se reintegra a la nación, formación esencialmente descentralista, es un hecho que las democracias están descentralizadas por lo menos administrativamente, en municipios, departamentos, provincias, dotados de una existencia autónoma para la gestión de los intereses locales".

A pesar de la opinión del tratadista Hauriou anteriormente transcrita, él mismo indica que dentro del sistema de centralización puede haber democracia o más claramente "la democracia puede ser centralista" y "también en la plena centralización es posible una pluralidad de órganos relativamente autónomos". Kelsen por su parte, llega a afirmar que la actividad municipal sólo se podrá cumplir dentro de un sistema centralista.

Con el respeto que nos merecen los autores citados, creemos que la idea de democracia va reñida con el sistema centralista y que ésta es fundamental en la vida municipal. La centralización absoluta responde al hecho de considerar al pueblo y a sus agrupaciones primarias -familia-MUNICIPIO- como incapaces para regir sus propios destinos y velar por la satisfacción de sus necesidades; a subestimar lo colectivo por oposición a sobreestimar lo individual, que se personifica en el Estado en la persona que lo representa. Esta ha sido precisamente una de las características de las dictaduras, las que han eliminado el sistema democrático por una pretendida ineficacia del gobierno municipal, -

dada la circunstancia del temor que representa el hecho de que el pueblo pueda manifestarse o expresar libremente sus pensamientos.

Por otra parte, aún cuando no defiendan el sistema -- centralista, otros autores de derecho administrativo cuando llegan al campo municipal, han considerado la acción de lo municipal en una actividad de servicios. Para ellos el Municipio es un ente administrativo capaz de crear sus --- fuentes de renta, administrar su patrimonio y prestar servicios comunales; opiniones que han inspirado a los legisladores a regularlo desde ese punto de vista.

Creemos que los teóricos del derecho administrativo -- presentan una concepción unilateral del Municipio, pues -- lo consideran desde un punto de vista jus-administrativo, por lo que sólo les interesan sus aspectos materiales sin tomar en cuenta su propia naturaleza y origen. Conforme -- el concepto sociológico del Municipio, es importante que -- la ley tome en consideración la raíz social del mismo, con el objeto de lograr ese encuadre perfecto de la realidad -- social y del ordenamiento jurídico que la pretende regular.

La corriente de orientación sociológica en lo municipal, no agrada a aquellos legisladores que ejercitan un po sitivismo radical, los cuales niegan valor y existencia a los organismos e instituciones que preceden al Estado; según estos señores la ley no está en la obligación de reconocer los derechos de estas instituciones sino que lo que hace es tutelarlas y darles su origen y la razón de su e-- xistencia, resultando el Municipio una institución creada por la ley y surgida por voluntad ocasional del legislador en turno. Sustentamos un criterio diametralmente contra--- rio, porque sostenemos nuevamente que el normativismo jurí dico deberá basarse en el origen y en el concepto de la -- propia naturaleza del ente municipal.

Frente a las corrientes expuestas en párrafos anteriores, nos constituimos defensores de la autonomía municipal, por las razones que en el curso de este trabajo desordenadamente hemos expuesto, por lo que afirmamos que el ordenamiento jurídico al plasmar y regular la autonomía municipal, no hace sino reconocer y proteger la existencia de una realidad social que le precede a la propia existencia del Estado, es decir, no se trata de una concesión graciosa de éste sino de un reconocimiento a la propia naturaleza del Municipio. El Estado jamás debe asfixiar el origen de su propia estructura y al darle autonomía a los Municipios no hace sino concederle a uno de los elementos que integran su vida orgánica los instrumentos que necesita para que se desarrolle, lo que en definitiva redundará en beneficio del propio Estado. La sociología política nos enseña que el Municipio es por autonomasia, autónomo, por su propia naturaleza y esencia tiene tal carácter. El Estado debe de guardar el equilibrio estatal que en el Capítulo anterior hemos mencionado, el cual se representa mediante la ponderación que guarde con los elementos que integran su propia vida orgánica.

El tratamiento que el normativismo jurídico dé al Municipio; el campo que dentro de la ley alcance el gobierno local; estará basado en el origen y en el concepto de su propia naturaleza. La legislación de lo municipal debe inspirarse en estos principios y no tendrá más camino que dar fé o reconocimiento a la realidad social del Municipio, lo cual se traducirá en el reconocimiento a su autonomía en el ejercicio de sus funciones. El proceso sociológico en la formación de la nacionalidad, no se realiza de un plunzo, ni por el razonamiento más o menos lógico de un legislador, sino que viene a representar el resultado de un movimiento de fuerzas humanas en el orden local, en que el Municipio se encausa en un querer ser y sentirse en un ente

superior. De tal manera que la nación adopta así la organi-
zación política que se ha dado en llamar el Estado y lo ha
ce en virtud del principio de autodeterminación de los Mu-
nicipios que la constituyeron.

Manifestada nuestra posición en tan delicado e intere
sante problema pasamos a precisar lo mejor posible el al--
cance y significado del término autonomía.

Rafael Bielsa en su obra "Derecho Administrativo", ha
ce referencia al problema de autonomía y autarquía, presen
tando los siguientes conceptos:

Son autónomos quienes se dan su propio derecho, sus -
normas fundamentales.

Son autárquicos, los que se administran por si mis---
mos, según leyes orgánicas que provienen de un poder supe-
rior. Tal es la situación del Municipio.

En la autarquía hay descentralización administrativa
y en la autonomía hay descentralización política. Cuando -
las normas constitucionales hablan de autonomía, técnica--
mente se están refiriendo a una autarquía, pues en el sis-
tema de organización política salvadoreña, lo que existe es
una descentralización en el orden administrativo. El Muni-
cipio no sólo está sujeto a la Constitución del país, sino
a leyes orgánicas que fijan las normas de su organización
y no puede modificarlas por si mismo, pues tal función co-
rresponde al Poder Legislativo.

La administración de los intereses locales se efectúa
de acuerdo con esas disposiciones legales, las que conce--
den facultad para dictar ordenanzas y reglamentos u otras
disposiciones de carácter general, con la característica -

de obligatoriedad en cuanto a su cumplimiento en su respectiva circunscripción territorial.

Bielsa sostiene que los Municipios son autárquicos y no autónomos, pero conforme las disposiciones constitucionales que rigen gran cantidad de países, les atribuyen el carácter de autonomía, cuando en verdad se trata de autarquía, habiéndose convertido la palabra autonomía en uso corriente en el lenguaje jurídico contemporáneo.

Capítulo III

Relaciones del Municipio con el Gobierno Central

El sistema de gobierno municipal que en un país exista, constituye lógicamente factor de importancia en las normas relativas a las relaciones del Municipio con el gobierno central; por tal razón, presentamos sucinta relación de los diversos sistemas de gobierno municipal existentes.

Se presenta una variedad de sistemas de gobierno municipal, de acuerdo a las culturas, a las necesidades y a las aspiraciones de los diversos pueblos, pero en concreto todos ellos llevan la intención de buscar un perfeccionamiento de las estructuras administrativas municipales. Entre los principales sistemas que mencionan los tratadistas, tales como Albi y otros, encontramos:

Sistema Bicameral. Existen dos cámaras integradas una de ellas a través de la elección popular y la otra por ---

nombramiento, la que forma un Consejo Administrativo. El Ejecutivo Municipal actúa como representante de ambas cámaras y ostenta el cargo de presidente de las mismas. El sistema se ha mantenido en Inglaterra y Francia.

Sistema de Organo Unico: Unipersonal. Hace referencia a una sola persona, la cual tiene la facultad de legislar y decidir. Tuvo preponderancia y mucha aplicación en la época nazi y fascista y consecuentemente se aplicó en los países de Alemania e Italia.

Sistema Presidencialista Norteamericano. Según los criterios y las corrientes filosóficas de los gobiernos federales. Cuenta con dos órganos, un Ejecutivo y un Legislativo. El Ejecutivo es unipersonal, al que se le conoce con el nombre de Alcalde o Mayor; el otro es de carácter colegiado. El Ejecutivo o Alcalde, puede ser de nombramiento de la Asamblea o del Concejo Municipal, o bien de elección directa por el pueblo. La Asamblea o el Concejo Municipal posee mayor autoridad que la del Ejecutivo, y éste es su subalterno.

Sistema de Comisión. Se aplica en los Estados Unidos de Norte América y se encuentra formado por juntas electas popularmente, las cuales tienen funciones normativas y de gestión administrativa. Existe un presidente, que dirige los debates y asume la responsabilidad en la ejecución de los acuerdos tomados por las juntas.

Sistema de Gerencia. Este sistema tiene su influencia de las organizaciones administrativas en el campo de las empresas privadas. La Comisión o Concejo Municipal, son funcionarios electos por sufragio popular y éstos cuentan con un gerente cuyo nombramiento lo hacen en base a capacidades técnicas y fuera de todo criterio político. Se le

conceden funciones de orden administrativo y tiene la obligación de ejecutar los acuerdos y disposiciones que emanen del Concejo.

Los sistemas analizados, hacen referencia a la existencia de una sola voluntad o de varias voluntades, de allí que los expositores y tratadistas de la materia, nos hablan de sistemas unipersonales y sistemas pluripersonales.

Los unipersonales contienen la característica de que es una sola voluntad la que determina los lineamientos de la Municipalidad, poseyendo facultades de orden Ejecutivo y Legislativo. Este órgano puede ser singular o colegiado.

El sistema pluripersonal se caracteriza por la existencia de dos voluntades que dirigen y coordinan las actividades del Municipio. Estas voluntades se encuentran representadas por una Asamblea y un órgano de carácter ejecutivo formado por un Alcalde, Administrador o Gerente. Dichos órganos pueden integrarse por elección popular o por nombramiento.

El sistema pluripersonal es el que se refleja en la estructura municipal salvadoreña; se cuenta con dos órganos que se manifiestan consiguientemente en dos voluntades, las cuales están representadas por un Concejo Municipal y un Alcalde. Al primero corresponde el ejercicio del gobierno municipal, y el segundo, ejecuta las resoluciones y acuerdos del primero; posee cierta esfera de autonomía en su acción pues la ley de la materia le concede el ejercicio de ciertas facultades administrativas en forma independiente del Concejo Municipal, tales como, resoluciones de diligencias en lo contencioso-administrativo, nombramiento de empleados, etc. Ambos órganos son de elección popular.

La existencia del sistema pluripersonal en nuestro régimen municipal, constituye elemento de importancia y factor concurrente de primer orden, en las normas que determinan las relaciones entre los gobiernos locales y el central.

Además de lo anterior, son factores concurrentes en la determinación de relaciones, los que hacen relación con el alcance, urgencia y naturaleza de las funciones asignadas a cada nivel de gobierno; con el tratamiento jurídico que a cada nivel de gobierno dé la legislación vigente; y con las funciones que las entidades locales puedan desempeñar en el desarrollo nacional.

En un trabajo elaborado por las Naciones Unidas relativo a la descentralización para el desarrollo nacional y local, se sintetiza lo que muchos autores nos presentan al abordar el tema en estudio, sobre los tres tipos de relaciones.

a) Sistema en que los servicios públicos directos son proporcionados por las entidades comunales. Este sistema - clasificado como sistema de "gobierno local general", donde las delegaciones de las administraciones centrales son instrumentos ejecutivos de los gobiernos locales. Se fundamenta este sistema, en la existencia de una identidad de - criterios entre los órganos representativos de los diversos niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y local o comunal.

b) El de co-participación entre las dependencias de la administración central y las entidades comunales. Dentro de este sistema, algunos servicios están a cargo de dependencias de los organismos centrales y algunos otros por las entidades locales, prestación que efectúan estas últimas, por delegación de los órganos centrales.

c) El sistema mixto, (entre los que existen la gran mayoría de los países en América Latina) las entidades locales gozan de autonomía en la realización de sus funciones y prestación de sus servicios, concibiéndolas como instrumentos de descentralización administrativa, dentro de la estructura político-administrativa del Estado.

En conclusión, nuestro régimen municipal, según las clasificaciones expuestas, se ubica en la siguiente forma:

1o) Sistema de gobierno municipal: pluripersonal.

2o) Sistema de relaciones entre ambos niveles de gobierno: Mixto.

Las circunstancias reales de nuestro ambiente han producido que las relaciones entre gobierno central y gobierno comunal se encuentran sensiblemente dañadas por la tendencia centralista de nuestros gobiernos, debido a la impopularidad de los mismos. De tal manera que para fortalecer dicho sistema de relaciones se precisa como una condición básica hacer realidad la autonomía municipal plasmada en nuestro sistema constitucional e ineficaz o ineficientemente regulado por la ley secundaria, determinando a través del ordenamiento jurídico correspondiente la esfera de acción e inter-relación de ambos niveles de gobierno y concediendo por el propio derecho que les asiste a los Municipios, los instrumentos económicos y financieros para que puedan cumplir eficazmente las labores asignadas. Esto significa por otra parte, que nuestro país -creemos que ya es tiempo- cuenta con gobiernos auténticamente democráticos.

Debe existir cooperación entre la administración central y local si se desea que los gobiernos locales cumplan función importante en el desarrollo del país; por lo que,-

las relaciones entre gobierno central y gobierno comunal -- deben estar asentadas sobre las bases de mutuo respeto y - colaboración, existiendo una verdadera interdependencia en tre ambos niveles de gobierno, con el objeto de que las en tidades locales sean instrumentos útiles de desarrollo e-- conómico y social.

Capítulo IV

Estructura Institucional y Política del Municipio Salvadoreño

1) Ambito Constitucional

a) Importancia del Tema.

La enunciación del tema del Municipio en el campo ---- constitucional, ocasiona una serie de debates de carácter doctrinario y de críticas que sobre el particular se pueden plantear, tal como ocurre en los problemas y cuestiones -- que ocupan a los estudiosos del derecho y de las institu-- ciones jurídicas. En el caso particular de la materia muni cipal, el interés se despierta y justifica porque dicha ra ma se encuentra en la órbita del derecho público, pero en franca discusión en cuanto a su ubicación en el derecho ad ministrativo. Por otra parte, no se puede olvidar que las cuestiones de interés municipal tienen que llamar la aten ción no sólo al jurista sino también al sociólogo.

☛ Conforme nuestra posición, de que el Estado se funda menta en las comunidades menores, esto es, los Municipios,

sobre los cuales descansa la base real del espíritu nacional; de que el Municipio es el centro de la vida común y - que la vida de la ciudadanía es ante todo una vida de relación comunitaria; y que las necesidades que engloba la esfera municipal y el radio de sus actividades, señalan una actividad que se encamina hacia el logro del bien común, - en cuya realización, la persona humana y la dignidad de la misma ocupan el sitio preferencial; hacen que el estudio - de esta estructura social sea en verdad tarea interesante y ardua para el legislador consciente ya que las leyes que vengan a regular estas relaciones comunitarias municipales deben adecuarse a la vida social de la institución que dichas relaciones producen, por lo que tenemos que reconocer que el legislador, el jurista, el político, el sociólogo y el ciudadano, deben de preocuparse intensamente por el asunto municipal, el cual presenta en su proceso estricto - una serie de vicisitudes las cuales se han venido reflejando en las disposiciones constitucionales.

Nos parece que los legisladores deben tomar muy en -- cuenta que si realmente queremos afianzar en nuestro país un sistema de libertades que produzca un orden permanente y eficaz en el campo democrático, debemos comenzar por robustecer los organismos naturales que le sirven de funda-- mento. Las disposiciones constitucionales que existen en - nuestro país deben ser desarrolladas con el espíritu que - reflejan, por la legislación secundaria, pues de lo contrario estaremos poniendo obstáculos serios al proceso de desarrollo democrático de nuestro pueblo. De tal manera que en esta labor deben de intervenir todos los hombres interesados en la cosa pública, todos los hombres de buena voluntad que desean que se haga efectiva la democracia, pues ésta no es una simple declaración, sino que representa un ejercicio que supone derechos y deberes para todos y cada - uno de los ciudadanos. Nadie mejor que el Municipio es el

medio eficaz para hacer reflexionar al ciudadano sobre la responsabilidad que le compete como tal en el destino de nuestra vida democrática.

b) El Municipio en las Distintas Constituciones Salvadoreñas.

Antes de entrar al análisis de las Disposiciones Constitucionales actualmente vigentes, es lógico de que para una mejor comprensión de las mismas y una mayor ilustración en el asunto municipal, enunciaremos y presentaremos los distintos principios constitucionales que a lo largo de nuestra historia patria han normado la vida municipal.

Constitución de 1824

El Capítulo X de dicha carta fundamental, era el siguiente:

"Del Gobierno interior de los Departamentos

Art.69.- En cada uno habrá un Gefe Político Intendente nombrado por el Gefe Supremo, a cuyo cargo estará el gobierno político y de Hacienda del departamento, como dispondrá la ley.

Art.70.- La duración de estos Magistrados será de cuatro años, y no podrán ser continuados ni promovidos a otro destino sin haber dado cuenta al Gefe Supremo de su buena administración.

Art.71.- Los distritos ó partidos de cada departamento estarán por ahora respectivamente al cargo del primer Alcalde del lugar cabecera del distrito, cuyas atribuciones

desempeñará con subordinación al Gefe o Intendente serán - las que designe la ley.

Art.72.- El Gefe o Intendente desempeñará iguales atribuciones en el distrito de su residencia.

Art.73.- Continuarán las municipalidades en todos los pueblos que tengan de quinientas almas arriba, y el Congreso arreglará el número de individuos, sus atribuciones, la forma de elecciones que siempre será popular; y todo lo -- que conduzca a su mejor administración".

El artículo 6 nos daba la división política del Estado:

Art.6.- El territorio del Estado se dividirá en cuatro departamentos saber: el de S. Salvador, Sonsonate, S. Vicente y S. Miguel; arreglándose la demarcación de cada uno de ellos por ley particular".

Es interesante notar que existía una supeditación del Alcalde al Gefe o Intendente a cuyo cargo estaba el gobierno político y la hacienda del departamento de que se tratare, así como también el artículo 73 hace referencia a que los Alcaldes eran funcionarios de elección popular.

Poseían además los Alcaldes facultades judiciales y - las que encontramos contenidas en los artículos siguientes:

"De la Administración de Justicia civil en los Departamentos:

Art.56.- Una ley arreglará los tribunales y Jueces de los Departamentos, partidos y pueblos, así como sus facultades y subalternos.

Art.57.- En los pueblos de cada departamento se administrará la justicia por los Alcaldes con los límites y en el modo que disponga la ley.

Art.58.- A ninguno podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por Jueces árbitros que nombren las partes, cuya sentencia, si no hubiese reservado en el compromiso el derecho de apelar, será executada.

Art.59.- Los Alcaldes de los pueblos serán los Jueces únicos en las demandas verbales en asuntos civiles y por injurias.

Art.60.- Cada Alcalde oirá demanda acompañado de hombres buenos nombrados uno por cada parte, y enterado en las razones en que respectivamente se apoyen las partes: - Oído el dictamen de los dos hombres buenos, provera en la demanda lo que crea conveniente y oportuno para conciliar á las partes".

Constitución de 1841

El réjimen Municipal, que así se le denominaba en dicho cuerpo de disposiciones, textualmente expresaba lo siguiente:

"TITULO 14

Del réjimen municipal

Art.62.- La ley demarca las poblaciones ó lugares en que deba haber municipalidad. Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano: son sus objetos la conservación, --

progreso, salubridad, comodidad, y ornato de sus vecinda-- rios: la administración é inversión de sus fondos; y la po licía de seguridad con subordinación al Gobierno; más en -- ningún caso le estará reunido ramo alguno del poder judi-- cial.

Art.63.- El poder ó consejo municipal administrará -- sus fondos en provecho común y equitativo de todos: será -- numeroso: sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajarán de cuatro en el año y desempeñará sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada -- objeto. La ley fijará la autoridad que deba darse á los -- cuerpos municipales ó comunales y sus comisiones, la mane-- ra de ejercerla, de reunirlos, glosar y aprobar las cuen-- tas de cada comisión y cuanto concierne á que sus acuerdos y disposiciones en lo administrativo y económico sean cum-- plidos".

Y el título siguiente, trata sobre los Gobernadores:

"TITULO 15

De los gobernadores

Art.64.- Los departamentos se demarcarán por una ley en que deba dividirse el territorio del Salvador. En cada uno de ellos habrá un gobernador nombrado por el poder eje cutivo á propuesta en terna de una junta departamental que se organizará conforme á la ley. Serán propietarios y mayo res de veintitrés años, con vecindario de tres por lo me-- nos en El Salvador, y naturales de Centroamérica. Serán -- los órganos de comunicación entre el poder ejecutivo y con sejos municipales y los primeros ajentes del gobierno en --

la ejecución de las leyes y seguridad interior y exterior de cada departamento; más no se mezclarán en lo judicial - ni en lo económico y administrativo de los consejos municipales. Durarán dos años en sus funciones y no podrán ser - nombrados más que dos veces consecutivamente. La ley designa sus atribuciones, la manera de ejercerlas y la compensación ó sueldos que deban gozar".

En dicho texto legal, la división política y administrativa del territorio de la República, se encomendaba a - una ley secundaria, la cual tendría que establecer en forma categórica las funciones y los objetivos de la Municipalidad y se le concede a esta última la facultad de administrar sus fondos en provecho común e indicaba que sería la ley secundaria la que vendría a fijar la autoridad a los - cuerpos municipales y la forma como éstos iban a ejercer-- la, así como también lo referente a glosar y aprobar las - cuentas de las comisiones que se formaran y todo lo refe-- rente a acuerdos y disposiciones en lo económico y administrativo.

Con la Constitución anterior encontramos las siguientes variantes fundamentales:

1) Ausencia de los Concejos Municipales, de todo lo - referente a la actividad judicial;

2) No constituyen las municipalidades, oficinas dependientes de las gobernaciones;

3) Los gobernadores representan órganos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Municipio y no deben -- mezclarse en la esfera económica y administrativa de éstos últimos.

4) Se mantiene el principio de la elección popular, - como medio para integrar los Concejos Municipales.

En tales disposiciones, encontramos el primer antecedente histórico de la autonomía municipal.

Constitución de 1864

El régimen municipal se encontraba en la siguiente --- forma:

"TITULO 15

"Del Gobierno interior de cada pueblo

Art.57.- Habrá consejos municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la ley: su número será en proporción relativa á sus habitantes, y su elección popular, sin mas que dar cuenta de ella al Gobernador: administrarán sus fondos con independencia en -- provecho común. Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar y glosar sus cuentas, las determinará la ley.

Y el título anterior trata sobre los Gobernadores:

"TITULO 14

De los Gobernadores

Art.54.- Para la administración política se dividirá el territorio de la República en departamentos, cuyo número y límites determinará una ley. En cada departamento habrá un Gobernador nombrado directamente por el Presidente de la República.

Art.55.- Para ser Gobernador se requiere: estar en el goce de los derechos de ciudadano, ser mayores de veinte y cinco años, de conocida moralidad é instrucción, natural del Salvador, tener una propiedad raíz ubicada en su territorio que no baje de mil pesos y vecindario en el departamento. Durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser nombrados definitivamente. Serán el órgano inmediato entre el Poder Ejecutivo y consejos municipales y los primeros agentes del Gobierno en la ejecución de las leyes y en todo lo relativo al orden y administración política del departamento; solo tendrán participio en lo económico y administrativo de los consejos municipales en los casos determinados por la ley. Esta designa también sus atribuciones y la manera de ejercerlas.

Art.56.- Habrá gobernadores suplentes nombrados de la misma manera por el Presidente, de iguales cualidades que los propietarios, á quienes subrogarán en los casos que de termina la ley".

Nuevamente se habla de la elección popular como forma para integrar los consejos municipales y la independencia en la administración de sus fondos, es decir pues, en cierta manera se continúa concediendo autonomía en el campo económico y administrativo a las Municipalidades de la República. En cuanto a los Gobernadores vemos una dependencia directa del Poder Ejecutivo y órgano de comunicación entre éste y el gobierno local, así como refiriéndose a que la ley secundaria determinará sus atribuciones y facultades.

Constitución de 1871

En materia municipal, dicho texto legal, reglamentaba lo siguiente:

"TITULO XIV

De los Gobernadores

Art.72.- Para la administración política se dividirá el territorio de la República, en Departamentos, cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados directamente por el Presidente de la República.

Art.73.- Para ser Gobernador propietario ó suplente se requiere: ser natural ó vecino del Departamento, de honradez e instrucción notorias, tener treinta años de edad y no haber perdido los derechos de ciudadano salvadoreño dos años antes de su nombramiento.

Los Gobernadores no podrán durar más de dos años en el ejercicio de sus funciones y cualquiera que sea el tiempo que tengan de fungir, cesarán el mismo día que concluye el período presidencial y no podrán ser nombrados por el mismo presidente. Serán el órgano de comunicación entre el Poder Ejecutivo y concejos municipales y además los primeros agentes del Gobierno en la ejecución de las leyes y en todo lo relativo al orden y administración política del departamento en que residan; mas no se mezclarán en lo económico y administrativo de las municipalidades, teniendo sin embargo la inspección que en este ramo les da la ley. Esta designará sus atribuciones, la manera de ejercerlas y el sueldo que deben gozar.

Art.74.- La Comandancia jeneral de un departamento es incompatible con el empleo de Gobernador del mismo.

"TITULO XV

Del gobierno interior de cada pueblo

Art.75.- Habrá consejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de ley: el número de consejales será proporcionado á los habitantes: serán nombrados por medio de electores designados por elección popular y cuyo número determinará la ley: tendrán un secretario y un tesorero que nombrarán y removerán libremente, -- sin intervención de otra autoridad, lo mismo que los agentes de policía y demás subalternos de sus nombramientos: -- administrarán sus fondos en provecho común con entera independencia de cualquiera otra autoridad, quedando obligados á rendir cuenta, legalmente comprobada, ante la autoridad que designe la ley: serán responsables por los fraudes ó malversaciones que cometan. Sus cualidades y atribuciones, y la manera de llevar y glosar sus cuentas las determinará la ley.

Art.76.- Corresponde á la Municipalidad de la cabecera de cada distrito, conmutar conforme á la ley, las penas de arresto menor impuestas por todos los jueces de paz del distrito".

En cuanto a los Gobernadores no hay mayor diferencia a las Constituciones anteriores, se explican y detallan -- los requisitos para ejercer tal cargo, término de duración, y la circunstancia de que van a cesar el mismo día en que concluya el período presidencial. Expresamente indican que la función primordial es ser el órgano de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Gobierno Municipal, advirtiéndose que no debe mezclarse en lo económico y administrativo de las Municipalidades, concediéndoles inspección según las facultades que les da la ley secundaria.

En lo que respecta a los Concejos Municipales, nos --
trae la modalidad de que van a ser nombrados a través de --
electores designados por elección popular; les concede fa-
cultades e independencia en la administración de sus fon--
dos, quedando obligados a rendir cuentas de sus actos a --
la autoridad que la ley designe. Nuevamente corresponde a
la ley secundaria reglamentar lo referente a la ejecución
de sus actos y comprobar sus cuentas.

Constitución de 1872

En su sección 9a., referente al gobierno político de
los Departamentos, decía:

"Art.93.- Para la administración política se dividirá
el territorio de la República en Departamentos, cuyo núme-
ro y límites fijará la ley.

Art.94.- En cada Departamento habrá un Gobernador pro-
pietario y un suplente nombrados directamente por el Presi-
dente de la República, con las atribuciones y sueldos que
les señale la ley.

Art.95.- Para ser Gobernador propietario ó suplente --
se requieren las condiciones siguientes: 1a. Ser ciudadano
en ejercicio de sus derechos y no haberlos perdido en los
dos años anteriores a su nombramiento: 2a. Ser mayor de --
veinticinco años, y de honradez é instrucción notorias".

"SECCION 10a.

Gobierno interior de los pueblos

Art.96.- El Gobierno local de los pueblos estará a --

cargo de las municipalidades, electas popular y directa---mente por los ciudadanos y vecinos de cada población Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más rejidores en proporción á la población, conforme lo determina la ley.

Art.97.- Los Concejos municipales administrarán sus -fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al tribunal establecido por la ley.

Art.98.- Las atribuciones de las municipalidades que serán puramente económicas y administrativas, las determinará la ley, lo mismo que las condiciones que deben tener sus miembros para ser electos.

Art.99.- Además de las atribuciones que la ley confie re á las municipalidades las de cabecera de Distrito tiene la de conmutar, conforme á la ley, las penas impuestas por los jueces de paz del mismo Distrito".

Continúa siempre la corriente en cuanto el Gobernador es dependiente del Poder Ejecutivo y los mismos criterios sobre las cualidades y requisitos que debe llenar una persona para ejercer tal cargo. En cuanto al gobierno local -posee una variante de la Constitución anteriormente analizada desde el momento en que el Concejo Municipal se va a integrar a través del sufragio popular y directo, es de---cir, suprimen la elección de Concejos Municipales a través de electores electos popularmente. En forma más clara se --expresa ya que las atribuciones de las Municipalidades son puramente económicas y administrativas, haciendo referen--cia de que la ley secundaria las determinará.

En la Constitución de 1871 y en la de 1872 conceden a los Alcaldes la facultad de conmutar penas de arresto menor

impuestas por los jueces de paz. Dichas Constituciones se apartaron del criterio de la Constitución de 1824 que daba la justicia civil a los alcaldes tal como lo hemos expresado anteriormente.

Constitución de 1880

En 1880 se produce el inicio de una era de grandes -- promesas en el campo municipal. Los legisladores de ese entonces analizan y comprenden la función municipal y existe en ellos un deseo vehemente de darle la importancia que el Municipio se merece. Y es en la Constitución de ese año -- que suenan las campanas de libertad de la vida municipal y por primera vez en toda nuestra historia se le concede autonomía a los gobiernos locales, empleando el término independiente como sinónimo de autonomía. La carta magna de ese entonces nos trae las siguientes disposiciones:

"SECCION 9a.

Gobierno Político de los Departamentos

Art.88.- Para la administración política se dividirá el territorio de la República en departamentos; su número y límites lo fijará la ley.

Art.89.- Para ser Gobernador Propietario o suplente -- se requieren las condiciones siguientes: 1a. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y no haberlos perdido en los dos años anteriores a su nombramiento; 2a. Ser mayor de -- veinticinco años y de honradez e instrucción notorias".

"SECCION 10a.

Gobierno interior de los pueblos

Art.90.- El Gobierno local de los pueblos estará a -- cargo de las municipalidades electas popular y directamen-- te por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Muni-- cipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o -- más Regidores en proporción a la población conforme lo de-- termina la ley.

Art.91.- Los Consejos municipales administrarán sus - fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al Tribunal establecido por la ley.

Art.92.- Las atribuciones de las municipalidades se-- rán puramente económicas y administrativas, las determina-- rá la ley, lo mismo que las condiciones que deben tener -- sus miembros para ser electos.

Art.93.- Además de las atribuciones que la ley confie-- re a las municipalidades, las de cabecera de Distrito tie-- ne la de conmutar conforme a la ley las penas impuestas -- por faltas.

Art.94.- Las municipalidades en ejercicio de sus fun-- ciones son enteramente independiente; pero serán responsa-- bles ante la ley por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente según los casos".

Tales disposiciones claramente nos están indicando - que las atribuciones de las Municipalidades son económi-- cas y administrativas y será una ley secundaria la que -- las va a venir a determinar. Este concepto lo encontramos en las Constituciones anteriores, así como también conti-- núa la facultad a los alcaldes de conmutar las penas im-- puestas por faltas cometidas. El artículo 94 expresamente

dice que las Municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones y que serán responsables como personas jurídicas ante la ley por sus actos. Analizando los artículos 92 y 94 vemos el espíritu de autonomía municipal y un antecedente histórico a los conceptos existentes en los principios constitucionales vigentes.

Constitución de 1883

En el Título Duodécimo que se refiere al régimen interior de la República, textualmente decía:

"TITULO DUODECIMO

Régimen interior de la República

Art.95.- Para la administración política se dividirá el territorio de la República en Departamentos; su número y límites los fijará la ley.

Art.96.- Para ser Gobernador Propietario ó suplente, se requieren las condiciones siguientes:

1a. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, sin haberlos perdido en los dos años anteriores á su nombramiento.

2a. Ser mayor de veinticinco años y de honradez é instrucción.

Art.97.- El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población Cada

Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos ó más Regidores, en proporción á la población conforme lo determina la ley.

Art.98.- Los Consejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al tribunal establecido por la ley.

Art.99.- Las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas, las determinará la ley, lo mismo que las condiciones que deben tener sus miembros para ser electos.

Art.100.- Además de las atribuciones que la ley confiere á las Municipalidades, las de cabecera de Distrito, tiene la de conmutar, conforme á la ley, las penas impuestas por faltas.

Art.101.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son enteramente independientes, pero serán responsables ante la ley por sus actos, ya como personas jurídicas ó individualmente según los casos.

Art.102.- Es civil la policía de Seguridad y orden y estará á cargo de las autoridades locales. El nombramiento y renovación de sus empleados corresponde á las Municipalidades, excepto en la Capital de la República, en donde el Poder Ejecutivo ejercerá esta facultad, y tendrá la dirección suprema del ramo. Una ley secundaria lo reglamentará".

En estos principios constitucionales se mantuvieron los mismos criterios en cuanto a la administración política de la República; el gobierno local de los pueblos está

a cargo de las Municipalidades, las que son electas popular y directamente. Los Concejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de su localidad y las atribuciones de las Municipalidades son de carácter económico y administrativo. Finalmente, continúa la corriente de autonomía, al indicar que en el ejercicio de sus funciones son independientes.

Constitución de 1886

En el Título IX referente al gobierno departamental y local, la Constitución de ese año, continúa los mismos principios sin mayores variantes en el fondo. Tales disposiciones eran las siguientes:

"TITULO IX

Gobierno Departamental y Local

Art.111.- Para la administración política se dividirá el territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Art.112.- Para ser Gobernador propietario o suplente se requiere: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos sin haberlos perdido en los dos años anteriores al nombramiento, tener veinticinco años de edad, y ser de honradez e instrucción competente.

Art.113.- El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente

por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores, proporcionalmente a la población conforme lo de termine la ley.

Art.114.- Los Consejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al tribunal establecido por la ley.

Art.115.- Las atribuciones de las Municipalidades, -- que serán puramente económicas y administrativas, las de terminará la ley lo mismo que las condiciones que deben te ner sus miembros para ser electos.

Art.116.- Además de las atribuciones que la ley con fiere a las Municipalidades, las de cabecera de distrito, -- tiene la de conmutar, conforme a la ley, las penas impues- tas por faltas.

Art.117.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes; pero serán res- ponsables por sus actos, ya como personas jurídicas o indi vidualmente según los casos. Los empleados subalternos de las Municipalidades serán nombrados por ellas mismas sin - intervención de ninguna otra autoridad.

Art.118.- Corresponde a las Municipalidades el nombra- miento y remoción de los Agentes de Policía de seguridad y orden, la cual será civil; pero en la capital de la Repú- blica ejercerá esta facultad el Poder Ejecutivo, quien ten drá la dirección suprema del ramo. Una ley secundaria la - reglamentará".

Constitución de 1939

En su Título 10o. que denominó Régimen Departamental o local, regulaba la materia municipal en la siguiente forma:

"TITULO X

REGIMEN DEPARTAMENTAL Y LOCAL

Art.133.- Para la mejor administración se divide el territorio de la República en Departamentos, cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Art.134.- Para ser Gobernador propietario o suplente se requiere: ser ciudadano salvadoreño por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, sin haberlos perdido en los dos años anteriores al nombramiento; del estado seglar, -- mayor de treinta años de edad y de honradez e instrucción notorias.

Art.135.- El Gobierno Local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, las cuales serán integradas por un Alcalde de nombramiento del Ejecutivo y un Consejo electo popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Consejo Municipal se compondrá de los miembros que determine la ley.

Art.136.- El Alcalde administrará los fondos municipales en provecho de la comunidad, y rendirá cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal -- correspondiente.

Art.137.- Para ser Alcalde se requieren las mismas -- condiciones que para ser Gobernador.

En caso de licencia entrarán a ejercer las funciones de Alcalde los miembros del Consejo Municipal por el orden de su elección.

El cargo de Alcalde es incompatible con cualquier o--tro cargo público remunerado.

Art.138.- La Ley determinará las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas; también fijará las condiciones que deben tener -- los miembros del Concejo para ser electos y el tiempo que durarán en el ejercicio de sus funciones.

Art.139.- Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes; pero serán res--ponsables por sus actos, ya como personas jurídicas o indi--vidualmente, según los casos.

Nombrarán, sin intervención de ninguna otra autoridad, los empleados de su dependencia.

Art.140.- Para llenar sus funciones, las Municipali--dades tienen derecho de establecer o crear arbitrios loca--les, conforme a la ley. También tienen derecho de emitir -- acuerdo sobre policía, higiene y educación popular.

Art.141.- Las Municipalidades tendrán facultad de con--mutar, conforme la ley, las penas impuestas por faltas.

Art.142.- El Poder Ejecutivo velará porque las Munici--palidades cumplan las leyes que les corresponden, respetan--do el principio de independencia municipal".

Se opera en esta Constitución un cambio sustancial al sistema municipal y se adopta el régimen de un Concejo electo popularmente y un Alcalde como Ejecutivo Municipal - de nombramiento del Poder Ejecutivo. El Concejo tendría facultades de carácter deliberante; sus atribuciones siempre de carácter económico y administrativo, agregando que en el ejercicio de sus funciones serán independientes y responderán de sus actos como personas jurídicas e individualmente. Asimismo se les vuelve a conceder la facultad de conmutar penas impuestas por faltas.

A pesar de lo anterior, será el Alcalde de nombramiento del Ejecutivo y es quien va a administrar los fondos municipales y rendir cuentas no al Concejo Municipal sino al tribunal que la ley secundaria señale. En verdad esta dualidad representa un retroceso en las conquistas de autonomía logradas en las constituciones anteriores y con un Alcalde de tal naturaleza se produjo una intervención directa en la esfera municipal por parte del Gobierno Central.

Constitución de 1945

En 1945 surge una nueva Constitución Política en la República y en lo referente a la materia municipal se repiten lamentablemente, las disposiciones de la Carta Magna de 1939.

Constitución de 1950

Presentó en materia constitucional muchas innovaciones y dedica el Título 6o. al Gobierno Local bajo la denominación de Régimen Administrativo. Reúne la autonomía municipal, aceptando la tradición lamentablemente cortada por

las Constituciones anteriores. Dichas disposiciones constitucionales textualmente dicen:

"Art.101.- Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Art.102.- Para ser Gobernador se requiere: ser salvadoreño, del estado seglar, mayor de veinticinco años de edad, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores al nombramiento, de moralidad e instrucción notorias y ser originario o vecino del Departamento. En este último caso, serán precisos dos años de residencia inmediata anterior al nombramiento.

Art.103.- Para el gobierno local, los Departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos Municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.

Los miembros de los Concejos Municipales serán elegidos para un período de dos años, podrán ser reelegidos, y sus cualidades serán determinadas por la ley.

Art.104.- Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, ni emplearse sino en servicios de los Municipios.

Los Concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad, y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente.

Art.105.- La ley determinará las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas.

Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas. Por sus actos responderán ellas mismas, como personas jurídicas, o sus miembros individualmente, según determine la ley.

Elaborarán sus tarifas de arbitrios, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias.

Art.106.- Las Municipalidades nombrarán, sin intervención de ninguna otra autoridad, a los funcionarios y empleados de su dependencia.

Art.107.- El Poder Ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal".

En enero de 1962, se da una nueva Constitución Política en el país, la cual no presenta ningún cambio en nuestro sistema constitucional, desde el momento en que, las pequeñas reformas que se introdujeron fueron con la dedicación suficiente para efectos de poder resolver problemas políticos y la posibilidad de que el actual Presidente de la República pudiese ser tal. Fuera de todo pasionismo, no es posible negar tal circunstancia, pero en realidad ésta fue la única motivación para dar una nueva Constitución Política.

Dadas las circunstancias anteriores, en materia municipal no se produjo ningún cambio a la Constitución de 1950 y se copiaron literalmente las disposiciones constitucionales pertinentes.

c) Análisis de las Disposiciones Constitucionales en la Materia Municipal

La Constitución Política vigente, emitida el 8 de enero de 1962, que con ligeras reformas responde al mismo contenido de la anterior del año de 1950, presenta principios constitucionales que norman la vida y actividad de los Municipios, que son los siguientes:

a) El gobierno local corresponde a los Municipios;

b) Los Municipios estarán regidos por Concejos Municipales formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población;

c) La duración del período de elección de los miembros de los Concejos Municipales es de dos años, pudiendo ser reelectos;

d) Especificidad de los fondos municipales para emplearlos en servicio de los Municipios;

e) Administración por los Concejos Municipales de sus recursos en provecho de la comunidad;

f) Rendición de cuentas de dicha administración ante el tribunal correspondiente;

g) Determinación de las atribuciones de las Municipalidades: puramente económicas y administrativas;

h) Autonomía municipal en el ejercicio de sus funciones;

i) Responsabilidad, por sus actos, de las Municipalidades y de sus miembros;

j) Tarifas de Arbitrios elaboradas por las Municipalidades para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa;

k) Nombramiento por la Municipalidad, sin ninguna intervención, de los funcionarios y empleados de su dependencia;

l) El Poder Ejecutivo velará el cumplimiento de las leyes, respetando la independencia municipal.

Antes de la Constitución de 1950, los Concejos Municipales eran electos para un período de tres años que comenzaba el primero de enero del año respectivo. En períodos de gobierno de facto, han sido designados por nombramiento ejecutivo sin período determinado.

Breve Análisis de las Disposiciones Constitucionales más Importantes.

De conformidad al Art.4o. de nuestra Constitución Política, el Gobierno de El Salvador se compone de tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan independientemente dentro de sus facultades, las cuales son indelegables y colaborarán en el ejercicio de las funciones públicas.

La misma Constitución dedica el Título VI al Régimen Administrativo tratando dicho Título en dos capítulos distintos: El Gobierno Local y el Servicio Civil.

La Constitución Política engloba en el "Gobierno Local" tanto la administración política dependiente del Poder Ejecutivo, como el Gobierno Local o Municipal propiamente dicho.

Los Arts. 101 y 102 estatuyen la división del territorio nacional en Departamentos, estableciendo que habrá un Gobernador en cada uno de ellos. Además establece los requisitos para ser Gobernador. Dichas disposiciones textualmente dicen lo siguiente:

"Art.101.- Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamentos cuyo número y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Art.102.- Para ser Gobernador se requiere: ser salvadoreño, del estado seglar, mayor de veinticinco años de edad, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores al nombramiento, de moralidad e instrucción notorias y ser originario o vecino del Departamento. En este último caso, serán precisos dos años de residencia inmediata anterior al nombramiento".

La Ley del Régimen Político que desarrolla este principio constitucional es arcaica y muchas de las atribuciones dadas a los Gobernadores no tienen en la actualidad razón de ser, motivo por el que el cargo de Gobernador ha venido a perder casi toda su importancia. Prácticamente el Gobernador no desempeña función alguna de importancia, pues con la tendencia centralizadora de los cuatro últimos decenios se ha convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo para canalizar por su medio la dirección de las Municipalidades; función ésta que como veremos en su oportunidad, embaraza al Gobierno Local, es antidemocrática e inconstitucional.

Para el Gobierno Local, los Departamentos se dividen en Municipios que estarán regidos por Concejos Municipales formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población. Serán elegidos para un período de dos años, podrán ser reelegidos y sus cualidades serán determinadas por la ley secundaria. Así lo dispone el artículo 103 de la Constitución, la cual haciendo eco de los fundamentos de la democracia ordena que sea el pueblo quien nombre a sus propias autoridades. Dicha disposición se expresa así:

"Art.103.- Para el gobierno local, los Departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos Municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.

Los miembros de los Concejos Municipales serán elegidos para un período de dos años, podrán ser reelegidos, y sus cualidades serán determinadas por la ley".

Consideramos que el articulado de la Constitución que regula el Gobierno Local aunque estuvo inspirado en el pensamiento de la simple descentralización administrativa, es un cuerpo de disposiciones que permiten sustentar un sistema municipal democrático y que la letra de la Constitución no sólo toma a los Municipios como instrumentos de administración pública sino que permite el desarrollo de las poblaciones por sus propios medios y propicia la integración de los Concejos Municipales por el sendero del sufragio.

La disposición constitucional últimamente mencionada, se desarrolla en el artículo 12 de la Ley Electoral, el que indica que en cada Municipio de la República existirá un Concejo, compuesto por un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro miembros suplentes. Indicando que en las poblaciones de más de cinco mil habitantes los Regidores se eligen en la proporción siguiente:

"En cada Municipio de la República se elegirá un Concejo compuesto de un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro Miembros Suplentes, para sustituir indistintamente a cinco mil habitantes, se elegirán Regidores en la siguiente proporción:

En poblaciones hasta de 20,000 habitantes 2 Regidores más

En poblaciones hasta de 50,000 habitantes 4 Regidores más

En poblaciones hasta de 100,000 habitantes 6 Regidores más

En poblaciones hasta de 200,000 habitantes 8 Regidores más,

y en las de más de 200,000 habitantes 10 Regidores más".

La misma Ley Electoral enumera las cualidades y los requisitos para ser miembro de los Concejos Municipales en el artículo 68, manifestando que deben ser salvadoreños del estado seglar, mayores de edad, y estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía, de moralidad notoria, saber leer y escribir y ser originario o vecino del Municipio correspondiente; y el siguiente artículo o sea el artículo 69, viene a indicarnos quienes no pueden inscribirse como candidatos a miembros del Concejo Municipal y luego el artículo 70 se refiere a todos los requisitos necesarios para la inscripción de una candidatura, en cuanto a las solvencias de la Corte de Cuentas de la República.

El artículo 104 de la Constitución Política hace referencia a la estructura del Régimen Financiero Municipal, - indicando que los Municipios cuentan con una hacienda propia y presentan el carácter de especificidad de los fondos municipales, desde el momento que no forman parte de la hacienda pública del Estado establecida en el Título 8 de -- nuestra Constitución Política. El citado artículo 104, dice:

"Art.104.- Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, ni emplearse sino en servicios de los Municipios.

Los Concejos Municipales administrarán sus recursos - en provecho de la comunidad, y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente".

En la disposición constitucional transcrita, existe - una prohibición en cuanto a la centralización de dichos -- fondos, canalizándose además su inversión única y exclusivamente en los servicios del Municipio. En materia impositiva para estar acorde con el principio constitucional expresado en el artículo 119, el cual indica que no pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley para el servicio público; los gobiernos municipales conforme el artículo 105 inciso último también de nuestra Constitución - Política, le conceden la facultad de elaborar sus propias tarifas de arbitrios y presentarlas a la Asamblea Legislativa. Lógicamente son leyes en un sentido formal y material de la palabra, pero de carácter local desde el momento en que sólo tienen aplicación en la circunscripción territorial del Municipio de que se trata.

El artículo 49 de nuestra Constitución, claramente -- nos manifiesta quienes tienen iniciativa de ley, haciendo

referencia a los Diputados, al Presidente de la República por medio de sus Ministros y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, iniciativa que se refiere a la facultad de presentar proyectos de ley a la Asamblea Legislativa, por lo que necesariamente tenemos que reconocer que conforme el artículo 105, inciso último, las Municipalidades poseen tal iniciativa, limitada a presentar sus Tarifas de Arbitrios y de proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. De conformidad al artículo últimamente citado, las Municipalidades no están obligadas a presentarlas por medio de los Gobernadores Departamentales, por lo que consideramos que el artículo 32 de la Ley del Régimen Político no se encuentra en armonía con el principio constitucional relacionado, desde el momento que indica que los Gobernadores son el medio obligatorio que las Municipalidades tienen que usar para poder obtener la aprobación de sus Tarifas de Arbitrios. Dicha disposición no contrariaba principio constitucional alguno a la fecha en que dicha ley se emitió (1879), pues la Constitución vigente de tal época (1872) no hacía referencia alguna a las tarifas municipales, e igualmente las Constituciones de 1880, 1883 y 1886. La Constitución de 1939, en su artículo 140, concedía a las Municipalidades el derecho de establecer o crear arbitrios, de conformidad a la ley; tal disposición se mantuvo igual en la Constitución de 1945, variando totalmente en la de 1950 y 1962 en la forma que hemos analizado, resultando el mencionado artículo 32 tácitamente derogado e inconstitucional.

El artículo 128 de la Constitución Política en el numeral 4o., concede a la Corte de Cuentas de la República la función de fiscalizar la gestión económica de las instituciones de carácter autónomo y de las entidades que se costean con fondos del erario o que reciben subvención del mismo.

Dicha disposición dice:

"Art.128.- La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, - estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones:

4a. Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley".

Conforme tal disposición la Corte de Cuentas posee la facultad de fiscalizar todas las gestiones de carácter económico y financiero de las Municipalidades de la República. Los Concejos Municipales encargados de administrar los fondos de carácter municipal, deben rendirle cuenta circunstanciada, porque a tal tribunal se refiere el inciso último del artículo 104. De tal manera que a nadie más, tienen que rendirle cuentas del manejo de sus fondos, excepción hecha del pueblo que los eligió.

El artículo 105 de la Constitución Política establece que las atribuciones de las Municipalidades son de carácter económico y administrativo, las cuales en el ejercicio de sus funciones son autónomas. Por sus actos responderán ellas mismas como personas jurídicas o sus miembros individualmente, según determine la ley secundaria.

Nuestra Constitución fija la autonomía municipal. Las Municipalidades deben sujetarse a la ley y sus funciones -

estarán determinadas por la misma y estas entidades no deben sufrir la intervención de ninguna autoridad en el ejercicio de sus funciones, pero sí desde luego, su actividad debe circunscribirse a las normas que la ley les establezca. Su autonomía nunca puede extenderse a dictarse sus propias leyes, encontrándose obligada a respetar las disposiciones de carácter general y a todas aquellas atribuciones y funciones que el Poder Legislativo le asigne en la legislación secundaria. El Poder Ejecutivo posee la facultad de velar porque las Municipalidades cumplan las leyes, vigilancia que no significa intromisión en sus funciones ni -- tampoco aminorar la capacidad de decisión de las Municipalidades.

Confirma lo anteriormente descrito, el artículo 47 de la Ley del Ramo Municipal, que claramente expresa lo siguiente:

"Art.47.- Corresponde a las Municipalidades, en virtud del Gobierno local que ejercen, la administración y economía de los pueblos, conforme a la presente ley".

El artículo 48 viene a quitar cualquier posibilidad de que alguna autoridad intervenga en sus funciones y en forma clara expresa:

"Art.48.- Las funciones que la ley encomienda a las - Municipalidades son privativas de ellas, y sólo por ellas deben desempeñarse; salvo las excepciones legales.

En tal virtud, los Gobernadores no podrán ingerirse - en el modo de desempeñarlas, y sólo conocerán de los negocios que a ellos competen, por medio de los recursos legales que se interpusieren contra las resoluciones de las Municipalidades".

El artículo 63 viene a referirse a las facultades de las Municipalidades, las cuales como hemos dicho anteriormente, en el ejercicio de sus funciones son autónomas y --ninguna autoridad puede ingerirse en el modo de desempeñar las.

La disposición constitucional que nos encontramos analizando, nos da una base amplia para una organización municipal a desarrollar en la legislación secundaria, pero lamentablemente la Ley del Ramo Municipal, aún cuando contiene ciertas disposiciones como las anteriormente transcritas, que en forma clara reconocen la autonomía a la Municipalidad, se encuentra llena de contradicciones, pues a la par de las anteriores, existen otra serie de disposiciones que violan dicho principio, tales como, el artículo 87 que obliga a las Municipalidades a proponer al Poder Ejecutivo para su aprobación sus Tarifas de Arbitrios; el artículo 88, que exige la aprobación del Ejecutivo para que las Municipalidades puedan contraer empréstitos; el artículo 89, que prohíbe a las Municipalidades ceder o donar a título gratuito sus bienes, pero con la aprobación del Ejecutivo, podrán hacerlo a favor del Estado o instituciones oficiales autónomas. Asimismo se necesita de autorización del Ejecutivo cuando se trata de venta de bienes inmuebles o de gravarlos; el artículo 90, que prohíbe a las Municipalidades realizar gastos o ejecutar obras sin la autorización del Ministerio del Interior, excepción hecha cuando se trata de inversiones que no excedan las cantidades que dicho artículo señala; el artículo 91 que obliga a las Municipalidades que cuando se trate de realizar obras, den cuenta al Ministerio del Interior, si juzga conveniente la realización de dicha obra la adjudique y luego autorizará a la Municipalidad para que celebre los contratos respectivos. Agrega dicho artículo, que el contratista deberá rendir --fianza a satisfacción del citado Ministerio.

Esta Ley del Ramo Municipal fue promulgada a principios de este siglo y resulta anticuada en esta época, por lo que en verdad no se encuentra en armonía con los principios constitucionales vigentes. Además de lo anterior, debido a la tendencia de todos nuestros anteriores y actuales gobiernos centrales de pretender anular el régimen municipal y también de tomar ciertas precauciones ante la --prostitución, producto de los mismos gobiernos centrales, se introdujeron reformas que embarazan totalmente la labor municipal, mediante una intervención odiosa de las gobernaciones políticas y del Ministerio del Interior en toda la actividad decisoria y ejecutoria de las Municipalidades.

Es de lamentar y en verdad inconcebible, que el tan renombrado Proyecto de Ley del Ramo Municipal que el Ministerio del Interior ha presentado hace pocos días a la Asamblea Legislativa, se venga a irrespetar la Constitución Política introduciendo en dicho proyecto disposiciones que claramente violan la autonomía municipal, entre las cuáles encontramos las siguientes:

El artículo 101 inciso 2o. que dice: "Pueden también los Concejos aceptar donaciones de cualquier persona natural o jurídica siempre que se haga en forma para o simple; pero cuando la oferta sea condicional, será necesaria la aprobación del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior"; el 102 que dice: "Art.102.- Los organismos técnicos del Estado, en su concepto de asesores, podrán modificar los presupuestos elaborados para la realización de obras, trabajos, servicios y suministros"; el 109, inc. 2o: "Sólo podrán --comprometerse fondos de ejercicios futuros con autoriza---ción del Ministerio del Interior, para obras de interés --público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda municipal"; el artículo 110: "Art. 110.-

En el año en que deban celebrarse elecciones para Concejos Municipales, ninguna Corporación edilicia podrá afectar en los meses de enero a abril, más del treinta y tres por ciento de las asignaciones presupuestales, excepto gastos autorizados por el Ministerio del Interior, para la realización de obras que deban ser terminadas o recibidas a lo sumo en esa fecha, o las erogaciones necesarias en el funcionamiento normal de servicios públicos como aseo y alumbrado"; el artículo 124: "El Ministerio del Interior, previa opinión favorable de la Corte de Cuentas de la República, podrá autorizar a las Municipalidades que lo soliciten para que puedan:

- 1o) Efectuar sus cobros a domicilio; y
- 2o) Contratar con personas jurídicas, a fin de que éstas puedan cobrar las cantidades que los particulares adeuden en concepto de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones municipales.

En la resolución que dicte el Ministerio aprobará, si lo estima conveniente, las reglas especiales elaboradas por los contratantes, a que se sujetarán las operaciones a que se refiere este numeral"; el artículo 143: "Siempre que un Concejo Municipal desee realizar un nuevo servicio u obra o la remodelación o ampliación de éstos, solicitará la elaboración de los estudios técnicos a un organismo especializado del Gobierno Central por medio del Ministerio del Interior.

Podrán también dichos Concejos hacer elaborar los mencionados estudios por su Departamento de Ingeniería Municipal o por una persona u oficina ajena a aquellos organismos, pero en este caso será necesaria la aprobación de los mismos, solicitada a través del Ministerio del Interior, -

más si quien lo elabore fuere Ingeniero o Arquitecto, o es tudiante del último año de las facultades de Ingeniería o Arquitectura y transcurrieren noventa días sin obtener resolución, se tendrá por aprobados legalmente.

Igual procedimiento se observará cuando se trate de reparaciones o reconstrucciones pero en este caso bastará que el respectivo Presupuesto haya sido elaborado por un constructor de reconocida competencia, para que el estudio se tenga legalmente aprobado si pasados noventa días no hubiere resuelto el organismo especializado del Gobierno Central"; el artículo 144, numerales 1o. y 2o.: "Art.144.- Se prohíbe a las Municipalidades efectuar gastos, inversiones o erogaciones de cualquier naturaleza que sean, sin previa autorización del Ministerio del Interior. Cuando se trate de erogaciones en obras trabajos o servicios públicos, será necesario haber llenado previamente las formalidades -- prescritas en el artículo anterior.

Quedan exceptuados de lo dispuesto en el inciso que precede:

- 1o) El pago de honorarios del Alcalde, sueldos, viáticos, transportes, jornales, alquileres, pensiones, funerales, aguinaldos y demás gastos fijos claramente consignados en el Presupuesto;
- 2o) Los gastos en combustibles, lubricantes y los demás que sean necesarios para el mantenimiento y operación de servicios públicos, incluyendo la reparación de los mismos";

El artículo 146: "Tratándose de inversiones en Sociedades por Acciones de Economía Mixta, participaciones en el Banco Central de Reserva o préstamos de los fondos ---

municipales, será siempre necesaria autorización del Ministerio del Interior, cualquiera que sea la cuantía"; el artículo 150: "Todo contratista debe rendir caución a juicio del Ministerio del Interior, para responder:

- a) Por la entrega de la obra, servicio o suministro, en el tiempo convenido;
- b) Por la calidad de los materiales;
- c) Por las prestaciones laborales a que haya lugar;
- d) Por la eficiencia del servicio, obra o suministro en el tiempo que se estipule en el contrato.

Cuando el valor de la caución sea mayor de dos mil colonos, dicha caución deberá ser hipotecaria, bancaria o de cualquier otra institución de crédito, aprobada por el Ministerio del Interior; y si fuere de dos mil colones o menos, podrá rendirse fianza simple en documento privado autenticado o inscrito en el Registro de Documentos Privados de la Alcaldía y aprobado por la Gobernación Departamental".

Choca más aún que en la exposición de motivos del mencionado proyecto, se haga mención de que "la autonomía es respetada y que la intervención del Ejecutivo se constriñe a aquellos casos en que se comprometa la soberanía nacional y en caso de gravedad y de difícil reparación"; y en las disposiciones del Proyecto, para citar un ejemplo, se obliga a las Municipalidades a solicitar permiso para la compra de un simple escritorio, por lo que talvez consideraron que al efectuar tal acto las Municipalidades podrían comprometer la soberanía nacional. Al margen de que el proyecto en mención contiene una serie de disposiciones ausentes de toda técnica jurídica y carece de una armonía en el

todo, nuevamente venimos a comprobar de que en verdad existe una tendencia centralista de parte de nuestros gobiernos y un marcado deseo de entrometerse en las actividades municipales aprobando o improbando los actos de las mismas. Pero lo más grave y realmente de lamentar, es que tales -- disposiciones sean motivadas por criterios de orden político y con el deseo de mantener hegemonía de tal naturaleza en los gobiernos locales.

Alejándonos un poco del proyecto en mención debido a que no es el objeto de nuestra tesis y pretendiendo clarificar hasta donde es posible la situación actual de las Municipalidades, es del caso hacer mención de que en las últimas décadas han florecido cantidad de organismos autónomos y dependientes del Poder Ejecutivo que paulatinamente han ido quitando a las Municipalidades infinidad de atribuciones minando sus rentas. Asimismo se ha permitido que la empresa privada compita con los Municipios en la prestación de ciertos servicios de carácter meramente municipal. Resultado es que existe una gama de oficinas del Ejecutivo -- que impiden actuar a las Municipalidades y que dicho sea -- de paso han obstaculizado el progreso de las ciudades al -- no resolver los problemas a satisfacción y recargando el -- presupuesto del Estado con una burocracia innecesaria.

Continuando con el artículo 105 de nuestra Constitución Política, al expresar que las atribuciones de las Municipalidades son económicas y administrativas establece la necesidad de que aquellas intervengan en el desarrollo económico local y su actuación como personas jurídicas en asuntos de carácter económico, asimismo establece el poder de las Municipalidades para gobernar en sus respectivas localidades y el poder de administrar lleva consigo la facultad de dictar las ordenanzas necesarias a la solución -- de los distintos problemas locales. Lástima grande que la

ley secundaria otorga al Poder Ejecutivo facultad de reprobar o entorpecer esta labor y de hecho por puro trámite burocrático o aspecto de tipo político, las ordenanzas o reglamentos de alguna importancia duermen el sueño de los juguetos en algún escritorio o archivo de algún Ministerio.

Consecuentemente con lo anterior, el mismo artículo 105 faculta a las Municipalidades a elaborar sus tarifas de arbitrios para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar modificaciones que juzgue necesarias. Tal circunstancia quedó analizada en párrafos anteriores.

Finalmente el artículo 106 de la Constitución Política faculta a las Municipalidades para nombrar sin intervención de ninguna autoridad a los funcionarios y empleados de su dependencia, lo que viene a robustecer la autonomía municipal. Este principio constitucional se encuentra desarrollado en el artículo 63, incisos 2o. y 3o. de la Ley del Ramo Municipal, los cuales expresamente dicen:

"Art.63.- Son facultades de las Municipalidades:

- 2a. Acordar la creación de los empleados necesarios para los servicios de que está encargada y fijarles las dotaciones;
- 3a. Nombrar al Secretario, Tesorero y Jefes de las diversas secciones o departamentos y dependencias municipales, concederles licencias y removerlos; los nombramientos, licencias y remociones de los empleados restantes los hará el Alcalde Municipal en funciones, de acuerdo con los Jefes de los respectivos servicios".

El artículo 107 de nuestra Carta Magna, expresa que - el Poder Ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes respetando la independencia municipal. Creemos que tal principio es adecuado desde el momento en que concede al Ejecutivo la facultad de vigilar el cumplimiento de la ley de parte de los Concejos Municipales, agregando que debe de hacerlo respetando la independencia municipal, término demasiado amplio, pero al interpretar armónicamente el articulado y el espíritu del resto de las disposiciones constitucionales en materia municipal, el término se está refiriendo a la autonomía municipal.

Ahora bien, esta vigilancia debe constreñirse exclusivamente a mantener constantemente cierta supervigilancia - en los actos municipales pero nunca a entrometerse en las mismas ni tampoco andar reprobando o improbando, pues tal circunstancia implica no respetar la independencia municipal.

En nuestra Ley del Ramo Municipal claramente se dice que las funciones de las Municipalidades son privativas de ellas y ninguna autoridad puede ingerirse en el modo de desempeñarlas. Por otra parte, claramente se expresa que las Municipalidades responderán de sus actos como personas jurídicas e individualmente cada uno de los miembros de ellas cuando así lo indique la ley. De tal manera que el Ejecutivo si notare que se está infringiendo la ley referente a la materia municipal, debe advertirlo y hacer notar - tal deficiencia y recomendar las soluciones; y cuando se trata de cualquier otra ley, advertirlo o bien hacerlo del conocimiento de los tribunales correspondientes.

Caso muy especial es lo referente al problema del Presupuesto Municipal, en lo que conforme nuestra interpretación, constituye un ejemplo de la función de velar por el

cumplimiento de la ley, a que se refiere el artículo constitucional que comentamos. El artículo 63 dice:

"Art.63.- Son facultades de las Municipalidades:

la. Formar del primero al cinco de enero el Presupuesto del producto de cada uno de los ramos que forman sus rentas durante el año, calculado sobre el rendimiento de dichas rentas en el año anterior, y lo más exacto posible y las erogaciones que haya que hacer durante el año en todos los objetos de su administración;"

El artículo 94 expresa en sus incisos 1o., 2o. y 3o.:

"Art.94.- Formado el Presupuesto a que se refiere el artículo 63, los Alcaldes sacarán cuatro ejemplares que, - sellados y firmados por la Municipalidad, remitirán lo más tarde el seis de enero de cada año: dos al Gobernador Departamental; uno, al Tesorero y otro que quedará en la Alcaldía.

El Gobernador, al recibir los dos ejemplares del Presupuesto Municipal que le remita cada uno de los Alcaldes de su departamento, los revisará, y si le parecieren exactos, reservará en su oficina un ejemplar, y remitirá el otro inmediatamente a la Contaduría Municipal, poniendo a cada ejemplar la razón "ES CONFORME", firmándolo y sellándolo con el sello de su oficina.

Si el Gobernador notare que la Municipalidad ha omitido en el Presupuesto alguna de sus rentas o algunas inversiones indispensables, para la mejora de la respectiva localidad que debe figurar entre los objetos de administración municipal, ordenará a la respectiva Municipalidad lo

rectifique dentro de tercero día. El Presupuesto de los ingresos se formará de acuerdo con la tarifa de impuestos -- que, según la ley, corresponda a cada población.

La falta de remisión del Presupuesto a la Gobernación Departamental, dentro de los términos fijados, será penada con multa de cinco a diez pesos, si el Alcalde fuese culpable y de veinticinco a cincuenta, si fuere la Municipalidad, sin perjuicio de obligárseles al cumplimiento de sus deberes. Estas multas serán impuestas por los Gobernadores y - exigidas gubernativamente".

Conforme tales disposiciones creemos que la facultad del Gobernador no es de venir a aprobar o reprobar el Presupuesto según su buen saber y entender, sino ponerle su - "es conforme" cuando los ejemplares que se le remiten fueren exactos y la revisión se refiere, a que el Presupuesto se encuentre ajustado a las disposiciones legales que norman su elaboración, por lo que el inciso 3o. agrega que si él notare que se ha omitido alguna de las rentas o alguna inversión indispensable, es decir si ha habido cierta in--fracción a la ley en cuanto a la elaboración del Presupuesto, el Gobernador se lo va a advertir a la Municipalidad -- para que rectifiquen dentro de tercero día. En esta forma sí se está cumpliendo la función de velar por el cumplimiento de la ley a que se refiere el artículo 107 de nuestra - Constitución.

Creemos que el término "es conforme", es simple y sencillamente el acto de confrontar si los ejemplares son e--xactos y no existe diferencia entre ellos. Dicho término -- así está significado en la Ley del Ramo Municipal y para -- ello basta mencionar a guisa de ejemplo lo que manifiesta el artículo 108, el cual expresamente dice:

"Art.108.- Practicado el corte a que se refiere el -- artículo anterior, el Tesorero presentará los Libros, documentos y existencias respectivas al Alcalde, quien exami-- nando dichas cuentas, pondrá el "ES CONFORME" a los cortes y estado, si resultare que hay conformidad y exactitud en las operaciones. Si no se presentare la existencia, el Alcalde ordenará que se rectifiquen los errores de la cuenta inmediatamente o se presente en su caso la existencia que resulte.

Si el Tesorero no rectificare la cuenta o no presenta re la existencia dentro del término que el Alcalde señale quedará por el mismo hecho suspenso en el ejercicio de su empleo, y en el segundo caso, será puesto en el acto a dis posición de la autoridad respectiva para su juzgamiento -- sin perjuicio de la responsabilidad que debe deducirle la Contaduría Municipal".

En lo que estamos de acuerdo con el artículo 63, porque allí consideramos que no está de acuerdo a su función de vigilancia, es en lo referente a la orden que dará a -- las Municipalidades, pues lo lógico es señalar la falla y hacer ver la obligación de cumplir, pues de lo contrario -- se someten a los tribunales correspondientes.

Pretendiendo desentrañar más, el fondo del artículo 107, y lo que debe ser esa función de vigilancia, traemos a cuenta un poco de doctrina en los siguientes términos:

Al hablar los autores de derecho administrativo sobre la naturaleza y caracteres de las entidades autárquicas y autónomas y los problemas que las mismas suscitan, no pueden menos que hacer referencia al problema de control so-- bre tales entidades. Entienden que el control administrativo se ejerce con dos fines: a) legitimidad y b) oportunidad.

Esta vigilancia es permanente e ilimitada, se trata en verdad de examinar la legitimidad y la oportunidad de las decisiones del ente inferior, llegando a aprobar o improbar sus actos.

Pero el control administrativo en las organizaciones autárquicas no presenta tales caracteres, de tal manera -- que el Poder Ejecutivo tiene funciones de controlar los actos de las entidades autárquicas con el fin de verificar -- su conformidad con la ley. Llegando su facultad a hacer -- ver el error y pedir la rectificación, pero nunca a apro-- bar o no aprobar el acto.

Conforme tales conceptos doctrinarios las facultades del Poder Ejecutivo en cuanto a su vigilancia a que alude el artículo que comentamos, no puede ser jamás de intromisión, ni tampoco de aprobar o reprobar, sino de que se trata, tal como lo expresamos en el capítulo correspondiente a la autonomía municipal, de que éstas se encuentran obligadas a respetar las leyes de carácter general y sus leyes orgánicas desde el momento en que son parte integrante del Estado mismo, de tal manera que éste último a través del -- Poder Ejecutivo debe indiscutiblemente mantener una vigi-- lancia sobre tal cumplimiento y en caso de que tal cosa suceda, advertirlo para efectos de que si es posible se rectifique y si ya se trata de algo imposible de rectificar, pues entonces que las Municipalidades respondan como personas jurídicas por sus propios actos ante los organismos correspondientes, como por ejemplo si se trata de una erogación de gastos incorrecta, le corresponderá a la Corte de Cuentas de la República ejercer tal reclamo y si se tratare del cometimiento de delitos, remitirlo a las autorida--des comunes correspondientes.

Actualmente el Poder Ejecutivo ejerce vigilancia en la administración municipal, a través de los siguientes organismos:

- a) Ministerio del Interior por medio del Departamento de Control Municipal; y
- b) Gobernación Política Departamental.

Las leyes que facultan tal intromisión, como el caso del artículo 169 de la Ley del Ramo Municipal y las disposiciones pertinentes de la Ley del Régimen Político, son a nuestro juicio inconstitucionales y entorpecen la labor municipal, minan la autonomía y claramente mantienen una función de intervención en el ejercicio de las funciones de la Municipalidad. Cabe agregar que dicha vigilancia en infinidad de casos se ha traducido de carácter político y -- hasta policíaca.

2) Legislación Secundaria Salvadoreña

Las principales leyes que de manera especial se refieren a los Municipios y a sus actividades son:

- a) Ley Unica del Régimen Político que data desde 1879 con varias reformas posteriores. Su contenido esencial se refiere a la División Política del Territorio de la República, Gobierno de los Departamentos, Atribuciones y Responsabilidades de los Gobernantes, Jefes de Distrito y Disposiciones Generales.

Esta ley somete a los Alcaldes a una dependencia jerárquica del Gobernador Político Departamental, quien es funcionario del Poder Ejecutivo, concediéndole facultad --

para resolver los asuntos contencioso-administrativos como Tribunal de 2a. Instancia y ciertas atribuciones que les son propias a las Municipalidades.

El artículo 101 de nuestra Constitución Política viene a referirse a la organización Político-Administrativa de nuestra República, recogiendo el régimen de centralización. El mencionado artículo indica que el territorio se divide en Departamentos cuyo número y límite fijará la ley y en los cuales existirá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

Conforme tal disposición existe un poder de nombramiento que se concede al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Gobernador resulta un representante directo del mismo; por otra parte, como una consecuencia de lo anterior, existe un poder de mando que se le otorga al mismo Poder Ejecutivo, el que lo ejerce a través del Ministerio del Interior, ante cuyo titular el Gobernador toma posesión y rinde la protesta correspondiente. Todo esto en base al artículo 12 de la Ley Unica del Régimen Político que expresa lo siguiente:

"Art.12.- Los Gobernadores, antes de posesionarse de su cargo prestarán la protesta constitucional ante el Ministro de Gobernación, o ante la autoridad que éste designe, y después de posesionados, se pondrá ésto en conocimiento de las autoridades respectivas por su antecesor o por el Ministro de Gobernación".

Conforme tales estructuras legales, los Gobernadores Políticos son los representantes del Poder Ejecutivo en los respectivos Departamentos y constituyen el medio por el cual el Ministro del Interior mantiene relaciones directas con la labor administrativa de los gobiernos locales.

Circunstancia que se comprueba en la Ley del Régimen Político y especialmente del artículo 32, el cual en sus incisos 2o. y 3o. textualmente dice:

"Art.32.- Son atribuciones de los Gobernadores en su respectivo Departamento:

2a. Publicar, circular y hacer que se ejecuten los reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobierno, a más tardar -- dentro de diez días contados desde el de su recibo, salvo aquellos que se dicten con calidad de ser cumplidos inmediatamente;

3a. Consultar al Gobierno sobre la inteligencia de -- las disposiciones referidas, y hacerle presentes las dificultades que ofrezcan su ejecución;"

Consecuente con todo el régimen centralista, se concede al Poder Ejecutivo facultades disciplinarias, resultante de una relación de jerarquía existente entre dicho Poder y las Gobernaciones Políticas, al punto que el Secretario de la Gobernación conforme el artículo 8 de la Ley del Régimen Político es de nombramiento de este último, a propuesta del Gobernador, extendiéndose dicha facultad a conceder licencias, permisos, etc. al mencionado funcionario. En igual circunstancia es en cuanto al resto de los empleados de las Gobernaciones en lo referente a permisos con goce de sueldo, etc.

El principio constitucional establecido en el artículo 101 se encuentra desarrollado por el Título I de la Ley Unica del Régimen Político, que textualmente dice:

"TITULO I

DE LA DIVISION POLITICA DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA

Art.1o.- El territorio de El Salvador se divide para su administración en catorce departamentos, treinta y ocho distritos y doscientas cincuenta y nueve demarcaciones municipales, según se determina en los cuadros adjuntos a la presente ley.

Art.2o.- Las cabeceras de los Departamentos y Distritos y los títulos de las poblaciones serán los que van designados en los mismos cuadros mencionados en el artículo anterior.

Art.3o.- Sólo en virtud de una ley podrán crearse nuevos Departamentos o alterarse la extensión territorial de los existentes.

Art.4o.- La disposición del artículo anterior es también aplicable a los Distritos y a las demarcaciones municipales.

Sin embargo, cuando se suscitare disputa entre dos o más Municipalidades sobre los límites de sus respectivas demarcaciones, corresponde al Poder Ejecutivo determinarlos de manera clara, oyendo a las Municipalidades discordantes".

Al leer el artículo 103 de nuestra Constitución Política y relacionarlo con el 101 del mismo cuerpo de ley y ver el artículo anteriormente transcrito, claramente puede colegirse que los famosos distritos son creación de la legislación secundaria, aunque lógicamente en principio ello puede inferirse que tal circunstancia sea inconstitucional, pues inclusive la mencionada ley en su Título IV y el Título IX de la Ley del Ramo Municipal, hace referencia a las

facultades y atribuciones de los Jefes de Distrito.

Finalmente, las atribuciones de los Gobernadores Políticos Departamentales se encuentran indicadas en el artículo 32 de la Ley Unica del Régimen Político y les conceden intervenciones en los asuntos municipales.

b) Ley del Ramo Municipal. Fue emitida el 28 de abril de 1908 publicada en el Diario Oficial del 16 de diciembre de ese mismo año, la que derogó la anterior del 7 de mayo de 1897. La ley vigente ha sido objeto de una serie de reformas y supresiones. Originalmente contaba con 174 artículos y su estructura general es la siguiente: Título I- Del Gobierno Local: De la erección y extinción de las poblaciones; Título II- Elección y organización de las Municipalidades; Título III- Funciones de las Municipalidades; Título IV- De las Secciones; Título V- De las Comisiones; Título VI- Rentas Municipales; Título VII- De la recaudación e inversión de las Rentas; Título VIII- Contaduría Municipal; Título IX- De los Gobernadores y Jefes de Distrito; - Título X- Obligaciones de los Alcaldes, Regidores, Síndicos y Secretarios; Título XI- Incapacidad, Excusas y Licencias.

Realmente, las condiciones actuales de los Municipios y las actividades que realizan, ya no se acomodan a una ley que se emitió cuando las motivaciones eran diferentes. Las reformas que han tratado de subsanar o suplir los vicios y vacíos de que adolece, sólo remedian en parte y temporalmente esas deficiencias; por otra parte, no armonizan a veces con el conjunto de disposiciones, resultando actualizaciones parciales, divorciadas del todo, que dificultan más la labor municipal.

No obstante lo anteriormente expuesto, haremos un pequeño análisis de los aspectos principales de la ley que nos ocupa.

La Constitución Política en su artículo 105 en verdad nos indica que las Municipalidades tienen funciones de carácter económico y administrativo. En armonía a tal precepto constitucional, el artículo 47 de la Ley del Ramo Municipal, dice:

"Art.47.- Corresponde a las Municipalidades, en virtud del Gobierno Local que ejercen, la administración y economía de los pueblos, conforme a la presente ley".

El artículo 50 de la citada ley, se refiere a los deberes de los Concejos Municipales, señalando al Alcalde la obligación de hacer efectivo el pago de las rentas municipales, con el objeto de poder atender al ornato y adelanto de su población; le corresponde también la obligación de ejercer la policía de seguridad para que exista orden y tranquilidad en su respectiva jurisdicción; ejerce también la función de policía de salubridad y ornato, facultando a las Municipalidades para emitir disposiciones encaminadas a la higiene pública y conservación y reparación de edificios y otras propiedades; ejercen también las Municipalidades la policía rural; el mantenimiento de caminos vecinales, el fomento de las industrias agrícolas y comerciales, la protección de los bosques y montes, caminos, calzadas, puentes públicos, etc.; presenta informes al Gobierno de sus gestiones, etc. Existen además otra serie de actividades y funciones de las Municipalidades, pero en definitiva podríamos decir que todas ellas deben encaminarse hacia la satisfacción de los intereses comunales.

En cuanto a sus bienes muebles o inmuebles, se les impone la obligación de elaborar un inventario con el objeto de determinar el patrimonio municipal y entregar de esta manera por medio del acta correspondiente, al nuevo Concejo Municipal que llegue a sustituirlo. Existe también la obligación de elaborar un presupuesto en base a las rentas percibidas durante el año anterior y lo más exacto posible y efectuar sus gastos contra partidas presupuestarias.

Conforme su estructura jurídica, los Municipios prestan servicios a sus respectivas comunidades y dada la importancia del punto, haremos una pequeña relación de los mismos.

Alumbrado Público. Existe un impuesto por metro lineal de frente que se cobra por el servicio del alumbrado público; con tal tasa se provee a los gastos que implica el mantenimiento y prestación del servicio.

Caminos Vecinales y Calles Urbanas. El mantenimiento, construcción y reparación de sus respectivos caminos vecinales y de las calles urbanas de las poblaciones respectivas, se encuentra a cargo de los Municipios. Las matrículas por carreta y el famoso impuesto de vialidad series B, C y D, se destinaban anteriormente en forma específica para tales fines. Actualmente, como veremos al tratar el punto de la estructura financiera de los Municipios, tales fondos específicos ya no existen.

Para una mejor prestación de este servicio las Municipalidades integran lo que se denomina Juntas Locales de Caminos, las que se constituyen por ciudadanos de diversas profesiones y ocupaciones y tienen la misión de asesorar a las Municipalidades en la forma más económica y efectiva -

de invertir sus fondos en la prestación del servicio que venimos refiriendo. Vigilan asimismo las inversiones y gastos que con tal propósito efectúan las Municipalidades y deben de informar de cualquier irregularidad que notaren.

Servicio de Aseo. Consiste tal servicio como su propio nombre lo indica, en mantener limpia su respectiva ciudad. En muy pocas Municipalidades se presta dicho servicio y en algunas como en la Municipalidad de San Salvador, lo hace a través de un contrato celebrado con un particular al cual se le cancela determinada cantidad de dinero por la recolección de basura y existe en la estructura administrativa de dicha Municipalidad, un Departamento dedicado exclusivamente a lo que se ha dado en llamar el barrido de las calles.

Mercados. Las Municipalidades tienen la obligación de administrar y hacer funcionar los mercados públicos en la forma como éstas lo consideren más conveniente y de acuerdo a los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo.

En la Tarifa de Arbitrios Municipales existen los cánones respectivos de arrendamiento que los usuarios del mismo tienen que pagar a favor de la Municipalidad. En la administración de los mercados se encuentra por lo general un administrador, inspectores, cobradores de impuestos, mozos de servicio, vigilantes nocturnos, etc.

Rastros o Mataderos Públicos. Existen ciertos edificios y establecimientos destinados especialmente al sacrificio y al destace de los animales que proporcionan carne para el consumo de la población del respectivo Municipio. Deben contar las Municipalidades con el personal administrativo necesario y con médicos técnicos o veterinarios --

que exigen las necesidades del servicio. Para el servicio de destace los que solicitan pagan a la Municipalidad la tasa establecida en la Tarifa de Arbitrios.

Cementerios. Conforme el Reglamento existente, debe haber en las poblaciones de la República, locales especiales destinados a la inhumación de los cadáveres. En cuanto a la forma operacional de los cementerios existe un Reglamento especial que hace relación a la forma como debe de construirse un cementerio hasta llegar al detalle de su administración, por ejemplo cuando una Municipalidad proyecta establecer un cementerio, debe presentar solicitud ante el Gobernador correspondiente adjuntando estudios técnicos que fundamenten el proyecto. Existe además en las Municipalidades un arancel de cementerios el cual divide los nichos en distintas categorías y asimismo una clasificación de los cementerios en proporción a la población.

Servicio de Policía. A través de la policía urbana, las Municipalidades se encuentran en la obligación de perseguir la vagancia, la ebriedad, los juegos prohibidos, los abusos del comercio, la prostitución, etc. Deben velar por la seguridad de las personas, por la conservación del orden, por escándalos en hoteles, cantones, mesones, tabernas y demás establecimientos públicos; asimismo les corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley de caza y pesca, dictar medidas para la protección de la agricultura y demás industrias. Entre esas facultades los Alcaldes pueden nombrar conforme la Ley de Policía comisionados de cantón y Alcaldes de barrio y organizar sus cuerpos de policía municipal. Conforme el Código de Instrucción Criminal, les corresponde conocer la prevención de los jueces de paz, de las faltas e infracciones a los reglamentos de policía.

Registro Civil. Este es de los servicios más importantes que las Municipalidades prestan y es establecido desde 1880 como una institución del derecho civil, pues antes se encontraba un registro que se llevaba en las parroquias -- con base en los libros de bautismo. El registro civil comprende los siguientes aspectos: nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios y adopciones. En el campo de tales funciones y de conformidad con los artículos 303 del Código Civil y siguientes, 154 C., 580 Pr., 8 de la Ley de Adopción y los artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley del Ramo Municipal, llevan las Alcaldías debidamente empastados y foliados y rubricados por el señor Gobernador Político Departamental los libros que se estimen necesarios. Existen en cada uno de ellos una razón que expresa el número de sus folios y el objeto a que se destina; los libros empiezan con el año y concluyen con él. En las Municipalidades pequeñas dicha función la ejercen directamente el Alcalde y el Secretario. Pero en aquellos Municipios que exista un Jefe del Registro Civil, es a través de él que se cumplen las funciones a que nos hemos referido. Otro aspecto muy importante en lo que podríamos llamar la función registral de las Municipalidades, es lo referente al registro de cédulas de identidad personal, en base a la ley especial que regula dichos documentos; y todo lo referente -- al registro en cuanto a matrículas de buhoneros, de caza y pesca, carretas, perros, carretones, etc.

Actualmente a las Municipalidades les quedan en la -- práctica muy pocas atribuciones y especialmente aquellas -- que no han querido o no le han convenido absorber al Poder Ejecutivo. Pocas son las atribuciones en que la Municipalidad no tenga que sufrir la ingerencia e intromisión del gobierno central. En conclusión podemos decir que la autonomía municipal se encuentra únicamente en la letra de la -- Constitución Política pero no en su práctica. Ha existido

una tendencia sistemática de absorción de las atribuciones municipales y de las pocas que le quedan tienen que recibir la anuencia del Poder Ejecutivo. Pero desde luego, conforme los lamentables criterios de nuestros administradores públicos, sí son libres para soportar con las pérdidas que les representan los servicios que prestan, para hundirse en la miseria y resolver sin un centavo las demandas de sus pueblos, los cuales lamentablemente ignoran las tristes maquinaciones nulificadoras de otros organismos.

c) Índice de Leyes y Reglamentos que tienen Relación con la Labor Municipal.

En la presentación del punto relativo a la situación jurídica municipal, consideramos de importancia enunciar las diferentes reglamentaciones legales que inciden en la labor municipal. La sola presentación nos permite formarnos una idea del problema jurídico municipal; por otra parte, tiene un fin práctico de singular importancia para los interesados en la esfera municipal.

Ley Unica del Régimen Político

Ley del Ramo Municipal

Tarifa de Arbitrios Municipales

D. O. No. 122, Tomo 160, 7/VII/53

Ley de Policía

Reglamento para el uso de aparatos Parlantes

D. O. No. 201, 30/X/51

Ley Agraria y sus Reformas

Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles

- D. O. No. 129, Tomo 108, 9/VI/30
- D. O. No. 113, Tomo 116, 24/V/34
- D. O. No. 191, Tomo 119, 2/IX/35
- D. O. No. 280, Tomo 137, 15/XII/44
- D. O. No. 15, Tomo 144, 22/I/48

- D. L. No. 622, 22/V/52
- D. O. No. 102, Tomo 155. 30/V/52

REFORMAS A LA LEY DE PENSIONES Y JUBILACIONES CIVILES

- (1) D. L. No. s/n., 22/VII/31
D. O. No. 190, Tomo 11, 27/VIII/31

- (2) D. L. No. 109, 21/VI/45
D. O. No. 150, Tomo 139, 10/VII/45

- (3) D. L. No. 32, 29/VI/46
D. O. No. 116, Tomo 140, 28/V/46

- (4) D. L. No. 222, 28/XII/46
D. O. No. 4, Tomo 142, 8/I/47

- (5) D. L. No. 221, 28/XII/46
D. O. No. 13, Tomo 142, 18/I/47

- (6) D. L. No. 14, 19/III/47
D. O. No. 74, Tomo 142, 10/IV/47

- (7) D. L. No. 165, 21/VI/47
D. O. No. 136, Tomo 142 23/VI/47

- (8) D. L. No. 220, 4/X/47
D. O. No. 223, Tomo 143, 9/X/47

- (9) D. L. No. 143, 21/IX/48
D. O. No. 217, Tomo 145, 5/X/48
- (10) D. L. No. 193, 21/X/48
D. O. No. 236, Tomo 145, 28/X/48
- (11) D. L. No. 570, 30/I/52
D. O. No. 28, Tomo 1554, 11/II/52
- (12) D. L. No. 1022, 20/IV/53 D.
D. O. No. 84, Tomo 159, 13/V/53
- (13) D. L. No. 1347, 12/I/54 D.
D. O. No. 18, Tomo 162, 27/I/54
- (14) D. L. No. 2530, 27/XI/57
D. O. No. 234, Tomo 177, 11/XII/57

INTERPRETACIONES

- (1) D. L. No. 38, 14/V/34
D. O. No. 113, Tomo 116, 24/V/34
- (2) D. L. No. 91, 23/VIII/53
D. O. No. 191, 119, 2/IX/53
- (3) D. L. No. 63, 13/XII/44
D. O. No. 280, 15/XII/44
- (4) D. L. No. 65, 14/VIII/45
D. O. No. 180, 130, 22/VIII/45
- (5) D. L. No. 279, 9/XII/47
D. O. No. 15, 144, 22/I/48

(6) D. L. No. 662, 22/V/52
D. O. No. 102, 155, 30/V/52

D. L. No. 574, 5/II/52
D. O. No. 34, Tomo 154, 19/II/52

D. L. No. 33, 24/IV/48
D. O. No. 126, Tomo 144, 12/VI/48

D. L. No. 797, 22/IX/52
D. O. No. 188, Tomo 157, 6/X/52

Decreto No. 359
D. O. No. 161, Tomo 152, 31/VIII/51
D. O. No. 45, Tomo 154, 5/III/52

Ley de Impuesto de Alcabala
Decreto No. 132, 11/VIII/28

Reglamento para Teatros, Cines, Radioteatros, Circos
y Demás Espectáculos Públicos
D. E. No. 45
D. O. No. 186, Tomo 145, 28/VIII/48

Ley de Urbanismo y Construcción
Decreto No. 232
D. O. No. 107, 11/VI/51

Reglamento de Ornato y Construcción de la Ciudad de -
San Salvador
D. O. No. 116, 26/V/26

Ley de Ornato y Ensanche de la Capital
D. O. No. 176, 10./VIII/18

Reglamento sobre Construcción de Excusados

D. O. No. 110, 18/V/22

Reglamento para la Construcción de Casas en las Márgenes de la Avenida Doble Vía

D. O. No. 258, 14/XI/25

Reglamento para Regular la Construcción y Mantenimiento de Garages Públicos y Privados

D. O. No. 76, 8/IV/26

Ley para la Construcción y Alquiler de Casas Baratas

D. O. No. 130, 12/VI/26

Plano Oficial para la Doble Vía y Zona Nor-Oeste del Hospital Rosales

D. O. No. 28, 2/II/29

Plano Oficial para la Urbanización de la Zona Norte - de la Capital

D. O. No. 149, 3/VII/29

Plano Oficial para la Urbanización del Barrio San Jacinto

D. O. No. 218, 30/IX/30

Restricciones para la Urbanización de San Salvador y poblaciones Aledañas

D. O. No. 90, 25/IV/34

Reglamento para la Construcción de la Zona Poniente - de la Capital Destinada a Ciudad Jardín

D. O. No. 222, 11/X/34

Reglamento de Ornato y Ensanche de la Capital
D. O. No. 74, 10/IV/37

Anchura de la lla. Avenida Norte (Reforma)
D. O. No. 64, 19/III/46,
derogado por D. E. No. 1, 21/IX/49
D. O. No. 209, 23/IX/49

Construcciones a Orillas de las Calles de Mejicanos,
Delgado, Soyapango y San Marcos
D. O. No. 122, 3/VI/35

Reglamento para el Uso de Adobe en Construcciones
Decreto No. 22,
D. O. No. 272, 12/XII/45

Construcción de Adobe Prohibida
D. O. No. 61, 15/III/46

Prolongación de la Doble Vía
D. O. No. 169, 31/VII/47

Ampliación Calle San Antonio Abad
D. O. No. 188, 28/VIII/47

Ancho de la Avenida Cuscatlán- España
Decreto No. 2,
D. O. No. 255, 18/XI/47

Anchura de Principales Calles
Decreto No. 610,
D. O. No. 118, 10./VI/50

Avenida España y Cuscatlán (Derogatoria)
Decreto No. 1,
D. O. No. 118, 10./VI/50

Ancho de la Calle del Cementerio

Decreto No. 55,

D. O. No. 231, 22/X/48

Calle del Cementerio

Decreto No.5,

D. O. No. 235, 27/X/48

Construcciones sobre el Boulevard San Salvador- Ilo-
pango

Decreto No. 6,

D. O. No. 240, 3/XI/48

Construcciones del Instituto de Vivienda Urbana

Decreto No. 529,

D. O. No. 234, 19/XII/51

Derecho de Vía de la 2a. Avenida Norte- Sur

Acuerdo III del Acta No. 5 de la sesión Extraordina--
ria celebrada por la Municipalidad el 24 de marzo de
1955.

Plan Regulador

Decreto No. 1904,

D. O. No. 151, 18/VIII/55

artículo 5, sustituido según Decreto No. 2843,

D. O. No. 103, Tomo No. 183, 9/VI/59

Disposiciones del Código Civil, de la Ley de Policía
y otras

Reglamento Interior del Mercado Central Nacional de ...
San Salvador

D. O. del 4/XII/34

TITULO III

APRECIACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

Capítulo I

Naturaleza Jurídica del Municipio

- 1) Personalidad
- 2) Patrimonio Municipal
- 3) Organos del Municipio
- 4) La Acción Municipal
- 5) Fiscalización de la Actividad Municipal
- 6) Lo Contencioso Administrativo

Capítulo II

Personalidad Jurídica del Municipio Salvadoreño

Capítulo III

Naturaleza Financiera del Municipio Salvadoreño

Capítulo IV

Naturaleza Administrativa del Municipio Salvadoreño

- 1) Enfoque de la Actual Situación
- 2) Fiscalización de los Actos Municipales
 - La Aprobación Presupuestaria
- 3) Autorización Ministerial de Gastos
- 4) Control de la Corte de Cuentas de la República
- 5) Contencioso Administrativo

TITULO III

APRECIACION JURIDICO ADMINISTRATIVA

Capítulo I

Naturaleza Jurídica del Municipio

1) Personalidad

La actividad administrativa en el campo municipal, se convierte y se realiza en la práctica, produciendo una serie de relaciones jurídicas en las cuales interviene la municipalidad y por otro lado el particular; así como también, produce relaciones de carácter jurídico entre la Corporación Municipal propiamente dicha y el gobierno central e instituciones oficiales autónomas o semi-autónomas.

En tales situaciones la Corporación Municipal resulta sujeto de relaciones jurídicas y lógicamente titular de derechos y de obligaciones. Tal circunstancia necesariamente nos hace reflexionar sobre la personalidad del municipio, pues el tener capacidad para intervenir en la vida jurídica y ejercer derechos y contraer obligaciones, nos plantea dicho problema.

Sin entrar en los campos de la filosofía del derecho y del derecho civil que analizan en forma exhaustiva el problema referente a las personas jurídicas, queremos hacer referencia de que en las relaciones sociales no solamente existen individuos, personas físicas, sino que existen una serie de entidades que desarrollan una gran cantidad de actos necesarios para el cumplimiento de sus fines, los cuales trascienden lógicamente de la naturaleza de los

individuales; y éstas entidades se encuentran reconocidas por el derecho y se denominan personas jurídicas o morales para diferenciarlas de las personas físicas.

En teoría general del derecho administrativo, ha sido muy debatida la cuestión relativa a la personalidad del estado y a la existencia de todas aquellas entidades que se han denominado personas jurídicas o morales. Pero como dijimos anteriormente no vamos a entrar en elucubraciones en dicho campo y simple y sencillamente afirmamos que existen personas jurídicas o morales, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y que poseen una realidad diferente sustancialmente, de las personas físicas.

Royo Vilanova en su obra "Elementos de Derecho Administrativo" hace referencia a las clases de personas jurídicas de derecho público, distinguiendo las corporaciones y las instituciones (o fundaciones); en una segunda clasificación, los entes territoriales y los institucionales. Se entiende por corporación, según dicho autor, como el nombre que en derecho público reciben las personas jurídicas de base asociativa, las cuales se han unido para conseguir un fin común. Esta unión puede ser necesaria, legal o voluntaria; será necesaria cuando se forma por exigencias políticas sociales, tal es el caso del estado y del municipio. En cuanto a las instituciones (o fundaciones) su base real consiste en un patrimonio destinado a un fin. Ya no se trata de una asociación de personas que se encaminan a obtener un fin común, sino que el fundador crea el ente para satisfacer un interés de otras personas. Así encontramos el Instituto de Colonización Rural, el Instituto del Seguro Social, la Asociación de Bienestar Campesino, etc. entidades que son instituciones públicas.

Continuando con la clasificación que hace Royo Vilanoo

va, los entes territoriales son personas de derecho público y el elemento territorio es esencial a las mismas, dentro de nuestro sistema jurídico, tal concepto se finca en el estado, departamento o municipio. Finalmente en lo que se denomina entidades institucionales, se diferencia de la anterior en el sentido de que el territorio no es un elemento primordial, ejemplo de esto, son las asociaciones de profesionales.

Con base a tales conceptos doctrinarios, podemos concluir que el municipio es una corporación de derecho público de carácter territorial. A esto quisiéramos agregar -- que la personalidad jurídica del municipio es una consecuencia de su autonomía, el cual conforme la sociología política posee una realidad social y es por su propia naturaleza, un ente autónomo.

Consecuencia de la personalidad jurídica del municipio que anteriormente hemos definido, éste posee la facultad de ejercer derechos y contraer obligaciones, comparecer en juicio como actor o demandado. Su capacidad se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y por las leyes secundarias relativas a su organización y funcionamiento, -- por lo que sus actos carecen de valor si son ejecutados en contravención a tales disposiciones.

2) Patrimonio Municipal.

El municipio cuenta con un patrimonio que se constituye por bienes muebles e inmuebles, rentas e impuestos o contribuciones y deudas en su contra. Las normas constitucionales y las leyes secundarias, presentan gran variedad de sistemas y hacen referencia a los bienes y recursos con que cuenta el municipio..

La circunstancia de que muchas Constituciones señalen

expresamente los recursos de orden financiero con que cuentan las municipalidades, representa gran importancia en la defensa de su autonomía. En Guatemala, el Ejecutivo tiene la obligación de destinar anualmente un porcentaje del presupuesto general, para que se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios.

Por regla general, los impuestos y contribuciones en favor del municipio son decretadas por el Congreso Nacional. En El Salvador se le concede a la municipalidad la facultad de elaborar su tarifa de arbitrios y presentarla a la Asamblea para su aprobación; y en Nicaragua se le concede la facultad de elaborar y aprobar de por sí su tarifa de arbitrios.

3) Organos del Municipio.

La circunstancia de que el justo título para ser miembro del órgano de gobierno municipal, sea el sufragio libre, contribuye a fortalecer la autonomía municipal.

Las constituciones del área establecen la elección popular para los gobiernos municipales. Algunas de ellas presentan cierta modalidad como el caso de Costa Rica donde existe elección popular y un funcionario Ejecutivo de nombramiento. En Nicaragua son electos popularmente y en su seno eligen al alcalde que los preside. En el Distrito Nacional cuyo gobierno está a cargo de un Consejo Distritorial sus miembros son electos, pero los preside el Ministro del Distrito quien a su vez es nombrado por el Presidente de la República.

En Guatemala, el Artículo 234 dispone que los miembros de las corporaciones municipales serán electos directa o popularmente, y no podrán ser reelegidos sino después de transcurrido un período. En Honduras, el artículo 338 nos indica que las municipalidades serán electas por el pueblo en -

la forma en que la ley disponga. En El Salvador, el artículo 103 dispone que los miembros de los Concejos Municipales serán electos por su pueblo y podrán ser reelectos.

4) La Acción Municipal.

En la actualidad nuestras leyes secundarias por lo menos en lo que a El Salvador respecta, adolecen de graves omisiones en lo municipal proporcionando a las municipalidades, un campo de acción muy irregular e impreciso, que hace que éstas no actúen con la seguridad y base necesarias para su efectiva y eficaz acción.

Debe buscarse en la actividad comunal, la institucionalización de la planificación municipal, por cuanto el proceso de desarrollo municipal debe enmarcarse dentro de un concepto nacional, frente a la problemática y la estrategia del desarrollo del país y del papel importante que las fuerzas locales juegan en dicho campo, dadas las soluciones y contribuciones que las mismas pueden aportar. Las circunstancias de que Centroamérica tenga que realizar su proceso de cambio social, frente a la alternativa de crecer en forma desequilibrada o iniciar un proceso equilibrado de cambio, obliga a una planificación integral, la que no solo se va a ocupar de orientar y programar la conducta económica de una sociedad, sino de crear el desarrollo social de la misma. Este sistema de planificación integral a nivel de gobierno central, es necesario complementarlo con planes a niveles regionales y municipales.

5) Fiscalización de la Actividad Municipal.

Sin menoscabo a la autonomía, las municipalidades se encuentran sujetas a la fiscalización de entidades facultadas por las constituciones de velar por la marcha de la ac-

tividad administrativa y sobre todo por la inversión de los recursos financieros. En nuestros países no solamente ejerce vigilancia el Poder Ejecutivo o Legislativo o ambos, sino que además siempre existe un órgano de fiscalización de control de gastos, el cual tiene atribuciones de examinar las cuentas de los municipios y deducir responsabilidades.

6) Lo Contencioso Administrativo.

La labor administrativa en términos generales y las resoluciones que de la misma surjan, pueden dar lugar a desacuerdos de otras entidades o de personas particulares, dando lugar a lo que se conoce con el nombre de Contencioso Administrativo.

En el desarrollo de toda la actividad administrativa de orden municipal, puede presentarse la circunstancia de que venga a lesionarse derechos o intereses particulares, ocurriendo cuando la administración actúe con error o culpa o con violación de normas jurídicas o bien que la administración sea correcta y que el particular juzgue lo contrario. En toda esta gama de casos que pueden plantearse y que de hecho se plantean, crean una situación contenciosa que se precisa resolver, que es necesario un pronunciamiento de órganos jurisdiccionales para deducir al efecto la acción que corresponde. En ciertos países el proceso se desarrolla en el mismo ente administrativo y él mismo resuelve, correspondiendo al particular el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia como en el caso de El Salvador. Otros confían lo contencioso administrativo a órganos del Poder Judicial, tal es la situación de Costa Rica y Nicaragua, presentándose en este último país el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala corresponde resolver lo contencioso administrativo a un Tribunal cuyas sentencias procederá el recurso de casación.

Capítulo II

Personalidad Jurídica del Municipio Salvadoreño

En el Capítulo I de este Título, cuando hicimos referencia a la personalidad del municipio, expusimos las concepciones doctrinarias y llegamos a la definición de la personalidad del municipio. Hoy nos corresponde nada más expresar el tratamiento que en cuanto a su personalidad, le concede el sistema jurídico salvadoreño al municipio.

Nuestra Constitución Política reconoce la personalidad jurídica de la municipalidad a través de las disposiciones constitucionales sobre la materia municipal, haciendo referencia especial en el artículo 105, inciso 2o....."Por sus actos responderán ellas mismas como personas jurídicas": -- tal principio es claro y se expresa por sí solo.

Los artículos 540 y 542 del Código Civil desarrollan el principio constitucional anteriormente transcrito, clasificando a la municipalidad como una corporación de índole pública.

El artículo 105 de nuestra Constitución Política hace referencia que las atribuciones de las municipalidades son económicas y administrativas y que en el ejercicio de sus funciones dichas entidades son autónomas; indica en incisos siguientes que elaborarán sus tarifas y las presentarán a la Asamblea Legislativa; expresa el artículo 106 que las municipalidades nombrarán sin intervención a los funcionarios y empleados de su dependencia; el artículo 104 de la Constitución Política viene a constituir un patrimonio municipal, una hacienda municipal la cual no podrá centralizarse en el fondo general del estado y sólo podrá emplearse en servicio de los mismos municipios y en provecho de la --

comunidad, y al darle lógicamente a este patrimonio municipal un titular; se perfila en forma diáfana la personalidad jurídica del municipio salvadoreño.

Capítulo III

Naturaleza Financiera del Municipio Salvadoreño

La Constitución Política de 1962, en su artículo 104 - dice; "Los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios de los municipios". "Los Concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad, y rendirán -- cuenta circunstanciada y documentada de su administración - al tribunal correspondiente".

La Ley del Ramo Municipal, en el Título VI que se refiere a las Rentas Municipales, dice en su artículo 78: - - "Forman las rentas Municipales:

1o) Los propios o sean los frutos civiles de los bienes raíces que cada municipalidad puede conservar, según lo establecido en el Código Civil Salvadoreño.

2o) Los arbitrios o sean los impuestos directos o indirectos creados por la ley, o que en lo sucesivo se decreten en favor de las municipalidades para la realización de sus fines.

3o) El producto de las multas impuestas en virtud de -- la presente Ley o que por otras leyes estén destinadas a -- los fondos municipales y las que se impongan por las infracciones a los Reglamentos de Policía y ordenanzas locales; y las cantidades que el gobierno destine en beneficio de las

municipalidades".

En virtud de lo anterior y siendo que la función edilicia se traduce en actividades y obras al servicio de la comunidad, ha sido y es financiada con fondos propios de la municipalidad. Estos fondos son tomados del Patrimonio Comunal, constituido casi en su totalidad por las percepciones monetarias, en concepto de tasas e impuestos, establecidos en la Tarifa de Arbitrios Municipales.

Los fondos municipales han tenido en su percepción una asignación específica. Fondo Común Municipal y Fondos Específicos Municipales.

Para atender la labor general del municipio, sirvió el Fondo Común Municipal, que se distribuía en atención a las necesidades de la comunidad y a la prioridad de programas de actividades y servicios.

Desde el año de 1921 al 30 de junio de 1965, existieron dentro del sistema financiero de las municipalidades, los llamados Fondos Específicos Municipales, que estaban destinados exclusivamente a costear programas, también específicos, como caminos, calles, cementerios, higiene y saneamiento, alumbrado público, instrucción pública, aguas y otros.

Como los ingresos para aquellos fines eran exíguos, los municipios tenían que acumularlos hasta formar una cantidad suficiente para financiar una obra de importancia; esta acumulación se hacía por varios años y los fondos se mantenían inmovilizados e improductivos, expuestos incluso a la malversación de los mismos, por parte de algunos funcionarios irresponsables.

Por tal razón, en el año de 1937 se creó un organismo encargado de centralizar y manejar dichos fondos específicos, pero permaneciendo siempre a disposición de las municipalidades que los originaban. Este organismo se denominó Tesorería General de Fondos Específicos Municipales.

En el año de 1950, se comprobó la existencia de una fuerte cantidad acumulada en los Fondos Específicos y por decreto de la Asamblea Legislativa, se facultó a la expresada Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, para que de aquellos fondos concediera préstamos a las municipalidades que los solicitaran, previa aprobación de la Asamblea Legislativa. Este sistema pudo haber sido el principio para la creación de un Instituto Financiero Municipal, pero desgraciadamente en la práctica surgieron las siguientes dificultades:

a) La Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, nunca contó con un Fondo de Capital para préstamos, sino que se concedían éstos, únicamente de los depósitos que todas las municipalidades tenían.

b) Únicamente las municipalidades de mayor potencial económico fueron las aprovechadas del sistema, porque contaban con mejores posibilidades de amortización; es decir, que los depósitos de los municipios pobres del país, servían para financiar los préstamos de los cuatro municipios de mayores recursos en el país.

c) Además de lo anterior, siempre estaban de por medio las intrigas de la política partidista y de esta manera se frenaba la iniciativa de las municipalidades que no gozaban del favor del Partido Oficial. Entonces el sistema, lejos de beneficiar la labor de las municipalidades en las respectivas comunidades, se convirtió en un instrumen-

to de presión política.

El sistema así, fué duramente criticado y combatido, porque constituía un grave obstáculo para la labor municipal, no ya desde el punto de vista político, sino que también desde el punto de vista de la técnica de la administración financiera, ya que en el Fondo General de la Nación y por disposición constitucional y Ley Orgánica del Presupuesto, desde el año de 1939, desaparecieron las percepciones de impuestos o tasas con destino específico.

A principios del año de 1965, el Gobierno Central emitió dos decretos, que hacen posible la concesión de préstamos del Gobierno Central a las municipalidades, canalizados por la expresada Tesorería General de Fondos Específicos Municipales. Estos préstamos no devengan intereses, ni requieren garantía subsidiaria, pero debido a que el sistema depende de los recursos ordinarios del Estado, no permite la realización de fuertes inversiones y puede extinguirse o suspenderse en cualquier Ejercicio Fiscal. Además de que siempre constituye un obstáculo la intriga partidaria, que es empleada en contra del derecho de autodeterminación de las comunidades.

No fué, sino hasta el 30 de junio de 1965 y como final a una lucha y presión por la municipalidad de San Salvador, vista con simpatía por todos los municipios del país, que dejó de tener vigencia el Decreto que establecía los llamados Fondos Específicos Municipales y a partir del 1.º de julio de 1965, entró en vigencia el Decreto Legislativo No. 294 de fecha 27 de mayo del mismo año, que establece un solo fondo municipal, afecto de manera general a todas las necesidades de la municipalidad, quedando funcionando siempre la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, para la administración en lo relativo a amortización de los -

préstamos concedidos con anterioridad y a la centralización de los Fondos Municipales, sin que de estos pueda la Tesorería General conceder préstamos a una municipalidad de la cual no se originen los fondos.

La Tesorería General de Fondos Municipales, existirá, hasta tanto no entre a funcionar la Financiera Municipal, que será la institución de crédito para las municipalidades del país, cuya ley de creación fué aprobada ya por la Asamblea Legislativa.

Por medio del Decreto Legislativo No. 301 del 4 de junio de 1965 fué reformado el artículo 90 de la Ley del Ramo Municipal, en el sentido de autorizar erogaciones sin previa autorización del Ministerio del Interior, conforme a las siguientes cantidades:

Municipalidades de:

San Salvador.	₡ 5,000.00
Santa Ana y San Miguel.	" 3,000.00
Demás Cabeceras Departamentales	" 2,000.00
Cabeceras de Distrito.	" 500.00
Otras Ciudades.	" 200.00
Villas y Pueblos.	" 100.00

Fondos del Gobierno Central.- El Gobierno Central, -- por medio del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior ha financiado en parte algunas obras municipales, ya sea directamente como tal, o bien a través de otros Ramos, ya in directamente por la vía de los municipios.

Los fondos del gobierno central son tomados del Fondo General de la nación.

La falta de un Plan Nacional de Desarrollo con proyección hacia el futuro y con un proceso de etapas, dentro de las cuales se establezcan prioridades deducidas de un detenido estudio de exigencias y necesidades, ha permitido que en este aspecto participe el arbitrio y algunas veces la política partidista en la atención y distribución de fondos y montos a los municipios.

El financiamiento del Gobierno Central, de obras municipales, se ha hecho por medio de subsidios para la construcción, terminación de obras o para la cancelación de deudas que por falta de fondos, las municipalidades son incapaces de solventar. Estos subsidios son solicitados por las municipalidades según sus necesidades materiales al Ministerio del Interior.

Hace algún tiempo, el impuesto al café, por producción, transacción o beneficio, constituía un rubro de ingreso en las tarifas de arbitrios de los municipios que les favorecía cualquiera de esas actividades. Posteriormente el Gobierno Central suprimió estos impuestos para gravar de manera general la exportación de café en razón del precio de venta por quintal en el exterior. De esta manera a algunas municipalidades les fueron mutiladas sus ventas por lo que, y en atención a sus reclamaciones, se estableció lo que se conoce como subsidio del café, el que consiste en la percepción de una cuota arbitraria, proveniente del Gobierno Central, proporcional a la cantidad de café producido en el municipio favorecido. Para ello, se destina un porcentaje de terminado y fijo de la percepción total por exportación de este producto.

Capítulo IV

Naturaleza Administrativa del Municipio Salvadoreño

1) Enfoque de la Actual Situación.

La administración municipal se nutre de personal empírico, que ha encontrado ubicación en las Alcaldías y que de sus empleos han hecho una profesión. Solamente para ejercer la Secretaría Municipal se requiere una patente de capacitación que es otorgada por el Ministerio del Interior, mediante la satisfacción de determinados requisitos.

El cambio de mentalidad que impone el actuar sobre una nueva estructura administrativa municipal, requiere tomar medidas para incorporar en lo posible a ella al funcionario y empleado municipal; para esto, es necesario el establecimiento de un Instituto de Capacitación para los funcionarios y empleados municipales, a fin de conseguir una mejor tecnificación que garantice, por una parte, un mejor conocimiento de cada una de las tareas que desempeña el empleado municipal, dentro del contexto de aquellos servicios que se proyectan a la comunidad; consiguientemente esto permitirá un mejor rendimiento en las tareas municipales, así como una actitud de comprensión hacia los miembros de la comunidad.- Por otra parte, este entrenamiento también hace posible que la planificación y el espíritu de ésta sea sentido y no obstaculice todos los ajustes que adopte la administración municipal, hacia la realización de los objetivos que exige el proceso de cambio.

El estudio constante de los progresos e innovaciones en materia administrativa, es un medio eficiente para mejorar los servicios municipales en sus distintos aspectos, - sobre todo si al estudio teórico sigue el implantamiento - práctico de aquellos sistemas que resulten más aceptables para la comunidad local de que se trata.

Las modificaciones no obstante el análisis previo a -

su establecimiento, siempre estarán condicionadas al resultado de la práctica y será ésta en definitiva, quien juzgará sobre el acierto o desacierto de la medida adoptada.

La interacción municipal también es un factor esencial en el desarrollo de la administración, sobre todo en el medio centroamericano, basado en el intercambio de ideas y experiencias. Esa cooperación se vuelve más productiva, cuando se realiza entre países vecinos, unidos por fuertes lazos de amistad y cuya tradición y cultura les son comunes, con una similar realidad. Su esfuerzo unido, será más efectivo para sus tareas y funciones.

Esta cooperación puede realizarse a través de la creación de un centro regional de capacitación municipal y con más eficiencia aún, si entre los países comprendidos, existieran acuerdos tendientes hacia la uniformidad de sistemas y métodos comunes de administración municipal.

" La autonomía municipal, según nuestra Constitución Política, implica aquel ejercicio administrativo y económico del gobierno municipal, que viene lógicamente a imponerle al Estado la obligación de otorgar a los Municipios todos los instrumentos adecuados para que puedan cumplir su misión. Es preciso pues, que las leyes garanticen a las Municipalidades esa autonomía, no sólo en su gobierno y administración, sino también en lo económico, de allí la necesidad de que exista una política estatal para fortalecer la autonomía económica de los Municipios.

Actualmente casi se ha destruido el patrimonio municipal al limitar sus rentas y eliminar totalmente toda posibilidad de obtener créditos para sus obras de promoción comunal; a este respecto, el Estado ha seguido una política paternalista, haciendo vivir artificialmente a los Municipios.

pios mediante ciertas inversiones y subsidios económicos.

Para superar el estado de frustración en que viven -- las municipalidades, las tarifas de arbitrios municipales tienen que equilibrarse en su justo medio, para que puedan los gobiernos locales cumplir con su misión y al mismo --- tiempo deben eliminarse los obstáculos existentes en leyes arcaicas y anacrónicas, que impiden el ejercicio autónomo de las Municipalidades.

Pero no solo basta la existencia de una bien equilibrada tarifa de arbitrios municipales, sino que se necesita - la creación de fuentes de crédito y de asistencia técnica para que las municipalidades desarrollen sus obras y sus - programas de bien común. //

A la fecha, no existe ninguna institución encargada de cumplir la misión de facilitar los recursos financieros a las Municipalidades ni mucho menos de asistencia técnica.- La Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, resultó un completo fracaso tal como se ha expuesto en la -- parte de este estudio que se refiere a la estructura financiera del Municipio en El Salvador; esta Institución, no - solamente agotó en corto plazo sus recursos, sino que careció de los medios legales y técnicos para funcionar como - institución crediticia y la experiencia la ha situado como una verdadera rémora.

2) Fiscalización de los Actos Municipales.

La administración municipal se rige por las disposi-- ciones contenidas en la Ley del Ramo Municipal que data del 28 de abril de 1908, la que derogó la anterior del 8 de mayo de 1897 y conserva una marcada dependencia de los Municipios respecto ~~del~~ Gobierno Central; en cambio, la autonomía municipal fué conferida por la Constitución del 7 de -

septiembre de 1950 y la vigente, del 8 de enero de 1962, -- también consagró dicho principio.

La Aprobación Presupuestaria. Por disposición de la Ley del Ramo Municipal, es facultad de los Municipios, for-- mar del primero al cinco de enero el presupuesto del pro-- ducto de cada uno de los ramos que forman sus rentas duran-- te el año, calculado sobre el rendimiento de dichas rentas en el año anterior y las erogaciones que haya que hacer du-- rante el año en todos los objetos de su administración. La misma Ley establece que formado el presupuesto se remitirá al Gobernador Departamental para su revisión y si le pare-- cieren exactos les pondrá el "Es Conforme". Si el Goberna-- dor notare que la Municipalidad ha omitido en el presupues-- to alguna de sus rentas o algunas inversiones indispensables para la mejora de la respectiva localidad, que debe figu-- rar entre los objetos de administración municipal, ordena-- rá a la respectiva Municipalidad lo rectifique dentro de -- tercer día.

En la práctica, el "Es Conforme" que debiera ser sim-- plemente una formalidad de confrontación, se ha convertido en un verdadero examen a criterio del Gobernador Departam-- mental dirigido a otorgar la aprobación, acto administrati-- vo que da nacimiento y legalidad al presupuesto.

3) Autorización Ministerial de Gastos

Actualmente la ley prohíbe a las Municipalidades hacer gastos de cualquier clase o ejecutar por sí, otros trabajos o servicios públicos, sin la autorización previa del Minis-- terio del Interior, excepto cuando se trate de servicios o trabajos que no excedan de ciertas cantidades que establece el artículo 90 de la Ley del Ramo Municipal, para cada Muni-- cipio.

Cuando se trate de una obra determinada, no será permitido fraccionar el gasto.

Si se trata de obras, trabajos o servicios públicos - en que deba de invertirse más de ₡ 5,000.00, se dará cuenta en forma detallada del proyecto que se trata de ejecutar al Ministerio del Interior para que si juzga necesaria o conveniente la realización de dicho proyecto adjudique por licitación pública su ejecución y autorizará a la Municipalidad para que celebre el contrato respectivo.

Si el valor de las obras fuere menor de ₡ 5,000.00 y mayor de ₡ 1,000.00, la licitación la realizará la Municipalidad con la autorización previa del Ministerio del Interior; las propuestas que se reciban se remitirán a la Gobernación Política Departamental con opinión razonada sobre ellas, designando la que creyere mejor; si estuviere de acuerdo con el informe de la Municipalidad hará la adjudicación y autorizará a ésta para que celebre el contrato correspondiente.

La Municipalidad solo podrá realizar por el sistema - de administración las obras, trabajos o servicios públicos con autorización del Ministerio del Interior cuando éste - los califique de urgentes y que después de una tercera licitación no se presenten ofertas.

Resulta contradictorio, que las Municipalidades disponiendo de un presupuesto válido, con asignaciones específicas, el cual ya tiene su aprobación, tengan que solicitar para la erogación de sus gastos la autorización del Gobierno Central por medio del Ministerio del Interior, por cuanto dicho control es ejercido por la Corte de Cuentas - de la República, siendo responsable de la erogación los miembros que integren los Concejos Municipales. Sin embargo

go, es de admitir que dada la idiosincracia nuestra y la - falta de capacitación de los funcionarios municipales, lo anterior ha resultado un mal necesario, no obstante se pre cisa de buscar la solución técnica adecuada.

4) Control de la Corte de Cuentas de la República.

Por disposición constitucional, a este tribunal corres ponde vigilar y fiscalizar la recaudación e inversión de - fondos públicos.

En armonía con la autonomía municipal, este organismo ejerce un control a posteriori de los gastos efectuados, - los que no son aceptados ni se invierten en objeto que no sea de su competencia y lo estima una malversación de fon- dos, de lo cual son responsables personalmente los miembros de la Municipalidad.

Sin embargo, por una interpretación demasiado estric- ta, también se estima malversación de fondos cuando los -- gastos se han utilizado para un fin propio de las Municipa- lidades pero que no disponiendo de partida presupuestaria, los fondos se han tomado de otra. Esto obstaculiza el ejer- cicio funcional de los Municipios y no permite la elasticidad necesaria del presupuesto, para atender necesidades ur gentes e impostergables.

5) Contencioso Administrativo.

Al hacer referencia en el Título III de lo Contencio- so Administrativo, expresamos las ideas que sobre el parti- cular sustentamos, por lo que actualmente solo haremos una enunciación de los diversos juicios o diligencias de carác- ter contencioso administrativo, que se ventilan en las Mu- nicipalidades del país, conforme a las leyes que regulan -

la vida jurídica de dichas entidades. Entre las cuales tenemos:

- 1o) Diligencias de Títulos de predios urbanos
- 2o) Diligencias de pronto y eficaz auxilio
- 3o) Diligencias de titulación de predios rústicos
- 4o) Diligencias de lanzamientos
- 5o) Diligencias de multa por construir sin licencia municipal, de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura y por construir en contravención de los planos elaborados.
- 6o) Diligencias por inconformidad con calificación o cargos y complementos en Cuentas Corrientes.
- 7o) Diligencias por devolución de dinero por pago de lo no debido, abono a otras cuentas, etc.
- 8o) Diligencias de exención de pago de vialidad y otros impuestos.
- 9o) Diligencias para efectuar sorteos.
- 10o) Diligencias para cancelación de fianzas rendidas para efectuar sorteos.
- 11o) Diligencias para instalar rótulos.
- 12o) Diligencias para matrículas y multas de sinfonos--
las.

- 13o) Diligencias ante la Comisión de Servicio Civil.
- 14o) Tramitación de expedientes iniciados en el Ministerio de Salud Pública, relacionados con reposición y traspaso de títulos de puestos en el cementerio.
- 15o) Instrucción de informativos por faltas graves cometidas por empleados municipales y por infracción de los particulares a los reglamentos y ordenanzas.
- 16o) Diligencias de buena conducta.
- 17o) Diligencias de permisos para efectuar turnos, procesiones, ferias y carnavales.
- 18o) Auténticas de firmas.
- 19o) Diligencias de legalización de documentos, etc.

El artículo 168 de la Ley del Ramo Municipal obliga a los Alcaldes cuando no exista un trámite especial señalado en la ley de que se trata, a remitirse al procedimiento gubernativo que señalan los artículos 42 y 43 de la Ley del Régimen Político, los cuales textualmente dicen lo siguiente:

"Art. 42.- Cuando la ley ordene el procedimiento gubernativo en asuntos civiles y no haya establecido trámites especiales, la autorización respectiva adquirirá su conveniencimiento por cualquiera de los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimientos, dando audiencia a la parte interesada por el término que juzgue conveniente; recibirá sus pruebas dentro de tercero día si lo pidiere, --

más el término de la distancia y resolverá dentro de las -
cuarenta y ocho horas subsiguientes.

Art. 43.- Si hubiere que hacer alguna venta en públi-
ca subasta, se valuarán previamente los bienes y se observa
rá, por lo que respecta a los pregones, lo dispuesto en el
Art. 612 del mismo Código".

Complementa las disposiciones mencionadas anteriormen
te el artículo 32 de la Ley del Régimen Político cuando se
refiere a las atribuciones de los Gobernadores en su nume-
ral 29, que textualmente dice:

"29a. Conocer de las apelaciones que se interpongan -
contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcal
des.

En este caso los que se creyeren agraviados interpon-
drán la apelación ante el funcionario o funcionarios que -
hubieren dictado la providencia, dentro del término señala
do en el artículo 27 para ante el Gobernador respectivo. -
Admitido el recurso, se remitirá certificación de la provi
dencia apelada, o los autos si los hubiere, emplazando a -
las partes conforme al mismo artículo. El Gobernador, o--
yendo a los interesados si se presentaren, o el informe de
la Municipalidad o Alcalde, resolverá dentro de los ocho -
días subsiguientes, derogando, reformando o confirmando la
resolución apelada".

Tal disposición plantea claramente recurso de apela--
ción para ante el Gobernador Departamental de toda provi--
dencia apelable proveída por las Municipalidades. Los Ar-
tículos 27 y 28, hacen referencia al recurso que se inter-
pone de toda resolución proveída por los Gobernadores que
tengan el carácter de sentencia definitiva o de interlocu-

toria con fuerza definitiva, para ante el Ministerio del Interior. En verdad se trata aquí de una Tercera Instancia, lo que no está en armonía con todo nuestro sistema procesal. Dichos artículos textualmente dicen lo siguiente:

"Art. 27.- De toda providencia de los Gobernadores que tuvieren carácter de sentencia definitiva, o de interlocutoria con fuerza definitiva, podrá apelarse para ante el Poder Ejecutivo dentro de los tres días subsiguientes a la fecha de la notificación o intimación respectiva, ya sea que el asunto haya tenido origen en la Gobernación o que haya llegado en apelación de la providencia de alguna Municipalidad o Alcaldía.

Admitido el recurso el Gobernador emplazará a las partes conforme a las reglas ordinarias.

Art. 28.- Introducidos los autos, el Poder Ejecutivo dentro de los ocho días subsiguientes resolverá lo que fuere de derecho. Durante este término los interesados podrán apersonarse para el efecto de presentar los informes que creyeren convenientes".

El Artículo 29 de la mencionada ley y el artículo 30 y 31, hacen referencia del recurso de hecho, estableciendo su procedimiento. Dichas disposiciones literalmente dicen:

"Art. 29.- Caso de que el Gobernador negare la apelación, podrá el apelante ocurrir al Poder Ejecutivo, dentro de tres días contados desde el siguiente al de la notificación de la negativa, más el término de la distancia, pidiendo que se le admita el recurso.

El Ministro ordenará al Gobernador la remisión de los autos, salvo que de la simple lectura de la solicitud apa-

reciere la ilegalidad de la alzada.

Art. 30.- Si la negativa de la apelación fuere cierta, el Gobernador remitirá los autos inmediatamente; más - si fuere falsa la negativa, bastará que lo informe así.

Art. 31.- Admitido el recurso, caso de ser procedente, el Poder Ejecutivo resolverá de la manera establecida en -- el Art. 28".

TITULO IV

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES CENTROAMERICANAS

- 1) Guatemala
- 2) Costa Rica
- 3) Honduras
- 4) Panamá
- 5) Nicaragua
- 6) Los Movimientos Centroamericanos Municipales y la --
Organización de Estados Centroamericanos

TITULO IV

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES CENTROAMERICANAS

En páginas anteriores hemos tenido la pretensión de estudiar la cuestión municipal desde sus ángulos de mayor importancia y relieve, así como también, se ha efectuado un pequeño análisis de la actual estructura municipal salvadoreña. Antes de entrar al estudio del tema de la gestión municipal en el proceso de cambio, en el cual pretendemos dar las directrices generales que tengan por objeto buscar la solución para el fortalecimiento de la vida municipal, hemos creído del caso presentar las disposiciones constitucionales relativas a la materia municipal en nuestros hermanos países centroamericanos.

El proceso de integración centroamericana en sus distintos campos, ha despertado por parte de los municipalistas centroamericanos el deseo de estudiar el problema a nivel del área con el objeto de encontrar las características comunes a fin de que sirvan de base para efectuar un estudio que permita uniformar las legislaciones municipales centroamericanas. A la fecha se han desarrollado en Centro América cuatro congresos centroamericanos de Municipalidades, habiéndose efectuado el último de ellos en la ciudad de San José de Costa Rica en el mes de mayo del corriente año. En este último evento internacional municipalista, -- existió por parte de todos los participantes un profundo ideal integracionista y un deseo evidente de buscar fórmulas de solución a los problemas comunes en el campo municipal. Fue así como se integró un Comité Técnico Consultivo formado por tres representantes de las capitales de las Municipalidades de Centroamérica y con un Secretario Coordinador de carácter permanente; el mencionado comité tiene -

como objeto primordial efectuar un estudio integral del -- problema y con tal base presentar soluciones técnico-administrativas y directrices generales tendientes a una unificación de la legislación en materia municipal.

Las circunstancias anteriores nos hacen meditar que -- si este movimiento municipalista a nivel centroamericano -- se incrementa y se desarrolla, en verdad está sentando bases hacia la unidad política centroamericana, problema de fondo en materia integracionista desde el momento. Cree---mos de que si se lucha por integrar a los Municipios, el -- proceso integracionista en el campo político se está encaminando por senderos lógicos y firmes.

Las situaciones anteriores nos llevaron a la conclu---sión de que no era posible que en un trabajo de carácter -- municipal no se incluyera por lo menos, la presentación de las disposiciones constitucionales de la materia en cues--tión. Decimos presentación desde el momento en que no haremos un estudio ni un análisis de fondo sobre las menciona--das disposiciones constitucionales.

Antes de entrar a la mención de lo que pretendemos -- tratar en el presente título, nos permitimos recordar que en páginas anteriores cuando clasificábamos los sistemas -- de gobierno municipal, vimos que los gobiernos locales pertenenecen al grupo que se le ha dado en llamar pluripersonales, el cual presenta las características de estar constituído por una dualidad en cuanto a las voluntades, que conducen al gobierno municipal. Una voluntad se encuentra representada por el órgano que se llama Junta o Concejo Municipal, el cual es de carácter deliberativo y de última instancia, y la otra, por el Alcalde, Ejecutivo o Administrador, el que por regla general ejecuta o cumple los acuerdos y disposiciones emanados por el Concejo Municipal y ejerce cierta esfera autónoma en su acción ejecutiva.

1) Guatemala.

Del poco conocimiento que podemos tener del problema municipal en Centroamérica, nos atrevemos a afirmar que -- Guatemala es el país donde el desarrollo municipal se encuentra a mayor nivel que en los demás países centroamericanos. Se ha luchado y así lo reflejan las disposiciones legales, de impulsar la libertad en los pueblos y de organizar adecuadamente a sus gobiernos locales, dándoles una autonomía funcional y concediéndoles instrumentos de carácter financiero y técnico para que puedan cumplir adecuadamente sus objetivos y fines. El 15 de septiembre de 1965 -- fue decretada y sancionada la nueva Constitución y en la -- misma fecha se publicó en el Diario Oficial de la República; pero según los artículos 10 y 11 de las disposiciones transitorias y finales, salvo esas disposiciones el texto constitucional entró en vigencia hasta el 5 de mayo de --- 1966. Entre tanto continuó en vigor la Carta Fundamental, que estableció un régimen provisorio, desde el 10 de abril de 1963.

Las disposiciones constitucionales que se refieren -- al campo municipal, son las siguientes:

Artículo 129. Son bienes de la Nación:

- 3o. Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del Municipio y los de las entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas.
- 7o. Los ingresos fiscales y municipales, así como -- los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas.

Artículo 132. Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y los objetivos fiscales de la misma.

Para las entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas, regirán sus leyes y reglamentos.

Artículo 133. Las tierras municipales y los bienes de las comunidades gozarán de la protección especial del Estado, el que vigilará su explotación y aprovechamiento.

Los bienes municipales sólo podrán ser enajenados -- por los motivos y en la forma que lo pueden ser los bienes nacionales.

La propiedad y la administración de los bienes de comunidades y grupos indígenas, así como las de otras comunidades rurales, serán normadas por leyes especiales de carácter tutelar.

Artículo 142. El municipio y las entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución, se concederá por el Congreso con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada, autónoma o semi-autónoma, las siguientes:

10. Coordinar sus actividades con la política general del Estado sin menoscabo de los fines esenciales para los cuales la entidad fue creada.
20. Remitir al Organismo Ejecutivo para su información los presupuestos ordinarios y extraordinarios. Tal remisión será con fines de aprobación cuando así lo disponga la ley.
30. Remitir al Organismo Ejecutivo las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos. Quedan exceptuados los informes sobre las operaciones de los particulares con los bancos e instituciones financieras, cuya reserva se garantiza.
40. Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones. La inspección y vigilancia de los bancos y demás instituciones financieras, estarán a cargo de los órganos de control específicos determinados por la ley.

Las entidades estatales descentralizadas, autónomas o semi-autónomas y el municipio, se regirán por sus leyes especiales.

Artículo 207. El Consejo de Estado se integrará por

10. El Vice-Presidente de la República, quien lo preside.

- 2o. Dos Consejeros por cada uno de los organismos -- del Estado, designados por el Congreso, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Jus-ticia, respectivamente.
- 3o. Un Consejero designado por los presidentes de -- los colegios profesionales reconocidos por la U-niversidad de San Carlos de Guatemala.
- 4o. Un Consejero nombrado por las municipalidades de la República, en la forma que determina la ley - respectiva.
- 5o. Un consejero por los trabajadores urbanos y otro por los trabajadores del agro, designados por -- las juntas directivas de los respectivos sindicatos legalmente inscritos.
- 6o. Un consejero por cada uno de los cuatro sectores siguientes: agricultura, industria, comercio y - banca privada, designados por las asociaciones - respectivas.

En la misma forma se designará un suplente por cada consejero.

Artículo 213. Son atribuciones del Consejo de Estado:

- 1o. Opinar sobre la negociación y renegociación de - contratos para el establecimiento o creación de servicios públicos y el otorgamiento de sus con-cesiones.
- 2o. Opinar sobre los proyectos de leyes y demás asuntos que sean sometidos a su conocimiento por los organismos del Estado.

30. Opinar sobre los tratados, convenios y demás arreglos internacionales que requieran la aprobación del Congreso previamente a la consideración de éste.
40. Opinar en los conflictos que surjan entre las entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas, entre las universidades o entre éstas y los colegios profesionales, cuando la solución no esté prevista por la ley.
50. Someter a consideración del Presidente de la República las iniciativas y las soluciones que a su juicio convenga dar a los problemas generales del país.
60. Admitir o no las renunciaciones de sus miembros, salvo la del Vice-Presidente de la República.
70. Las demás que señalen la Constitución y las leyes.

Artículo 226. La Contraloría de Cuentas es una institución técnica, con funciones descentralizadas, que fiscaliza los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, del Municipio, de las entidades estatales descentralizadas, autónomas y semi-autónomas, así como de cualquier entidad o persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinadas por la ley.

Artículo 230. El territorio de la República se dividirá para su administración en departamentos y éstos en Municipios.

Sin embargo, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de provincias, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, cuando así convenga a los intereses y al desarrollo general de la nación.

Régimen Municipal

Artículo 233. Para el gobierno de los municipios se estatuye un régimen autónomo que comprende: la facultad de disponer de sus recursos, el cumplimiento de sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos locales.

Artículo 234. El gobierno de los municipios será ejercido por corporaciones municipales presididas por alcaldes, de conformidad con la ley. Los alcaldes y los demás miembros de las corporaciones municipales serán electos directa y popularmente, y no podrán ser reelectos, sino después de transcurrido un período.

Artículo 235. La autonomía municipal es de carácter técnico y propenderá al fortalecimiento económico y a la descentralización administrativa. La ley regulará este principio y determinará:

- 1o. Sus alcances..
- 2o. Los arbitrios, tasas, rentas y otros ingresos.
- 3o. La coordinación de funciones y la cooperación mutua de las municipalidades y de ellas con el gobierno central y con otras entidades de derecho público.

Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán organizar su cuerpo de policía, de acuerdo con sus recursos y necesidades. Este servicio funcionará bajo las órdenes directas de los alcaldes.

Los bienes, rentas y arbitrios municipales, son propiedad exclusiva del municipio y gozarán de las mismas garantías y privilegios que la propiedad del Estado.

La creación de arbitrios debe ajustarse a las necesidades del municipio y requerirá la aprobación del Ejecutivo.

Artículo 236. La ley clasificará las municipalidades en categorías para fijar los alcances de su régimen autónomo, atendiendo a la realidad demográfica del municipio, a su capacidad económica, a su importancia político-administrativa, a su desarrollo cultural y a otras circunstancias de interés para el municipio.

Los municipios a que se extienda la influencia urbana de la capital de la República o de cualquiera otra ciudad, podrán ser anexados por acuerdo tomado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, al municipio a que corresponda la ciudad respectiva, previa audiencia al municipio afectado y preparación de los estudios técnicos pertinentes.

Artículo 237. El Ejecutivo destinará anualmente un porcentaje del Presupuesto general de Ingresos Ordinarios del Estado para que, en forma técnicamente planificada, se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios. En esta planificación se atenderá preferentemente a las demandas que planteen las corporaciones municipales.

Las disposiciones anteriores deben entenderse sin -- perjuicio de las obras legales o regionales, de aprovechamiento general, que directamente realice el Ejecutivo para el bienestar y progreso de los distintos municipios de la República.

Artículo 238. El Ejecutivo queda facultado para emprender por su cuenta y bajo su jurisdicción, las obras de grandes proporciones que no puedan realizar las municipalidades. Estas determinaciones las tomará en Consejo de Ministros, previa audiencia al Consejo de Estado y a las municipalidades correspondientes.

Artículo 239. Los alcaldes no podrán ser enjuiciados ni detenidos, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, -- salvo el caso de delito infraganti.

Artículo 255. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo tiene atribuciones para conocer en caso de contienda originada por actos o resoluciones de la administración pública, de las municipalidades y entidades descentralizadas, autónomas o semi-autónomas, cuando procedan en el ejercicio de sus facultades regladas, así como en los casos de acciones derivadas de contratos y concesiones de naturaleza administrativa. Contra las sentencias y autos definitivos que pongan fin al proceso, procede el recurso de casación.

Artículo 256. La función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces y el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas. Contra las sentencias y los autos definitivos que pongan fin al proceso en los asuntos cuya -- cuantía exceda de quinientos quetzales, procede el recurso de casación. Este recurso es inadmisibile en los procedimientos económico-administrativos. Los jueces de primera -

instancia de cuentas deberán reunir las mismas calidades - que los jueces de primera instancia de la jurisdicción ordinaria.

Artículo 257. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción se integra de conformidad con la ley y se reunirá exclusivamente:

- 1o. Para resolver las contiendas entre el Tribunal - de lo Contencioso-Administrativo y la administración pública.
- 2o. Para resolver las que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y los de jurisdicción ordinaria o privativa.
- 3o. Para resolver las que surjan entre la administración pública y los tribunales de jurisdicción ordinaria o privativa.

Artículo 262. La Corte de Constitucionalidad se integrará por doce miembros en la forma siguiente: el Presidente y cuatro magistrados de la Corte Suprema de Justicia de signados por la misma, y los demás por sorteo global que - practicara la Corte Suprema de Justicia entre los magistrados de la Corte de Apelaciones y de lo Contencioso-Administrativo.

Presidirá la Corte de Constitucionalidad el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 263. La Corte de Constitucionalidad conocerá de los recursos que se interpongan contra las leyes o - disposiciones gubernativas de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad.

La inconstitucionalidad sólo podrá declararse con el voto favorable de por lo menos ocho miembros de dicha Corte. En caso que la votación diere resultado menor, la sentencia se limitará a declarar sin lugar el recurso. La Corte deberá dictar sentencia dentro del término máximo de dos meses a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso.

Artículo 264. El recurso de inconstitucionalidad podrán interponerlo:

- 1o. El Consejo de Estado.
- 2o. El Colegio de Abogados, por decisión de su asamblea general.
- 3o. El Ministerio público, por disposición del Presidente de la República, tomada en Consejo de Ministros. Dicha institución será parte en todo caso, aunque no sea la recurrente.
- 4o. Cualquier persona o entidad a quien afecte directamente la inconstitucionalidad de la ley o disposición gubernativa impugnada, con el auxilio de diez abogados en ejercicio.

La Corte podrá decretar la suspensión de la ley o disposición gubernativa si la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables. La suspensión será de efectos generales y se publicará en el Diario Oficial al día siguiente de haberse decretado.

Para decretar la suspensión bastará el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros de la Corte de Constitucionalidad.

En la ley constitucional correspondiente se regulará todo lo relativo a esta materia.

Artículo 265. Cuando la sentencia declara la inconstitucionalidad total de una ley o disposición gubernativa de carácter general, ésta quedará sin vigor; y si la inconstitucionalidad fuere parcial quedará sin vigor en la parte declarada inconstitucional. En ambos casos dejarán de surtir efecto desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial.

No obstante lo dispuesto en el párrafo que antecede, cuando se hubiere acordado la suspensión conforme al artículo 264 de esta Constitución, los efectos del fallo se retrotraerán a la fecha en que la suspensión hubiere sido publicada.

Contra las sentencias que dicte la Corte de Constitucionalidad no cabrá recurso alguno.

Como puede apreciarse, las disposiciones referentes al régimen municipal guatemalteco son interesantes y expresan claramente, dándole un carácter muy alentador, el concepto de autonomía como el medio lógico para el desenvolvimiento de las corporaciones edilicias.

Las disposiciones claramente regulan la estructura administrativa y financiera del Municipio, y enfocan el aspecto de la elección de los integrantes de los órganos municipales. Las disposiciones indican que la autonomía municipal comprende el aspecto político, en cuanto a la participación del pueblo en la integración del Concejo Municipal; y la financiera y administrativa.

Aspecto sumamente importante de la legislación municipal guatemalteca, es lo referente a la facultad que se le concede al Municipio de imponer sus tasas y demás contribuciones, no así en lo referente a los impuestos los cuales precisan de la aprobación del Poder Ejecutivo. Esto a nuestro juicio, representa un avance extraordinario en la autonomía municipal, pues los Concejos Municipales se encuentran compenetrados y en forma inmediata sienten y palpán las necesidades de la comunidad que dirigen, lógicamente deben tener la facultad de poner sus tasas y fijar las contribuciones. Esto indiscutiblemente le da al Municipio una mayor rapidez en cuanto a la satisfacción de sus necesidades económicas desde el momento en que no se sujeta a engorrosos trámites administrativos, ni a la existencia de otros criterios políticos que pueden venir a entorpecer o a detener la marcha del municipio. Con la facultad de poder dictar ordenanzas y reglamentos de orden local en el campo administrativo, ubican al Municipio guatemalteco en una situación privilegiada sobre las estructuras municipales salvadoreñas.

Dispone al mismo tiempo la legislación guatemalteca que los Concejos Municipales deben ser renovados por mitades, es decir, siempre queda un grupo de regidores que se eligen hasta el próximo período, por lo que se cuenta siempre con regidores ya más orientados en materia municipal, que pueden traspasar su experiencia a los nuevos regidores que lleguen al período que se trata.

Las disposiciones presentadas, le denominan Corporación Municipal o simplemente municipalidad y se encuentra formado por Alcalde, dos Síndicos y el número de Concejales proporcionales a la población de su respectiva circunscripción territorial. El Alcalde, quien preside la Municipalidad, tiene facultades de deliberar, votar, ejecutar y

desempeñar distintas funciones al frente de diversas comisiones que en su seno se organizan; cuenta con funciones de orden ejecutivo y posee cierta esfera de acción en el ejercicio de sus funciones; posee la representación legal de la Corporación. A los Síndicos por su parte les corresponde deliberar en las decisiones que toma la Corporación, votar en las mismas y fiscalizar las labores que se lleven adelante.

Problema de suma gravedad en las cuestiones municipales, es lo referente a la situación económica y financiera de las mismas. En muchos eventos internacionales que se ha debatido concienzudamente dicho problema, se ha visto en la necesidad de crear en cada país un Instituto o Banco que tenga como objeto dar asistencia técnica y financiera a las Municipalidades. Este organismo debe ser de carácter autónomo e independiente por supuesto del Estado y de los Municipios.

En la República de Guatemala existe el Instituto de Fomento Municipal, el cual hasta la fecha ha impulsado en gran medida el desarrollo de los Municipios. Dicho Instituto les concede crédito a largo plazo, les da asistencia técnica en la evaluación y ejecución de sus proyectos y las Municipalidades no requieren en la concesión de préstamos por este organismo, de la aprobación del Poder Ejecutivo ni del Congreso.

2) Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica, cuenta en materia municipal con las siguientes disposiciones:

Artículo 46. Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.

Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 49. Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas.

TITULO XII

Del Régimen Municipal

Capítulo Unico

Artículo 168. Para los efectos de la administración pública, el territorio nacional se divide en provincias; -

éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando - los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la -- creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto res_ pectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la - Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias -- que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 169. La administración de los intereses y - servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Go--- bierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, inte-- grado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Artículo 170. Las corporaciones municipales son autó nomas.

Artículo 171. Los regidores municipales serán elegi dos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoria mente.

La Ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los - cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de su plentes.

Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.

Artículo 172. Cada distrito estará representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un Síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto.

Artículo 173. Los acuerdos municipales podrán ser:

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de voto razonado;
- 2) Recurridos por cualquier interesado.

En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o re--forma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pa--sarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indi--que la ley para que resuelva definitivamente.

Artículo 174. La ley indicará en que casos necesita--rán las Municipalidades autorización legislativa para con--tratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles..

Artículo 175. Las Municipalidades dictarán sus presu--puestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesita--rán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contralo--ría General que fiscalizará su ejecución.

TITULO XIII

La Hacienda Pública

Capítulo I

El Presupuesto de la República

Artículo 176. El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Artículo 182. Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.

CAPITULO II

La Contraloría General de la República

Artículo 183. La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

Artículo 184. Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

- 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y - fiscalizar su ejecución y liquidación;

- 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

En las disposiciones transcritas, vemos que el nombre del organismo gubernamental es municipalidad, constituida por regidores municipales y Síndico, los cuales son funcionarios de elección popular y representan el órgano deliberativo y de última instancia en el gobierno local. Cuentan asimismo con un Ejecutivo Municipal, al que corresponde la administración y ejecución de las decisiones de la Municipalidad y cuyo nombramiento depende del Poder Ejecutivo. - Este funcionario recibe el nombre de Gobernador Ejecutivo de la Provincia.

Esta dualidad viene a minar e inclusive a obstaculizar la autonomía municipal. No es lógico que el Concejo -- Municipal sea de elección popular y el ejecutor de sus a-- cuerdos y ordenanzas sea un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo. Extraña esta disposición en la democrática Costa Rica, desde el momento en que con tal cosa deja atados a los cuerpos municipales sujetos a la influencia del Poder Central.

En materia tributaria municipal, el sistema impositivo recae sobre patentes comerciales e industriales, tim--- bres municipales, solares sin construir, etc.; existiendo otra clase de impuestos de carácter nacional y recaudados por el gobierno central en los cuales las Municipalidades cuentan con un porcentaje fijo sobre lo ingresado y distribuible de acuerdo con el número de habitantes de cada cantón, tales como el impuesto ad-valorem, territorial, bene-

ficios de café, cantonal de licores, etc. En segundo término encontramos tasas y tarifas especiales, las que son -- creadas, reformadas o suprimidas por la misma Corporación Municipal, con la exigencia de que sean aprobadas por la -- Contraloría General de la República; y finalmente, cuentan con un tipo de contribución de singular importancia y es -- lo referente a que pueden cobrar a los vecinos las obras -- que lleve a cabo la Municipalidad. En la fijación de esta contribución se toma en cuenta el plazo para cancelar la -- deuda que se ha contraído en la obra y las posibilidades -- económicas de los vecinos beneficiados con la misma.

La Legislación secundaria se encuentra inadecuada y no se adapta a las necesidades presentes, haciéndolas en -- muchos casos inoperantes; y finalmente la Constitución, -- como ya lo hemos dicho anteriormente, concede autonomía a las Municipalidades pero ésta no se hace efectiva, debido a que la legislación secundaria no ha sido adecuada a los principios constitucionales sobre la materia. Autonomía -- que tampoco existe en el carácter económico, ya que más -- del 50% de los ingresos que poseen las Municipalidades es recaudado por medio del gobierno central y luego entregado a éstas por las llamadas subvenciones.

En materia de fiscalización de sus actos, el organiz-- mo contralor costarricense examina, aprueba o imprueba los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autóno-- mas.

3) Honduras

La actual Constitución de la República de Honduras, presenta en su Carta Magna, los siguientes principios en -- materia municipal:

Son sus atribuciones:

Artículo 262. La ley podrá establecer restricciones, modalidades o prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal por razones de orden público, de interés social o de conveniencia nacional.

Artículo 265. Las cargas fiscales estatales o municipales, deben inspirarse en principios de uniformidad y equidad y tendrán por base la capacidad tributaria del contribuyente.

Artículo 266. El sistema impositivo municipal deberá armonizarse con el sistema impositivo estatal.

Artículo 271. Todos los ingresos fiscales ordinarios, constituirán un solo fondo. No podrá crearse ingreso ordinario alguno destinado a un fin específico.

No obstante, la ley podrá afectar ingresos al servicio de la deuda pública que el producto de determinados impuestos y contribuciones generales, sea dividido entre la Hacienda Nacional y la de los Municipios, en proporciones o cantidades previamente señaladas.

La ley podrá, asimismo, autorizar a determinadas empresas estatales o mixtas para que perciban, administren o inviertan recursos financieros provenientes del ejercicio de las actividades económicas que les corresponden.

Artículo 277. Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas; las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamiento de bienes pertenecientes a las mismas, se harán -mediando licitación, de acuerdo con la ley.

Se exceptúan los contratos que tengan por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por un estado de emergencia, y los que por su naturaleza no puedan celebrarse sino con persona determinada.

Artículo 280. El Presupuesto General de la República comprende los egresos e ingresos del Gobierno Central.

Los presupuestos de las Municipalidades, Distrito Central, Departamentales y Locales, así como de las Instituciones Autónomas se regirán por sus leyes y sus reglamentos correspondientes.

Artículo 288. La fiscalización preventiva de los organismos autónomos, del Distrito Central y de las Municipalidades, se ejercerá de acuerdo con lo que determinen las leyes respectivas.

Artículo 289. Para la fiscalización a posteriori de la Hacienda Pública habrá un organismo auxiliar del Poder Legislativo, denominado Contraloría General de la República que se regirá por su ley orgánica y tendrá independencia, funcional y administrativa. Sus atribuciones serán:

2. Fiscalizar la gestión financiera de las dependencias de la Administración Pública, instituciones autónomas y semi-autónomas, los establecimientos gubernamentales, el Distrito Central, departamentales y locales, las municipalidades y las entidades que se costeen con fondos del erario nacional o que reciban subvención o subsidio del mismo.

CAPITULO II

Del Régimen Municipal

Artículo 338. Para la administración, los departamentos se dividen en municipios autónomos representados por municipalidades electas por el pueblo, en la forma que la ley disponga.

El Banco Municipal Autónomo tendrá como función principal procurar la autonomía económica de las municipalidades.

Las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela conjuntamente, constituyen la capital de la República.

Artículo 339. La ley reglamentará la organización y atribuciones de las municipalidades. Estas atribuciones serán únicamente económicas y administrativas.

Artículo 340. En el ejercicio de sus funciones privadas, las corporaciones municipales serán absolutamente independientes de los poderes del Estado, sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y serán responsables ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente.

Artículo 341. Las municipalidades nombrarán a los empleados de su dependencia que costeen con sus propios fondos.

Como puede verse, existe el concepto de autonomía --nuevamente en las disposiciones Constitucionales y se elevan a la categoría de principio constitucional la creación de un banco de Fomento Municipal.

En materia de fiscalización de sus actos, cuentan -- con un control a posteriori por parte de la Contraloría General de la República, señalando las atribuciones de dicho organismo. Esta modificación en la fiscalización de los actos municipales, ha permitido a la Municipalidad hondureña una inmensa movilidad funcional y administrativa, regulando además, que los funcionarios que incurran en violacio--nes a la ley, serán consignados a los tribunales comunes -- para la sanción correspondiente.

La legislación secundaria data desde el 7 de abril -- de 1920 por lo que ha sido menester imprimirle en una se--rie de reformas en su letra y en su espíritu y en la actualidad se ha elaborado un nuevo texto legal que armonice -- los principios constitucionales de la recién promulgada -- Constitución Política de 1965. Existe además la dirección de asesoría técnica municipal creada en virtud de una ley especial y dependiente de la Secretaría de Gobernación y -- Justicia.

La legislación Municipal hondureña ha venido a crear un nuevo organismo que se le ha denominado Distrito Nacional, que convirtió a los Municipios de Tegucigalpa y Comayagüela en uno solo y concedió a un Concejo denominado Concejo del Distrito Central integrado por tres vocales y un fiscal, las facultades administrativas y económicas correspondientes a las Municipalidades que se integraron. Conforme la disposición legal el Distrito Central es gobernado -- por el Poder Ejecutivo a través del Concejo que hemos mencionado. El Presupuesto de dicho Concejo es funcionario de nombramiento como todos los demás, del Poder Ejecutivo. El Distrito posee las mismas facultades administrativas que -- todas las Municipalidades del país.

Creemos de que este Distrito Central es simple y llanamente un organismo dependiente del Poder Ejecutivo y nunca una Municipalidad, por lo que los hermanos hondureños --

deben luchar porque los integrantes de este Concejo sean de elección popular y nunca de nombramiento del Poder Ejecutivo.

4) Panamá

Las disposiciones en materia municipal, son las siguientes:

Artículo 167. Junto con sus demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema de Justicia tendrá las siguientes:

- 2a. El ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas, autónomas o semi-autónomas. A tal fin la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, en todo caso en que un funcionario o autoridad pública incurriere en injuria contra derecho.

No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte y de sus Salas.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la "Gaceta Oficial".

Artículo 184. En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo, quien será agente y representante de éste ante los Municipios de su circunscripción.

La Ley determinará las funciones y deberes de los Gobernadores.

Artículo 185. Cada Provincia comprenderá el número de Municipios que las leyes dispongan.

Artículo 186. El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos. El Municipio es la organización política de la comunidad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

Artículo 187. Los Municipios deben cooperar con el Gobierno Nacional a la realización del bienestar social.

Artículo 188. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes -

de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y -- las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y la administrativa.

Artículo 189. Ningún funcionario municipal podrá ser suspendido ni destituido por las autoridades administrativas nacionales. Se exceptúan los alcaldes cuando su nombramiento corresponda al Organó Ejecutivo.

Artículo 190. Es obligación de los Municipios contribuir a la promoción y el sostenimiento de la educación y el ornato. La Ley señalará la parte de las rentas municipales que deba asignarse a estos fines, la cual deberá invertirse en el distrito respectivo.

Artículo 191. El Estado suplirá la gestión municipal, cuando ésta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley.

Artículo 192. Se denomina distrito el territorio a que se extiende la acción del Municipio. En cada distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, compuesta del número de miembros que la Ley determine, los cuales serán elegidos en votación popular directa para un período de cuatro años.

Son electores en las elecciones para Concejales y elegibles a los Concejos los extranjeros con cuatro años de residencia continua en el respectivo distrito o con residencia de dos años, si son casados con nacionales o si tienen hijos panameños en el mismo. En ningún caso la representación de unidades extranjeras en las corporaciones municipales puede comprender más de un quinto de la totalidad de los miembros de éstas.

Artículo 193. Por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos o comisiones respectivas, pueden dos o más Municipios solicitar su incorporación en uno solo o asociarse para fines de beneficio común. La ley establecerá el procedimiento correspondiente.

Con iguales requisitos pueden los Municipios de una Provincia unificar su régimen, estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes. En este caso podrá crearse un Concejo o comisión intermunicipal cuya composición determinará la Ley.

Artículo 194. Los Concejales pueden ser retirados de su cargo por abandono de sus deberes o por mala conducta en el ejercicio de los mismos. La Ley establecerá el procedimiento que se seguirá en estos casos.

Artículo 195. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referendum en los asuntos atribuidos a los Concejos.

Artículo 196. Cuando así lo resuelvan los Municipios por medio de plebiscito, la ley dispondrá que éstos se rijan por el sistema de comisiones cuyos miembros estén especializados en los ramos de la actividad económico-social que la misma establezca.

Artículo 197. Los comisionados serán elegidos directamente por el pueblo para un período de cuatro años y pueden ser reelegidos.

Artículo 198. La comisión ejercerá todas las atribuciones de los Concejos Municipales y tendrá las mismas garantías y responsabilidades establecidas para aquéllos.

Artículo 199. Habrá en cada distrito un Alcalde, jefe de la administración municipal y dos suplentes. La Ley establecerá si los nombra el Ejecutivo o si han de ser elegidos en votación popular directa.

Cuando su elección se haga por votación popular se - seguirán las siguientes reglas:

- 1a. El período será de cuatro años;
- 2a. Una misma persona no podrá ser elegida por más - de dos períodos consecutivos; y,
- 3a. Los parientes dentro del cuatro grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la persona que haya ejercido la alcáldía durante un período o - parte de otro consecutivamente, no podrán ser e- legidos para el período inmediatamente siguiente.

Artículo 200. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el Artículo 188, las atribuciones si-- guientes:

- 1a. Cooperar con el Concejo para la buena marcha de la administración municipal y presentar proyec-- tos de acuerdo, especialmente los de presupuesto de rentas y gastos;
- 2a. Ordenar los gastos de la administración local, - de conformidad con el presupuesto y los reglamen- tos de contabilidad;
- 3a. Nombrar y remover libremente los empleados muni- cipales cuya designación no corresponda a otra -

autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI, sobre carrera administrativa; y,

- 4a. Promover el progreso de la comunidad municipal - y velar porque los empleados municipales cumplan eficazmente sus funciones.

Artículo 201. Tanto el Alcalde como los comisionados recibirán del tesoro municipal una remuneración que podrá ser alterada en cualquier tiempo; pero ni el aumento ni la disminución surtirán efecto alguno sino después de una nueva elección. Para aumentarla será indispensable que haya - aumentado también los ingresos municipales durante los dos últimos años.

Artículo 202. Los acuerdos, resoluciones y demás actos del Concejo Municipal, de las comisiones o de los Alcaldes, cuando éstos sean elegidos por el voto popular, sólo podrán ser suspendidos o anulados por tribunales competentes. La acción pertinente puede ser promovida por cualquier ciudadano o funcionario que estime que el acto impugnado es contrario a la Constitución o a la Ley.

La Ley establecerá los recursos que puedan interponerse contra los actos y resoluciones de los Alcaldes.

Artículo 203. El período de los Concejales y Alcaldes comenzará el primero de septiembre. Las elecciones para la provisión de dichos cargos se efectuarán en fecha -- distinta de las de Diputados y Presidente y Vice-Presidente de la República.

Artículo 204. Habrá en cada distrito un tesorero, elegido por el Concejo para un período que determinará la ley y quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

La Ley dispondrá que en aquellos distritos cuyo monto rentístico llegue a la suma que ella determine, funcione una oficina o departamento de auditoría a cargo de un funcionario que será nombrado por la Contraloría General de la República.

Artículo 205. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá, con la debida separación, las rentas y gastos nacionales y los municipales.

Artículo 206. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos o de impuestos municipales.

Artículo 207. Mediante autorización legal de la Asamblea Nacional y previo concepto favorable de la Contraloría General de la República, podrán los Municipios contratar empréstitos para llevar a cabo obras materiales o empresas de carácter económico o de asistencia social que no pudieran costearse con los fondos comunes del tesoro. El servicio de dicha deuda no podrá absorber más del veinte por ciento de las rentas ordinarias de cada ejercicio fiscal.

Artículo 222. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semi-autónomas o de los municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos, se harán salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.

Artículo 224. Son funciones de la Contraloría General de la República, a más de las que le señale la Ley conforme el artículo anterior, las siguientes:

- b) Establecer los métodos de contabilidad de todas las dependencias nacionales, provinciales y municipales y la forma de rendir cuentas de los empleados de manejo;
- d) Recabar de los funcionarios correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las entidades públicas nacionales, provinciales, municipales, autónomas y semi-autónomas.
- e) Revisar y fenecer las cuentas de los funcionarios responsables de todos los tesoros públicos y de las entidades autónomas y semi-autónomas;

Las disposiciones presentadas, nos indican claramente que el Municipio cuenta con los instrumentos legales para el desarrollo de los asuntos de su comunidad; poseen los Municipios la facultad de fijar sus impuestos y tasas y de determinar la suerte de sus rentas en forma autónoma; y llega a dar facultad a los extranjeros para que puedan ser electos concejales, aspecto que no existe en ningún país centroamericano.

El artículo que se refiere a la autorización sobre empréstitos, indica el requisito de autorización de la Asamblea y la opinión favorable de la Contraloría cuando los empréstitos no pueden costearse con los fondos propios del tesoro municipal. De tal manera que si se llegara a necesitar un préstamo que puede ser financiado con fondos propios, el contrato que involucre el préstamo simplemente se somete a la aprobación del Alcalde Municipal.

La legislación secundaria complementa la autonomía económica y administrativa que le concede la Constitución Política al Municipio, al conceder a los Concejos Municipales la facultad de legislar sobre asuntos relativos a calles, avenidas, plazas, parques, paseos, caminos vecinales; servicios municipales entre los cuales encontramos luz, transportes, vigilancia, mercados, etc. Esta facultad legal hace que la función municipal se efectúe en forma más rápida y no esperar la aprobación de todos estos asuntos por parte de la Asamblea Legislativa o del Poder Ejecutivo.

Al mismo tiempo de conceder esta facultad, la ley constitutiva les concede la facultad de establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas para la atención de los gastos de la administración municipal.

5) Nicaragua

Las actuales disposiciones constitucionales en materia municipal, son las siguientes:

Artículo 15. Para fines de organización política el territorio se divide en Departamentos y éstos en Municipios. Hay además un Distrito Nacional.

Artículo 229. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, además de las atribuciones ya expresadas:

- 17) Conocer de los recursos que se interpongan contra disposiciones expedidas por los encargados de la administración del Distrito Nacional, Municipalidades o Corporaciones Locales administrativas, cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes.

Artículo 267. El Tribunal de Cuentas es el órgano de fiscalización de la administración del Tesoro Nacional. Tendrá a su cargo la vigilancia de la ejecución del Presupuesto y la función de contralor en todo lo relativo a la Hacienda Pública, con facultades para supervigilar el manejo de las rentas y examinar y finiquitar las cuentas de los Administradores de fondos fiscales. Por lo que hace a fondos locales, la ley puede atribuir su fiscalización y la glosa de las cuentas a contralores especiales; pero el Tribunal de Cuentas siempre deberá conocer del fallo final, en apelación o consulta, y librar el correspondiente finiquito.

TITULO IX

Artículo 276. La administración política de cada Departamento estará a cargo de un Jefe Político nombrado por el Presidente de la República.

En cada Departamento habrá un Juez de Policía nombrado igualmente por el Presidente de la República.

Las calidades de dichos funcionarios, sus atribuciones y obligaciones serán determinadas por la ley.

Artículo 277. El Gobierno del Distrito Nacional lo ejercerá un Concejo Distritorial compuesto por seis Regidores electos popular y directamente cada cuatro años, presidido por un Ministro del Distrito a quien nombrará el Presidente de la República. En el Concejo Distritorial los partidos que participen en la elección, tendrán tantos Regidores como les corresponda, de acuerdo con el "cociente electoral".

Artículo 278. La administración local de las ciudades, villas y pueblos, estará a cargo de Concejos Municipales

integrados por cinco Regidores electos popularmente cada cuatro años, con representación proporcional de los partidos que participen en la elección, de acuerdo con el "coeficiente electoral". Cada Concejo será presidido por un Alcalde Municipal que elegirá cada año, dentro o fuera de su seno el Concejo mismo, quien podrá reelegirlo.

Artículo 279. Para ser miembro de una Municipalidad se requiere ser mayor de veintiún años de edad, ciudadano en ejercicio de sus derechos, saber leer y escribir y haber residido en la población respectiva por más de cinco años.

Artículo 280. La ley fijará las calidades y atribuciones de los miembros integrantes del Concejo Distritorial, así como las del Ministro que lo presida.

Artículo 281. Las calidades y atribuciones de los miembros de los Concejos Municipales de las ciudades, villas y pueblos, serán determinadas por la ley.

Artículo 282. Las Municipalidades gozarán de autonomía económica y administrativa sujetas a la vigilancia del Poder Ejecutivo. Tanto el Distrito Nacional como las Municipalidades tienen la facultad de decretar leyes y arbitrios locales.

Los planes de arbitrios, tanto del Distrito Nacional como municipales, requieren la aprobación del Poder Ejecutivo.

Artículo 283. Los bienes y rentas del Distrito Nacional, de los Municipios y de las Juntas Locales, son propiedad exclusiva de cada uno de ellos y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares.

Ningún poder del Estado podrá gravar esos bienes o rentas, ni exencionar impuestos que aprovechen al Distrito Nacional, Municipio o Juntas Locales.

Artículo 284. Los fondos del Distrito Nacional, Municipios y Juntas Locales, se aplicarán exclusivamente a los servicios de la administración comunal respectiva.

Artículo 285. Los bienes inmuebles del Distrito Nacional, Municipios y Juntas Locales, son imprescriptibles.

Artículo 286. Los miembros del Distrito Nacional, Municipalidades y Juntas Locales, nombrarán libremente los empleados de su dependencia.

Artículo 287. Es prohibido establecer barreras o limitaciones al tráfico entre los Municipios, incluso el Distrito Nacional, así como decretar bajo cualquier denominación puestos intermunicipales de tránsito o de transporte, que graven o perturben la libre circulación de bienes, personas o vehículos.

Artículo 288. Los miembros del Concejo Distritorial -- lo mismo que el Ministro que lo preside, responderán colectiva e individualmente por los abusos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 289. Los miembros de los Concejos Municipales de las ciudades, villas y pueblos así como sus Alcaldes, y los miembros de las Juntas Locales de las mismas, serán responsables colectiva e individualmente por cualquier abuso cometido en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 301. Todos los que manejen fondos públicos, municipales o de Entes Autónomos, deben rendir garantía previa suficiente. La ley reglamentará este principio.

Durante mucho tiempo no existió en Nicaragua la elección popular como medio para integrar los órganos municipales, pues éstos quedaron sujetos a nombramiento del Poder Ejecutivo; fue hasta el año de 1963, que se decretó la ley orgánica de Municipalidades, que vino a conformar y a solidarizar los principios de autonomía municipal.

De tal manera que según esta ley, las Municipalidades gozarán de autonomía económica y administrativa, con vigilancia en cuanto al cumplimiento de sus funciones por parte del Poder Ejecutivo, según las disposiciones de la citada ley. Existen además ciertas disposiciones en las cuales las Municipalidades pueden decretar sus leyes locales, formular planes de arbitrios y presupuesto, los que requerirán la aprobación del Poder Ejecutivo.

Aspecto muy importante en materia municipal en la legislación nicaraguense, es lo referente al Distrito Nacional. El gobierno del Distrito es ejercido por el Presidente de la República a través de un ministro, el cual se denomina Ministro del Distrito Nacional, de nombramiento del Poder Ejecutivo y que preside el Concejo Distritorial. En cuanto a los Concejales del Distrito, se integran por elección popular. Este sistema mixto en la integración del órgano municipal, resulta dañino para la autonomía municipal y existe intervención del Poder Ejecutivo en la vida municipal.

6) Los Movimientos Centroamericanos Municipales y la Organización de Estados Centroamericanos

En el campo de las relaciones internacionales de carácter municipal, existe la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), con sede en Nueva Orleans y

que hasta la fecha ha organizado once Congresos de Municipalidades de América Latina y dos Seminarios sobre Administración Municipal, en el área del Caribe.

En Centroamérica se han realizado cuatro Congresos de Municipalidades, el último celebrado en San José de Costa Rica en el mes de mayo del corriente año.

La Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) -- puede jugar un papel muy importante en la lucha por la autonomía municipal en el ámbito Centroamericano. Creemos que -- ha faltado a los hombres públicos un interés decidido sobre estas cuestiones. Los frutos de los trabajos y estudios que elabore el Comité Técnico Consultivo Centroamericano, van a ser un aporte valioso para los Municipios y pasos firmes de integración política.

Si la Organización de Estados Centroamericanos, para -- resolver problemas usa los caminos de la fraternidad que de -- ben existir entre Estados hermanos, podría tomar como bande -- ra la lucha municipal centroamericana, dándose a conocer --- por la infinidad de personas que ignoran su labor y cum --- pliendo uno de los puntos del articulado de la Carta que le da sostén jurídico, que la obliga a luchar por el auge y me -- joramiento de las comunidades centroamericanas.

Asimismo debe mencionarse, que los Gobernantes Centroc -- mericanos, en un porcentaje muy alto, aunque sintieran in --- quietud para tal lucha, y creyeran que la ODECA tutelara --- una lucha de tal naturaleza, no lo recomendarían porque les interesan pueblos que vivan dentro de la politiquería y sa -- ciar de esa manera sus aspiraciones políticas, nulificando el progreso de sus pueblos, que actualmente viven las in --- quietudes de la ciencia que se desplaza hacia otros mundos aceleradamente.

Ese máximo Organismo debe comenzar con esa fraternización de ideales comunes para lograr la unificación centroamericana; para el logro de sus fines, debe darse a conocer en mejor forma por la mayoría del pueblo centroamericano -- que ignora lo que dicho Organismo ha hecho y lo que planea hacer.

TITULO V

LA GESTION MUNICIPAL EN EL PROCESO DE CAMBIO

Capítulo I

Planificación y Desarrollo de la Comunidad

- 1) El Proceso de Planificación. Ideas Generales
 - Aspecto Político del Proceso de la Planificación
- 2) El Desarrollo de la Comunidad
 - Aspectos más Importantes de la Contribución del Desarrollo de la Comunidad a los Programas de Desarrollo Nacional
 - Principales Consecuencias de los Programas de Desarrollo de la Comunidad
- 3) El Municipio y el Desarrollo de la Comunidad
 - Las Organizaciones Voluntarias

Capítulo II

Reforma Jurídico- Política

- 1) Institucionalización de la Planificación Municipal
 - Planificación Municipal. Ideas Generales
 - a) Planificación Administrativa
 - b) Planificación Urbana
 - Ubicación y Organización Interna de los Organismos de Planificación

- Relaciones de la Planificación Municipal
- Recapitulación
- 2) Coordinación de la Planificación Nacional y Local
- 3) Presupuesto Municipal
 - Características del Sistema
 - Clasificación
- 4) Estructura Jurídica Municipal
 - Ante-Proyecto del Código Municipal
 - Libro Primero
 - Libro Segundo
 - Libro Tercero

Capítulo III

Reforma Financiera

- 1) Movilización e Inversión de Recursos Municipales
- 2) Tarifa de Arbitrios
 - Impuestos
 - Tasas o Derechos
- 3) Aumento de Fondos a Través de Medidas Municipales
- 4) Instituto de Fomento Municipal

Capítulo IV

Reforma Administrativa

- 1) Nueva Organización Administrativa
- 2) Administración para el Desarrollo Local
- 3) Administración de Personal

TITULO V

LA GESTION MUNICIPAL EN EL PROCESO DE CAMBIO

Nuestro país se encuentra en una situación de inquietud, de intranquilidad y de gran efervescencia, debido al impacto que le ocasiona su estado de subdesarrollo. Y esta inquietud se finca en la urgencia de acelerar el proceso de desarrollo económico y social. Se nos plantea un desafío en términos dramáticos y angustiosos pues tenemos que acelerar el proceso de desarrollo económico y social; nos corresponde decidir la filosofía y orientación del proceso de cambio o revolución, que va a producir las situaciones requeridas para el desarrollo de nuestro pueblo.

El tratar de mantener las actuales estructuras socio-políticas y económicas, sustentados en una estructura jurídica de corte liberal, es simplemente encaminarnos a una ---frustración en todos los órdenes, porque ese es el riesgo que se corre cuando se destruyen corrientes históricas y se pasa a ser objeto de la historia y no sujeto de la misma. El evitar esta situación, es una de las obligaciones que la historia nos impone a las actuales generaciones.

Frente a tal estado de cosas, la decisión de cambio es un proceso revolucionario. La necesidad de realizar esta alternativa es la obligación que la historia nos impone y el problema fundamental que tenemos que resolver. Debemos tener clar nuestras ideas para encauzar ese proceso de cambio, para saber a donde vamos y porqué vamos.

En nuestra opinión consideramos que un orden económico y social que ha sido incapaz de resolver la miseria, es

esencialmente inhumano y reclama consiguientemente el cambio del mismo. Este pretendido orden que pregona libertad sin aparejarla a la igualdad, no puede decirse que sea --- cristiano, porque simplemente se trata de un orden que es intrínsecamente anticristiano.

En cuanto a los criterios de orientación que debe inspirar a este proceso de cambio, nosotros creemos que debe ser, aquél que luche por convertir nuestra actual sociedad en justa y humana a través de una nueva economía de solidaridad, en una nueva sociedad; esto implica encaminarla hacia un nuevo orden que por ser profundamente humano, sea - cada vez más cristiano. Y en lo político debemos encausar nuestros esfuerzos para hacer posible la existencia de un régimen democrático en el pleno sentido de la palabra.

Debemos tener conciencia de la grandeza de la ocasión, de la calidad del desafío y de que le estamos disputando a otros la historia de nuestra patria.

Capítulo I

Planificación y Desarrollo de la Comunidad

1) El Proceso de Planificación. Ideas Generales

El instrumento principal para encausar las reformas - requeridas, que nos permitan el desarrollo económico y so- cial, constituye sin lugar a dudas, el proceso de planifi- cación.

Lamentablemente a la fecha no se ha prestado la debida importancia a este proceso y en nuestro país, a pesar de que contamos con un organismo de planificación, el enfoque no ha sido integral, pues el Plan de la Nación no cubre todos los campos y se carece de las estructuras adecuadas para planificar en todos los niveles y sectores de la administración pública. Es de lamentar por ejemplo, que en lo que se refiere al campo municipal y al desarrollo de la comunidad no se le dé ninguna importancia y simplemente en un cuarto de página se expresan ideas sumamente generales. Por otra parte, el mencionado plan es de carácter promocional y no implica ningún cambio estructural.

La inexistencia en nuestro país de un sistema integral en todos los niveles y órdenes nos debe de preocupar y realizar en la medida de nuestras posibilidades un detenido e inmediato estudio del asunto. En el campo municipal se presentan oportunidades de asistencia técnica y financiera de parte de entidades de carácter nacional e internacional, por lo que debemos buscar que estos esfuerzos se vinculen y se condicionen a proyectos o sistemas de planificación.

Veamos algunos conceptos generales sobre lo que se ha dado en llamar el proceso de planificación para el desarrollo y luego enfocarlo en el sector comunal.

Pedro Muñoz Amato en su obra "Administración Pública", nos dice: "que la planificación, es la función de efectuar sistemáticamente los programas de gobierno, por lo que es imprescindible resaltar que el objetivo de la planificación contemple la idea de ejecución o acción, pues de no concretarse en hechos reales, simplemente habremos efectuado un ejercicio intelectual sin ningún valor práctico". Planificación y acción son pues los objetivos primordiales de toda

la acción gubernativa; lo que implica abandonar un poco el concepto de planificación estática por un concepto de planificación dinámica que representa un proceso continuo y - tiene que cubrir todos los niveles, político-administrativos y examinar en forma inteligente y de manera integral - los factores concurrentes en la administración.

Cuenta este concepto de planificación dinámica, con los siguientes principios:

a) Inherencia. Significa que se encuentra en la naturaleza de toda actividad humana;

b) Racionalidad. Implica un objetivo en la preparación y examen de las diferentes alternativas de acciones posibles;

c) Previsión. Necesidad evidente de prever o anticipar el futuro con la mayor exactitud posible;

d) Universalidad. Por la misma naturaleza de las cosas que son objeto del proceso de planificación, es que deben considerarse todos los aspectos que concurren sobre las mismas;

e) Unidad. Requerimiento de integrar y coordinar en un todo las distintas partes de un plan o de un programa;

f) Continuidad. Evaluación y formulación de planes, a fin de armonizarlos según los resultados que se obtengan y de los cambios resultantes en las situaciones. La enumeración de los principios que deben informar el proceso de planificación, bástanos para formarnos un concepto claro y preciso del mismo.

Este proceso de planificación requiere en su ejecución el desarrollo de ciertas etapas. En un primer término será necesario efectuar un diagnóstico de la situación existente, mediante la obtención y análisis de los datos que registre la realidad; en un segundo plano, figura necesariamente la formulación de planes o programas que se preparen en forma de alternativas de acción preferible; luego se requerirá la discusión, selección y aprobación de los planes o programas elaborados por las autoridades políticas y administrativas a quienes debe corresponder la decisión final. Vencidas las etapas anteriores, se procede a la ejecución de los programas, posteriormente al control, evaluación y revisión de los mismos.

Los estudios anteriores por los cuales atraviesa un proceso de planificación, no se realizan en forma independiente, sino que por el contrario, existe una interacción y una intimidad entre cada una de las fases enunciadas.

El proceso de planificación es un continuo ajuste y revisión de los trabajos realizados de cada etapa anteriormente enunciada, que pueden inclusive aconsejar nueva información o bien reformular los objetivos, presentando nuevas alternativas, las cuales tengan por objeto estar ajustadas a los recursos existentes e inclusive llegar a modificar todas las directrices de los planes formulados; esto implica una actividad constante y un replanteo periódico de todos sus programas, en cuanto a fines, metas, métodos e instrumentos.

Aspecto Político del Proceso de la Planificación. Que éste debe de contar con todo el asesoramiento técnico necesario, es innegable, pero también lo es de que el mismo -- por su propia naturaleza es de carácter eminentemente político. Las tendencias de separar la política de la adminis-

tración pública y de considerar la planificación como un proceso de carácter eminentemente técnico, no es muy real ni muy lógica, pues claramente se percibe que en toda gestión se entrelazan aspectos de política y aspectos técnicos, en la ejecución de programas. Para una mejor eficacia debe ubicarse dentro de la esfera de la administración pública, en los organismos de influencia política.

La acción gubernamental implica acciones políticas y administrativas; el proceso de planificación concretiza la política gubernamental e incluye planes y programas y lógicamente se fundamenta en los diversos elementos del proceso político.

Para obtener el éxito requerido es necesario un claro concepto político sobre los valores y fines colectivos; se precisa de dirigentes políticos con claras concepciones ideológicas y fuerte formación política que les permita adquirir responsabilidad y conciencia plena de la función -- que están desempeñando, a fin de despertar el espíritu del conglomerado y lograr el apoyo popular en su esfuerzo de planificación. Finalmente debe contarse con los recursos económicos y financieros a fin de sufragar los gastos que implica la ejecución y elaboración de los programas y contar con una estructura administrativa lo suficientemente ágil y técnica, que venga a representar un medio eficaz y adecuado para la feliz realización de toda la serie de reformas que implican el desarrollo económico y social.

En nuestra administración pública no se presta atención a coordinar y jerarquizar todos aquellos organismos -- que directamente están encargados de preparar, elaborar, -- ejecutar y evaluar los programas y metas de la acción gubernamental.

La participación de la administración en el proceso de planificación en todos los niveles y sectores en una forma legalizada, jerarquizada, sistemática y en un replanteo periódico que implica hacerla más activa, significa institucionalizar la planificación. Al decir legitimar queremos expresar que la administración debe contar con los instrumentos jurídicos; organizada, la existencia de oficinas especializadas en todos los niveles político-administrativos que implica sistematizar las relaciones de procedimiento entre oficinas del mismo o de diferentes niveles; jerarquizadas, relaciones de asesoramiento a las más altas autoridades o de dependencias; activa, factor de gran importancia desde el momento que representa la colaboración de todos los sectores interesados en el proceso de desarrollo.

Tales conceptos nos obligan a considerar el aspecto de la ubicación de las unidades de planificación dentro de la administración pública. Es lógico colegir que para que ésta lleve adelante el proceso de planificación se precisa su ubicación en los lugares donde resida el máximo poder de tomar decisiones. Conforme nuestra actual estructura administrativa, es lógico que las oficinas de planificación formen parte del Poder Ejecutivo.

De allí que debe existir una oficina a nivel nacional encargada de la dirección y coordinación del planeamiento integral del desarrollo nacional; esta oficina debe estar auxiliada por oficinas de planificación especializadas en los Ministerios y en los entes y corporaciones autónomas del Estado, las que deben ser independientes de las unidades, con responsabilidades de operación en sus respectivos organismos y responsables directamente al jefe de la entidad correspondiente. Esto implica la existencia de una planificación a nivel de gobierno local o municipal.

2) El Desarrollo de la Comunidad

En el proceso de planificación los factores sociales deben recibir un tratamiento adecuado, conforme a las necesidades que implican tales problemas en la dinámica de un país. Como producto de investigaciones sucesivas y las diferentes experiencias que se han obtenido en algunos planes y programas, en cuanto a los fracasos de los mismos, se les está dando cada vez más una mayor importancia a la consideración de los factores de tipo extraeconómico, entre los cuales encontramos la participación popular canalizada por medio del desarrollo de la comunidad. Es instrumento de planes y programas, que aunque elaborados a nivel nacional y municipal, son llevados a cabo a un nivel de orden local.

El desarrollo de la comunidad generada, un cambio social integrado, al producir un cambio de actitudes, lo cual pone a disposición los esfuerzos necesarios para el desarrollo, hombres nuevos, innovadores, preparados para el cambio y por lo tanto más eficientes en la utilización de los recursos escasos y que al convertir en riqueza la mano de obra poco utilizada por la comunidad, están liberando recursos con los cuales se puede lograr un aumento mayor de la productividad, mediante inversiones en otros sectores.

La única manera de lograr un cambio equilibrado, es obtener concientemente la participación de todos aquellos individuos en los procesos de planificación, única medida considerada como válida para lograr el proceso de cambio social que actualmente ocurre en nuestro país.

Consideramos que el desarrollo de la comunidad no es un sustituto del crecimiento económico, sino que por el contrario es complementario dentro del proceso integral de

la sociedad. El desarrollo económico sin un cambio correspondiente en las actitudes y en las capacidades de los individuos jamás podrían realizar los objetivos y se mantendría como una estructura de producción, alejada totalmente al sistema social.

Aspectos más Importantes de la Contribución del Desarrollo de la Comunidad a los Programas de Desarrollo Nacional.

a) Genera rendimiento económico y social en el plano local. Grandes masas de la población rural viven al nivel de subsistencia; se encuentra en una situación de aislamiento en relación a los programas nacionales. El desarrollo de la comunidad en ese sentido es el medio que permite reducir ese aislamiento importando la lucha de incorporar a éstas zonas y a sus pobladores a los programas generales de desarrollo a través de sus organizaciones locales.

b) Contribuye a la formación de capital social y a desarrollar en un proceso de expansión la infraestructura -- del sector rural, lo que viene a servir de gran ayuda en la liberación de los recursos gubernamentales, con el objeto de que éstos puedan destinarse a inversiones nacionales de otro tipo.

c) Representa las condiciones indispensables para propiciar el desarrollo y la evolución de todos los órganos -- del gobierno local y para robustecer aquellas instituciones que han quedado rezagadas, de carácter rural.

Principales Consecuencias de los Programas de Desarrollo de la Comunidad.

a) Robustecen y desarrollan la capacidad de los sectores de la población en la adopción de decisiones.

Si algún factor es de gran importancia en todo proceso de desarrollo, es la calidad en la capacidad de los individuos que les permita tomar decisiones acertadas y que se encaminen en pro del interés común. Esto les permite -- comprender los cambios que se producen en la vida y participar en todo el proceso, que implica decisiones individuales y colectivas.

En la actualidad muchas comunidades se encuentran en una situación de apatía, dejando en manos del Gobierno la decisión que los encamine hacia el progreso. El desarrollo de la comunidad pretende romper esta apatía y luchar por -- revitalizar la capacidad decisoria del grupo, esto permite que el radio de participación de los ciudadanos se amplíe.

Con el objeto de llegar a tener una base sólida e importante función de acuerdos colectivos, se deben analizar las necesidades de la comunidad y los recursos con que --- cuentan e intensificar su interés por todos aquellos asuntos nacionales o locales.

b) Contribuyen a intensificar y encausar la iniciativa popular. Soluciones completas de los problemas humanos nunca pueden lograrse, pero la influencia combinada de capacidades llega a hacer que las soluciones sean más significativas para los individuos y refuerza los motivos para la acción.

Si los miembros de una comunidad cuentan con el estímulo necesario y con los recursos apropiados para llegar -- a satisfacer sus aspiraciones, aportan todo aquél impulso que inicia la transformación.

c) Despierta el entusiasmo de la población mediante -- el estímulo y los resultados de esa acción ciudadana, se -- han de asegurar a través de una buena organización.

Los grupos de vecinos, las asociaciones voluntarias, los clubs, casas comunales y todos aquellos grupos de ejecución, proporcionan todo el campo necesario por el cual se realizan las decisiones que toma la comunidad para el bien común. Estos grupos llegan a representar los precursores de todos los órganos del gobierno local y cuando el gobierno local se encuentre establecido, se encargan de velar por el desarrollo de sus programas y por acelerar el resultado de los mismos.

Estas organizaciones de carácter voluntario, promueven el desarrollo económico y social y constituye el proceso central del desarrollo de la comunidad.

d) Crean las condiciones en que los esfuerzos locales y los regionales pueden sostenerse mutuamente. En nuestro país existe gran diferencia entre los niveles de vida de las comunidades urbanas y rurales, por lo que el desarrollo de la comunidad cumple la función de hacer que dichas comunidades actúen en forma más eficaz, las unas en relación con las otras y como elementos integrantes de una comunidad mayor que es la nación. Tales actividades integran las comunidades a los grandes centros, lo que significa incorporarlas a una economía mayor, sin violar la combinación de factores en que descansa su fuerza comunitaria, por otra parte superan las barreras de su aislamiento y de su exclusión y se benefician de todos aquellos recursos técnicos del gobierno a que tienen legítimamente derecho.

La llegada de servicios indispensables a las zonas marginales, tales como, educación, sanidad, agricultura, vivienda, etc., contribuyen en forma directa a todo el proceso de desarrollo de la comunidad y al proyectar y elaborar la prestación de los servicios, debe considerarse indispensable la participación activa del pueblo. Con fre---

cuencia la gente advierte sensiblemente que se está produciendo un desarrollo en su lugar, cuando recibe servicios concretos; la demostración objetiva que tales servicios -- efectúan en el sentido de cómo mejorar la situación existente, hace aumentar el interés y el estímulo de la gente para que por su cuenta y esfuerzo personal, intervenga en forma constante en acciones colectivas que los encaminen -- hacia el desarrollo de su respectiva comunidad.

3) El Municipio y el Desarrollo de la Comunidad

El desarrollo de la comunidad debe conducir lógicamente a la creación y refuerzo del gobierno o administración local. En muchos países avanzados, el gobierno local apareció por iniciativa de los ciudadanos, a menudo expresada -- por conducto de instituciones tradicionales. Debido a que estimulan la iniciativa y la acción comunales, los programas de desarrollo de la comunidad pueden considerarse como medio de acelerar este proceso en los países en vías de desarrollo. Además, cuando los programas de desarrollo de la comunidad tienen carácter nacional, es probable que los órganos de gobierno local que se creen estén tan vinculados con los organismos y objetivos del gobierno nacional, que establezcan una base para coordinar en el futuro el desarrollo del país y de las localidades.

Abarca actividades que están dentro de la esfera habitual del gobierno local y otras que están fuera. En él pueden intervenir determinadas agrupaciones de intereses o toda la comunidad en un plano inferior a la unidad más pequeña del gobierno local. Se trata de encontrar líderes naturales, estimular la reagrupación social y el esfuerzo voluntario de personas que tienen intereses comunes; el gobierno local, adquiere sus líderes y financia sus actividades de acuerdo a procedimientos institucionales.

La administración local, puede ser obligada a desempeñar funciones, algunas de las cuales pueden entrañar la aplicación de sanciones; mientras que la voluntariedad es característica esencial del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, el gobierno local -con su prestigio, su autoridad legal y los servicios de que dispone- complementa las actividades del desarrollo de la comunidad.

La eficacia de los órganos del gobierno local para desarrollar la comunidad dependerá en gran parte de la amplitud de sus atribuciones y funciones, de la existencia de fuentes locales de ingresos. En la etapa actual de evolución de los órganos de gobierno local, sobre todo en nuestro país, lo limitado de las funciones y de los recursos financieros de las Municipalidades en la esfera de la comunidad, puede suceder que dependan de organismos centrales para proporcionar los diversos servicios técnicos y que se adopte el enfoque propio del desarrollo de la comunidad si quiere obtener el apoyo y la participación de los ciudadanos.

Ocurre que el gobierno local surge primero en forma de consejos consultivos. Esto cedió el paso a comités consultivos a los que se consulta en relación con las cuestiones locales de previsión social. En fases ulteriores, ocurre que se crean órganos ya legalmente constituidos pero con limitadas facultades y que, a la larga, terminan por alcanzar el carácter de órganos autónomos que se encargan de un amplio campo de funciones locales. Desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad, la evolución del gobierno local debe orientarse de modo tal que éste pueda llegar a desempeñar todas aquellas funciones correspondientes a esferas superiores de gobierno que resulte adecuado descentralizar para su asignación a la esfera local.

Las Organizaciones Voluntarias

El hecho de que los órganos de gobierno local puedan asumir lógicamente la responsabilidad de las funciones de desarrollo de la comunidad, no se debe restar importancia a las organizaciones voluntarias de tal desarrollo y sobre todo, a las nacidas en la propia localidad. El órgano municipal debe tener facultades para proporcionar servicios locales adecuados y la falta de recursos financieros limita la amplitud de tales servicios. En tales casos, las organizaciones locales siempre pueden movilizar los recursos del lugar para habilitar servicios hasta que el gobierno local esté en condiciones de hacerse cargo de los mismos.

Los Concejos Municipales en sus respectivas jurisdicciones deben contar con comunidades pequeñas debidamente asistidas y organizadas, en tales casos, la organización local, respaldada como está por el sentimiento y la cohesión local de los habitantes, puede estar en mejores condiciones para estimular la participación del pueblo en determinados proyectos.

Es evidente que en el gobierno local, aparecen organizaciones voluntarias de ayuda para influir en las actividades de éste, con objeto de asegurarse de que seguirá respondiendo ante las necesidades locales.

Hasta la fecha, la principal preocupación en el desarrollo de la comunidad han sido las zonas rurales. La rápida urbanización y los problemas que plantea han despertado sumo interés por la aplicabilidad de los métodos de desarrollo de la comunidad a los centros urbanos.

Al examinar la aplicabilidad del desarrollo de la comunidad a las situaciones urbanas hay que hacer estudios --

cuidadosos debido a las circunstancias especiales que se dan en las comunidades urbanas. Por ejemplo, la situación de hacinamiento en barriadas insalubres; la población y la ocupación son más heterogéneas; existe una mayor movilidad, pues se ha de recorrer mayor distancia para ir a trabajar, etc. A diferencia de otros casos, en que existen ya soluciones tradicionales para los problemas, en las comunidades urbanas es probable que cundan la inseguridad y la confusión en cuanto a la índole de las circunstancias existentes. También puede ser más fácil suponer que los problemas sólo puedan resolverse por intervención del gobierno local y de esferas superiores de gobierno, lo que produce despreocupación de los problemas comunales.

Esto significa que el desarrollo de la comunidad urbana es tarea difícil. La barriada insalubre sigue siendo -- el producto de la apatía, colectiva e individual, que frena toda aplicación eficaz de los recursos, locales o exteriores. La labor de provocar cambios en la barriada basándose en la voluntad de sus habitantes sigue siendo importante -- para el proceso de desarrollo de la comunidad. Puede suceder que la barriada sea la unidad más eficaz de acción local para acometer el saneamiento y evitar que se formen de nuevo barrios insalubres; para iniciar actividades de capacitación y de educación cívico-social; y promover las organizaciones cívicas.

La constante migración de los habitantes de las comunidades rurales a las urbanas y el rápido aumento que se prevé en nuestras ciudades, especialmente en San Salvador, se hace urgente prestar toda la atención necesaria al plan regulador y a la labor de desarrollo de la comunidad urbana sobre las bases y conceptos que hemos expresado en párrafos anteriores.

Capítulo II

Reforma Jurídico- Política

1) Institucionalización de la Planificación Municipal

Planificación Municipal. Ideas Generales

La serie de conceptos e ideas que presentamos en el - capítulo anterior especialmente lo referente al proceso de planificación en términos generales, nos permiten contar - con la base suficiente para analizar la planificación muni- cipal en relación a la situación del Municipio y a las fun- ciones del mismo.

En párrafos anteriores de esta tesis hemos conocido - las diversas corrientes de los estudiosos en materia munici- pal, y así, encontramos a los legalistas profesando un po- sitivismo jurídico y un centralismo administrativo, que -- les permite llegar a la conclusión de que el Municipio es una creación del Estado; contrariamente a tal postura, la escuela sociológica enarbola el principio de que el Munici- pio es un cuerpo social con todas las características de - una comunidad y con las facultades naturales que le permi- ten resolver los problemas y las necesidades de sus respec- tivas jurisdicciones. Tal corriente es a la que nos adheri- mos y la cual hemos pretendido fundamentar en el desarro- llo del trabajo.

Con tales bases, el Municipio juega un papel de pri- mer orden en el desarrollo económico y social del país y - de allí su importancia de planificar la acción y desarro- llo del mismo. La planificación resulta indispensable en -

el gobierno municipal y no es cierto que ésta sea patrimonio exclusivo de los gobiernos centrales. Las circunstancias actuales exigen que los gobiernos municipales formulen sistemáticamente planes de desarrollo integral de corto, mediano o largo plazo, con lo que logran unidad y previsión en su acción de gobierno y encaminan sus gestiones hacia la realización de labores positivas.

Esto requiere la existencia de órganos especializados en materia de planificación, con todo el personal técnico adecuado cuya función primordial sea la de asesorar a los funcionarios ejecutivos y legislativos en la formulación y ejecución de sus programas, quedando desde luego las decisiones finales a los órganos o personas que poseen la autoridad política. La planificación municipal debe cubrir todas las funciones y labores municipales, incluyendo los aspectos de la planificación urbana.

La planificación municipal la enfocamos en tres aspectos fundamentales:

a) Elaboración de un programa integral de la labor municipal en todos sus órdenes, en el cual existan programas específicos de actividades, servicios y obras;

b) Ordenamiento del crecimiento urbano de la ciudad, mediante la elaboración de planes reguladores que cuenten con todos los medios de carácter legal y administrativo -- que les permitan su eficaz resolución;

c) Coordinación de todos los programas y proyectos.

Para el desarrollo de tales aspectos, las funciones -- que las oficinas de planificación deben llevar adelante, se tienen que ajustar a las concepciones del proceso de planificación

ficación a que nos hemos referido en el capítulo anterior, en cuanto a sus principios, procedimientos y realización de etapas.

La política nacional en el campo del desarrollo económico y social deben establecer el marco en el cual se formulen las políticas generales del Municipio. Esto desde -- luego, sin atentar a la autonomía municipal, pues el Municipio puede modificarlas, darles mayor precisión y estudiarlas en detalle, tomando en consideración la idiosincrasia, peculiaridades y realidad de los ambientes regionales y locales en que les corresponde actuar.

a) Planificación Administrativa.

Actualmente las administraciones municipales confrontan graves problemas debido a la carencia de recursos de orden técnico y financiero, los que se les agravan por los altos índices de crecimiento demográfico y de inmigración urbana, fenómeno típico en nuestro país. La insuficiencia de los servicios municipales, las deficiencias de los servicios de transporte y comunicación, los problemas de vivienda, agua potable, electricidad, servicios industriales, agobian a la casi totalidad de nuestras ciudades.

Estos factores hacen que la administración municipal se recrudezca en sus problemas y de la urgencia de fortalecer en todos los países los recursos financieros y técnicos de los Municipios.

La planificación municipal en el campo administrativo llega a producir programas de mejoramiento de capital a -- largo plazo; un amplio plan de la ciudad para guiar su crecimiento y desarrollo; emisión de reglamentos y políticas formales que informen las acciones del gobierno municipal presente y futuro.

La planificación municipal en el campo administrativo es un proceso continuo que incluye:

1o.) Planes formales que se elaboran para determinar acciones futuras;

2o.) Ajuste constante de los planes para que se conformen a las situaciones cambiantes que a su paso encuentran.

Así vemos dos esferas de fuerzas:

a) Dirección y programación de las actividades, servicios y obras, que una Municipalidad está realizando y que debe realizar;

b) La planificación de procedimientos que busque el control de cómo se van a ejecutar y cómo se están ejecutando.

Todo el proceso de planificación en la forma indicada, es base para instituir economías de operación, una buena estructura administrativa, procedimientos simplificados y operaciones de suave flujo, condiciones básicas para que la administración municipal sea económica y eficiente.

Fiel a todos estos conceptos y principios expresados, debe buscarse una descentralización de funciones y dar una responsabilidad efectiva a los funcionarios municipales, -vistos los efectos contraproducentes que trae la centralización administrativa.

b) Planificación Urbana

La planificación física urbana es parte de la planificación municipal integral, y los concedores de la materia

dicen que el fin de ésta es lograr el máximo disfrute de la vida urbana mediante un ordenamiento armónico y funcional de los distintos componentes físicos con que cuenta -- una ciudad, tales como áreas residenciales, áreas de trabajo, áreas comerciales, transportes, áreas educacionales, salud, etc. Según los técnicos en dicha materia los medios e instrumentos principales de la planificación física son los siguientes:

1o) Plan regulador que determine la zonificación en la ciudad, y su estructura de organización. Debe comprender también disposiciones relativas a la ubicación y al carácter de ciertos elementos tales como, escuelas, hospitales, recreaciones, etc.

2o) Elaboración de programas de inversión de capital y de mejoras, que expresen las obras públicas que se van a realizar en un período determinado y que estén en armonía con el plan regulador;

3o) Los instrumentos de carácter legal en materia de zonificación, lotificación y edificación.

El tercer aspecto de la planificación municipal, referente a la coordinación de programas y proyectos es una de las más importantes y de mayor exigencia en el proceso de planificación. No sólo es coordinar todos los proyectos, sino integrar en el tiempo y en el lugar la ejecución de las obras y programas.

Ubicación y Organización Interna de los Organismos de Planificación.

Los elementos que llegan a institucionalizar un sistema de planificación -- legitimidad, organización, jerarquía,

sistematización, actividad, continuidad y coordinación— que enunciados en la primera parte pueden dividirse en dos grupos principales: 1o. Ubicación y organización de los organismos de planificación. 2o. Relaciones internas y externas de la planificación municipal.

La legitimación, la organización y la jerarquización del proceso de planificación, influyen conjuntamente, tanto en la ubicación como en la organización interna de las oficinas municipales de planificación. La legislación legitimadora del sistema de planificación no sólo establece rá su carácter y sus poderes, sino que también fijará las pautas a seguirse en su organización y jerarquización. La ubicación que se le dé a la planificación en el gobierno municipal reflejará más directamente la jerarquía que se le concede, mientras que el tipo y la forma de la organización de su oficina determinarán el sistema, el alcance y la calidad de la planificación. Los Municipios deben gozar de la facultad de establecer, por derecho propio, su sistema de planificación.

La ubicación de la función de la planificación en la administración municipal debe establecerse en el lugar -- donde radique la máxima autoridad del Municipio.

En los gobiernos municipales se tiende a conservar — una mayor y más activa participación del Concejo Municipal, debido principalmente a una mayor vivencia y familiariza— ción con los problemas locales y al carácter relativamente más sencillo de estos últimos.

En nuestro sistema existe generalmente un Concejo de— liberante y un ejecutivo unipersonal. Bajo este sistema se presume una distribución y balance del poder entre los dos

poderes, mientras que, bajo sus dos modalidades especiales -de Alcalde fuerte o de Alcalde débil- se establece -- una más clara relación de autoridad máxima. Volviendo al -- caso más típico, el Alcalde suele contar, especialmente en los Municipios grandes y medianos, con un aparato administrativo bajo su control, que le otorga la primacía en el -- poder.

En los sistemas de gobierno por Comisión como en el -- de Gerente o Administrador Municipal, el poder radica en -- el Concejo Municipal aún cuando, en el último caso, el responsable directo de la administración sea el gerente. Igualmente sucede en el caso del Alcalde débil.

Como se ha visto, los organismos de planificación municipal se pueden ubicar en el Poder Ejecutivo en el Poder Legislativo Municipal, o con carácter semi-independiente -- de ambos, como se hace en muchas ciudades de los Estados -- Unidos, aunque usualmente con muy poco éxito. Estos intentos de desvincular la planificación de los problemas de la "politiquería" local dándoles poderes para tomar decisio-- nes, no han tenido mayores oportunidades de éxito por es-- tar marginados al poder municipal. Solamente en carácter -- asesor de las autoridades municipales tienen las comisio-- nes locales semi-independientes de planificación, valor e-- fectivo.

Los organismos de planificación deben responder pri-- mordialmente al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo; todo depende, repetimos, de cuál sustente la máxima autori-- dad. Cuando el Alcalde goza de los poderes principales, el organismo de planificación debe estar directamente bajo su control, asesorándolo en la formulación de los planes y -- coordinando su gestión. Aún así, el organismo de planificación municipal debe guardar una estrecha relación y colaboración con el Consejo o Asamblea deliberante.

En el caso que el Concejo Municipal sea la autoridad máxima, la oficina de planificación debe responder y asesorar directamente a este cuerpo. Si existe un gerente municipal este organismo administrativamente puede estar bajo su supervisión, pero esto no modifica lo relativo a la responsabilidad final.

Volviendo al sistema en que los Alcaldes sustentan el poder máximo, pero no son electos ni por el pueblo ni por el Concejo Municipal y que por ser nombrados por el Poder Ejecutivo del nivel superior están exentos de responsabilidad política directa para con la comunidad, nos sentimos -- predispuestos a recomendar, por consideraciones éticas, -- que se viole la regla que hemos indicado y la oficina de planificación responda al Legislativo municipal. Pero estamos conscientes que esta posición puede no ser realista y que no fructifique. Mejor quizás sería erradicar el mal de democratizando el sistema de elección.

La ubicación que hemos propuesto para la planificación municipal destaca el carácter consultivo de los organismos de planificación, asegura el control de los planificadores por los representantes públicos y fortalece la coordinación democrática entre los poderes públicos municipales -- principales.

Usualmente la oficina de planificación constará de una coordinación y un equipo técnico y administrativo, excepto en las ciudades pequeñas y los Municipios de lento desarrollo en donde una sola persona puede realizar totalmente la función consultiva. La dirección de la oficina al nivel municipal debe ser, a nuestro juicio, unipersonal aún cuando exista una comisión de ciudadanos asesorando directamente a la oficina y a las autoridades municipales. Una dirección colegiada no parece ser aconsejable por las inherentes

dilaciones en el sistema y porque los problemas con que se enfrenta no son de tanta complejidad como para necesitar un cuerpo técnico y normativo intermedio.

Los Municipios pobres que no ameritan tan siquiera -- una persona para su oficina de planificación, nos parece -- que la solución es crear organismos de planificación inter municipales que ofrezcan, entre otros, este servicio.

En cualquier caso, las oficinas municipales de planificación deben estar bien organizadas administrativamente y contar con personal idóneo. Toda ayuda en préstamos para obras municipales debe estar condicionada a la existencia de un buen sistema de planificación municipal, así también es obvio que éste no podrá organizarse, si a los Municipios medianos y pequeños no se les provee asistencia técnica y, quizás, financiera, por organismos nacionales o internacio nales.

Relaciones de la Planificación Municipal.

En nuestro país, solamente la Municipalidad de San -- Salvador cuenta con una oficina de Planificación, cuestión que representa el primer ensayo sobre tal punto. Dicho organismo está a cargo de un Secretario Ejecutivo, quien cuena con el personal técnico y administrativo necesario. Se encuentra ubicado como organismo inmediato asesor del Al-- calde y del Concejo Municipal.

Los Municipios importantes como Santa Ana, San Mi--- guel, Ahuacuapán, Sonsonate, deben ir estudiando la fórmula de crear su oficina de planificación. En cuanto al resto de los Municipios, debe existir una oficina de planificación intermunicipal, adscrita a la Financiera Municipal.

La sistematización implica en lo interno el establecer relaciones estrechas de consulta y trabajo conjunto -- con los departamentos municipales.

En la elaboración de planes y programas hay que buscar los conocimientos más especializados de los Departamentos y Secciones del Municipio; por ejemplo, los departamentos de Contabilidad y Tesorería, cooperan en la elaboración del presupuesto; el de Ingeniería en las obras públicas, etc.

Debe formalizarse relaciones con el Alcalde y Concejo Municipal. El Alcalde deberá considerar a la oficina de -- planificación como su mano derecha, ya que es su principal y más eficaz fuente de asesoramiento. La oficina de planificación deberá ganarse también el apoyo y respeto del Concejo Municipal, manteniéndolo debidamente informado de los trabajos que se realizan y sobre los planes futuros.

Las relaciones internas deben propender por una activa y continua colaboración de todos los grupos arriba mencionados, los cuales deben sentirse partes integrantes y -- no accesorios del proceso. La participación debe ser inteligente, basada en la mejor información disponible y cubrir las diversas etapas del proceso.

Las relaciones externas de la planificación municipal son influidas por los elementos institucionalizantes arriba mencionados. Los dos sectores con que se concierne principalmente son: la ciudadanía en general y los organismos de planificación en los niveles superiores.

Al igual que horizontalmente se realiza en el plano -- municipal, hay que sistematizar verticalmente las relaciones de consulta y trabajo conjunto con los organismos ---

superiores de similar función para establecer formalmente un sistema de flujo recíproco de información, planes e ideas. La planificación regional y nacional no puede mantenerse al margen de los problemas y las particularidades locales. Tampoco puede la planificación municipal operar en el vacío sin directrices superiores o en contra de éstas. La incomprensión cabal de esta realidad es, desgraciadamente, un mal en la mayor parte de los sistemas de planificación existentes. Su corrección debe estimularse cuanto antes.

Con buena voluntad, discernimiento de la necesidad de que el sistema cubra todos los niveles y sectores, y con sentido de responsabilidad política, no debe haber dificultad en sistematizar los procedimientos de consulta y trabajo conjunto. Hay que evitar que los entes autónomos se marginen o no presten toda su colaboración al proceso de planificación. Su poderío económico y superioridad técnica a veces los induce a no ofrecer la debida atención y colaboración a la planificación municipal, lo cual no es recomendable y sí perjudicial.

Las relaciones externas de las oficinas municipales de planificación deben también apoyarse en la activa, continua y coordinada co-participación con las entidades de planificación de otras instituciones. Estos elementos deben también manifestarse en las relaciones con la comunidad general.

Recapitulación

1.- La planificación es función sistemática de elaborar los programas del gobierno y proceder a su ejecución y acción.

2.- La planificación es un proceso continuo que debe cubrir todos los niveles político-administrativos y examinar racional e integralmente los diversos sectores y factores concurrentes en la administración.

3.- El carácter eminentemente político de la planificación parece innegable, aún cuando se reconozca su asesoramiento técnico.

4.- Por institucionalización se entiende la participación de todos los niveles y sectores de la administración en el proceso de planificación en una forma legitimizada, organizada, jerarquizada, sistematizada, activa, continua y coordinada.

5.- Deben ubicarse donde resida el poder verdadero de tomar decisiones.

6.- Al nivel nacional debe existir una oficina central encargada de la dirección y coordinación del planeamiento global e integral del desarrollo nacional, siendo ésta suplementada por oficinas de planificación especializadas en los Ministerios o Secretarías y en los entes y corporaciones autónomas del Estado, las cuales deben ser independientes de las unidades con responsabilidades operacionales de cada organismo y directamente responsables al jefe de la entidad correspondiente.

7.- En las reformas tributarias que se proponen para nuestros países se debe proveer un poder impositivo municipal más equitativo en relación con sus responsabilidades públicas.

8.- Deben fortalecerse la administración, el financiamiento y la planificación municipal.

9.- La ubicación de la función de la planificación en la administración municipal debe establecerse, inmediata a la máxima autoridad municipal: en el Alcalde o en el Concejo Municipal, según sea el caso.

10.- Las oficinas municipales de planificación deben estar bien organizadas administrativamente y contar con -- personal técnico y administrativo idóneo. Los Municipios -- medianos y pequeños necesitan asistencia técnica y finan-- ciera para su gestión de planificación.

11.- Las oficinas de planificación municipal deben es tablecer relaciones estrechas de consulta y trabajo conjun to con otras entidades municipales y con las oficinas de -- planificación de niveles superiores.

12.- Entre todos los niveles y los sectores interesa-- dos en la planificación debe existir una sistemática, acti va, continua y coordinada colaboración.

13.- El tema de la institucionalización de la planifi-- cación municipal lamentablemente, no ha recibido todo el -- estudio que merece.

2) Coordinación de la Planificación Nacional y Local

El desarrollo del país debe obedecer a una planifica-- ción convenientemente dirigida y los planes parciales de -- entes menores, deben encuadrar perfectamente en la general del Estado.

El Salvador está haciendo un esfuerzo valioso y cons-- tructivo por planificar su desarrollo, cuyos resultados se espera obtener dentro de muy breve plazo.

El proceso de desarrollo municipal debe estar enmarcado dentro de un concepto nacional que ya se está propagando a todo lo largo y ancho de nuestra geografía y que es el resultado de la toma de conciencia de la problemática y de la estrategia del desarrollo nacional así como del papel fundamental que en éste, deben jugar las fuerzas locales al tomar en sus propias manos la búsqueda de soluciones y la contribución que a las mismas pueden aportar. El desarrollo nacional debe ser considerado como una empresa de todos, en la que por igual se asume la responsabilidad de impulsar y contribuir en la medida de nuestras capacidades para forjar un país económicamente fuerte y socialmente justo. Se deben conjugar nuestras propias experiencias con el aporte que da la sociedad para crear un marco institucional que permita a otros, dentro de sus posibilidades, realizar experiencias similares. Este concepto es aplicable tanto a los individuos como a la colectividad y a las diversas regiones que integran el país.

La necesaria conjunción de experiencias y de esfuerzos propios es un signo democrático. La imagen del gobierno paternalista de quien todo se espera, está siendo sustituida por un concepto de responsabilidad compartida en el cual, el asumir un deber es requisito previo al alegato del derecho que se tiene.

Es indudable que en los últimos años América Latina se ha visto en la necesidad de racionalizar su proceso de cambio social, o sea que se encuentra entre la alternativa de seguir creciendo desequilibradamente o llevar un proceso equilibrado de cambio, a través de la utilización de métodos específicos que permitan una mejor utilización de los recursos. En este caso, se habla de un sistema de planificación integral, el cual no sólo se ocupará de orientar y programar la conducta económica de una sociedad, sino

que tratará de guiar en forma constructiva el desarrollo social de la misma.

Un sistema de planificación a nivel nacional sólo no tiene ningún sentido y es necesario complementarlo con planes a los niveles regional, municipal y local. En el nivel nacional se elaboran los planes global y sectorial. Desde este último punto de vista, la planificación constituye el método por medio del cual los diferentes sectores componentes de la estructura productiva, reciben un tratamiento adecuado a través de proyectos específicos por medio de los cuales lograrán metas macroeconómicas de consumo, inversión, importación y exportación.

Como enlace entre la planificación de tipo general y los niveles locales se encuentran los planes tendientes al desarrollo de áreas geográficas determinadas, o sea, la planificación regional.

La planificación municipal a su vez, reviste una gran importancia, ya que los niveles locales del sistema están representados por núcleos de población concentrados en comunidades, las cuales, al agruparse, constituyen las Municipalidades. Se precisa formular programas municipales y evaluar las metas realizadas, proceso que debe ser continuo en la labor edilicia.

Otro punto que cabe mencionar al hablar de la responsabilidad del Municipio y de la propia comunidad en un sistema de planificación bien estructurado, es el hecho de que las metas proyectadas en términos macroeconómicos, son llevadas a cabo en el nivel local, es decir que las metas globales de comportamiento económico son realizadas en ese nivel. De allí la importancia de la participación consciente de las Municipalidades y de la comunidad en la realización de los planes. Sin esta participación real, racional

por parte de todo un país, es imposible que las metas se cumplan en el tiempo previsto y la única forma de que se participe conscientemente, es llevando esas metas al conocimiento de las comunidades en las cuales el esfuerzo de sus habitantes, permitirá el logro de los objetivos contemplados en los respectivos planes. Esta es una labor que -- compete a las Municipalidades con el asesoramiento técnico de un programa de desarrollo comunal. Por lo tanto, la técnica de planificación debe ser llevada a todos los niveles.

Pero como ya se ha señalado, un sistema de planificación a nivel nacional y regional no tendría sentido si no se le complementase con planes de nivel municipal y local. El Municipio como expresión de las diferentes comunidades que lo forman está llamado a desempeñar un papel muy importante dentro de un sistema de planificación, ya que a través de los canales bidireccionales que se establezcan debe llevar a niveles regionales y hasta el nacional los problemas que afectan a las colectividades, así como las soluciones a los mismos, con el fin de lograr una mejor distribución del ingreso y una mayor justicia social. Corresponde al Municipio movilizar los recursos locales y ayudar en la promoción de los recursos humanos de los cuales son ellos su máxima expresión. Cada una de las Municipalidades debe preparar racionalmente sus planes de desarrollo, pero no en forma aislada, sino integrados a los planes regionales que a su vez forman parte de los planes nacionales. Actualmente, el Municipio es casi un ente aislado de los otros Municipios y de la región a la cual pertenece. No obstante, se debe lograr una verdadera transformación socio-económica de las comunidades que lo integran. Es necesario coordinar los esfuerzos de los Municipios para lograr un mayor rendimiento de sus recursos, una mejor utilización de la capacidad humana y evitar gastos innecesarios o una duplicación de los mismos, que es igual. Para lograr esto, es necesario

capacitar técnicamente a los municipes, con el fin de que puedan desempeñar con idoneidad el papel importante que -- les corresponde dentro del desarrollo integral del país.

Una limitación para el logro del desarrollo del Municipio y su incorporación definitiva a la vida nacional lo constituye la escasa capacidad económica de las Municipalidades, la que podría ser incrementada si se aprovecharan -- racionalmente los recursos locales disponibles en benefi-- cio de las mismas comunidades. Se ha señalado ya, que el - desarrollo de la Municipalidad no debe ser considerado como algo aislado, sino que debe formar parte del desarrollo integral del país. Para ello será necesario crear las condiciones propicias para alcanzar ese desarrollo. Como ya - se ha dicho, no es la baja capacidad económica el único -- factor limitativo en el desarrollo de las Municipalidades. Igual o mayor importancia tienen factores tales como: la - falta de capacitación de los Municipes, la ausencia de bue nos sistemas de administración municipal, la no utilización de aquellos instrumentos que puedan influir en el incremento de las finanzas municipales y la poca utilización de -- los recursos humanos. Factor de primordial importancia para alcanzar las metas establecidas para el desarrollo muni cipal lo constituye el propio deseo de las colectividades de lograr el desarrollo de su región y la activa participación que ellas tengan en este proceso. La participación di recta de las comunidades es básica para que un país alcance su desarrollo integral.

El crecimiento económico requiere de ciertas condicio nes para producirse o por lo menos para actuar eficiente-- mente. Esto quiere decir que los aspectos económicos y socia les del desarrollo tienen que estar vinculados de alguna manera para lograr la máxima eficiencia en la utilización de los recursos de que dispone una sociedad. La pobla-

ción tiene que asumir ciertas actitudes indispensables para el despegue de la economía, ya que de la participación activa de los grupos más amplios de la población depende, en última instancia, el éxito de cualquier programa de desarrollo.

3) Presupuesto Municipal

El presupuesto tiene que concebirse como un programa de acción expresado en números y como un aspecto importante de la planificación municipal. El presupuesto se observa desde el punto de vista de los programas de funcionamiento y de los programas de inversión.

Además de lo anterior, constituye elemento fundamental en la administración municipal e indispensable en las primeras fases del proceso de planificación.

Es indiscutible que para orientar por senderos de prosperidad una administración, se hace necesario pensar en su reforma y obtenida ésta, se derivan sus propias funciones. Se debe comenzar por la organización interna de las actividades municipales y como complemento de éstas, en el ramo fiscal, implantar el sistema de "PRESUPUESTO POR PROGRAMA", en virtud de que los presupuestos municipales que hasta la fecha se aplican en los Municipios, no responden a una exacta clarificación de la acción municipal, es decir, no reflejan objetivamente los programas de trabajo e inversión a que está sujeta la administración.

Por tal circunstancia, es evidente que tratándose de una reforma administrativa se impone la reforma presupuestaria, por lo que debe usarse una nueva técnica en su elaboración y formulación, que represente un intento de realización y sistematización de las actividades de las alcaldías

municipales; en base de estimación y no de manera precisa por carecerse de los instrumentos adecuados como son registros, antecedentes, censos y estadísticas relativos a la materia.

De consiguiente, debe estimarse que la ejecución del presupuesto por programas es en principio una experiencia básica y útil, para la concepción de la nueva técnica y preparación en nuevos ejercicios económicos de un documento ajustado a la realidad, en lo que se refiere a metas, costos y eficiencia.

Se deben buscar básicamente los objetivos siguientes:

- a) Dotar de un instrumento guía de trabajo y orientación a las alcaldías municipales, de acuerdo con los propósitos de realización a metas de logros que se han asignado en dicho presupuesto;
- b) Contar con medios de referencia básicos para ejercer un control durante el año de su ejecución de los progresos que se operen en la administración, evaluar los logros obtenidos, tales como eficiencias presupuestarias y costos reales de la administración;
- c) Evaluación del desarrollo positivo del progreso de la ciudad; y,
- d) Poder con ello rendir al pueblo una información que se caracterice por sus conceptos positivos, los que en cualquier momento puedan ser demostrados objetivamente.

Características del Sistema.

El presupuesto es una presentación sistematizada de las acciones que cumplirán las Municipalidades, de las metas en función base del trabajo y por último el costo de ejecución de cada una de ellas.

El fundamento del sistema es agrupación de las distintas acciones que cumplen los organismos en categorías de unidades programáticas -que comprende- programas, sub-programas, actividades, etc., las cuales al ser presupuestas pueda apreciarse el volumen de requerimientos financieros, de material y de personal necesario que tendrá que vincularse a las metas de realizaciones físicas y de volúmenes de trabajo de cada programa, etc., con lo que se obtiene la individualización responsable de su ejecución.

El presupuesto por programa permite conocer qué acciones desarrollará el gobierno municipal, en qué magnitud -- las pretende cumplir, su costo y cuál es el organismo responsable de su ejecución. Para tal fin, en el reparto de actividades, como puede apreciarse, se identifican dentro de cada una de ellas las unidades ejecutoras.

Clasificación

La funcionalidad de las Municipalidades. Desde el -- punto de vista real de sus resultados, están obligadas a la prestación de servicios y a la creación de nuevos bienes de capital para la comunidad, o la adquisición de medios para el mejoramiento de servicios establecidos y por lo tanto, los programas presupuestos a la prestación de servicios se denominan dentro del presupuesto general, -- "PROGRAMA DE FUNCIONAMIENTO" y por su parte los que contribuyen a la formación de bienes de capital se denominan "PROGRAMAS DE INVERSION".

La clasificación común dentro del nuevo sistema de -- presupuesto se perceptúa en programas, sub-programas y actividades o proyectos. Esta clasificación es básica dentro del sistema por cuanto que guiará la ejecución de la labor municipal con metas determinadas.

Puede aceptarse además la clasificación económica; su objetivo es prestar información útil al Concejo que tiene que tomar decisiones de política local administrativa que tienden a la afectación de las disponibilidades en cuanto a la acción de sus ingresos.

Y por último debe aceptarse la clasificación funcional como un complemento de la presentación presupuestaria a través del cual se muestra la orientación del volumen total de gastos municipales en cada uno de los campos funcionales de acción del sector público.

Como todo presupuesto, comprende de tres secciones -- principales:

- a) Ingresos;
- b) Egresos del Fondo común, específicos fiscales; y,
- c) Disposiciones generales.

4) Estructura Jurídica Municipal

En páginas anteriores se ha expresado la necesidad ¹ realizar cambios fundamentales en todo nuestro sistema de vida y desde luego, en el campo municipal.

En lo que hemos dado en llamar proceso de cambio, juega un papel de primera importancia el otorgarle al Municipio una nueva base jurídica, que le permita contar con los instrumentos legales requeridos para iniciar su desarrollo.

En el acápite de la estructura institucional y política del Municipio salvadoreño, hicimos un análisis de las disposiciones constitucionales que norman la vida municipal y de las leyes secundarias. Nuestras leyes secundarias adolecen de graves omisiones en la esfera municipal y crean una órbita imprecisa de derechos y obligaciones. Por otra parte, existe una variedad de disposiciones y reglamentos legales que inciden en la vida jurídica del Municipio, los cuales producen un desorden en la legislación municipal y una desarmonía de la misma.

Conforme nuestra Constitución Política, la ley secundaria determinará los Alcaldes de las Municipalidades, la percepción de sus rentas, tasas e impuestos; la coordinación de las funciones propias de las Corporaciones Municipales; la cooperación entre éstas y otras entidades de derecho público así como sus relaciones de colaboración y respeto mutuo con el gobierno de la República. Algunos de los puntos mencionados los comprenden en una forma muy vaga e imprecisa y otros, ni siquiera los mencionan o regulan.

El ordenamiento jurídico debe encuadrarse en la propia naturaleza del ente que pretende regular, lo que implica reconocer la realidad social del mismo, pues de lo contrario resulta artificioso y no recoge los elementos básicos que le permitan ordenar en debida forma, el campo de las actividades del ente que está regulando. De acuerdo a tales ideas y habiendo expuesto en el curso de esta tesis la corriente sociológica y siendo el Municipio un cuerpo -

social intermedio entre el individuo y el Estado, que por su propia naturaleza es autónomo; necesariamente la ley - que lo regula, tiene que reconocer la realidad histórica, sociológica y política de los Municipios y hacer efectiva la autonomía en los campos administrativo y económico.

El Estado debe guardar un equilibrio entre los elementos que integran su vida orgánica, en los cuales se encuentra el Municipio, sostén y fundamento esencial del mismo - y que le precede a su propia existencia. Sobre tales criterios el Estado debe proteger, promover y fomentar el desarrollo de los gobiernos municipales para revitalizar sus - fuentes las cuales convergen a solidificar el sentimiento nacional y la propia estructura estatal.

Con tales ideas y con el objeto de alcanzar el espíritu plasmado en nuestra Constitución Política para lograr - que el Municipio se incorpore en el proceso de cambio que tiene que producir las reformas requeridas para el desarrollo económico y social, se precisa de que cuente con la base legal suficiente que venga a desarrollar tales principios.

Para esta nueva legislación municipal a la que denominaremos Código Municipal, proponemos el siguiente esquema:

ANTEPROYECTO DEL CODIGO MUNICIPAL

LIBRO PRIMERO

CAPITULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Puntos que regulará:

- a) Concepto Sociológico
- b) Concepto Jurídico
- c) Concepto Autonomía
- d) Concepto Autonomía Progresiva

CAPITULO II

DE LOS HABITANTES DE LAS
DEMARCAIONES MUNICIPALES

CAPITULO III

DEL GOBIERNO LOCAL

- Sección I
Del Concejo Municipal
- Sección II
Del Alcalde Municipal
- Sección III
Del Síndico y Regidores

Puntos que regulará:

- a) Integración
- b) Como se integra
- c) Atribuciones del Concejo
- d) Atribuciones del Alcalde
- e) Atribuciones del Síndico
- f) Atribuciones del Regidor
- g) Atribuciones de Alcaldes Auxiliares

TITULO I

DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

CAPITULO I

DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO II

DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO III

DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES

TITULO II

DEL REGIMEN
ADMINISTRATIVO

Sección "A"
Selección de Personal

Sección "B"
Derechos, Deberes y
Atribuciones

Sección "C"
Promociones Permutas
y Traslados

Sección "D"
Régimen Disciplinario

CAPITULO I

DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Sección "I"
De los ingresos Ordina-
rios

Sección II
De los Ingresos Ex--
traordinarios

Sección III
De la Recaudación

TITULO III

DEL REGIMEN
HACENDARIO

CAPITULO II

DEL PRESUPUESTO

CAPITULO III

TESORERIA

CAPITULO IV

CONTABILIDAD

CAPITULO V

CONTROL- FISCALIZACION

CAPITULO I

DISPOSICIONES-GENERALES

CAPITULO II

HIGIENE Y SALUBRIDAD

Sección "A"
Del Servicio Sanitario

Sección "B"
Mercados

Sección "C"
Cementerios

Sección "D"
Servicio de Ganadería

TITULO IV

DEL REGI-
MEN DE --
SERVICIOS

CAPITULO III

CULTURA

CAPITULO IV

TRANSPORTES

CAPITULO V
DEL REGIMEN DE POLICIA

CAPITULO VI
DEL ALUMBRADO PUBLICO

LIBRO SEGUNDO
DERECHO PUNITIVO MUNICIPAL

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENEFALES SOBRE LAS
FALTAS Y LAS PERSONAS RESPONSABLES

CAPITULO I

De las faltas y de las circunstancias
modificativas de la responsabilidad

CAPITULO II

De las personas responsables por faltas

Sección "A"
Particulares

Sección "B"

Funcionarios y Emplea-
dos

TITULO SEGUNDO
DE LAS SANCIONES

CAPITULO I

De los Particulares

Sección "A"
Del Arresto
Sección "B"
De las Multas
Sección "C"
Reparación de Daños
Sección "D"
Otras Sanciones

CAPITULO II

De los Empleados y Funcionarios
Municipales

Sección "A"
Amonestaciones
Sección "B"
Multas
Sección "C"
Descuentos y Reintegros
Sección "D"
Suspensiones
Sección "E"
Postergación de Ascenso
Sección "F"
Rebaja de Categoría
Sección "G"
Despido o Destitución

ESQUEMA DEL DERECHO PROCESAL EN
EL PROYECTO DE CODIGO MUNICIPAL

LIBRO TERCERO

DE LOS PROCEDIMIENTOS MUNICIPALES

TITULO I
**DISPOSICIONES
GENERALES**

CAPITULO I
JURISDICCION Y COMPETENCIA

CAPITULO II
DE LAS CLASES DE DILIGENCIAS

CAPITULO III
DE LAS RESOLUCIONES

CAPITULO IV
DE LAS PRUEBAS

CAPITULO V
DE LOS PLAZOS

CAPITULO VI
DE LOS TRIBUNALES Y SU COMPOSICION

TITULO II
DEL PROCEDI-
MIENTO ORIGI
NARIO

CAPITULO I
DILIGENCIAS VARIAS

CAPITULO II
PROCEDIMIENTO GUBERNATIVO

CAPITULO III
PROCEDIMIENTO SUMARIO

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

TITULO III
DEL PROCEDI-
MIENTO DERI-
VADO

CAPITULO I
DEL RECURSO DE MODIFICACION Y RENOVACION

CAPITULO II
DEL RECURSO DE REVISION

CAPITULO III
DEL RECURSO DE APELACION

TITULO IV
DE LA JURISDIC
CION VOLUNTA--
RIA

CAPITULO I

DILIGENCIAS DE IDENTIDAD

CAPITULO II

ESTADO CIVIL SUBSIDIARIO

CAPITULO III

CALIFICACION DEL DISENSO MATRIMONIAL

CAPITULO IV

DILIGENCIAS DE SEGUNDAS NUPCIAS

CAPITULO V

AUTENTICACION DE ACTOS Y CONTRATOS

La explicación del esquema anterior sería objeto de una tesis por lo amplio y detallado de las materias que se pretenden regular. Pero con la sola presentación del mismo se informa la idea que sobre el particular tenemos.

A lo largo de esta tesis hemos expuesto los cambios que deben tener las acciones municipales, los cuales indiscutiblemente tienen que ser objeto de una regulación de carácter legal; y por otra parte, creemos haber dejado clara la orientación doctrinaria y de carácter filosófico que debe inspirar a la nueva legislación municipal.

Cabe sí, indicar ciertas ideas generales, no expresadas anteriormente en cuanto al procedimiento administrativo municipal en esta nueva legislación.

Para regular los procedimientos administrativos municipales, es conveniente tener en cuenta el concepto de autonomía municipal, sus alcances, la práctica realizada en ese sentido; las clases de trámites y diligencias que normalmente están a cargo de las Municipalidades, clasificándolas por su origen y por la forma de proceder; los recursos de que disponen las personas en quienes inciden o repercuten las decisiones municipales, para lograr su modificación o su anulación y, finalmente, los organismos encargados de resolver en primera instancia y conocer en segunda de esas decisiones.

En ese orden de ideas, la autonomía municipal en la práctica no ha tenido una plena efectividad, ya que las decisiones municipales han estado y siguen supeditadas al criterio de funcionarios del Poder Ejecutivo. La autonomía administrativa municipal implica la facultad de poder resolver sus asuntos con independencia de los Poderes del Estado.

Parecería que esto dejaría indefensos a los afectados por cualquier decisión municipal, pero debe recordarse que queda abierta la vía para hacer uso del recurso de amparo constitucional.

Por el estado actual de democracia incipiente, no conviene cambiar de manera radical el sistema practicado, por una absoluta autonomía, en la cual los vecinos de los Municipios pudieran participar directamente en el manejo de los asuntos de su comunidad, pero una legislación, en estos momentos, debe tender a plasmar de manera progresiva el establecimiento de esa autonomía administrativa.

Por las razones anteriores, es recomendable eliminar en lo posible la hegemonía que el Poder Ejecutivo ha ejercido sobre las Municipalidades.

El criterio general que debe informar los procedimientos en el Código Municipal es el de uniformar los trámites, ofreciendo las características de facilidad y rapidez, evitando así la multiplicidad y los trámites engorrosos e innecesarios.

El Código Municipal debe ser un instrumento jurídico manejable, que permita a empleados y particulares poder -- consultarlo sin dificultades y ser una guía práctica en -- sus problemas.

La normatividad procesal municipal debe enfocar aquellas diligencias que normalmente le corresponden y han sido de su jurisdicción, dando oportunidad a otras que en el futuro, por imposición de las necesidades, puedan ser de su atribución. Los objetos que por leyes especiales le --- sean confiados y que por su naturaleza propia requieran -- trámites también especiales, deberá ser la ley comitente -- la que se los señale, teniendo prioridad sobre los generales que establezca el Código.

No es conveniente que en la elaboración del Código Municipal se agoten todos los detalles referentes a las actividades y procedimientos que le competen a las Municipalidades, ya que esto conduce a la rigidez del estatismo, --- siendo un obstáculo para la adecuación a las necesidades -- del momento que se viva, además implica una constante revisión para adaptarlo por medio de reformas parciales que, -- en definitiva, le harían perder la unidad de contenido y -- armonía que podría tener.

Si se toma en cuenta que las Alcaldías tienen diferente índice de trabajo y organización proporcional a la comunidad a que pertenecen; que las necesidades varían en relación a la zona geográfica de ubicación; que no todas, sino la gran minoría, podrían tener acceso a las fuentes de asesoría técnica inmediata, no podría adoptarse en el Código sistemas generales esquemáticos de aplicación insoslayable. Las normas del Código Municipal deben contener principios de carácter general, que den una pauta para la organización y funcionamiento de todas las Municipalidades, cualquiera que sea su categoría. Teniendo por base los principios generales que debe contener el Código, debe asignarse la actividad reglamentaria para los Concejos Municipales, que responda a las necesidades y condiciones propias a su comunidad.

En las Alcaldías de organización compleja, se puede disponer de medios idóneos para la atención y solución de sus problemas y actividades, por eso es recomendable que en ellas se disponga de una Sección Jurídica que se encargue, entre otras cosas, de la sustanciación de las diligencias municipales y donde no sea posible, puede encomendarse a la Secretaría con alguna intervención del Síndico. Las diligencias de resolución inmediata siempre deben confiarse a la Secretaría.

Respecto a las pruebas debe seguirse el criterio del Código de Procedimientos Civiles, con intervención de los interesados cuando la ley lo establezca y en la forma que lo prevea. En las diligencias de resolución inmediata se adoptará la que lleve al señor Alcalde suficiente persuasión para poder resolver; estas decisiones por su naturaleza no deben dar lugar a recurso alguno. Los informes de jefes de departamento o los documentos de que se disponga a la orden de la Alcaldía pueden ser instrumento suficiente para resolver.

Las diligencias que normalmente corresponden a las Alcaldías se originan por gestión de empleados y funcionarios o por impulsos de los particulares.

Las diligencias originadas por empleados y funcionarios se reducen a solicitudes de permisos y licencias o justificaciones de posibles faltas en el servicio y a la imposición de sanciones.

De origen privado son las diligencias con objeto de manifestar una inconformidad a una decisión municipal con el fin de lograr una reconsideración encaminada a modificarla o revocarla; las que pretenden obtener licencia o autorización para realizar alguna actividad; las que conducen a la imposición de sanciones por infracción a los reglamentos de policía o de inobservancia de las disposiciones tarifarias; las que pretenden que el Alcalde interponga su fé pública administrativa.

Según la clase de procedimiento que se adopte en las diligencias de conocimiento municipal, estas podrían ser:

- a) Trámite de resolución inmediata;
- b) Procedimiento Gubernativo;
- c) Juicio Sumario; y,
- d) Trámite Especial.

Las de resolución inmediata serían aquellas que basta con cualquier medio de prueba que lleve suficiente persuasión al Alcalde para que pueda decidir, y su fallo no daría lugar a recurso alguno.

El procedimiento Gubernativo es el privativo de las Alcaldías y es al que en general pueden someterse todas las diligencias municipales presentes y las que puedan presentarse en el futuro.

Juicio Sumario es el que el Código de Instrucción Criminal señala para el juzgamiento de las infracciones a los Reglamentos de Policía y que los Alcaldes conocen a prevención con los jueces de paz.

Trámites Especiales serían aquellos que establecen las leyes especiales para los asuntos que les someten a los Alcaldes como: Titulación de Predios, Pronto y Eficaz Auxilio, etc.

Siguiendo el criterio de conocimiento de los vecinos, de registro de vecindad y tratarse de asuntos no litigiosos, sino más bien de jurisdicción voluntaria, conviene someter a conocimiento de los Alcaldes, aquellas diligencias que tengan por objeto la identidad de las personas o lo relativo con su estado civil, además todos los aspectos que se relacionen con ello y que no impliquen disputa de intereses. Para estas diligencias puede adoptarse el procedimiento gubernativo o establecer uno nuevo especial para esas tramitaciones. Este aspecto podrá ser objeto de regulación en el Código Municipal o de una Ley Especial, lo que ya quedaría contemplado en la redacción del Código Municipal.

Los recursos originados por inconformidad, son una garantía para la administración de justicia; sin embargo, en beneficio de ella misma y del aspecto administrativo general, hay decisiones que no puede dárseles la oportunidad de recurrirse.

En general, los recursos que se estiman conveniente contemplar, son los de modificación y revocación de las de ci si o ne s del Alcalde, recurso que se interpondría ante él y que el mismo conocería y resolvería; revisión de las de ci si o ne s del Alcalde, el que se interpondría ante el mismo funcionario para que conociere el Concejo Municipal con ex cl u sión del Alcalde que falló; apelación de las re s o l u c i o n e s del Concejo Municipal ante un tribunal netamente de -- ex tr a c c i o n municipal y como complemento de todos ellos, el Recurso de Hecho por falta de admisión de cualquiera de -- los recursos anteriores que se interpondrían ante el trib u n a l que debería conocer del recurso negado. En estas con d i c i o n e s, los procedimientos pueden ser: originarios, los -- que pretenden obtener una primera decisión; derivados, los que implican una decisión en base a la ya obtenida.

De la manera dicha, el Alcalde conocería en Primera - Instancia; en revisión el Concejo Municipal y en apelación el Tribunal Municipal de Apelaciones.

El Tribunal Municipal de Apelaciones podrá ser único para todo el país, o bien uno par cada una de las zonas - geográficas. Estaría constituido por tres miembros: un -- Presidente, que debe ser Abogado, con no menos de cinco - años de ejercicio profesional y con alguna preparación es pe ci a l en asuntos administrativos; dos vocales, uno que - sería una persona con larga experiencia en el Ramo Munici pal y otro que tuviera estudios en el país o en el ex tr a n j e r o sobre administración pública; además el personal ne ce s a r i o necesario para el cumplimiento de sus funciones.

La duración de sus cargos sería por un máximo de --- tres años, sin lugar a la reelección, remociones no simul tá ne as, sino con int er va l o s de un año para evitar la lle ga da de miembros nuevos en su totalidad lo que ocasionaría

serios inconvenientes. El problema se presentaría en la de terminación del período para los miembros del primer tribunal; los que lleguen a sustituir a otro por cualquier causa, sería por el resto del tiempo que le hacía falta al -- sustituido.

Respecto del nombramiento de los miembros, puede adoptarse el sistema de elección en ASAMBLEA DE MUNICIPALIDADES. Estas pueden ser generales por zonas o parciales por departamentos, para que en este último caso, decidan los - Alcaldes Jefes de Distrito.

Los gastos de financiamiento de este Tribunal sí es - un problema que necesita un estudio a fondo; como primera solución se propone que sea por aporte de las Municipalidades el que podría representar un porcentaje de sus ingresos. El presupuesto de gastos sería elaborado por el Tribunal y aprobado en Asamblea de Jefes de Distrito. Esto para evitar molestias a todos los Alcaldes y por considerar suficiente informados a los citados.

Un Reglamento regularía todas las actividades y funcionamiento.

Capítulo III

Reforma Financiera

1) Movilización e Inversión de Recursos Municipales

La movilización de los recursos de orden interno, con el objeto de mejorar los servicios públicos y en general -

la situación de las comunidades, debe ocupar lugar de importancia en la labor municipal.

La medida de movilizar los recursos internos llegan a representar una contribución que desde luego no satisface el grueso de la necesidad, pero sí representa un medio para aminorarlas. Esto implica el llevar adelante una política económica-financiera de los gobiernos locales que movilicen recursos, los cuales se destinen al desarrollo local e implica realizar las siguientes medidas:

a) Análisis del régimen tributario del país, a fin de que exista una mejor repartición de las fuentes fiscales de los distintos niveles de gobierno, es decir entre el gobierno central y el gobierno local.

La distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno es una consecuencia de la distribución adecuada de funciones. Del alcance y de la urgencia de las funciones asignadas a cada nivel de gobierno, depende la distribución de recursos que permitan el cumplimiento de tales funciones. Sin embargo, no se puede pensar en la supremacía absoluta de las funciones de un nivel de gobierno sobre las de otro. Hay una multitud de funciones que interdependientemente deben cumplirse al mismo tiempo y es por esta razón, que no se debe considerar que las funciones de los gobiernos centrales son fundamentalmente más importantes que las de los gobiernos locales, las unas son complemento de las otras.

No es posible pensar en la supremacía de un nivel sobre el otro, pues existen funciones que se cumplen al mismo tiempo, por lo que no se puede considerar que son más importantes las del gobierno central, ya que las unas son complemento de las otras.

b) Adoptar una reglamentación legal en el campo económico y financiero del Municipio y la que rige las relaciones de éste con otras entidades, que resulte eficaz, equitativa e instrumento ágil de ejecución.

c) Elaborar programas de inversión en que participen decididamente aportes locales y la colaboración de los vecinos del lugar.

d) Conceder facilidades y buscar las fórmulas adecuadas para que las Municipalidades cuenten con fuentes de crédito en el campo nacional e internacional.

e) Aceptar criterios políticos que impidan la creación de nuevos Municipios, con el objeto de eliminar el problema del micro-municipio.

2) Tarifa de Arbitrios

El proceso de cambio se proyecta sobre todos los elementos de la estructura municipal, por lo que no se puede perder de vista lo referente al sistema tributario vigente. Para ello se debe realizar un exhaustivo estudio que con justicia y equidad considere los intereses del contribuyente y las necesidades de la comunidad, para que en perfecto equilibrio de ambas partes, se haga viable el desarrollo y progreso social del Municipio Salvadoreño.

Los sistemas de imposición municipal presentan en términos generales las siguientes fuentes tradicionales de ingreso:

a) Impuesto sobre actividades económicas realizadas en el ámbito del Municipio, basándose especialmente en los activos de las empresas;

b) Impuestos por el goce temporal del mercado en tiempos de fiestas;

c) Impuestos por actividades económicas realizadas en vías y lugares públicos;

d) Impuestos sobre espectáculos públicos, sorteos, rifas, etc.;

e) Impuestos sobre construcción y ornato de la ciu---dad;

f) Tasas y derechos por servicios municipales presta---dos a la comunidad;

g) Contribuciones por licencias, matrículas y permi---sos;

h) Multas.

Para elaborar un nuevo sistema de imposición municipal sobre la base de una justicia tributaria, se hace necesario determinar cuáles son las actividades gravables, sus características, elaborándose para tal efecto, un listado de -- las distintas actividades económicas que se realizan en el Municipio con sus correspondientes informes sobre tipos -- de negociación, activos y utilidades y, además, de los servicios municipales necesarios a la comunidad y sus posi---bles radios de acción. .

Del estudio y análisis de las informaciones obteni---das, se pueden establecer las tarifas respectivas en cada rubro, las cuales deben lograr la aplicación de los si---guientes principios:

a) Justicia tributaria. .

La administración municipal debe ser costeada por todos los habitantes del Municipio quienes disfrutan de las ventajas ofrecidas por el mismo, pero su aportación a ese costo debe ser condicionada a su capacidad contributiva.

b) Suficiencia de los Ingresos.

El aumento e incremento constante de los servicios - provoca insuficiencia en los ingresos, para atender satisfactoriamente la labor municipal. Esto último nos hace -- plantear la necesidad de darle flexibilidad a las tablas impositivas, para adecuarlas a las necesidades presentes y permitirles su desenvolvimiento a necesidades futuras.

Las nuevas tarifas deben establecer la contribución municipal, considerando tanto fines extrafiscales, como - fines fiscales propiamente de consecución de fondos para cumplir con las necesidades colectivas. Pero en tanto persiga recaudación de fondos, procura que todo ciudadano -- con aptitud tributaria, contribuya al Municipio y lo ha-- ga, de acuerdo con su capacidad económica.

En cuanto a los fines extrafiscales, se pueden citar entre otros, el de conseguir por conducto de la tributa-- ción, un mínimum de ornato en la ciudad, regular las actividades económicas, y en general, a ordenar en algún gra-- do, el crecimiento y desarrollo de las comunidades.

c) Tres rubros municipales: Impuestos, tasas o derechos y otras contribuciones.

Impuestos sobre: Agricultura, explotación de minas y canteras, industria, construcción, electricidad, gas, ---

vapor y agua, comercio, bancos, casas inversionistas, --- transporte, almacenaje y comunicaciones, servicios prestados por el sector privado y sobre actividades económicas - que merecen tratamiento especial, así como también un renglón impositivo con la finalidad de asegurar indirectamente un mínimo de ornato a la ciudad.

Tasas o Derechos: A los tradicionales servicios municipales de alumbrado, mercados, aseo, etc., es necesario - destacar la aparición de los servicios de fumigación, desmonte y limpieza de solares urbanos, construcción y reparación de aceras, pintura de fachadas, cercados de solares - urbanos, etc. que vienen a ser medios directos, a falta de los indirectos -impuestos- sobre ornato, para regular el - ornato de la ciudad.

En otras contribuciones aparecen: licencias, permisos, matrículas e inscripciones; instrumentos que permiten a la Municipalidad accionar sobre actividades varias que - están exigiendo alguna regulación en beneficio de la ciudad: rifas, realizaciones, coheterías, explotación de tra-ganíqueles, etc.

Por política económica, las tablas impositivas municipales buscarán en un principio incrementar considerablemente sus ingresos, realizando una tarea de carácter promocional, estableciéndose a la vez el sistema y los medios adecuados para que en el futuro se puedan mejorar sensiblemente las condiciones económicas de las Municipalidades.

Para hacer esto posible, sin causar serios problemas, se requiere:

a) Generalizar la imposición a fin de que todos los - habitantes contribuyan al sostenimiento de la administración municipal y al progreso de la comunidad;

b) Que los servicios municipales sean autofinancia---bles;

c) Que el Gobierno Central deje a la Municipalidad -- los rubros de ingresos y las obligaciones de ciertos servicios locales;

d) Que las dependencias oficiales, semi-oficiales y - autónomas, contribuyan por los servicios municipales que - reciban;

e) Que se establezcan intereses y multas, de tal manera que el Municipio pueda hacer efectivos los impuestos y tasas.

Con estas bases se pueden preparar las tarifas de arbitrios municipales y resultan justas, pues gravan equitativamente la capacidad económica de los contribuyentes, aumentando el aporte de los que tienen más y disminuyendo -- considerablemente los impuestos a todos los pequeños comerciantes e industriales. También se debe buscar, que representen un medio para regular el desarrollo de las mismas - comprensiones municipales.

Con tales ideas, se les otorga a las Municipalidades los instrumentos que les permitirán resolver los problemas socio-económicos de sus jurisdicciones y bases para el verdadadero fortalecimiento económico, conforme a una política democrática ajustada a procesos técnicos, justos y adecuados.

3) Aumento de Fondos a Través de Medidas Municipales

Para tratar de iniciar la búsqueda de soluciones a -- los problemas municipales, deben de buscarse medidas que -

les permitan aumentar sus recursos y efectuar un uso más racional de sus fondos. Entre dichas medidas presentamos las siguientes:

a) Elaborar estudios que perfeccionen la organización contable y los métodos de trabajo que en dicho campo se realizan;

b) Elaboración de un catastro de sus respectivas comprensiones, a fin de que represente un instrumento en la imposición de los Municipios y la fiscalización de los mismos;

c) Considerar el impuesto a las ventas, al nivel del minorista, como una fuente potencial de recursos;

d) Buscar fórmulas de mejorar los sistemas de recaudación y fiscalización de los ingresos municipales;

e) Perfeccionamiento de las actividades presupuestales y contables;

f) Adopción del sistema pro-mejoras locales, en sus tablas de arbitrios municipales.

Las obras públicas que los gobiernos municipales emprenden, tienen como resultado un beneficio considerable para los propietarios de bienes inmuebles cercanos a las mismas y es justo que los gobiernos locales establezcan para tales propietarios, la llamada cuota pro-mejoras locales.

g) Contar con una política en cuanto a la adquisición de terrenos por parte de la Municipalidad, con el objeto - de que se reduzcan los futuros gastos en obras y servicios;

h) El impuesto a la propiedad inmobiliaria es una --- fuente natural de recursos para los gobiernos locales, ya que la base del impuesto es fácilmente localizable dentro de cada jurisdicción; constituyen las propiedades inmue--- bles bienes de mucha mayor importancia que cualesquiera -- otros utilizables con fines tributarios y, pueden por tan- to, producir ingresos fiscales estables;

i) Elaborar continuamente censos comerciales en sus - respectivas jurisdicciones;

j) Fijar normas que tiendan a establecer una escala - de prioridades para las obras municipales, luchando por e- vitar la realización de obras suntuarias y las que resul-- ten improductivas desde el punto de vista económico;

k) Estudiar fórmulas tendientes a lograr una partici- pación económica de los ciudadanos y despertar el interés de éstos en las obras comunales;

l) Promover el desarrollo de sociedades de fomento, - fundaciones, cooperativas, instituciones de servicio, etc. que se dedican al desarrollo de obras.

4) Instituto de Fomento Municipal

El enfoque de la estructura financiera analizada en - el capítulo correspondiente del Título anterior, nos plan- tea de inmediato la necesidad de que los Municipios dispon

gan de una institución especializada, capaz de darles asistencia técnica y basar el otorgamiento del crédito en estudios de factibilidad, que describan el destino del crédito y analicen las posibilidades económicas y capacidad de pago de las Municipalidades. En definitiva las Municipalidades del país, o mejor dicho las comunidades, necesitan de tantos servicios, que sólo una agencia especializada puede reunir suficientes recursos financieros y humanos del país o del extranjero, para colocarlos en función comunitaria.

Estas ideas nos llevan a considerar la creación de un Instituto Financiero Municipal, con objetivos bien definidos dentro de una mentalidad nacional y en el que colaboren, para su constitución, el Gobierno Central y los Municipios.

La creación de tal institución especializada, que pueda servir eficientemente a las Municipalidades para que éstas puedan obtener las siguientes ventajas:

a) Servicios bancarios de depósito a la vista, para el manejo de sus fondos municipales;

b) Obtener préstamos a corto plazo para cubrir déficits presupuestarios;

c) Recibir asistencia técnica en lo administrativo, - en la evaluación y preparación de programas, así como proyectos de promoción y servicio a sus comunidades;

d) Obtener créditos a largo plazo para emprender obras de gran envergadura;

e) Poder buscar avales en préstamos y administración de bienes y obligaciones;

f) Tener la oportunidad de aprovechar líneas de crédito, ya sean de carácter nacional o internacional;

g) Obtener ciertos servicios y prerrogativas, hasta - llegar incluso a percibir dividendos y aumentos de sus patrimonios por su participación como accionistas de la institución, etc.

La asistencia técnica dada por esta institución, es - quizás el mayor servicio que puede prestar a las Municipalidades. Todo crédito indiscutiblemente tendrá que tener a asistencia técnica pero se debe de buscar que en el Instituto exista un departamento que agrupe profesionales y expertos en distintos campos, los cuales asesoren y colaboren - con las Municipalidades en la solución de sus problemas, - tanto en el campo administrativo, fiscal, legal, técnico y financiero. Esta asistencia dará a la larga resultados magníficos y desde luego aumentará las esferas de acción de - los Municipios.

En materia de fiscalización de una institución de tal naturaleza, **creemos** que deben intervenir los siguientes organismos: una auditoría interna, esto es, de la propia institución; la Oficina de Inspección de Bancos y Sociedades Mercantiles; y la Corte de Cuentas de la República.

Con tal institución, las Municipalidades lograrán una mayor autonomía en el campo administrativo y económico y - por otra parte la oportunidad de lograr beneficios de fuentes internacionales, pues tal institución sirve de enlace entre los Municipios y las instituciones financieras de carácter internacional.

Finalmente cabe mencionar que el Ministerio del Interior elaboró un Proyecto de Ley, el cual se aprobó en fecha

reciente por la Asamblea Legislativa y se espera en un término breve que inicie sus actividades la Financiera Municipal. El intento es plausible y las disposiciones legales - existentes, son en su mayoría ajustadas a toda técnica financiera, pero lamentablemente existen algunas que atentan directamente contra la autonomía municipal.

Capítulo IV

Reforma Administrativa

1) Nueva Organización Administrativa

Es lógico pensar que en todo gobierno local existe en su acción un aspecto de suyo importante: el trabajo administrativo a desempeñar. Para que las Municipalidades cumplan con sus funciones en forma satisfactoria y con ello - se beneficie la comunidad, se precisa que se organicen adecuadamente en su aspecto administrativo. Si los servicios locales van a ser administrados tanto democrática como eficientemente, es necesario que se planifique la organización, coordinación y control de la maquinaria administrativa.

Los problemas de los gobiernos locales son y seguirán siendo muy complejos y diversos en el campo administrativo y en la actualidad se encuentran en un verdadero caos y la ausencia de toda técnica en su organización. Frente a tal situación se necesita un cambio radical e inmediato frente a esas caducas estructuras administrativas y para ello existe el imperativo de planificar la reforma administrativa

de manera integral. Sobre tal base, se impone el estudio detallado, sereno y objetivo de la situación existente para poder indicar el diagnóstico adecuado, y en tal base, iniciar la reforma que implica la incorporación de nuevos sistemas, técnicos y prácticos, que le permitan a las Municipalidades y a sus funcionarios, desempeñarse en forma eficiente.

La planificación municipal en dicho campo, produce -- programas de mejoramiento de capital a largo plazo, o un -- amplio plan de la ciudad para guiar el crecimiento y desarrollo de las directivas, reglamentos administrativos o políticas formales que informan las acciones del gobierno municipal, presentes y futuras.

En el campo de la planificación e investigación administrativa, trabajamos en dos esferas de esfuerzos: a) Dirección y programación de la planificación que trata de -- los servicios que una Municipalidad debe prestar y que está prestando; b) La planificación de procedimientos que -- busca el control de la manera cómo se va a ejecutar y cómo se está ejecutando. En cuanto al primer aspecto, se tienen que formular programas y políticas bases mediante un estudio de la situación existente; en lo concerniente al numeral b), se refiere a la estructura administrativa que se va a implantar la división del trabajo, la metodología del sistema y la rutina o procedimientos administrativos que se van a desarrollar, los cuales son indispensables para -- llevar a cabo los programas planificados.

Con tales conceptos, nos permitimos formular ciertos puntos concretos que deben tratar de lograrse a través de la reforma administrativa:

a) Efectuar revisiones periódicas en la administrac*ión* municipal de las disposiciones de carácter legal y de todos los sistemas y procedimientos que se aplican, en relación con los resultados que se obtengan y las actitudes por parte de las comunidades. Dicha revisión periódica es base para introducir la reforma necesaria y mejorar las técnicas que se están utilizando;

b) Realizar una campaña en los funcionarios y empleados municipales para producir en su conciencia la convicción de que su misión no debe concretarse simplemente a colaborar en las funciones de la administración municipal, sino a que es un servidor de la comunidad y a que está participando en labores de beneficio común;

c) Los integrantes de los órganos municipales, deben convertirse en agentes que promuevan la actividad comunal, tratando de lograr la participación individual y colectiva de los miembros de su comprensión municipal;

d) Mantener una campaña orientada para que las Universidades, Colegios, Asociaciones de Profesionales, Asociaciones de Municipios, impartan cursos y charlas en cuanto a las técnicas y principios de las administraciones municipales.

El sistema debe de producir en el campo práctico los resultados siguientes:

a) División práctica y técnica de su trabajo y la responsabilidad;

b) Selección mediante criterios de orden técnico del personal ejecutivo;

c) Acción rápida y simplificación de los trámites

d) Disminución de errores en los resultados del trabajo;

e) Adoptar una nomenclatura uniforme para la denominación de las divisiones y subdivisiones de la estructura administrativa, lo mismo de sus funciones;

f) Adoptar un sistema de coordinación general de todas las divisiones y subdivisiones entre sí, y con la autoridad máxima; es decir, establecer relaciones verticales y horizontales.

2) Administración para el Desarrollo Local

La reforma administrativa que en el Capítulo anterior hemos expuesto, bajo las ideas y criterios expresados debe de encaminarse con el objetivo único de ser y representar el medio eficaz para el desarrollo del gobierno local.

La administración municipal para el desarrollo local, representa el mecanismo por el cuál se llevan adelante las tareas que se encomiendan al Municipio. En tal sentido que el proceso de cambio debe de contar con este medio de operación a través del cuál van a realizar las tareas requeridas para producir el cambio. La administración para el desarrollo local se tiene que expresar en organismos e instituciones administrativas, en las cuales exista el elemento humano integrado por los funcionarios y empleados que de acuerdo con la organización que se establezca y conforme a las técnicas, procedimientos y recursos materiales y financieros puestos a su disposición, encaminen sus esfuerzos y cumplan lo que se les ha encomendado.

Tales conceptos nos plantean la necesidad de integrar la planificación municipal al sistema de planificación nacional y municipal que permita a ésta ser un medio eficaz del proceso de desarrollo. Para lograr tal objetivo básicamente la situación se encuentra en dos factores importantes: 1o. Elemento humano; y 2o. Organización técnica.

El primer factor será objeto del numeral siguiente -- del presente capítulo y el segundo, engloba el problema -- de la organización y de la técnica que exija, para adaptar la administración municipal a la necesidad de una política de desarrollo social y económico. El producir una organización para el desarrollo local, no es fácil, como lo demuestran los lentos resultados obtenidos en algunos países de América latina, a pesar de los esfuerzos que con tal fin -- han llevado adelante. Asimismo no se trata de promulgar leyes o decretos, copiar estructuras existentes en otros países e injertar organizaciones a nuestro ambiente, sino que es preferible estudiar la reforma a la luz de las instituciones arraigadas en nuestra historia y expresadas en nuestra idiosincracia, lo que implica asimilar tales elementos y utilizarlos adecuadamente en el cambio administrativo.

3) Administración de Personal

Se requiere un profundo cambio de actitud y verdadera revolución mental, y esto es posible cuando el elemento humano se siente comprendido en un esfuerzo conjunto orientado a servir a la comunidad. Esto exige a su vez, que se -- tengan adecuados conocimientos y comprensión con respecto a dichos fines y que participen activamente en el proceso. De tal manera que no sólo se trata de construir una superestructura que venga a determinar objetivos, los que posteriormente llegan a la administración general por las instrucciones que imparten los superiores. No es posible la --

imposición de la planificación desde arriba, porque produce la resistencia de quienes deben ejecutar las órdenes.

Es necesaria pues la existencia de una organización -- que ejecute la transmisión de ideas, informaciones y decisiones entre el alto nivel ejecutivo y las unidades inferiores de operación, convirtiéndose en una corriente continua en ambas direcciones.

Otro problema que confronta el elemento humano, es el de que consideran al burócrata como aquél que sin cumplir una función verdaderamente útil vive de los impuestos que paga el pueblo. Esto además de otras razones se debe a que nuestras administraciones locales han dado muestras de inficiencia a la vez que sus funcionarios adquieren una actitud indiferente frente a las personas que deben atender.

Por eso es indispensable por medio de divulgación general, una toma de conciencia en escala nacional acerca -- del papel del Municipio y de la responsabilidad de su administración en el cumplimiento de sus funciones.

Otro problema que afronta el elemento humano es lo relativo a las remuneraciones y a la posibilidad de ascensos.

Es fundamental crear un sistema en que haya igualdad tanto en lo que se refiere a la retribución que por sus -- servicios obtienen los empleados como en relación a la situación en que se encuentra frente al sector privado. Asimismo es necesario un sistema de incentivos que se materialice la recompensa significa un ascenso y finalmente, es -- necesario crear mecanismos jurídicos de premios y castigos.

La realidad actual presenta los siguientes puntos:

a) Los sueldos son inferiores a los del sector privado.

b) Han existido ventajas parciales por determinados grupos, obtenidas al amparo de coyunturas políticas ocasionales, amistad y compadrazgo.

c) Las oportunidades de promoción se encuentran limitadas y los ascensos son poco frecuentes y se otorgan por antigüedad, amistad con los jefes o por simple presión política.

La situación actual ha llegado a desarrollar un clima de indiferencia y de falta de espíritu de cooperación y única y exclusivamente se resignan a esperar el aliciente de la jubilación. Tal situación nos lleva a concluir la necesidad evidente de una legislación de servicio civil en la esfera municipal, que venga a crear la carrera civil y administrativa, la cual tiene que estar inspirada bajo los siguientes puntos:

a) Igualdad de remuneraciones para quienes cumplen -- las mismas funciones;

b) Libertad de trasladar el personal entre departamentos y secciones, con la consiguiente ampliación de posibilidad de ascenso;

c) Objetividad en los procesos de selección y promoción, elaborando mecanismos adecuados que tomen en consideración el mérito como antecedente básico;

d) Posibilidad de asignación más racional y flexible de los recursos humanos a los programas de mayor prioridad

transfiriéndolos desde aquellos en que hay exceso de funciones, éste facilita dar una respuesta práctica a la crítica de la burocracia excesiva.

Será necesario además, establecer que el empleado municipal no es funcionario del gobierno local, sino servidor de su comunidad. Por lo que su labor y su permanencia no pueden estar condicionadas a los cambios políticos, y sólo así podrá la administración tener la continuidad en la acción que es indispensable para un conocimiento efectivo de la realidad y de las alternativas de solución de los problemas a que debe hacer frente el gobierno local. Pero es del caso agregar, que jamás se elimina la decisión al nivel político, se trata de dar a los responsables de la política las orientaciones más apropiadas para que dichas decisiones se tomen con los mejores antecedentes y con máximo de garantía de que los objetivos serán efectivamente cumplidos.

Finalmente hay que agregar que no puede haber reforma efectiva si no se atiende a las exigencias de capacidad -- sin el conocimiento de las técnicas administrativas en particular y si no se logra difundir una mayor comprensión -- del medio social.

B I B L I O G R A F I A

<u>Nombre del Libro</u>	<u>Autor</u>
Manual de Sociología	Armando Cuvillier
Derecho Administrativo	Carlos García Oviedo
Derecho Municipal	Alcides Greca
Tratado de Derecho Administrativo	Gascón y Marín
Teoría General del Estado	Carré de Malberg
Derecho Administrativo	Gabino Fraga
Introducción a la Sociología	Luis Recanses Siches
El Hombre y el Estado	Jacques Maritain
Humanismo Integral	Jacques Maritain
Principios de Régimen Municipal	Rafael Bielsa
Elementos de Derecho Administrativo	Royo Vilanova
Régimen Municipal de la Ciudad Moderna	Adolfo Posada
El Municipio	Francisco de la Garza
Historia de España	Rodríguez Codola
Tratado de Derecho Municipal	Clodomiro Zavalía
La Constitución Política de la Democracia Española	Luis Jiménez de Asúa
Historia del Derecho Español	Salvador Minguijún Adrián
Gobierno y Administración -- Municipal	Austin F. Macdonald
Reseña Histórica de la Villa de San Salvador	Rodolfo Barón Castro

Nombre del Libro

Autor

Principios de Derecho Público
y Constitucional

Maurice Hauriou

Memoria del II Seminario del
Caribe sobre Administración
Municipal (Maracaibo, Vene--
zuela, 14-19 de Noviembre/65)

Resoluciones y Ponencias del
X Congreso Interamericano de
Municipios (Louisville Kentuc
ky 1964)

Resoluciones del I Seminario -
sobre Administración Municipal
(Marzo 1964 - San Juan Puerto
Rico)

Digesto Constitucional Centro
Americano

Marco Tulio Zeledón

Estudios presentados en la Pri
mera Reunión del Comité Técni-
co Municipal Centro Americano
(Octubre 1966 - San Salvador)

Resoluciones y Ponencias del V
Congreso de Municipalidades --
(Mayo 1966 - San José, Costa -
Rica)

Cambio Social

Wilbert E. Moore

Revista Mensaje

Reformas Revolucionarias en
América Latina(No.123-Oct/63)

El Proceso del Desarrollo

Walt W. Rostow

Teoría y Estructura Sociales

Robert. K. Merton.