

072854

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
Y CIENCIAS SOCIALES



"REGIMEN MUNICIPAL. CONVENIENCIAS DEL PRINCIPIO  
DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION  
DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES"

TESIS PRESENTADA POR

TOMAS GUILLERMO LOPEZ

EN EL ACTO PUBLICO DE SU DOCTORAMIENTO

1 9 6 4

SAN SALVADOR, EL SALVADOR

C. A.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Dr. Fabio Castillo Figueroa

SECRETARIO GENERAL:

Dr. Mario Flores Macall

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. Roberto Lara Velado

SECRETARIO:

Dr. Manuel Atilio Hasbún

1 9 6 4

DEDICATORIA

A la memoria póstuma de:

GUADALUPE CONCEPCION FORTIS y  
ROSALIA LOPEZ VIUDA DE MENDOZA

A mis padres:

MIGUEL TOMAS LOPEZ  
LIDIA FORTIS DE LOPEZ y  
GERTRUDIS DE LOS ANGELES FORTIS

A mi esposa:

MYRIAM NINI IRAHETA QUINTANILLA DE LOPEZ

A mis hijos:

MARIA ALICIA, MIGUEL TOMAS, TOMAS GUILLERMO,  
GUADALUPE ROSALIA y ERLINDA MARISELA

A mis hermanos de sangre y de cariño:

OSCAR GERTRUDIS, MIGUEL ALFREDO, LUIS ROLANDO,  
LIDIA ALICIA y HUGO ALBERTO  
MARIA CARIDAD AVILA DE LOPEZ,  
MANUEL ANTONIO BARRIENTOS y MANUEL  
ALCIDES MARIN

REGIMEN MUNICIPAL.- CONVENIENCIAS DEL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

- CAPITULO PRIMERO: Origen del Municipio.- Sus causas.- Su desarrollo.-
- CAPITULO SEGUNDO: El Estado y el Municipio.- Administración Pública.- Principios de Centralización y Descentralización.-
- CAPITULO TERCERO: Régimen Municipal actual.- Su organización. Creación y Extinción de los Municipios.-
- CAPITULO CUARTO: Los Concejos Municipales.- Su elección.- Sistema actual.- Situación legal de los llamados Miembros Suplentes en los Concejos Municipales actuales.- La Soberanía.- La Democracia.- Diversos sistemas.- El Sufragio.- Razones a que obedece el principio de la Representación Proporcional.- Conveniencia de introducir el principio de la Representación Proporcional en la elección de los Concejos Municipales.-
- CAPITULO QUINTO: Los Concejos Municipales.- Sus funciones.- Su autonomía.- Tarifa de Arbitrios Municipales.- Su Patrimonio.- Control Fiscal.- Tienen iniciativa de Ley los Concejos Municipales?
- CAPITULO SEXTO: Conveniencia de una nueva Ley del Ramo Municipal.- Principios de sana Política Administrativa Municipal.-

## CAPITULO I

### ORIGEN DEL MUNICIPIO. SUS CAUSAS. SU DESARROLLO.-

El hombre es por naturaleza, social.- En la sociedad encuentra la - satisfacción de sus necesidades, así como también, a través de ella - realiza el comportamiento que le permite alcanzar sus más altos fines.-

No puede concebirse como el hombre aislado (estado de naturaleza) pueda satisfacer sus necesidades sociales, económicas, culturales y de cualquier otra índole.- En esa misma circunstancia, es imposible concebir como el hombre pueda realizar los valores morales y jurídicos. Para dar satisfacción a sus necesidades e instintos, el hombre necesita estar en sociedad. Asimismo, para poder alcanzar los valores morales y jurídicos, el hombre necesita realizar una conducta dentro de la sociedad.- Hugo Grocio, afirma que el hombre tiene un natural appetitus societatis.-

Investigaciones sociológicas e históricas están conformes en que - la sociedad, a través de todos los tiempos y en todos los lugares, es un fenómeno unido a la existencia del hombre.-

Por Sociedad Humana podemos entender, un vasto conjunto de seres - humanos, cada uno de los cuales posee un organismo psico-físico, biológicamente auto suficiente, pero dotados de muchos deseos y propósitos altos, que son imposibles satisfacer y lograr fuera de la vida colectiva. Una vez establecida la asociación con sus semejantes, la vida de cada individuo dentro del grupo, se convierte en una sucesión continua de actividades, en compañía de los demás individuos, destinadas a la - consecución del objeto de sus deseos y propósitos. Desde ese momento, se establecen relaciones entre ellos y el grupo mismo se convierte en el factor más importante para moldear sus voliciones, para controlar sus acciones y para proporcionarle la cultura en que nace y en la cual se educa.- ( 1 )

El anterior concepto concuerda con el dado por Giorgio del Vecchio, cual es, "un complejo de relaciones por las cuales varios seres individuales viven y obran conjuntamente, formando una nueva y superior unidad".-

Afirmamos que la Sociedad ha existido a través de todos los tiempos y en todos los lugares.- Corresponde ahora, analizar las formas originarias de su formación.-

La primer forma de sociedad es la familia. El hombre está dentro de ella por los lazos de la sangre. A este respecto, seremos escuetos y aceptamos tal principio.-

Originariamente, el elemento personal del Municipio debió formarse por la reunión de diversas familias unidas entre sí por los lazos de la consanguinidad y de la afinidad. El hombre al estar en familia, poco a poco va perdiendo su espíritu nómada y tratando de hacerse sedentario.- A medida que el grupo social crece, se hacen más difíciles los movimientos migratorios y el grupo trata de establecerse en un lugar fijo y determinado.- Algunas veces serán las condiciones geográficas, hidrográficas o climatológicas las que decidan al grupo a establecerse en determinado lugar.- Otras será el hecho de poder satisfacer por medio de la agricultura sus necesidades alimenticias y económicas.- En fin, son de diversa naturaleza, las circunstancias que determinan al cuerpo social

---

( 1 ) Earle E. Eubank.- Sociología.-

a radicarse en determinado lugar.- Así, nace el elemento territorial del Municipio.-

Las doctrinas que están conforme con lo expresado anteriormente, se agrupan bajo la denominación de doctrinas de origen natural del Municipio.- Todas están conformes en que el Municipio, como entidad sociológica es anterior al Estado.-

Pérez Botija afirma: "La familia se caracteriza porque descansa en la comunidad de sangre y el Municipio en las relaciones de vecindad.- No hay otra organización social que revista caracteres naturales tan profundos.- Es una realidad sociológica que se da en todas las épocas y edades, producto espontáneo de las condiciones demográficas, sobre todo de la concentración de la población".-

El Municipio, como institución, puede estudiarse bajo tres aspectos: Sociológico, Histórico y Jurídico.- ( 1 )

ASPECTO SOCIOLOGICO.-Afirmamos ya, que el elemento personal del Municipio se formó originariamente por la reunión de varias familias unidas entre sí por los vínculos de la consanguinidad y afinidad. Por otra parte, agregamos que el crecimiento del grupo familiar y social fué factor determinante para que el Municipio fuera adquiriendo uno de sus elementos, cual es: el territorio.- Este factor fué elegido en vista de múltiples circunstancias: geográficas, económicas, guerreras, etc.-

Esta institución suprafamiliar, con el transcurso del tiempo se va haciendo más numerosa.- El vínculo de la sangre comienza a diluirse.- La vida en común genera necesidades cuya satisfacción debe ser alcanzada por el esfuerzo colectivo.- Poco a poco se va adquiriendo por los miembros de esa comunidad la convicción de que ella tiene un fin específico: ser el círculo social donde se cumplen la generalidad de los fines de la vida humana (familiares, culturales, económicas, etc.) Se genera así el factor teleológico del Municipio.- Existe un verdadero espíritu municipal, que al municipio lo que el patriotismo a la Nación. Tal factor, llevado a sus extremos produce el localismo pueblerino, tan perjudicial al progreso de la comunidad.-

"Socialmente es un organismo, -y esfera de vida- suprafamiliar.- Su posición jerárquica es inferior a la del Estado.- Su existencia es anterior.- A menudo se ha formado independientemente del Estado y ha sobrevivido a los cambios experimentados por éste.- Nace por el impulso de las circunstancias. La comunidad de familias en un mismo lugar crea una serie de necesidades, que exigen satisfacción por un esfuerzo colectivo.- Son los problemas de sanidad, abastos, de vivienda, de circulación, de comunicaciones, de alumbrado, de limpieza, de cultura y hasta de hornato y esparcimiento, los que originan los servicios municipales, mediante los cuales la Administración pública provee al cumplimiento de los fines del municipio". ( 2 )

ASPECTO HISTORICO.- La expresión Municipio es de origen romano.- El municipio Romano poseía organización popular.- Era el pueblo congregado en asamblea quien designaba a sus representantes y gestores. La Lex Julia Municipalis (45 a. de J. C.) reguló la organización municipal romana.- Como antecedentes de esta ley pueden citarse los Concilia Plebis o sea las asambleas de la plebe, en donde se deliberaban y votaban las resoluciones llamadas plebiscitos.-

Tal Municipio constaba de órganos deliberantes y ejecutivos. La Curia era el cuerpo deliberante municipal.-- Sus miembros -decuriones- los designaba el pueblo, renovándose cada cinco años.-- Organos directivos eran los duunviros, los ediles, los cuestores, los censores y el defensor civitatis. Eran los primeros especie de Alcalde.-- Presidían - la Curia, dirigían la administración en general, velaban por la pureza y sinceridad electoral, enviaban representantes cerca del gobierno central o de otras ciudades, levantaban tropas y ejercían jurisdicción en lo civil y en lo criminal, atribuciones éstas que fueron perdiendo con el tiempo.--

Los ediles entendían de la policía urbana y de los espectáculos públicos.--

Los cuestores eran magistrados de categoría inferior que tenían a su cargo la custodia y gestión del tesoro municipal, ejerciendo a la vez ciertas funciones de vigilancia. -

El Censor, era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección del servicio de la moralidad pública.--

El defensor Civitatis era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra las demasías de la Curia y del Municipio y contra las de los funcionarios imperiales.--

Fueron los Municipios los medios que le permitieron al Imperio Romano lograr su unidad.--

La decadencia del Municipio Romano comienza con el establecimiento del cesarismo.-- El César se atribuye a sí mismo o a funcionarios de su nombramiento, las más importantes funciones que corresponden al Municipio.--

Los Romanos en España establecieron las siguientes categorías - de ciudades:

a-) Libres, que disfrutaban de vasta autonomía, conservando el derecho de legislar, quedando obligadas solamente a tributar a Roma.

b-) Estipendiarias, que vivían sometidas al pago de los correspondientes impuestos y a la acción autotitaria del gobernador romano.

c-) Colonias, esto es, circunscripciones fundadas por Roma, pobladas por sus ciudadanos, que gozaban en mayor o menor escala, del - civis romano.--

d-) Municipios, que eran las ciudades libres y federadas, a las cuales Roma concedía ciertos derechos de ciudadanía.-- Gozaban de amplia autonomía. Su condición era más favorable que la de las Colonias. Las Cives Municipales poseían, aunque incompleta, la ciudadanía.-- Participaban del jus comerciun y del jus comnubiun, pero no del jus sufragiun. Las Leyes Julia (90 a. de J. C.) y Plautia Papiria (89 a. de J.C.) concedieron el derecho de ciudadanía a toda Italia, gozando desde entonces el Municipio de la plena soberanía romana, que en tiempo de Caracalla se extendió a todo el Imperio.--

En España, los Municipios alcanzaron en los Siglos XI y XII su apogeo. Las magistraturas concejiles variaban según las poblaciones.-- Ordinariamente existían Alcaldes, -que en ciertos municipios se llamaba Justicia- encargados de la jurisdicción civil y criminal.-- Un Alguacil Mayor o Cabo de la Milicia; Regidores, en adecuada proporción a la importancia del Concejo; Jurados o Sesmeros, encargados de la Defen

sa de los ciudadanos contra los excesos de los Alcaldes y Fieles, que velaban por la observancia de las prescripciones de la Policia de Abastos.- La Libertad de los Concejos no excluía una prudente intervención de la Corona en ellos. La autoridad del Rey se acusaba con la existencia de un Magistrado o Gobernador Político y Militar, -sennior- que le representaba en el Concejo y velaba por la observancia de las leyes y conservación de los castillos y fortalezas, sin inmiscuirse en las atribuciones judiciales y económicas de los Alcaldes y Concejos. Los cargos concejiles se cubrían a veces por elección y otras, por insaculación. A mediados del Siglo XIII se inicia la decadencia municipal española. Los Municipios son intervenidos por la corona y pierden casi toda su autonomía.- Impera el principio de la centralización.-

Durante la época colonial, América estuvo sometida al derecho español.-

A la independencia del Ayuntamiento estaba formado así: un Alcalde, un Alférez Real, tres Regidores Sencillos, un Procurador Síndico, un Juez de Policía, un Fiel Ejecutor y un Escribano.- Tales Ayuntamientos desempeñaron importantes actividades políticas en el movimiento de la independencia de Centro América.-

Por Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de fecha 23 de Julio de 1823 se estableció que los Ayuntamientos se denominarían -Municipalidades.-

Continuaremos el estudio histórico del Municipio al referirnos a las diversas etapas constitucionales por las cuales ha atravesado el gobierno municipal.-

ASPECTO JURIDICO.- "Jurídicamente es el municipio un organismo subordinado al Estado.- Si bien tenga un substrato social propio, una existencia histórica anterior o al menos independiente de aquel y fines privativos, en el estado actual de Derecho Público no es posible reconocerle una existencia jurídica originaria.- En primer término, solo el Estado goza en la actualidad de la facultad de autoorganizarse.- Los municipios reciben su organización del Estado, -ya en la Constitución, ya en leyes especiales- como extremo inherente al régimen jurídico y político del país y cuando poseén un cierto poder de organización, es por concesión legal y expresa y dentro de ciertos límites.- En segundo lugar, únicamente el Estado posee un derecho originario de mando.- El derecho de mandar con potestad coercitiva lo reciben los Municipios del Estado y solo pueden ejercitarlo por su concesión y reconocimiento. Por lo demás, la posesión soberana del Estado le autoriza a intervenir en la vida local a efecto de salvaguardar los altos intereses y ordenaciones sociales en que el derecho descansa.- Una independencia municipal es jurídicamente imposible.- La esencia única e indivisa tanto de la personalidad como del poder del Estado, se opone a ella, por lo que en una u otra escala, el Estado ha de reservarse en la vida local - ciertas facultades de intervención." ( 1 )

La parte no puede existir sin el todo y solo en virtud de este existe.- Un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas hartos diversas.- Las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que orden jurídico, aún cuando condicionado por hechos naturales.- Se comprenden

---

( 1 ) Carlos García Oviedo- Derecho Administrativo.-

de que la prioridad temporal de esos hechos no autoriza a deducir ante la ideología jurídica que el Municipio haya sido (jurídicamente) anterior al Estado .- ( 2 )

El municipio existe con su personalidad, patrimonio y potestad, por voluntad del Estado.- Es este, quien jurídicamente lo ha hecho nacer.- Se trata simplemente, de la voluntad del Estado.-

---

( 2 ) Hans Kelsen- Teoría General del Estado

## CAPITULO II

## EL ESTADO Y EL MUNICIPIO.- ADMINISTRACION PUBLICA.- PRINCIPIOS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.-

Ya sabemos que el Derecho, como ciencia, se divide en Público y en Privado.- Tal división es de origen romano.- Para justificarla se han aducido numerosas teorías.- Son las principales:

1a.) Teoría Romana o del Interés en Juego.-

2a.) Teoría de la Naturaleza de la Relación.- La tesis de Roguin sirve para determinar la naturaleza de la relación.-

Numerosos autores niegan interés práctico a tal división, ya que todo Derecho es manifestación de la voluntad del Estado y por consiguiente es de naturaleza pública.- Otros afirman, que en última instancia al Estado corresponde determinar la naturaleza de la norma jurídica y que por consiguiente, dicha división no tiene interés práctico, sino político.-

DERECHO PUBLICO: Se subdivide en las siguientes disciplinas: Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Procesal y Derecho Laboral.-

DERECHO PRIVADO: Se subdivide en las siguientes disciplinas: Derecho Civil, Derecho Mercantil y Derecho Agrario.-

Desde el punto de vista de su ámbito territorial de validez el Derecho Público y el Derecho Privado pueden ser: Interno y Externo o Internacional.-

DERECHO ADMINISTRATIVO: Es la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la Administración Pública.- ( 1 )

DERECHO ADMINISTRATIVO: Es aquella rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado y de los organismos públicos entre sí y con los particulares, para el cumplimiento de sus fines administrativos. ( 2 )

DERECHO MUNICIPAL: Es la parte del Derecho Administrativo que regula la organización y funcionamiento de los Municipios, las relaciones de éste con el Estado y con otros organismos públicos y con los particulares y sus funciones específicas de administración local.-

La Administración Pública es definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.- ( 3 )

La administración pública es susceptible de ser considerada bajo dos aspectos: material y formal.-

(1) Eduardo García Maynes. Introducción al Estudio del Derecho

(2) Guillermo Varas C.- Derecho Administrativo.

(3) Santi Romano.- Curso de Derecho Administrativo.-

En el aspecto material, es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales (sea cual fuere el órgano - que la realice).-

En el aspecto formal, se entiende todo acto del Poder Ejecutivo (aún cuando tenga desde el punto de vista material, carácter diverso).-

Siendo la administración pública el núcleo principal del Derecho Administrativo, su concepto tendrá importancia en lo relativo a la definición de éste último.-

Ciencia de la Administración Pública es el conjunto de principios y normas que regulan la actividad del Estado o de cualquier organismo público, a fin de lograr una eficiente prestación de los servicios públicos que les están encomendados y como consecuencia, una correcta satisfacción de las necesidades públicas.-

Por servicio público, podemos entender, la ordenación de elementos y actividades para un fin; el fin, es la satisfacción de una necesidad pública.- ( 1 )

Por Administración, entiéndese, la rama del Poder Ejecutivo que, colocada en los grados inferiores de jerarquía, tiene por objeto atender a las necesidades colectivas o a aquellas de la iniciativa particular, que no alcanzan hacer debidamente atendidas por ésta.- Esas necesidades pueden ser de ordenes diversos: materiales, culturales, morales, etc.- ( 2 ) Esta definición peca de restringida, ya que otorga solamente al Poder Ejecutivo la función de administrar.- Sin embargo, ya sabemos que tal función también corresponde a otros organismos.-

El Estado procura la satisfacción de los intereses colectivos y necesidades públicas por medio de la función administrativa.- Esta se realiza a través del Poder Ejecutivo o por medio de otros organismos públicos, a quienes el mismo Estado ha confiado - tal función.-

El Estado, desde el punto de vista de su personalidad para llevar a cabo o realizar la función administrativa, necesita organizarse.- Así, nace la organización Administrativa del Estado.- Son dos las formas fundamentales que tal organización puede adoptar: el régimen de centralización y el régimen de descentralización.-

"Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, - partiendo del órgano situado en el mas alto grado deese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos - grados en los que existen ciertas facultades.- La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en tal situación, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.- En virtud de tal relación se - mantiene la unidad del Poder Administrativo, no obstante la diversidad de órganos que lo integran.- Desde el punto de vista del órgano superior, tal relación se caracteriza mediante: a) poder de nombramiento. b) Poder de vigilancia. c) Poder de mando. d) Poder disciplinario. e) Poder de revisión. f) Poder para la resolución de conflictos de competencia"(3 )

---

(1) Carlos García Oviedo-Derecho Administrativo.

(2) René Foignet- Manual de Derecho Administrativo.

(3) Gabino Fraga- Derecho Administrativo.

"Se ha definido la centralización como el sistema que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombramiento de los órganos administrativos encargados de la administración regional y local y el poder de tomar resoluciones sobre la mayor parte de las cuestiones que afectan los intereses particulares de una región" (4)

Nuestra legislación en materia de gobierno político y en materia de la organización del Poder Ejecutivo, ha adoptado el régimen de centralización.-

"La centralización es de origen francés.- Surgió con la destrucción del feudalismo y el establecimiento de la monarquía absoluta, que centró en manos del Estado- el Príncipe- las más importantes y numerosas funciones públicas" (4)

"Sucede que el Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades.- En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente, a fin de que puedan atenderlos.- Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en algunos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración. Son formas de descentralización: a) Descentralización por región. b) Descentralización por servicio y c) Descentralización por colaboración." (1)

"La Descentralización es el sistema que consiste en confiar a los órganos electivos, la administración de los intereses regionales o locales, reconociéndoles el poder de tomar sus propias decisiones (2). Puede notarse, que tal definición solo contempla uno de los casos del sistema de descentralización.-

"En apoyo del sistema de descentralización se aduce: a) permite la solución rápida de los asuntos administrativos evitando la tramitación lenta que significa someter cada asunto al Poder Central. b) En materia de reglamentación resulta más apropiada a las necesidades, recursos y conveniencias de cada región, cuando proviene de organismos locales o regionales. c) Los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad, que viven en ella y que en ella tienen sus particulares intereses. d) La administración de los intereses locales, por funcionarios de elección, estimula a los ciudadanos a cuidar de los asuntos de su localidad y contribuye a la educación política de éstos, interesándolos en la cosa pública. e) Los organismos locales regionales sirven, de ordinario, como preparación política para los que aspiran a un mandato legislativo, pues en la vida regional y comunal conocen los problemas administrativos y las necesidades de la región, a cuya representación aspiran" (3)

"La Descentralización por Región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción electoral. Su establecimiento obede a razones administrativas y políticas." (4)

(4) Guillermo Varas C. Derecho Administrativo.

(1) (4) Gabino Fraga- Derecho Administrativo.

(2) René Foignet- Manual de Derecho Administrativo.

(3) Guillermo Varas C- Derecho Administrativo

El Municipio es una simple forma del sistema de descentralización por región, por medio del cual, el Estado realiza la función pública.- El Estado ha reconocido al Municipio: personalidad jurídica, patrimonio, capacidad para ser representado y esfera de competencia particular.- Así, nuestra legislación adopta respecto del Municipio la Teoría Clásica, de origen romano.-

"La existencia en el interior del Estado, de circunscripciones territoriales que cumplen fines actuados mediante los apropiados servicios, ha suscitado en toda época un grave problema: el de las relaciones de éstos organismos con el Estado.-

Considerado en su aspecto general, encierra tres cuestiones perfectamente distinguibles: a) el del reparto de funciones entre el Estado y los organismos infraestatales. b) El de la designación de los funcionarios locales y c) el referente al poder de decisión.-

El problema es bien distinto del que suscitan las relaciones dentro del Estado entre sus órganos o más bien, de la manera geográfica de distribuir el Estado sus funciones y servicios.- Este problema es puramente burocrático y cabe resolverlo, ya mediante la atribución a las autoridades centrales de la capital de la nación de las más e importantes asuntos (centralización burocrática), ya, por el contrario, mediante un oportuno reparto de los mismos entre todas las autoridades y funcionarios ocupantes del territorio nacional: descentralización burocrática.-

Se trata de analizar las relaciones entre el Estado y los organismos descentralizados.- Entraña un carácter jurídico y es también, al propio tiempo un problema que alcanza lo político, pues toca a la propia Constitución del país.-

Los problemas referentes a éstas relaciones son fundamentalmente dos: el de la centralización y el de autonomía.- Cada uno está adornado con una serie de notas contrarias a las que caracterizan al otro" (1)

"REGIMEN DE CENTRALIZACION.- Partiendo de la primacía social y jurídica del Estado, estima este sistema a los organismos locales desprovistos de la necesaria personalidad, meras dependencias del Estado, por él creadas o reconocidas a su comodidad para la realización de los fines públicos.- En consecuencia:

a) No cumplen otras funciones que las que las leyes les asignan, según el interés del Estado.- Ordinariamente no solo se les señalan éstas, sino que se les atribuyen con carácter restrictivo.-

b) El Estado interviene, en una medida mayor o menor, en la designación y separación de las autoridades y funcionarios locales.-

c) El poder de decisión de las autoridades locales aparece limitado: 1o) por el principio de la autorización previa.- 2o) Por el de la aprobación o ratificación de la medida por el superior y 3o) por la facultad de las autoridades superiores del Estado de revocar, modificar o suspender de oficio o a instancia de parte, los acuerdos y resoluciones locales (1) ""

En favor de la centralización administrativa se han aducido va-

---

(1) Carlos García Oviedo - Derecho Administrativo

rias razones:

1o) Se dice que en el régimen de centralización política, característico de éstos tiempos, justifica e impone la centralización administrativa.- Es fenómeno actual la sustitución de los organismos históricos por el Estado, forma reciente de la organización social y ésta sustitución debe ser integral, operándose por consiguiente, también en el orden de los servicios públicos.-

2o) La centralización administrativa permite el desarrollo de un criterio uniforme de administración, haciéndose más imparcial la tarea administrativa.-

3o) La competencia de las autoridades y funcionarios del Estado, para regir los servicios es superior a la de los organismos locales" (1)

Lo relativo al régimen de autonomía, lo consideraremos al referirnos a la autonomía municipal.-

Visto lo anterior, conviene determinar el sistema adoptado por nuestra legislación, en lo relativo a la organización municipal.-

Ya sabemos que el Municipio debe su existencia jurídica al Estado.- Las funciones que el Municipio ejerce, lo son, por expresa disposición de la voluntad estatal.- Así, el municipio está subordinado al Estado.- Esta relación de subordinación, no implica, conviene aclararlo, que el Municipio carezca de personalidad jurídica.- La preeminencia jurídica del Estado debe ser ejercida, en relación del Municipio, por medio de un control jurídico, que a la vez respete la autonomía municipal, procure un correcto y eficiente gobierno local.-

Nuestra legislación secundaria ha desconocido en absoluto, en lo que respecta al Municipio.- Los principios doctrinarios sobre la descentralización administrativa si bien reconoce al Municipio su personalidad jurídica y le concede aparentemente los demás atributos, termina por aficciarlo y lo sujeta, en definitiva a un estricto régimen de centralización.- Es más, tal legislación contraría de manera expresa el texto constitucional, ya que éste reconoce o establece el principio de la autonomía municipal.-

Conviene legislar en armonía al texto constitucional y a la doctrina y darlo al Municipio, una auténtica y eficaz autonomía.-

---

( 1 ) Carlos García Oviedo - Derecho Administrativo.-

### CAPITULO III

#### REGIMEN MUNICIPAL.- SU ORGANIZACION.- CREACION Y EXTINCION DE LOS MUNICIPIOS.-

Varias son las acepciones de la expresión Municipio.-

Municipio: "de latin municipium". Entre los Romanos, ciudad principal y libre cuyos vecinos podían gozar de los derechos de la ciudadanía de Roma.-

Municipio: conjunto de habitantes de un mismo término, regido por un ayuntamiento.-

Municipio: el mismo ayuntamiento.-

Municipio: parte del territorio nacional en que los concejos Municipales ejercen sus funciones administrativas y económicas, o sea, término Municipal o comprensión Municipal .-

De conformidad al Art. 103 de la Constitución Política, el Municipio es la parte en que se dividen los departamentos de la República, para su gobierno local.-

La Ley única del régimen político, nos da igual concepto, - ya que en sus artículos 1, 3 y 4 expresa que el territorio de la República para su administración se divide en doscientos cincuenta y nueve Municipios.- (En la actualidad, son doscientos sesenta y uno).-

La Ley del Ramo Municipal, también nos dá igual concepto.-

Como puede notarse, dichas disposiciones legales, toman como factor determinante el aspecto geográfico.- Así podemos definir provisionalmente el Municipio, como la parte en que se dividen los departamentos de la República, para su Gobierno local, el cual está a cargo de los Concejos Municipales.- Tal definición alude solamente a uno de los elementos del Municipio: el geográfico o territorial.- Pero el Municipio, es algo más que una simple división del territorio nacional.-

Desde el punto de vista de los servicios públicos que corresponden al Municipio es aceptable la definición que de él, da el profesor Alberto de Micheli.- "Es una basta red de servicios vecinales, de carácter especializado y técnico que exigen para su eficaz prestación un régimen descentralizado de Gobierno autonomo.-

El profesor Carmona Romay, ha dado la más completa definición del Municipio: "El Municipio es la sociedad local transfamiliar, políticamente organizada, comprendida dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad, con el mínimun de condiciones económicas necesarias para sostener los gastos del Gobierno propio".- A tal definición sólo falta agregarle la circunstancia de que el Municipio está sujeto o subordinado al Estado, ya que éste es el que le ha dado existencia jurídica.-

Vamos a analizar separadamente los elementos de la anterior definición.-

a-) Elemento personal: se trata de una sociedad humana, formada por la reunión de varias familias.- Nótese como en tal definición se alude a la circunstancia de que el elemento personal del Municipio

está formado, originariamente, por la reunión de varias familias unidas entre sí por el vínculo de la consanguinidad o afinidad.- Esta cuestión ya la consideramos al referirnos al aspecto sociológico del Municipio.-

b) Políticamente organizada: Tal sociedad humana, está sujeta a cierto régimen de derecho. El poder Municipal se ejerce sobre la población humana radicada en la comprensión Municipal.- Así se integra el gobierno Municipal, que es "el conjunto de órganos o poderes de la sociedad infraestatal, instituidos para promover la satisfacción de las necesidades peculiares de la colectividad y la prestación de los servicios públicos vecinales, conforme a la Constitución, dentro de la extensión territorial a que alcanza la jurisdicción del Municipio (Carmona Romay)

c-) Comprendida dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad.- El término, comprensión o territorio Municipal, resulta determinado por numerosas circunstancias (geográficas, comerciales, sociales, etc.) Este es el elemento material del Municipio y el cual aludimos ya, al referirnos al origen del Municipio.-

d-) Autarquía Municipal: El Municipio debe de contar con los medios económicos necesarios para poder satisfacer por sí mismo y con sus propias rentas los gastos que implica la satisfacción de las necesidades públicas locales.-

A este respecto, conviene expresar que toda necesidad pública local es en última instancia, necesidad pública nacional; por tal razón, somos de opinión que tales necesidades deben ser satisfechas, no solo por la actividad y medios del Municipio, sino también, con el concurso o ayuda del gobierno central.- Así las necesidades públicas locales deben ser satisfechas a través de lo que se denomina "Régimen de concurso de actividades Municipales y estatales." Será la Ciencia de la Administración Municipal la que dicte el grado de participación o concurso de la actividad Municipal o estatal.- Será la importancia de la necesidad pública la que determine también dicha participación.-

e-) Subordinación del Municipio al Estado.- Ya afirmamos que el Municipio debe su existencia jurídica al Estado.- Además, en el actual estado de la organización estatal no es posible aceptar la existencia de organismo completamente desvinculados del Poder Central.- Por tal razón, es preciso reconocer que el Municipio está subordinado al Estado.- Eso sí, reconociendo para éste una auténtica autonomía.-

#### CLASES DE MUNICIPIOS (1)

La realidad acusa la existencia de dos tipos fundamentales de Municipios, el rural y el urbano.- Y en estos últimos tiempos se ha formado por derivaciones é hipertrófia del segundo, el que podríamos llamar Municipio superurbano, esto es, el de la gran urbe, la gran ciudad, centro espléndido de vida y actuaciones.-

Constituye el Municipio rural una aglomeración superfamiliar, diseminada, consagrada preferentemente, sinó exclusivamente, a la vida pastoril o agrícola.- Dominan en él las fuerzas de la naturaleza. También se le denomina micromunicipio.-

El Municipio urbano es el Municipio denso de vida rica y compleja, orientado predominantemente en el desenvolvimiento de las fuerzas del espíritu.- Su característica esencial es ser una aglomeración industrial.-

---

(1) Carlos García Oviedo- Derecho Administrativo.-

El crecimiento industrial moderno, por día mas intenso, pide de continuo mayores concentraciones humanas.- Así ha nacido como hecho material la gran ciudad.- (Municipio superurbano), originando variados y trascendentales problemas que suscitan esfuerzos y empresas administrativas especiales.-

Lo anterior, es solo la aceptación de la realidad en nuestro medio.- En lo rural, las oportunidades de ganarse los medios de subsistencia, poco a poco, se han ido haciendo mas difíciles.- La población campesina asalariada, ha tenido que emigrar hacia las poblaciones en busca de mejores oportunidades de vida (económicas, culturales y morales).- En lo rural, solamente están quedando permanentemente, unidades económicas de producción de tipo familiar.- Es toda la familia, la que se dedica a las labores agrícolas.- La agrupación superfamiliar en determinado lugar, constituye lo que la doctrina conoce con el nombre de Municipio rural.- Se conocen en nuestro medio con el nombre de cantones, caseños y valles.-

Al operarse la emigración de la población campesina asalariada hacia las ciudades, éstas han visto aumentar considerablemente el número de sus habitantes.- Así se ha formado lo que se conoce con el nombre de Municipio Urbano.-

En nuestro medio las poblaciones del país brindan pocas oportunidades de ganarse la vida, ya que su industria es nula o incipiente; de tal manera, que el concepto que nos da la doctrina del Municipio Urbano, en lo que se refiere a que su característica esencial es ser una aglomeración industrial, no se da con suficiente intensidad en nuestro medio.-

Nuestra ciudad capital, en la actualidad ha adquirido la calidad de Municipio Superurbano.- La población del país afluye incesantemente.. Su proceso de industrialización está continuamente en aumento.- Su transformación requiere el aumento de los servicios públicos.-

La doctrina firma que no es conveniente que las distintas clases de Municipios tengan la misma organización y las mismas facultades.- Participamos de tal opinión.- En nuestro medio, es palpable la necesidad de dar al Municipio de San Salvador otra organización, la cual debe de estar acorde con las necesidades colectivas actuales y la multiplicidad de los servicios públicos que debe satisfacer.-

En lo que se refiere al Municipio de San Salvador es francamente absurdo continuar manteniendo su organización actual y sus estrechos límites territoriales.-

Dicho Municipio reclama reformas radicales a la legislación secundaria, a fin de proporcionar al Concejo Municipal respectivo, los medios jurídicos, económicos y materiales, que le permitan satisfacer eficientemente la diversidad e importancia de los servicios públicos que reclama la colectividad.-

Jurídicamente, el Municipio de San Salvador, está rodeado por numerosos y pequeños Municipios.- En la vida real, el elemento personal de éstos, vive y se desenvuelve dentro del Municipio de San Salvador.- Por ello, es de imperiosa necesidad práctica el aumento del elemento territorial de dicho Municipio, aún a costa de la supresión de estos pequeños y numerosos Municipios periféricos (Mejicanos, Villa Delgado, Cuscatancingo, Ayutuxtepeque, San Marcos, Soyapango, Ilopango, Antiguo Cuscatlán.-)

Al respecto, es conveniente expresar que en el año de 1901 se

realizó en parte lo sugerido en el párrafo anterior.- Decía así la disposición legal:

La Asamblea Nacional de la República de El Salvador.-

CONSIDERANDO:

Que el Poder Ejecutivo, haciendo uso de la facultad que le confiere el No. 3 del Art. 6 de la Ley del Ramo Municipal vigente, ha propuesto al Poder Legislativo la extinción de los pueblos denominados San Jacinto, Paleca, San Sebastián, Aculhuaca, Cuscatancingo y Mejicanos.-

CONSIDERANDO:

Que el mismo Poder Ejecutivo ha demostrado evidentemente la necesidad y conveniencia de la extinción de los pueblos mencionados y la utilidad de anexarlos como barrios a San Salvador, tanto para el progreso de aquellos vecindarios, como para el ensanche y mejora de la capital de la República.-

POR TANTO: en uso de sus facultades constitucionales,

D E C R E T A:

Art. 1o.- Quedan extinguidos los pueblos de San Jacinto, Paleca, San Sebastián, Aculhuaca, Cuscatancingo y Mejicanos, anexándose como barrios a San Salvador.-

Art. 2o.- La Municipalidad de San Salvador recibirá por inventario los archivos, mobiliario, cuentas y existencias en especies y dinero de los pueblos mencionados, los cuales se registrarán y gobernarán en lo sucesivo como los actuales barrios de la capital.-

Art. 3o.- Todas las propiedades de las Municipalidades de los pueblos extinguidos por el presente decreto, pasan a ser de la propiedad de la de San Salvador.-

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en San Salvador, a 23 de febrero de mil novecientos uno.-

Diario Oficial.- Correspondiente al 5 de marzo de 1901.-

Sin embargo, el decreto anterior fué derogado por la siguiente disposición legal.-

LA ASAMBLEA NACIONAL LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, en uso de sus facultades constitucionales.-

D E C R E T A:

Art. 1o.- Derógase el decreto Legislativo de 23 de febrero de 1901 en la parte que corresponde a anexar como barrios de la ciudad de San Salvador, los pueblos de Mejicanos, Cuscatancingo, Paleca, Aculhuaca y San Sebastián.-

Art. 2o.- Eríjense nuevamente en pueblos los barrios antes mencionados, debiendo procederse a la elección de las respectivas autoridades locales conforme a la ley de la materia.-

Art. 3o.- La Municipalidad de la ciudad de San Salvador entregará a cada Municipio, previo inventario, los archivos y mobiliario co-

respondiente.-

Art. 4o.- Restablécese a dichas poblaciones en el dominio de las propiedades que anteriormente tenían, lo mismo que en la jurisdicción peculiar que ha reconocido cada pueblo.-

Art. 5o.- El Poder Ejecutivo queda encargado de disponer lo conveniente a fin de que el presente decreto tenga su debido cumplimiento.-

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo: San Salvador, marzo treinta y uno de mil novecientos tres.-

Diario Oficial.- Correspondiente al 14 de abril de 1903.-

#### SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL ( 1 )

Los gobiernos Municipales pueden dividirse:

A-) Por razones de su origen.-

B) Por razón de sus facultades.-

Por razón de su origen: son dos las modalidades fundamentales que pueden revestir a) el gobierno de democracia directa b) el gobierno de democracia representativa.-

a-) Sistema de democracia directa.- Es aquel en que el Poder de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente congregados en las oportunas Asambleas.-

Esta forma de gobierno es la que mejor cuadra a una vida Municipal sencilla, propia de los micromunicipios, donde no se dan los problemas complicados que se agitan en las grandes urbes, ni se requieren competencias especializadas para su resolución.- Lo hace posible la escasa densidad del vecindario, que permite una intervención general de los vecinos.- Haciendo innecesario un gobierno de esta clase el sufragio popular, evita las perturbaciones electorales y en los países de débil conciencia cívica, frustra la acción del caciquismo.-

b) Sistema de democracia representativa.- Es aquel en que la gestión Municipal se encomienda a los órganos inmediatos de la comunidad. No es el cuerpo electoral, constituido en Asambleas, quien administra, sino ciertos organismos designados por aquél en virtud del sufragio y que asumen su representación.- Está reconocido por nuestro estatuto constitucional actual.-

Este gobierno satisface, por lo general, las exigencias de la vida moderna.- Prácticado en la esfera del Estado, domina igualmente en estos tiempos en la vida Municipal.- El movimiento actual, favorable a la constitución de las grandes urbes y el carácter, cada vez más técnico de los servicios públicos, son circunstancias que hacen imposible el gobierno popular y directo que imponen, de rechazo, el sistema de la representación.-

A los anteriores sistemas de gobierno Municipal, podemos agregar los siguientes:

c-) Sistema de democracia representativa indirecta.- El Concejo Municipal es nombrado por medio de electores designados por medio de elec

---

(1) Carlos García Oviedo - Derecho Administrativo.-

ción popular.- Tuvo aplicación en nuestro país bajo la Constitución de 1871.-

d-) Sistema Mixto.- La Municipalidad está integrada por un Alcalde, nombrado por el Poder Ejecutivo y un Concejo electo popularmente. Tuvo aplicación en nuestro país bajo los estatutos constitucionales de 1939, 1944 y 1945.-

e-) Sistema de nombramiento.- El Concejo Municipal es de exclusivo nombramiento del Poder Ejecutivo.- Sus últimas aplicaciones en nuestro país han sido durante los años de 1950 a 1952 y 1960 a 1964.-

B-) Por razón de sus facultades .- ( 1 )

Por razón de la distribución de sus facultades, pueden concebirse los siguientes sistemas de gobierno Municipal.-

a-) Sistema democrático colegial.- Es el que basado en la opinión pública, exteriorizada en el sufragio, centra la acción de gobierno en el ayuntamiento o Concejo Municipal, como órgano inmediato y genuino de representación popular.- Es esencialmente el gobierno Inglés, perfectamente compenetrado con las instituciones públicas de aquél país.- En el orden Municipal el Ayuntamiento directamente designado por el cuerpo electoral es el depositario de la soberanía local y de él recibe todo - impulso de vida Municipal.- La idea democrática representativa domina enteramente este sistema.-

El Alcalde Mayor no es sino un dignatario, designado por el Concejo para presidirlo y llevar su representación.- No goza de gran autoridad legal.- Carece del Poder de designar funcionarios y del derecho de voto.- Es una especie de monarca representativo, un órgano independiente de gobierno.- Su superioridad es mas de dignidad que de verdadero Poder.

La obra de gestión corre a cargo del propio ayuntamiento mediante comisiones especializadas integradas por vocales del Concejo, obrando bajo la dirección de este cuerpo.- La intervención en el gobierno local de elementos extraños al Concejo o designados por el Poder Central es cosa incomprensible e intolerable en el régimen Inglés.-

B) SISTEMA DEMOCRATICO DE SEPARACION DE PODERES.-

A la confusión de poderes en el Concejo - sistema democrático - colegial Inglés - opone la legislación Francesa un sistema igualmente - democrático, pero a base de diferenciación orgánica de competencias.-

El Municipio en Francia es una corporación regída por autoridades designadas por el cuerpo electoral.- Posee pues, una base democrática ya que de los electores-acción de abajo-deriba el mandato Municipal y de este reciben sus investiduras los representantes.-

El gobierno Municipal Francés acusa, sin embargo, frente al Inglés una conveniente diferenciación de poderes.-

El poder deliberante corresponde en esta organización al Concejo Municipal, designado por sufragio.- Pero el Concejo se compone de los siguientes elementos: Alcalde, Adjuntos y Simples Concejeros.- El Alcalde y los Adjuntos constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad Municipal, con función por consiguiente propia, específica, como no la posee el Mayor Inglés.-

---

(1) Carlos García Oviedo - Derecho Administrativo.-

C-) Sistema Autoritario: Si el sistema Inglés y el Francés dan a la organización Municipal un carácter esencialmente popular, asentándola en amplia base democrática, el sistema clásico Alemán-Prusiano de abolengo háce inspirado en un sistema autoritario, esto es, de acentuado predominio del órgano ejecutivo.-

Este sistema ha respondido a las tradiciones del pueblo Alemán, a su fe en la acción oficial, en la acción de arriba, merced a los métodos de una burocracia especializada.-

La estructura del gobierno Municipal Alemán resultaba de los siguientes elementos, a) el Concejo; b) El Magistrat) Burgomaestre (Alcalde.) El Concejo era el cuerpo deliberante; se designaba por sufragio. El Burgomaestre asumía la autoridad ejecutiva, se desenvolvía con cierta independencia.- No era el político que desempeñaba el cargo sin ánimo profesional, era mas bien el técnico que hacía del oficio una carrera.- Sus poderes fueron siempre grandísimos disfrutando de pingues sueldos.-

El propósito de lograr una gestión Municipal eficaz, autorizó siempre a los Municipios Alemanes a incorporar a su gobierno elementos extraños al Concejo, especializados para esa obra, y es que el sentido de una administración eficaz a base de expertos y en una dirección autoritaria, ha inspirado convenientemente a dicho gobierno.-

D) Sistema de concentración de poderes.- Este sistema es esencialmente americano, describen los Municipalistas norteamericanos con muy negros colores el estado de la administración Municipal en los Estados Unidos en el tiempo que procedió inmediatamente al nuestro.- La falta de celo y de competencia, la corrupción electoral, la difusión desmedida del sistema del botín (spail sistem) eran entre otras las más calificadas circunstancias que enervaban la acción Municipal, cuando no la conducían por caminos rutinarios o vituperables.- El gobierno local americano desenvolvía su vida fuera del ritmo en que se desenvolvía la suya propia.-

Por carta de 1901 se preceptuó que todos los poderes Municipales pasasen a un comité de cinco personas actuando de Alcalde quien presidiese la comisión.- Los negocios de la ciudad se distribuyeron en Departamentos y al frente de cada uno de ellos, fué colocado un miembro del comité.-

Este sistema parte de la idea de que los asuntos de la administración local son verdaderos negocios, no asuntos políticos y por tanto, no reza con ellos la teoría de la división de poderes.- Concentración de poderes y concentración de responsabilidades deben ser los pilares sobre que se asienta el gobierno que tome a su cargo la dirección de los negocios de la ciudad.-

A esto responde el sistema de Desmoines en el Estado de IOWA (E.E.U.U.) que manteniendo en su esencia el régimen de concentración de poderes, previene sus abusos mediante el ejercicio de las instituciones populares de iniciativa, el referendum y el recall.- Por la primera puede el cuerpo electoral proponer mejoras, suscitar planes a los gestores. Por el segundo tiene el derecho de aprobar o desaprobar ciertos acuerdos de la comisión.- Por el recall puede deponer a las autoridades municipales.- De esta manera se liman las asperezas del régimen autoritario de concentración de poderes y se conceden ciertas intervenciones al elemento popular en la vida municipal.- Es la conciliación apetecida entre los principios de la democracia y de la eficacia.-

El gobierno de comisión ha sido objeto de alabanzas y censuras. Sus detractores estiman que un régimen de dictadura nunca es recomendable como sistema normal de gobierno; que es contrario a la tradición norteamericana; que atrofia el sentimiento ciudadano, enervando el interés por las cosas municipales; que no es verdadero gobierno representativo, ya que en cinco individuos no pueden estar representadas las distintas fuerzas sociales y políticas de la ciudad; que rebaja la dignidad de los asuntos locales equiparándolos a los negocios de la vida privada; que viola un principio fundamental de gobierno, según el cual debe ser puesto en diferentes manos los poderes de fijar y de realizar los gastos públicos.-

Se aduce en pro de este sistema que la simplificación de la maquinaria municipal determina una gestión más eficaz; que la concentración de responsabilidades la hace más enérgica; que la dictadura municipal separa la política de la administración, fomenta la economía de la empresa, estimula el sentimiento del deber de los gestores y el celo por la cosa pública.-

Lo cierto es que al gobierno por comisión debió Galvestón su reconstrucción y que de tal suerte ha deslumbrado el éxito a los Estados de la Unión, que en 1920 eran trescientas cincuenta ciudades que en los Estados Unidos de Norte América lo tenían establecido.-

E-) EL GOBIERNO POR GERENTE.- Este sistema (city manager plan) se inauguró en la ciudad de Staunton (Estado de Virginia-E.E.U.U.) en 1906 y estriba en la concentración de los poderes municipales en un solo funcionario con carácter profesional que asume por entero la dirección de los negocios de la ciudad.- Implica este sistema una pura adaptación del régimen de los negocios privados al orden público local.- Recuerda en gran parte la posición del Gerente en el Municipio norteamericano, la del Burgomaestre en el Municipio alemán.-

Su más interesante expresión está en Dayton que adoptó este sistema por Carta de enero lo. de 1914.- Consiste este gobierno en una comisión de cinco miembros, que asume todos los poderes municipales.- Lo preside el Mayor que conoce de atribuciones administrativas, desempeñando exclusivamente funciones de carácter de representación.- La Comisión vota las ordenanzas y ejerce una fiscalización general en materia financiera.- Designa al Gerente, pero no a los demás funcionarios.-

El Gerente está sujeto al recall y a la acción fiscalizadora de la comisión.- Puede o no ser vecino de la ciudad y disfruta de importante sueldo.- Interviene en las deliberaciones de la Comisión, informa y propone en ella.- Dirige todos los departamentos administrativos y concentra en sus manos todos los poderes.-

Los departamentos son cinco; pero a la inversa del gobierno por comisión no los preside un miembro de la municipalidad, sino un funcionario profesional bajo la dirección y vigilancia del Gerente.-

Este sistema de gobierno también ha sido objeto de duras críticas.- Se deduce de él que exagera el principio de la dictadura municipal, con los graves peligros que ello entraña, que es inadecuadamente representativo y que contraría la educación política de las masas.-

Vistas las distintas formas de gobierno Municipal, por razón de la distribución de sus facultades, corresponde determinar qué sistema ha sido adoptado por nuestra legislación.-

De conformidad al Art. 103 de la Constitución y Art. 12 de la -

Ley Electoral los Municipios están a cargo de concejos Municipales, integrados así: Un Alcalde, un Síndico, dos o más Regidores en número proporcional a la población, y cuatro miembros suplentes para sustituir indistintamente a cualquier propietario.-

La Ley del Ramo Municipal en su título V "De las comisiones" establece que la Municipalidad, para el cumplimiento de sus fines y obligaciones, se dividirá en comisiones permanentes y especiales, pudiendo éstas últimas estar integradas por particulares, cuando el objeto de la comisión lo haga necesario.- También se establecen las funciones de cada comisión.-

El título X de la Ley citada, establece las obligaciones de los Alcaldes.- Relacionando todo el texto de la misma ley, hemos de concluir que nuestra legislación ha adoptado el sistema democrático de separación de poderes.- En este sistema el Alcalde viene a ser el ejecutivo de los acuerdos de la Municipalidad, quien en última instancia es quien resuelve y delibera el hacer Municipal.-

#### MUNICIPALIDAD.- SU PERSONALIDAD JURIDICA.- DEFINICION.-

Al definir la persona jurídica expresó nuestro primer Código Civil (1860) en su Art. 559 "Se llama persona jurídica, una persona ficticia capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente".-

Tal concepto lo encontramos en el Código Civil vigente, ya que en el Art. 52 expresa: "Son personas jurídicas las personas ficticias capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y ser representadas judicial y extrajudicialmente."-

Nuestra legislación al explicar la existencia de la persona jurídica ha adoptado la doctrina clásica de la ficción de origen romano.- Tal doctrina atribuye a la ley, la existencia de ciertas personas, (las jurídicas) distintas de los individuos (personas naturales) que se agrupan en persecución de un fin colectivo.- Por tratarse de personas ficticias que pueden ejercitar los actos propios de una persona natural, la ley también les reconoce la facultad de ser representadas, con independencia de las personas naturales que la integran.-

"La personalidad jurídica no responde a la realidad, es un favor concedido por el legislador a ciertas agrupaciones o a ciertas obras que le parecen dignas de ella y como favor, que es, puede ser otorgada bajo diversas formas, ya reservándose el legislador el derecho de examinar en cada caso particular si conviene concederla, ya delegando esa misma facultad a una autoridad administrativa determinada, ya concediéndola de antemano de un modo general a todas aquellas colectividades o establecimientos formados de acuerdo con ciertas y determinadas reglas.- En todo caso el Estado queda dueño absoluto de la ficción de que se sirve.- Ninguna agrupación por lícita que sea, puede pretender la personalidad jurídica como natural; necesita alcanzarla como una gracia que le puede ser retirada del mismo modo que le ha sido dada .- (1)

Para nuestra legislación, las Municipalidades son personas jurídicas de derecho público.- Nuestro primer Código Civil de 1860 expresaba en su Art. 562: "Las corporaciones o fundaciones de derecho público como la nación, el fisco, las Municipalidades, las iglesias y los establecimien

---

( 1 ) Luis Claro Solar.-, Comentarios al Código Civil Chileno

tos que se costean con fondos del erario, se rigen por leyes y reglamentos especiales y en lo que no esté expresamente dispuesto en ellos se sujetarán a las disposiciones de este título. (Título 33 DE LAS PERSONAS JURÍDICAS).- Tal criterio se mantiene en nuestro Código Civil vigente en su Art. 542.-

"Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que este debe su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio estado el que crea tales derechos.- La circunstancia de que él constituya una unidad incorporada en la estructura del estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de este quede incluida esta institución básica con definidos caracteres que solo la ley puede precisar".- ( 2 )

Desde los Romanos se reconoció al Municipio su calidad de persona jurídica.-

Creemos que el carácter público que la ley otorga a las Municipalidades, se basa en el hecho de que forman parte o se relacionan con la actividad administrativa del Estado.-

El atributo de personalidad jurídica de derecho público que la ley secundaria atribuye a las Municipalidades, es simplemente el desarrollo del principio constitucional expresado en el Art. 105.-

Conviene aclarar que nuestros estatutos constitucionales emplean distintamente las expresiones concejos Municipales y Municipalidades.- Creo que la expresión correcta es Municipalidades, no solo por razones doctrinarias sino por razones legales, ya que por decreto de la Asamblea Constituyente de fecha 23 de julio de 1823, se estableció que los ayuntamientos se denominarían Municipalidades.- Es mas el Art. 542 del Código Civil se refiere a las Municipalidades, así como también, las actuales, Ley del Ramo Municipal y Ley Unica del Régimen político.- Municipalidad: es la persona jurídica de derecho público, a cuyo cargo está el gobierno local del Municipio, la cual se rige en su organización y funciones conforme leyes especiales.-

#### ORGANIZACION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES.-

Es conveniente establecer esta cuestión debido a la diversidad de disposiciones secundarias que se refieren a ella.-

De conformidad al Art. 103 de la Constitución Política vigente, 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. Agrega que los Concejos Municipales serán elejidos para un período de dos años.- El Art. 30 de la misma, expresa que los funcionarios Municipales son de elección popular.- Así mismo el Art. 226 (Transitorio) del mismo estatuto constitucional, establece que los Concejos Municipales electos dentro del período que terminó el 30 de abril del año en curso, deben tomar posesión de su cargo el 1.º de mayo del año en curso.- Es decir que el período de dos años a que se refiere el Art. 103 comienza a contarse desde el día 1.º de mayo del año en curso.-

Los Arts. 10. y 13 de la Ley del Ramo Municipal pretenden regular la organización de los Concejos Municipales.- Dicho Art. 13 (cuya his

toria la veremos al analizar la situación legal de los miembros suplentes de los Concejos Municipales) establece que los Concejos Municipales estarán integrados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población.- Agrega, que en cada Municipio se elegirán dos miembros suplentes, para el período de dos años, quienes serán llamados por el mismo Concejo cuando faltare uno de sus miembros o el Concejo quedare desintegrado, sin darle aplicación en este caso, a la parte final del último inciso del Art. 162 de la misma Ley (Ramo Municipal).-

En el caso que dicho Art. 13 está tacitamente reformado en lo relativo al número de miembros de los Concejos Municipales, por el Art. 12 de la Ley Electoral vigente que establece que los Concejos Municipales, estarán integrados así: un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro Miembros Suplentes para sustituir indistintamente a cualquier propietario.- Agrega que en las poblaciones de más de cinco mil habitantes se elegirán más Regidores, en la proporción que el mismo establece.-

Concluimos, que los Concejos Municipales están integrados en la forma establecida por el Art. 12 de la Ley Electoral vigente.- Con esto se contrarían principios de Técnica Jurídica, ya que lo correcto es que la integración de los Concejos Municipales esté determinada por su ley especial, es decir, la Ley del Ramo Municipal.-

El Art. 68 de la Ley Electoral vigente establece que son requisitos para ser miembros de los Concejos Municipales: ser salvadoreño, del estado seglar, mayores de edad, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, de moralidad notoria, saber leer y escribir y ser originario o vecino del Municipio correspondiente.- Los Arts. 198 y 199 de la misma Ley Electoral determinan o establecen la calidad de vecino.-

El Art. 69 de la Ley Electoral establece que las personas en quienes concurren las incapacidades por él establecidas no podrán inscribirse como candidatos a miembros de Concejos Municipales.-

El Art. 158 de la Ley del Ramo Municipal, establecen quienes son incapaces para desempeñar cargos consejiles.-

El Art. 151 y 162 inciso 1o. de la Ley del Ramo Municipal determinan el procedimiento de las incapacidades y excusas.-

El Art. 14 de la Ley del Ramo Municipal establece que las Municipalidades tendrán un Secretario que autorice sus actos y los del Alcalde, nombrado por ellos mismos sin intervención de otra autoridad, quien rendirá fianza a satisfacción de la Municipalidad por el buen manejo de la oficina que se le confíe, siempre que aquella lo juzgue necesario, para garantizar la responsabilidad que por su culpa se dedujeran a la corporación o al Alcalde.-

También determina los requisitos para ser nombrado Secretario Municipal. Este Art. está tacitamente reformado por los Arts. 109 y 111 de la Constitución Política y por la Ley del Servicio Civil.- También por lo indicado en el Reglamento de Secretarios Municipales.-

Los Arts. 15 y 16 de la Ley del Ramo Municipal establecen lo relativo a la Patente de Secretario Municipal.-

Los Arts. 12. 17 y 18 a 45 de la Ley del Ramo Municipal están tacitamente derogados, ya que de conformidad al Art. 1o. de la Ley Electoral vigente, la función electoral de los ciudadanos debe desarrollarse conforme a dicha Ley Electoral.-



## CREACION Y EXTINCION DE LOS MUNICIPIOS.-

De conformidad al Art. 47 Nos. 13 y 21 de la Constitución Política, Arts. 3 y 4 de la Ley Unica del Régimen Político y Art. 3 de la Ley del Ramo Municipal, corresponde al Poder Legislativo la creación de nuevas poblaciones, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de los que pretendan formar la nueva población.-

Conviene aclarar que conforme el Art. 2 de la Ley del Ramo Municipal, la denominación de población comprende a los pueblos, las Villas y las ciudades.- Para consultar la historia de su creación nos permitimos remitir al lector a la obra "Recopilación de Leyes relativas a la historia de los Municipios de El Salvador" del bachiller Jorge Lardé y Larín.-

**PRIMER CASO:** Cuando el Poder Legislativo procede a iniciativa propia, a la creación de nueva población.- En este caso, debe ser por motivos de necesidad o conveniencia pública y debe obtenerse previamente el informe favorable del Poder Ejecutivo en los Ramos del Interior, Fomento (Obras Públicas) y Asistencia Social.- Art. 3 Ley del Ramo Municipal.-

En este caso, no tiene aplicación el Art. 5 de la Ley del Ramo Municipal, sino que en virtud del inciso último del Art. 4 de la misma Ley, al Poder Legislativo corresponde disponer el modo y forma de establecer la nueva población y la libre calificación de las bases de su creación.-

Como motivo de necesidad o conveniencia pública, podemos poner los siguientes ejemplos: un terremoto o catástrofe de igual naturaleza e intensidad que haya destruido la mayor parte de la ciudad, a consecuencia de lo cual, la población se haya trasladado permanentemente a otro lugar situado en distinta demarcación Municipal o bien una guerra en virtud de la cual, la ciudad ha quedado en territorio ocupado por el enemigo y sus habitantes se hayan trasladado a otro lugar situado en distinta demarcación Municipal.- Es necesario que el traslado sea hacia otro lugar situado en distinta demarcación Municipal, ya que si es dentro de la misma comprensión Municipal, no hay creación de nueva población, y dicha traslación corresponde al Poder Ejecutivo Art. 10 Ley del Ramo Municipal.-

Creemos que el Poder Legislativo, puede también proceder a la creación de nuevas poblaciones, a iniciativa del Poder Ejecutivo.- En este caso, tendría aplicación el Art. 4 de la Ley del Ramo Municipal.-

**SEGUNDO CASO:** Cuando el Poder Legislativo procede a la erección de nueva población a solicitud de los que pretendan formarla.- En este caso, debe obtenerse previamente informe favorable del Poder Ejecutivo en los Ramos del Interior, Fomento (Obras Públicas) y Asistencia Social.

En este caso, tiene aplicación el Art. 5 de la Ley del Ramo Municipal que establece los requisitos necesarios para que dicha elección sea procedente.-

Comentaremos los más interesantes:

1o.) Que haya una base, por lo menos de dos mil habitantes para la nueva población.- (Antes de la reforma introducida por D. L. de fecha 14 de Noviembre de 1950, Diario Oficial de fecha 25 del mismo mes y año, solamente se exigían quinientos habitantes).-

Opinamos que este número es muy exiguo, ya que así se propicia la creación de Municipios enanos y anémicos.- Creemos que tal número debe aumentarse.-

Este requisito está íntimamente relacionado con otro requisito aceptado unánimemente por la doctrina y que desafortunadamente no figura en nuestra ley, cual es: que la población a crearse cuente con rentas suficientes y necesarias para su administración local.- Una población de dos mil habitantes no puede producir, por regla general, las rentas suficientes para una satisfactoria administración local.- Actualmente, las necesidades locales reclaman la inversión de grandes cantidades de dinero, los cuales no pueden ser satisfechos por las rentas producidas por una población de dos mil habitantes.- Así, las poblaciones a crearse llegan a ser cargos onerosos para el Gobierno central o por lo menos, sus necesidades locales no son atendidas ni siquiera medianamente.- Estas poblaciones solo vejetan y no tienen ningún espíritu de superación y están llamadas al completo fracaso.-

Conviene aclarar, que el requisito expresado en el párrafo anterior, si bien es cierto que no figura por sí solo como requisito para la creación de nuevas poblaciones, si figura en la Ley como causal de extinción siempre que vaya unido a otras circunstancias.-

5o.- Que se pruebe que a la ciudad, Villa o pueblo de que ha de desmembrarse la nueva población, quede al menos el número de dos mil habitantes.-

Con este requisito se propicia aún, más la creación de Municipios raquíuticos y enanos, ya que los que no lo son, llegan a serlo, al permitir la Ley que se les ampute su población y territorio.-

Al crearse una población, para la elección de sus autoridades Municipales, creemos, que tendría aplicación el Art. 17 de la Ley Electoral, aún cuando éste caso, no está especialmente considerado.-

#### EXTINCION DE LAS POBLACIONES.-

Cuando la población fué creada a petición de los nuevos vecinos.-

El Art. 6 de la Ley del Ramo Municipal, señala los causales de extinción .-

1o.- Por no tener cabildo, casa de escuela y rentas suficientes para la administración local.- Las poblaciones nuevas deben llenar estas condiciones dentro de dos años, desde la fecha en que tuvo fuerza de la Ley el Decreto de erección.-

Nótese que ésta causal está formada por tres requisitos, cuáles son:

No tener cabildo, casa de escuela, y rentas suficientes para la administración local.- No basta con que se dé uno, sino que es necesario que se produzcan simultáneamente los tres.-

A) Varias son las acepciones de la palabra cabildo:

a-) Cabildo (de latin capitulum) Comunidad de capitulares de una catedral o colegiata.-

B) Cuerpo o comunidad que forman en algunos pueblos los ecle-

siásticos que tienen este privilegio.-

C) Ayuntamiento, corporación Municipal.-

D) Junta celebrada por un cabildo y sala en que se celebra.-

E) Capítulo o Junta de individuos de algunas religiones para elegir prelado y adoptar medidas de gobierno.-

Creemos que la expresión cabildo, significa en el Art. 6 No. 1 de la Ley del Ramo Municipal, el edificio o sala en que la Municipalidad celebra sus sesiones.-

b) Casa de escuela.- Esta cuestión no tiene mayor importancia.-

C) Rentas suficientes para su administración local.-

La mayoría de nuestras poblaciones no son autárquicas, ya que utilizando sus propias rentas, no satisfacen ni las más elementales necesidades locales.- Por consiguiente, no hay progreso y se convierten en cargos para el Gobierno Central.-

Ser autárquica, significa que las necesidades locales deben satisfacerse con sus propios recursos .-

Autarcia (del griego autarkria), bienestar, satisfacción del propio Estado.-

Somos de opinión, de que la circunstancia de no tener una población las rentas suficientes para su administración local, debería ser por sí sola, causal de extinción.-

En el último capítulo, nos referimos a la autárquica, como principio de sana política administrativa Municipal.-

2o.- Por la desmoralización de sus habitantes.-

Vamos a omitir consideraciones filosóficas sobre la moral.- Nos concretaremos a enunciar, en términos generales la situación en que a nuestro juicio, se procede la desmoralización de una población.-

Una población se ha desmoralizado, cuando sus habitantes practican y observan, de manera constante y general, una conducta que lesiona los más elementales principios de moral y buena costumbres, (en sus múltiples manifestaciones y aspectos) o infringen el orden público o se traduce en actos prohibidos por la Ley.- Esa conducta, además de ser constante y general, debe de haber llegado a constituir el medio de vida o la situación normal de los habitantes de la población.-

3o.- Por petición del vecindario o a propuesta del Poder Ejecutivo, por razones de necesidad o conveniencia pública.-

Nótese que no se considera como causal específica de extinción el hecho de que el número de habitantes de la población, sea inferior de dos mil.-

De conformidad al Art. 7 de la Ley del Ramo Municipal si la población fué erigida por motivos de necesidad o conveniencia pública, aún cuando se produzcan los causales de extinción expresados en el Art. 6 de la misma Ley, dicha extinción es improcedente, ya que en dichos casos de-

ben dictarse las medidas conducentes para su mejora administrativa, - aumento o moralización.-

Al Poder Legislativo corresponde decretar la extinción de las poblaciones, conforme el siguiente procedimiento: (Art. 8 Ley Ramo Municipal).-

1o.) Si la solicitud de extinción no procede del Poder Ejecutivo, debe preceder información sumaria seguida por el Gobernador del departamento, con audiencia de la Municipalidad respectiva.-

2o.) Si el Poder Ejecutivo propone dicha extinción, en el caso del Art. 6 No. 3, no hay necesidad de previa información sumaria.-

Al extinguirse una población, sus moradores, serán reincorporados a la población de donde se segregaron o a la más inmediata, según convenga.- Art. 9 Ley Ramo Municipal.-

El Art. 103 de la Constitución Política se refiere a los Municipios, el Art. 1 de la Ley Unica del Régimen Político habla de demarcaciones Municipales y los Arts. 1o. y siguientes de la Ley del Ramo Municipal se refieren a pueblos y poblaciones.- Existe al respecto una verdadera falta de armonía.- Ocurre que los textos legales citados consideran, para designar o referirse al Municipio, solamente uno de sus elementos: demarcación Municipal, pueblo o población.- Esto, no deja de ser un grave inconveniente por las confusiones que acarrea, además de ser un error de técnica jurídica.-

Para la Ley Unica del Régimen político, (Art. 1 ) demarcación Municipal es lo mismo que Municipio.-

Para la Ley del Ramo Municipal (Arts. 1 y siguientes) pueblo y poblaciones es lo mismo que Municipio.-

Sería conveniente enmendar las deficiencias apuntadas y procurar una mejor armonía entre dichos textos legales.-

Conviene referirnos al término Distrito.- Está formado por varios Municipios del mismo departamento.- Su Alcalde tiene funciones específicas conforme el título IV de la Ley Unica del Régimen Político.- La Constitución Política actual, ignora al Distrito.- Se trata de divisiones político-administrativas que fueron contempladas en las Constituciones de 1824, 1841, 1864, 1871, 1872, 1880, 1883 y 1886 y en las cuáles, se les señalaban funciones específicas a las autoridades Municipales.-

Así, fueron regulados por las Leyes secundarias.- El Distrito desaparece en las Constituciones de 1939, 1944, 1945, 1950 y 1962.-

Al estudiar lo relativo a la erección y extinción de las poblaciones (Municipios) puede notarse una ausencia total de principios administrativos que garantizan un eficiente gobierno Municipal.- Se hace necesario una reforma total al respecto, al fin de incluir en el texto legal, las normas de sana política administrativa Municipal, a fin de lograr una mejor organización y funcionamientos de los Municipios.-

Nuestro régimen Municipal actual está regulado constitucionalmente en el Título VI.- REGIMEN ADMINISTRATIVO - Capítulo I GOBIERNO LOCAL DE LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-

Nos permitimos transcribir la evolución del régimen Municipal a través de los diferentes estatutos Constitucionales habidos en el país.

CONSTITUCION DE 1824.- Capítulo X.- Del gobierno interior de los Departamentos .-

Art. 69.- En cada uno habrá un Jefe Político Intendente nombrado por el Jefe 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 Jefe Supremo de su buena administración.-

Art. 71.- Los distritos o partidos de cada departamento estarán por ahora respectivamente a cargo del Primer Alcalde del lugar cabecera del distrito, cuyas atribuciones desempeñará con subordinación al Jefe e Intendente, serán las que designe la Ley.-

Art. 72.- El Jefe e Intendente desempeñará iguales atribuciones en el distrito de su residencia.-

Art. 73.- Continuarán las Municipalidades 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.-

Nótese que desde nuestra primera Constitución se declaró que las Municipalidades serían electas popularmente.-

CONSTITUCION DE 1841.- Título 14.- Del Régimen Municipal.-

Art. 62.- La Ley demarcará las poblaciones o lugares en que deba haber Municipalidades.- 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 vecindarios: la administración o inversión de sus fondos y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; más en ningún caso le estará reunido ramo alguno del Poder Judicial.-

Art. 63.- El poder o Concejo 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 comisionados individuales para cada objeto.- La Ley fijará la autoridad que deba darse a los cuerpos municipales o comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunir las, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión y cuando concluya a que sus disposiciones en lo administrativo y económico sean cumplidos.-

De conformidad al Art. 51 del Reglamento de Jefes Políticos, Municipalidades y Alcaldes de fecha 4 de septiembre de 1832 se estableció que las Municipalidades serían electas popularmente.-

CONSTITUCION DE 1864.- Título XV.- Del Gobierno Interior de cada pueblo.-

Art. 57.- Habrá Concejos municipales en todas las poblaciones -

que tengan las condiciones requeridas por la Ley: su número será en proporción relativa a sus habitantes y su elección popular, sin más que dar cuenta de ella al Gobierno: administrarán sus fondos con independencia en provecho común.- Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar u glosar sus cuentas, las determinará la Ley.-

CONSTITUCION de 1871.- Título XV.- Del Gobierno Interior de cada pueblo.-

Art. 75.- Habrá concejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de Ley.- El número de concejales será proporcionado a 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 a rendir cuenta, legalmente comprobada, ante la autoridad que designe la Ley: serán responsables por los fraudes o malversaciones que cometan.- Sus cualidades y atribuciones y la manera de llevar y glosar sus cuentas la determinará la Ley.-

Art. 76.- Corresponde a la Municipalidad de la cabecera de cada distrito conmutar conforme a la Ley, las penas de arresto menor impuestas por todos los Jueces de Paz del distrito.-

De conformidad a ésta Constitución, los miembros de los Concejos Municipales serán nombrados por electores electos previamente por elección popular.-

CONSTITUCION DE 1872.- Título VI.- Sección 10a.- Gobierno Interior de los pueblos.-

Art. 96.- El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, electas popular y directamente por los ciudadanos y vecinos de cada población.- Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico, y dos o más Regidores en proporción a la población, conforme lo determina la ley.-

Art. 97.- Los Concejos Municipales administrarán su fondo en provecho de la comunidad, y 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 confiere a las Municipalidades, las de cabecera de distrito, tienen la de conmutar, conforme a la Ley, las penas impuestas por los jueces de paz del mismo distrito.-

CONSTITUCION DE 1860.- Título VI.- Sección 10a.- Gobierno interior de los pueblos.-

Art. 90.- El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos a cada población.- Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores en proporción a la población, conforme lo determine la Ley.-

Art. 91.- Los Concejos 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 que serán puramente económicas y administrativas, las determinará la Ley, lo mismo - que las condiciones que deben tener sus miembros para ser electos.-

Art. 93.- Además, de las atribuciones que la Ley confiere a las Municipalidades, las de cabecera de distrito, tiene la de conmutar conforme a la Ley, las penas impuestas por falta.-

Art. 94.- Las Municipalidades en ejercicio de sus funciones son enteramente independientes; pero serán responsables ante la Ley por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente según los casos.-

CONSTITUCION DE 1883.- Título deudécimo.- 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 o Suplente, se requiere las condiciones siguientes:

1a.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, sin haberlos - perdidos en los dos años anteriores a 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 o más Regidores, en proporción a la población conforme lo determine la Ley.-

Art. 98.- Los Concejos 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 administrativa, 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 a las Municipalidades, las de cabecera de Distrito, tienen la de conmutar, - conforme a 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 o individualmente, según los casos.

Art. 102.- Es civil la policía de seguridad y orden y estará a cargo de las autoridades locales.- El nombramiento y renovación de sus empleados corresponde a 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.-

CONSTITUCION DE 1886.- Título 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 determine la Ley.-

Art. 114.- Los Concejos 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 determinará la ley lo mismo que las condiciones que deben tener sus miembros para ser electos.-

Art. 116.- Además de las atribuciones que la ley confiere a las Municipalidades, las de cabecera de distrito, tiene la de conmutar, conforme a la ley, las penas impuestas por faltas.-

Art. 117.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son enteramente independientes; pero serán responsables por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente 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 nombramiento y remoción de los Agentes de Policía, de seguridad y orden, la cual será civil; pero en la capital de la República ejercerá esta facultad, el Poder Ejecutivo, quien tendrá la dirección suprema del ramo.- Una ley secundaria la reglamentará.-

#### CONSTITUCION DE 1939.- Título X.- Régimen 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 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 Concejo electo popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población.- Cada Concejo 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 Concejo Municipal por el orden de su elección.-

El cargo de Alcaldes es incompatible con cualquier otro 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 responsables por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente, según los casos.-

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

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

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

Art. 142.- El Poder Ejecutivo velará porque las Municipalidades cumplan las leyes que les corresponde, respetando el principio de independencia municipal.-

Nótese que de conformidad a esta constitución el Alcalde era de nombramiento del Poder Ejecutivo y los demás miembros del Concejo Municipal eran de elección popular.-

CONSTITUCION DE 1944.- Por reformas decretadas a la Constitución anterior el Régimen Departamental y Local fué modificado en sus Arts. 134 y 137, así:

Art. 133.- (correspondiente al Art. 134).- Para ser Gobernador Propietario o Suplente, se requiere: ser ciudadano salvadoreño por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, sin haber sido suspendido en él, en los dos años anteriores al nombramiento; del estado seglar, mayor de treinta años de edad y de honradez e instrucción notorias.-

Art. 136.- (correspondiente al 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 el Regidor o Concejal que la Municipalidad designe.-

El cargo de Alcalde, es incompatible con cualquier otro cargo público remunerado.-

Hacemos notar que de conformidad a este estatuto Constitucional, el Alcalde siempre sea de nombramiento del Poder Ejecutivo.- El Concejo sea de elección popular.-

CONSTITUCION DE 1945.- Es la misma de 1886 con las reformas introducidas por Decreto de la Constituyente de fecha 29 de Noviembre de 1945.-

TITULO IX.- Gobierno Departamental y Local.- El Art. 7 de dicho Decreto estableció: Se suspenden por un año los efectos del Artículo 113 de la Constitución de 1886 debiendo continuar en sus funciones los actuales Concejos Municipales hasta el 31 de diciembre de 1946.- Los Alcaldes continuarán siendo nombrados por el Poder Ejecutivo durante dicho lapso.-

CONSTITUCION DE 1950.- Título VI.- REGIMEN ADMINISTRATIVO.- CAPITULO I.- GOBIERNO LOCAL (Entró en vigencia el 14 de septiembre de 1950.)

Art. 101.- Para la administración política se divide el territorio de la República en departamentos, cuyo número y límites será determinado por 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 por 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.-

Nota: De conformidad al Art. 30 los miembros de las Municipalidades son funcionarios de elección popular.-

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 por que las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal.-

De conformidad al Art. 5o. de la Ley Transitoria para la Aplicación del Régimen Constitucional, dentro de los dos años siguientes a la fecha de vigencia de dicha Constitución (Septiembre 14 de 1950), se efectuarían elecciones de Municipalidades.- Mientras tanto, dichos funcionarios serían nombrados por el Poder Ejecutivo.-

Por Decreto Legislativo No. 734 de fecha 23 de Julio de 1952 publicado en el Diario Oficial de fecha 30 del mismo mes y año, las Municipalidades electas comenzaron su período de dos años el día 14 de agosto de 1952.-

Al producirse el movimiento insurreccional del 26 de Octubre de 1960 (Junta de Gobierno de El Salvador), estaban los Municipios a cargo de los Concejos Municipales electos y que debían terminar sus respectivos períodos de elección con fecha 14 de agosto de 1962.- Por Decreto No. 44 de fecha 14 de diciembre de 1960 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, se declararon separados de sus cargos a todos los funcionarios Municipales de toda la República, se sustituyeron algunos y los que no lo fueron, continuarían interinamente en sus cargos.-

Es decir, que a partir del 14 de diciembre de 1960 los Concejos Municipales de toda la República derivaron su estado de derecho del expresado Decreto No. 44, arriba expresado.-

Al instaurarse con fecha 25 de Enero de 1961 el gobierno presidido por el Directorio Cívico Militar, éste asumió la plenitud de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- Nada se reglamentó específicamente sobre los Concejos Municipales, pero estos continuaron nombrándose o sustituyéndose directamente por dicho Directorio.-

La situación expresada en el párrafo anterior se mantiene hasta la vigencia del actual estatuto constitucional (entró en vigencia el 25 de Enero de 1962).-

CONSTITUCION DE 1962.- TITULO VI.- REGIMEN ADMINISTRATIVO.- CAPITULO I.- GOBIERNO LOCAL.-

Art. 101.- Para la administración política se divide el territorio de la República en departamentos, cuyo número y límites lo 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 Departamento 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.-

Nota: de conformidad al Art. 31, los miembros de las Municipali-

dades son funcionarios de elección popular.-

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 proponerlos 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 por que las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal.-

Dentro del período que terminó el 30 de abril del corriente año, al Poder Ejecutivo correspondió la facultad de nombrar, remover o sustituir a los miembros de los Concejos Municipales.- Art. 226 Cn.-

A la fecha actual, los Concejos Municipales, han sido electos popularmente y tomaron posesión de sus cargos con fecha 10. de Mayo del año en curso.- Durarán en sus funciones dos años.- Art. 103 Cn.-

Puede notarse, que desde nuestra primera Constitución Política se estableció el principio de que los miembros de los Concejos Municipales serían de elección popular.- Tal principio se ha mantenido en todas las demás Constituciones, con variantes motivadas a razones particulares del gobierno que ha detentado el poder.- A través de las diversas etapas constitucionales por las cuales ha atravesado el régimen municipal, conviene destacar las siguientes:

1a.- Constitución de 1871.- Art. 75.- Los miembros de los Concejos Municipales eran nombrados por medio de electores designados por elección popular.-

2a.- Constitución 1839.- Art. 135.- Las Municipalidades estaban integradas por un Alcalde, de nombramiento del Poder Ejecutivo y por un Concejo electo popular y directamente por los ciudadanos.-

3a.- Constitución de 1944.- Las Municipalidades se integraban en la misma forma indicada por la Constitución anterior.-

4a.- Constitución de 1945.- Es la misma de 1886.- Por el artículo 113 se estableció que las Municipalidades serían de elección popular.- Sin embargo, por el Art. 7o. de las reformas se suspendieron los efectos de dicho Art. 113 y se estableció que los Alcaldes, hasta el 31 de Diciembre de 1946, continuarían siendo nombrados por el Poder Ejecutivo.-

5a.- Constitución de 1950.- Por el Art. 30 se estableció que los

funcionarios Municipales serían de elección popular.- Sin embargo, por el Art. 5o. de la Ley Transitoria para la aplicación del Régimen Constitucional; los funcionarios municipales fueron de nombramiento del Poder Ejecutivo hasta el día 14 de Agosto de 1952, ya que ese mismo día tomaron posesión de sus cargos las Municipalidades electas popularmente.-

6a.- A partir del día 14 de diciembre de 1960 (Decreto # 44 de la Junta de Gobierno) los Concejos Municipales fueron de nombramiento del Poder Ejecutivo.- La Junta de Gobierno asumió el Poder con fecha 26 de Octubre de 1960.-

7a.- La situación expresada en el numeral anterior se mantiene durante el gobierno del Directorio Cívico Militar.- Este asumió el poder con fecha 25 de Enero de 1961.-

8a.- Tal situación se mantiene aún durante la vigencia del estatuto constitucional actual, ya que de conformidad al Art. 226 "TRANSITORIO", dentro del período que terminó el 30 de abril del corriente año, los miembros de los Concejos Municipales fueron de nombramiento del Poder Ejecutivo.-

El análisis de las diversas ocasiones en que ha sido marginado el principio legal y doctrinario de que los Concejos Municipales son de elección popular, nos lleva a aceptar lo siguiente: En nuestro medio los Concejos Municipales han sido factor político.- Desempeñan, a más de sus funciones administrativas, actividades de carácter político partidarista.- El lector, podrá sacar de lo expresado en este párrafo las conclusiones respectivas.- Esperamos que en lo futuro, tal principio no sea marginado en la práctica, sean cuales fueren las circunstancias, ya que partimos de la base de que los Concejos Municipales deben ejercer solamente funciones administrativas.-

## CAPITULO IV.-

LOS CONCEJOS MUNICIPALES.- SU ELECCION.- SISTEMA ACTUAL.- SITUACION LEGAL DE LOS LLAMADOS MIEMBROS O REGIDORES SUPLENTE EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES ACTUALES.- LA SOBERANIA.- LA DEMOCRACIA.- DIVERSOS SISTEMAS.- EL SUFRAGIO.- RAZONES A QUE OBEDECE EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL.- CONVENIENCIA DE INTRODUCIR EL SISTEMA DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES.-

De conformidad al Art. 103 de la Constitución Política, los Concejos Municipales están formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población. Serán elegidos por un período de dos años y sus cualidades serán determinadas por la Ley.- El Art. 31 del mismo Código Constitucional establece que los miembros de las Municipalidades son funcionarios de elección popular.-

El Art. 1 de la Ley Electoral establece que la función electoral de los ciudadanos debe sujetarse a dicha ley.- En su Art. 12 expresa que en cada Municipio se elegirá un Concejo Municipal compuesto por un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro miembros suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario y que además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán más Regidores en la proporción que él mismo establece.- El Art. 13 de la misma Ley indica que para la determinación del número de Regidores, se tomará por base el último Censo Oficial de la República, efectuado con anterioridad al año de las elecciones.-

Los Concejos Municipales son electos por el partido político; inscrito y contendiente, que en el respectivo municipio y para el solo efecto de elegir a dicho Concejo, obtiene mayoría de votos. Son declarados electos por la correspondiente Junta Electoral departamento y Electoral Municipal.- Art. 138 Ley Electoral.- Nótese que la Ley Electoral expresa que hasta la (simple) mayoría de votos.- No se ha determinado si dicha mayoría es en relación al número de votos emitidos o en relación al número de ciudadanos capaces de emitir el voto e inscritos en el Registro Electoral.- En ausencia de disposición legal que específicamente regule dicha cuestión creemos que dicha mayoría debe ser en relación al número de votos emitidos.- Lo contrario ocurre cuando se trata de la elección del Presidente y del Vice-Presidente de la República, ya que de conformidad al Art. 142 de la Ley Electoral y Art. 47 No. 5 de la Constitución, tales candidatos deben obtener en la elección la mayoría absoluta, (la mitad más uno), ya que en caso contrario corresponde a la Asamblea Legislativa designarlos entre los dos candidatos que para cada uno de esos cargos hayan obtenido el mayor número de sufragios. Esta cuestión se torna más difícil al pretender precisar si la expresada mayoría absoluta es en relación a los votos emitidos o en relación al número de ciudadanos capaces de emitir su voto e inscritos en el Registro electoral.-

### SITUACION LEGAL DE LOS LLAMADOS REGIDORES O MIEMBROS SUPLENTE EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES ACTUALES.-

A este respecto, haremos un poco de historia. El Art. 103 de la Constitución Política vigente desde el día catorce de septiembre de 1950 expresaba que los Concejos Municipales estarían integrados así: un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número sería proporcional a la población.-

De conformidad al Art. 5 de la Ley Transitoria para la Aplicación del Régimen Constitucional, las elecciones de los miembros de los Concejos Municipales deberían efectuarse dentro de los dos años siguientes a la fecha de la vigencia de la Constitución Política, es decir, dentro del período que terminaba el 14 de Septiembre de 1952.- Antes de terminar dicho período, los Concejos Municipales serían nombrados por el Poder Ejecutivo.-

La Ley Electoral decretada el 25 de Febrero de 1952, publicada en el Diario Oficial de fecha 27 del mismo mes y año, en su Art. 70 desarrollaba el principio constitucional del número de miembros de los Concejos Municipales y expresaba que éstos, estarían integrados por el número y en la forma que establecía el Art. 13 de la Ley del Ramo Municipal.- Tal artículo determinaba el número de Regidores a elegirse en proporción a la población de cada municipio.-

Por Decreto Legislativo # 658 de fecha 16 de Mayo de 1952 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, se derogaron el Art. 70 de la Ley Electoral, El Art. 13 de la Ley del Ramo Municipal y además, se determinó expresamente el número de Regidores para cada municipio del país.-

Por Decreto Legislativo # 739 de fecha 30 de julio de 1952 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, se reformó el Art. 162 de la Ley del Ramo Municipal, dándose la solución para los casos en que llegare a faltar (por excusa, fallecimiento, deposición, incapacidad o imposibilidad) algún miembro del Concejo Municipal, antes o después de tomar posesión de su cargo, así como también, en caso faltare el Alcalde o el Síndico o la mitad de los miembros de dicho Concejo.-

Puede afirmarse que los Concejos Municipales electos en los años de 1952 y 1954 no contaban entre ellos a los miembros suplentes.-

Por Decreto Legislativo # 2017 de fecha 23 de Diciembre de 1955 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha se reformó el Art. 45 de la Ley Electoral, así: "No se atenderá ninguna solicitud de inscripción de candidatos a miembros de los Concejos Municipales si no se incluyen dos miembros suplentes para la planilla respectiva, para sustituir indistintamente a cualquiera de los propietarios".-

Podemos establecer, en primer lugar, que con la reforma expresada en el párrafo anterior, aparecen en nuestra legislación los Miembros Suplentes en los Concejos Municipales; en segundo lugar, que fueron causas políticas y circunstanciales las que motivaron su inclusión; y en tercer lugar que dicha inclusión fué inconstitucional, ya que el Art. 103 de la Constitución Política entonces vigente, no contemplaba a los Miembros suplentes como integrantes de los Concejos Municipales.-

Por Decreto Legislativo # 2113 de fecha 25 de mayo de 1955 publicado en el Diario Oficial de fecha 30 del mismo mes y año se incluyó nuevamente en la Ley del Ramo Municipal el Art. 13 (había sido derogado D. L. 16 de mayo de 1952 D. O. misma fecha) y se determinó como estarían integrados los Concejos Municipales y además, se estableció que en cada municipio se elegirían dos miembros suplentes para el período de dos años, quienes serían llamados por el mismo Concejo, cuando faltare uno de sus miembros o el Concejo quedare desintegrado, sin darle aplicación en este caso, a la parte final del inciso último del Art. 162 de la misma Ley.-

Con la adición citada en el párrafo anterior, se pretendió legalizar la existencia de los Miembros Suplentes en los Concejos Municipales, ya que se recurrió al expediente de darles vigencia no sólo en

la Ley Electoral, sino también, en la Ley del Ramo Municipal.-

Por Decreto Legislativo # 2972 de fecha 27 de Noviembre de 1959 publicado en el Diario Oficial de fecha 2 de diciembre del mismo año, se decretó nueva Ley Electoral y se derogó expresamente la anterior con todas sus reformas.- En consecuencia, se derogó la reforma relativa a la inclusión en los Concejos Municipales de los miembros suplentes.-

Sin embargo, la nueva Ley Electoral incurrió en el mismo error jurídico de la anterior, ya que en su Art. 12 expresaba que en cada municipio se elegiría un Concejo Municipal compuesto por un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro miembros suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario y que además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, el número de Regidores a elegir, aumentaría en la proporción que en él se establecía.-

Así, los Concejos Municipales electos en los años de 1956, 1958 y 1960 contaron entre ellos a los Miembros Suplentes.-

PERIODO DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE EL SALVADOR.- OCTUBRE 26 DE 1960 a 24 DE ENERO DE 1961.-

La Ley Electoral decretada el 27 de noviembre de 1959 publicada en el Diario Oficial de fecha 2 de diciembre del mismo año, fué derogada por el Decreto # 38 de la Junta de Gobierno de El Salvador, de fecha 7 de Diciembre de 1960, publicado en el Diario Oficial de fecha 8 del mismo mes y año y además, se decretó la Ley del Régimen Pre-Electoral.-

Todos los Concejos Municipales del país, electos por votación popular, habían tomado posesión de sus cargos el día 14 de agosto de 1960 y debían de terminar su período de gobierno el día 14 de agosto de 1962.-

Por Decreto # 44 de la Junta de Gobierno de El Salvador, de fecha 14 de diciembre de 1960 publicado en el Diario Oficial de fecha 17 del mismo mes y año, fueron separados de sus cargos los funcionarios municipales de toda la República, fueron sustituidos algunos de ellos y los que no lo fueron, continuaron desempeñando sus cargos INTERINAMENTE. Asimismo, la Junta de Gobierno se otorgó tácitamente la facultad de nombrar a los Concejos Municipales.-

Vamos a omitir el hacer consideraciones sobre si el derecho de insurrección, en virtud del cual la Junta de Gobierno de El Salvador, proclamaba actuar, la facultaba para desconocer a los Concejos Municipales electos popularmente, dejarlos en sus cargos interinamente y darse la facultad de nombrarlos.- Se acepta tal cuestión, con las reservas del caso, como un hecho consumado y circunstancial.-

De importancia capital es el expresado Decreto # 44 de la Junta de Gobierno, ya que es el que ha permitido dar validez a la actuación de los Concejos Municipales que tomaron posesión de sus cargos el 14 de agosto de 1960, puesto que de conformidad al régimen jurídico imperante deberían haber cesado en sus cargos el día 14 de agosto de 1962; sin embargo, como en el expresado Decreto se les dejaba en sus cargos INTERINAMENTE sin limitar el período de sus funciones, se puede concluir, que la validez de las actuaciones de tales Concejos a partir del 17 de diciembre de 1960, está determinada por dicho Decreto.-

La Junta de Gobierno al proceder a integrar nuevos Concejos Municipales (Decreto # 58 de Enero 10 de 1961 Diario Oficial de fecha 11 del mismo mes) incluyó en cada uno de ellos a dos miembros suplentes.- Dicha inclusión adolecía de los siguientes vicios:

10.) Era inconstitucional, ya que el Art. 103 de la Constitución de 1950, bajo cuyo imperio la Junta afirmaba actuar, al expresar como estarían integrados los Concejos Municipales, no comprendía en ellos a los miembros suplentes.-

20.) No podía tener por base el Decreto Legislativo # 2113 de fecha 25 de mayo de 1956 publicado en el Diario Oficial de fecha 30 del mismo mes, el cual expresaba que en cada municipio se elegirían dos miembros suplentes (Art. 13 de la Ley del Ramo Municipal), ya que dicho Decreto fué tácitamente reformado por el Art. 12 de la Ley Electoral decretada con fecha 27 de Noviembre de 1959 publicada en el Diario Oficial de fecha 2 de Diciembre del mismo año.-

30.) No podía tener por base el Art. 12 de la Ley Electoral citada en el numeral anterior, puesto que dicha ley había sido derogada por el Decreto # 38 de la Junta de Gobierno.-

REGIMEN DEL DIRECTORIO CIVICO MILITAR. Enero 25 de 1961 a enero 10 de 1962.-

El Directorio Cívico Militar, al asumir el poder, procedió a integrar nuevos Concejos Municipales incluyendo en ellos a dos miembros suplentes.-

Por Decreto # 292 del Directorio Cívico Militar de fecha 12 de septiembre de 1961 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, se decretó la actual Ley Electoral, la cual en su Art. 12 incluye en los Concejos Municipales a CUATRO MIEMBROS SUPLENTES, para sustituir indistintamente a cualquier propietario.-

Por Decreto Constituyente # 4 de fecha 3 de enero de 1962 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, se aprobaron y se declararon legítimos y formalmente válidos los actos legislativos, administrativos y cualquier otra índole, realizados por la Junta de Gobierno y Directorio Cívico Militar, así como también, todos los actos realizados por los organismos jerárquicos inferiores ejecutados en el ejercicio de sus funciones.-

Por Decreto Constituyente # 6 de fecha 8 de Enero de 1962 publicado en el Diario Oficial de fecha 16 del mismo mes, se decretó nueva Constitución Política.- Entró en vigencia el 25 de enero de 1962.-

De conformidad al Art. 103 del estatuto constitucional actual los Concejos Municipales están integrados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población.- NOTESE - QUE NO SE INCLUYE A LOS MIEMBROS SUPLENTES.-

De conformidad al Art. 228 de la Constitución Política actual al Poder Ejecutivo correspondió nombrar, remover o sustituir a las Concejos Municipales dentro del período que terminó el 30 de abril del año en curso.-

Ya dijimos que el Art. 12 de la Ley Electoral actual expresa que los Concejos Municipales estarán integrados por un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro miembros suplentes. Y que además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes se elegirán más Regidores en proporción al exceso. (Se da la proporción).-

Bastaría la simple interpretación literal del Art. 103 de la Constitución, que no incluye en los Concejos Municipales a los Miembros Suplentes, para concluir que éstos son inconstitucionales.-

Sin embargo, hay otras razones que nos llevan a la misma conclusión: de conformidad a las más elementales normas o principios que regulan la derogatoria de las Leyes, el tantas veces citado Art. 103 de la Constitución ha reformado tácitamente el Art. 12 de la Ley Electoral actual, ya que:

a-) La Constitución es la Ley suprema y jerárquicamente superior a toda otras.-

b-) Por haber sido la Constitución Política actual decretada con posterioridad a la Ley Electoral.-

Por todo lo expuesto, concluimos que la inclusión en los Concejos Municipales actuales de los llamados Miembros Suplentes, es Inconstitucional.-

Ya sabemos que el Estado es la organización jurídica de la sociedad, bajo un poder de denominación, que se ejerce sobre determinado territorio (1). Son sus elementos: el pueblo, el poder estatal y el territorio.-

La soberanía es un atributo del Estado. Significa que no puede existir otro poder superior al del Estado y además, que este poder estatal es independiente.- Tal poder debe ser jurídico, es decir, que su ejercicio esté jurídicamente regulado.- Si tal poder fuera ilimitado o no sujeto a cierto sistema de derecho, sería la anarquía y la destrucción del propio Estado.- El ser soberano produce respeto del Estado: capacidad para organizarse por sí mismo y ser autónomo.- El Estado tiene capacidad para organizarse conforme su propio derecho y además, está facultado para darse a sí mismo sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.-

La soberanía reside en el pueblo. Tal afirmación tiene como base, no una realidad jurídica, sino un dogma político. En verdad, se trata de una simple ficción jurídica. Para evitar los problemas que acarrear la diferencia entre la realidad jurídica y la ficción expresada y en lo que respecta a los miembros del Poder Legislativo, en los sistemas de gobierno de democracia representativa, se acude al expediente de afirmar, que si bien tales miembros representan al pueblo entero (otra ficción) no están ligados a él por ningún mandato imperativo. Es decir, la situación de ellos está regulada por el mandato libre.- Art. 44 Cn.-

"Pero desde el momento que las Constituciones modernas prohíben expresamente toda vinculación formal del diputado a las instrucciones de sus electores y hacen jurídicamente independiente las resoluciones del parlamento de la voluntad del pueblo, pierde todo fundamentos positivo la afirmación de que la voluntad del parlamento es la voluntad del pueblo y se convierte en una pura ficción (inconciliable con la realidad jurídica).- Ahora se ha suprimido el "mandato imperativo" de las constituciones estamentarias y se introduce "el mandato libre", pero ésta - contradicctio in adjectus- pues el concepto de mandato implica las ideas de vinculación e imperatividad- descubre clarísimamente la tendencia de atenerse al menos en la terminología, a lo contrario de lo que -

---

(1) Eduardo García Maynes - Introducción al Estudio del Derecho

es la realidad"" (1)

"A medida que el Parlamento se independiza jurídicamente del pueblo (o mejor, de su órgano creador, que no es nunca todo el pueblo sino un sector más o menos amplio de electores), siguiendo el principio de la división del trabajo, la teoría del parlamento se aferra al dogma de la soberanía popular (con la consiguiente representación del pueblo por el parlamento) y llega a afirmar incluso que el parlamento es el mismo pueblo (con lo cual la ficción de la representación se convierte en la ficción de la identidad).- Indudablemente esta teoría tiene finalidades políticas. Ocultando la realidad jurídica, quiere hacer creer a aquellos, a los que la Constitución aleja de la función legislativa, que si bien se hallan representados por el parlamento, determinan por sí mismos la voluntad del Estado. De ese modo se afirma el poder del Parlamento; el cual se legitima por el dogma de la soberanía popular que él mismo desplaza, atribuyéndose la competencia exclusiva en materia de legislación. La independencia del Parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo.- De aquí se deduce que no tiene que recibir instrucciones de los grupos que lo eligieron.- Pero todo el pueblo es mudo"". (1)

Democracia (del griego demokratia) demos: pueblo; kratos: poder. Forma de gobierno en que ejerce la soberanía el pueblo.-

La República Democrática, es un sistema de organización del Estado. En ella, la soberanía reside en el pueblo.-

Democracia representativa: la creación de la voluntad estatal está a cargo de un órgano elegido por el pueblo. El pueblo detenta la soberanía (ficción de la soberanía popular).- Dicho órgano representa al pueblo (ficción de la representación).-

Sufragio (del latín sufragium), voto, parecer o dictamen que se emite en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto.-

El sufragio es un derecho subjetivo público. Forma parte de los derechos políticos del ciudadano "Derechos políticos son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. (2)

El derecho de sufragio es el derecho subjetivo público por medio del cual el ciudadano interviene con su voto, en la elección de los órganos representativos.-

Nótese que el derecho del sufragio comprende no solo la facultad de votar, sino también, el hecho del voto mismo, aunque en el fondo, sea este último, cumplimiento de una función pública. (Deber político).- Así se explica la cuestión de que el sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos.-

El sistema electoral empleado para la elección de los órganos representativos, determina el grado o intensidad de la vigencia del principio democrático.-

"El sufragio puede ser:

a-) general y limitado; o sea estableciendo calidades personales o requisitos para su ejercicio o determinando incapacidades para su negación. Nunca se ha admitido el sufragio general de una manera absoluta.- La edad, el sexo, el uso de razón, el grado de instrucción, el ser de-

(1) Hans Kelsen - Teoría General del Estado

lincente, el observar ciertas conductas nocivas, etc., casi siempre han sido empleados para limitar el sufragio. Una limitación importantísima en nuestro medio, para poder votar, consiste en estar inscrito en el Registro Electoral, en aparecer en la nómina electoral respectiva y en estar provisto, en el momento de votar de la Cédula de Identidad Personal. Art. 30 Constitución y Arts. 6 y 121 de la Ley Electoral.-

b-) Igualdad y desigualdad. La idea democrática requiere igualdad del sufragio. Todos los votos deben influir en el resultado electoral; éste debe estar formado por la suma de todos los votos. Pero esta igualdad puede ser limitada directa o indirectamente. Directamente, si a los electores de cierta categoría se les concede más votos que a los de otra: por ejemplo, a los electores que pagan impuestos directos se les puede conceder un segundo voto y aún un tercero y un cuarto, en relación con su capacidad tributaria.- Este sistema llámase del "voto plural". La pluralidad de votos puede ir unida a los más variados supuestos. La desigualdad de la elección puede llegar a aniquilar plenamente la significación de la universalidad del sufragio, -aún cuando subsista formalmente, puesto que puede anular más o menos la influencia de amplias zonas de electores.- El mismo resultado se alcanza cuando a cada una de estas clases se le atribuye la facultad de elegir un determinado número de diputados, en proporción inversa al número de electores. Si el resultado electoral es igual a la relación entre el número de diputados elegibles y el de electores, varía en cada clase con arreglo a esta relación.-

La desigualdad del sufragio se realiza indirectamente por la división del territorio en circunscripciones.- El caso más sencillo sería aquel en el que el territorio se dividiese en tantas circunscripciones como diputados a elegir. Entonces, el cuerpo electoral de cada circunscripción elegiría un solo diputado. El acto de elección es, realizado, pues no por los electores aislados, sino por el cuerpo electoral entotal; cada elector no hace sino votar, realizar un acto incompleto de la función electoral. Para que el sufragio fuese igual, todos los cuerpos electorales tendrían que ser de idéntica magnitud, es decir, estar formados por igual número de electores. La desigualdad de cuerpos electorales acarrea indefectiblemente la desigualdad de resultados.-

Sufragio Público y Secreto, Directo e indirecto, Elección Personal y por listas.- Según la manera de emitir el voto, distínguese entre el sufragio público y secreto, oral y escrito. Lo más corriente en la actualidad es el sufragio escrito y secreto, emitido en papeleta cerrada.-

Prácticamente, ya no se usa en la actualidad el sistema de elección por "boleo", arrojando bolas en la urna de un candidato. Si el elector no ha de votar más que a un solo candidato, la elección es personal; cuando en un mismo acto ha de votar a varias personas, háblase de elección por listas. Si el elector puede elegir a quien quiera -supuesta naturalmente su elegibilidad- o si puede confeccionar a su arbitrio, la candidatura, la elección es libre y se habla de un sistema libre de listas. Por el contrario si solo puede votar determinados candidatos o listas oficialmente reconocidas, la elección no es libre y las listas son obligatorias e irreformables.- La elección es directa cuando el elector designa directamente los diputados; indirecta, si solo elige a los "compromisarios" que a su vez elegirán a los diputados.-

SISTEMA DE MAYORIAS Y DE PROPORCIONALIDAD.- La más importante distinción de los sistemas electorales, refiérense a la condición bajo la que debe considerarse elegida a la persona por la que se ha votado. En principio parece que a la democracia corresponde el principio de mayorías.- Debe ser elegida quien ha obtenido el mayor número de sufragios

válidos.- Desde un punto de vista democrática, debe exigirse la mayoría absoluta.- Elegir a aquél que solo ha conseguido una mayoría relativa, equivaldría a someter la mayoría al dominio de la minoría.- Para evitar esto, deben unirse en coalición electoral los dos grupos que disponen, unidos, de la mayoría.- Contra estas coaliciones se suscitan objeciones de peso, especialmente cuando se trata de partidos cuyos programas políticos acusan divergencias profundas, por ejemplo en los partidos que poseen una propia "concepción del mundo". Por lo demás, en esta coacción a la integración política puede verse una ventaja del principio de mayorías.- Las objeciones desaparecen sustituyendo dicho principio (como criterio electoral) por el sistema de la representación proporcional, en el que desaparece toda antítesis de mayoría y minoría, puesto que el resultado hace justicia a cada grupo participante en la contienda en proporción a su fuerza, es decir, al número de votos emitidos a su favor.- Por lo demás, no se ha hecho sino trasladar el principio mayoritario del ámbito del sufragio al de la formación de voluntad parlamentaria. Y este desplazamiento se justifica hasta cierto punto, pues en el parlamento es donde se forma la voluntad del Estado, mientras que la elección del parlamento no debe hacer sino reproducir - con la mayor claridad la imagen de los grupos políticos en que se divide el pueblo, como supuestos bajo los cuales ha de formarse una mayoría definitiva.-

**CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.**- En la campaña que se realiza - contra el principio de mayoría y a favor del sistema proporcional, se aducen argumentos que no afectan al principio mayoritario en sí mismo considerado, sino a su técnica como sistema electoral. La elección de - parlamento se realiza no se realiza por un único acto de la totalidad del pueblo, sino que el territorio se divide en circunscripciones, cuyo cuerpo electoral elige un representante. Cuando los cuerpos electorales son de magnitud diferente y aún sin esta distribución geométrica, su puesta la plena igualdad de aquella, el sufragio puede dar como resultado que el partido a que pertenece la mayoría de electores no obtenga sino una minoría de representantes, mientras que la mayoría de electores esté representada por una mayoría de elegidos.- Ejemplo: 10 circunscripciones (10 cuerpos electorales) han de tener 10 representantes. Cada circunscripción tiene 100 electores.- Todas son iguales.- En cada circunscripción luchan dos partidos: A y B, cuya fuerza numérica está - repartida así: A cuenta con 90 votos y B con 10 en cuatro circunscripciones; A con 40 y B con 60 en seis; según eso, A no consigue más que - cuatro puestos con una totalidad de 600 votos, mientras que B logra seis, con solo 400.-

No se crea que este ejemplo es puramente imaginativo. La realidad presenta casos todavía más graves.-

Si el defecto del resultado apuntado consiste en que la mayoría de electores no ha sido capaz de producir una mayoría de elegidos, la culpa no es del principio de mayorías (cuya validez fué artificialmente eliminada por lo que se debería, precisamente, reafirmarla en su pureza), sino de la división en circunscripciones.- Si el territorio - no hubiese estado dividido, en diez porciones, sino que todos los electores hubiesen formado un solo cuerpo electoral que hubiera elegido por listas u otro procedimiento sus diez representantes, la auténtica mayoría hubiese vencido plenamente.- El resultado de la elección fué falseado por la fuerza numérica causal de los partidos dentro de cada circunscripción.- Como la pertenencia a un partido es independiente de la adscripción territorial tiene que ser falsa una técnica que divide el cuerpo electoral en pequeños cuerpos, según el principio territorial que, por esencia, es extraño al resultado.- La división en circunscripciones desgarrar la totalidad del electorado (al cual se considera, en principio, de acuerdo con la idea del cuerpo representativo unitario, como cuerpo electoral unificado: "todo el pueblo elige su parlamento", en una plu-

ralidad de cuerpos electorales, cada uno de los cuales tiene distinta composición que el todo. Pero el sujeto de la elección es el cuerpo electoral y de ahí proviene la diferencia entre el resultado (cuerpo representativo) y el cuerpo electoral en total. Por eso el error del sistema no debería evitarse suprimiendo el principio de mayorías, sino llevándolo a cabo en toda su integridad.-

Esencia del Régimen Proporcional.- Contra el sistema de mayorías se suscita una objeción fundamental que no afecta ya meramente a la técnica, sino al principio electoral mismo de las mayorías. Si el principio de mayorías se realiza íntegramente, todos los puestos han de corresponder a la mayoría.- Las minorías quedarían sin representación "propia". Pero se estima injusto que de diez mil electores, un partido que ha tenido 6.000 votos acapare todos los puestos y queden sin representación un partido que ha tenido 3.000 y otro que ha tenido 1.000. Desde el punto de vista de la proporcionalidad, el primer partido debía poseer 6 representantes, el segundo tres y el tercero 1. Más esto no ha sido siempre tan sencillo y evidente como parece hoy, pues bajo el imperio de la ideología mayoritaria ha parecido perfectamente justo que haya sido rechazado en referendum un proyecto de ley por 5.001 votos contra 4.999 y nadie ha puesto inconvenientes al hecho de que en una elección de Presidente de la República, por ejemplo, sea derrotado el partido que logró un voto menos que su adversario. Si se exige que, para ocupar varios puestos, cada partido debe estar representado en proporción a su fuerza numérica; si se quiere, por tanto, que cada partido posea una "propia" representación adecuada, se renuncia a la idea de que es el "pueblo" en su totalidad quien elige su cuerpo representativo, considerado como unidad. Se desea entonces que el sujeto de la elección no sea el cuerpo electoral en total, sino cuerpos electorales parciales, que, a diferencia de pequeñas circunscripciones, no estén constituidos con arreglo al antinatural sistema territorial, sino según el principio de la personalidad. No los habitantes de un territorio arbitrariamente delimitado, sino los pertenecientes a un partido, todos los que participan en la misma convicción política, son los que forman los cuerpos electorales, entre los que se reparten los mandatos, cuyos titulares ellos han de elegir.- Dentro de estos cuerpos electorales no hay lucha, por su composición homogénea. Aún cuando no es preciso que todos los votos de un partido se repartan por igual entre sus candidatos (y la realidad de los sistemas proporcionalistas ofrece distintas posibilidades, que más tarde se irán mostrando), el hecho, sin embargo, de que los candidatos de un partido puedan tener distinto número de votos, tiene un sentido diferente cuando impera el régimen de mayorías.- Así como en el sistema proporcional la suma de los sufragios emitidos por un partido no está en contra de la de otro, sino al lado de ella, del mismo modo los votos emitidos a favor de los respectivos candidatos de un mismo partido, no están contrapuestos, sino paralelos; se fortalecen mutuamente con vistas al resultado total. En el caso ideal de la representación proporcional nadie es vencido, porque no hay mayorías.- Para ser elegido, no precisa obtener mayoría de sufragios, hasta con un mínimo cuyo cálculo es lo específico en la técnica proporcionalista. Si se atiende el resultado definitivo de la elección y se ponen frente a frente la unidad del cuerpo representativo y la totalidad del cuerpo electoral, puede afirmarse, en cierto sentido, que ésta representación ha sido elegida con el voto de todos y sin ningún voto en contra, es decir: por unanimidad (y no falta quien ve en ello la esencia del régimen de la proporcionalidad).- Evidentemente, este caso es puramente ideal, pues de hecho habrá siempre minorías sin representación, que no habrán llegado al mínimo necesario para obtener siquiera un puesto. Por eso la idea de la proporcionalidad se realiza tanto mejor cuanto mayor es el número de representantes a elegir en relación con los sufragios emitidos. Un caso límite sería aquél en el que hubiera que elegir un solo repre-

sentante:.- No se crea que deese modo sería irrealizable la idea de la proporcionalidad, la cual se realiza también si todos los electores otorgan su voto a una sola persona; esto sería la unanimidad propiamente dicha.- El otro caso -límite- sería aquél en el que incluso el partido más pequeño imaginable, compuesto de un solo elector, estuviera representado relativamente a su pequeña fuerza. Pero esto sería el aniquilamiento del sistema representativo, pues harían falta tantos elegidos como electores; tal es la situación en la democracia directa. Si la finalidad del sistema proporcional es que el cuerpo representativo constituya una imagen fiel de los partidos, de los deseos y concepciones del mundo electoral, la última consecuencia del principio sería la duración limitadísima del mandato, con el objeto de reflejar en el parlamento las rápidas mutaciones de la voluntad popular, -y habría que sustituir el mandato "libre" por el mandato "imperativo" de los diputados. Una vez más reaparece la tendencia a la inmediación. El caso límite ideal es el aniquilamiento del sistema representativo.-

Pero estas meditaciones sobre la idea de la proporcionalidad no se proponen reducirlas ad absurdum, sino descubrir las finalidades últimas inmanentes a la misma, que nos permitan captar su sentido y el principio fundamental que hace creer a muchos en la "justicia" de la representación proporcional. Es el principio individualista de la libertad, el principio de la democracia radical. Así como solo quiero someterme a la ley que yo mismo me he dado, no quiero reconocer otro representante en la formación de la voluntad estatal que el que yo mismo elegí, no el que otros han elegido contra mi voluntad.-

Esta consideración se encuentra confirmada y complementada por el razonamiento siguiente: la idea de la proporcionalidad -como antítesis- del principio mayoritario- tiene una eficacia limitada: se la aplica a las elecciones, no a los restantes acuerdos. Por eso, podría objetarse: para que se quiere la representación proporcional y la desaparición del sistema de mayorías en el acto de la elección, si dentro del cuerpo de representante elegidos con el sistema proporcional ha de imperar de nuevo la mayoría, si el partido mayoritario no ha de encontrar obstáculos a su voluntad en la existencia de todos los demás partidos -minoritarios juntos? Para justificar el sistema proporcional no basta, de seguro, la teoría de la función controladora de las minorías, pues para el ejercicio del control es indiferente la composición numérica de las mismas. Basta que la minoría exista; su magnitud mayor o menor desempeña un papel harto secundario, probablemente nulo.-

Pero la función de la representación proporcional de las minorías es otra más importante. Consiste en el influjo que una minoría puede ejercer; por el hecho mismo de su existencia, en la formación de la voluntad de los representantes de la mayoría; y este influjo es tanto más fuerte cuanto mayor es la representación de las minorías. Cuanto más se aproximan en número y valor los representantes de las minorías a los de la mayoría, con mayor intensidad pueden afirmar sus concepciones políticas en el parlamento, y tanto más los actos de éste adoptarán el carácter de "compromiso", es decir, seguirán una línea media en la que las antítesis no serán definitivamente eliminadas, pero si suavizadas en la medida de lo posible.- Así, pues la representación proporcional adopta también en la actividad parlamentaria aquella tendencia a la libertad que impide el dominio ilimitado de la voluntad de la mayoría sobre la minoría.- Las minorías bien representadas numéricamente, en proporción a su fuerza, no pueden lograr, ciertamente, que las resoluciones parlamentarias se adopten de común acuerdo o por lo menos, no contra su voluntad expresada; pero aproximarse grandemente a la idea libertaria de la unanimidad, a la que, en definitiva, se orienta el principio de la proporcionalidad y a la que tiende indefectiblemente la política compromisaria y transaccional, que es la consecuencia ineludible del princi-

pio.- Desde un punto de vista no democrático, puede censurarse por perjudicial dicha función del sistema representativo proporcional. Pero - desde un punto de vista de la política de realidades (que siempre tiene que ser más o menos moderadamente democrática, puesto que la idea pura de la democracia lleva a la negación del estado y de la Sociedad) puede chocar con algunas dificultades del sistema proporcional. Representa una incitación a que los partidos se pulvericen, originando con ello una - debilitación del parlamento, del todo indeseable, pues ningún partido dispone de mayoría en la formación de voluntad y la formación de un bloque mayoritario de varios partidos es tanto más difícil cuanto más pequeños son éstos, resultando casi imposible unir en un haz relativamente homogéneo partidos tan dispares, para constituir una mayoría gobernable. Por estas razones, algunos sistemas aspiran a modificar la proporcionalidad, atribuyendo, por ejemplo, todos los puestos al partido que en una circunscripción ha alcanzado la mayoría absoluta de los sufragios.-

Como la idea de la proporcionalidad tiende a garantizar la adecuada representación de todos los partidos, no hay tal sistema cuando - se contenta con otorgar representación a una sola minoría, aquella que sigue en votos a la mayoría, no estando, pues, representados más que - dos partidos. Este sistema se llama "representación de las minorías".- Técnicamente, ha sido desenvuelto en varios tipos, pero ha sido casi - totalmente eliminado por el sistema proporcional puro.-

TECNICA DEL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.- Su principio fundamental (que cada grupo político esté representado en el parlamento en relación a su fuerza numérica) tropieza con varias dificultades de realización. Para que subsista el principio de la democracia in directa, esto es, un cuerpo representativo encargado de una misión especializada, no pueden estar representados en ese cuerpo todos los partidos, por lo cual hay que fijar un límite inferior, un mínimo de sufragios de los que debe disponer cada grupo para hacer trinar un diputado, por lo menos. Por otra parte, un grupo mayor debe tener tantos - diputados cuantas sean las veces que el mínimo de votos establecido - esté contenido en la suma total de sufragios logrados por ese grupo. Llámase a este mínimo "cociente electoral", y la determinación del mismo, como clave para distribuir entre los partidos contendientes los - puestos a ocupar, es el problema técnico más importante de la representación proporcional. Este problema, genuinamente matemático no puede - resolverse políticamente por exactitud rigurosa, sino mediante una - aproximación relativa a la idea de proporcionalidad; pues el resultado del reparto proporcional de puestos entre los distintos partidos, no - hay más remedio que expresarlo en números redondos. El resultado matemático, en virtud del cual pueden corresponder a un partido  $7.5/8$  mandatos por ejemplo, no es aprovechable, políticamente. Es una aproximación muy relativa a la idea de proporcionalidad, determinar el cociente electoral de tal forma que se divida el número total de votos emitidos por - el número de diputados a elegir, y atribuyen a cada partido tantos puestos cuantas veces esté contenido dicho cociente en la suma de votos por él alcanzados. Pero como el cociente no está contenido exactamente en - esa suma, no pueden entrar en la división todos los puestos disponibles, y quedan los "restos".- (Así, por ejemplo, 100 electores han de elegir 5 diputados y los votos se reparten entre tres partidos políticos que - logran, 31, 33 y 36 sufragios cada uno, entonces no entran en la división sino tres puestos, ya que el cociente electoral es 20.) Si los mandatos sobrantes se concediesen a aquéllos grupos cuyo número total de votos, - dividido por los co-cientes, arrojase un resto mayor, estaríamos en presencia de una realización harto tosca de la proporcionalidad. Por eso - se han ideado distintos métodos para llevar a cabo esta división con - la mayor proporcionalidad posible. Pero aquí, no nos corresponde ya - exponer al detalle estos sistemas.-

Otro problema práctico de la representación proporcional gira en torno a la técnica de la votación, según que se vote a uno solo o por listas.- Si sólo puede elegirse a un candidato y se declara elegido a quien alcanza el cociente electoral, existe el peligro de que los votos se concentren en pocos candidatos, a los cuales habrá que elegir; o, por el contrario, que los sufragios se dispersen demasiado y no haya bastante candidatos que alcancen el cociente. Este peligro se evita acumulando votos a los candidatos del mismo partido, en la forma siguiente: se cuenta en primer lugar el número total de votos emitidos a favor de todos los candidatos; después se determina el número de puestos que corresponde a cada partido, según los sufragios alcanzados; por fin, sumando votos se van eligiendo candidatos, con lo que resulta que un candidato que obtuvo un número de votos inferior al cociente, puede ser elegido porque se le acumula el exceso de votos obtenido por los demás de su partido. La elección por lista facilita todavía más el sistema. Cada elector no puede votar sino la lista de su partido; vota por el partido, no ejerce el menor influjo en la selección de candidatos. La dirección del partido determina quienes le han de representar, y en que orden han de ir en la candidatura. Si el elector hubiese de influir en la selección de candidatos, habría de tener libertad para confeccionar una lista a su gusto; pero este sistema de lista libre presenta graves dificultades para determinar con precisión el resultado, pues tén-gase presente que cada candidatura o papeleta tiene doble significación: profesión de fé partidista y selección de candidatos, pudiendo juzgarse con arreglo a este doble punto de vista.-

Como el principio fundamental del sistema es el reparto proporcional de los puestos entre los partidos políticos, y éstos constituyen una unión puramente personal (que es el fundamento del sistema), la división del cuerpo electoral en circunscripciones territoriales contradice directamente al sistema proporcional. De hecho, destruye completamente la proporcionalidad del resultado total, la división del territorio en circunscripciones, dentro de las cuales se practica el sistema de elección proporcional, pues puede ocurrir que haya partidos cuyos electores se hallen repartidos por todo el territorio, sin poder alcanzar el cociente en ninguna circunscripción; entonces quedarían sin representación, a pesar de que el número total de votos logrados podría contener varias veces el cociente y, por tanto, deberían tener una representación relativamente numerosa. Recientemente, se han ideado varios métodos para obviar estos inconvenientes, manteniendo en lo fundamental la división en circunscripciones; por ejemplo, los votos sobrantes no aprovechados en el primer escrutinio, pueden repartirse en una segunda operación entre los puestos reservados a este objeto.-

Como el partido es el fundamento del parlamento elegido por el sistema proporcional, la consecuencia del mismo (sobre todo a base de listas obligatorias) es la organización legal de los partidos.. Si el partido político llega a ser un factor decisivo en la formación de voluntad estatal, se hace precisa la ordenación legal del mismo, desde este punto de vista, cuidando especialmente de que dentro del partido impere el principio del control democrático y de que se limite en lo posible la dictadura de los comités y líderes, a que tanto se presta el sistema de representación proporcional." ( 1 )

---

( 1 ) Hans Kelsen - Teoría General del Estado.-

El legislador constituyente de 1950 al discutir y aprobar el Art. 31 y afirmar que la base del sistema electoral era la población tácitamente estableció la representación de las minorías en la Asamblea. (Documentos históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950.) Es natural que tal principio constitucional debía ser desarrollado por la legislación secundaria. Es interesante hacer notar, que la Asamblea Constituyente de 1950 estaba integrada por Diputados del partido de gobierno y del partido de oposición, quienes habían sido electos por el principio electoral de la simple mayoría en cada circunscripción electoral (Departamento).-

En las distintas ocasiones en que el gobierno ha anunciado su propósito de decretar nueva Ley Electoral, los partidos políticos denominados de oposición, han procurado que en dicha ley se incluya el principio de la representación proporcional en la elección de los Diputados a la Asamblea Legislativa.-

En la sesión de la Asamblea Legislativa # 285 de fecha 22 de febrero de 1952 en la cual se discutió la Ley Electoral decretada y publicada con fechas 22 y 27 del mismo mes y año, respectivamente, se conoció del proyecto de Ley Electoral denominado PROYECTO MORALES GERMAN.- En tal proyecto se establecía la representación proporcional de las minorías por el sistema de cociente electoral en la elección de los Diputados a la Asamblea Legislativa, así como también, en la elección de los Concejos Municipales.-

Tal proyecto fué rechazado en su totalidad y se aprobó el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, conjuntamente, el cual no contemplaba la representación proporcional de las minorías de electores.-

En la sesión de la Asamblea Legislativa # 299 de fecha 23 de Noviembre de 1959, en la cual se discutió la Ley Electoral decretada con fecha 27 del mismo mes y publicada en el Diario Oficial de fecha 2 de diciembre del mismo año, la oposición política se hizo presente y argumentó especialmente: a-) que en el proyecto de ley en estudio, habían encontrado dos lagunas enormes, a saber: primero, que no se hablaba para nada de la representación proporcional y la otra, que se refería al Registro Electoral; con base en el primer punto, se dijo que una Asamblea integrada única y exclusivamente por miembros de un solo partido, representaba una sola mentalidad y que era necesario oír la opinión de la otra parte de la ciudadanía; que comprendía que como esto era novedoso muchos lo considerarían como un escándalo; que tal cuestión era necesaria para lograr la paz y la estabilidad en la República.- b-) Que se incluyera el principio de la representación proporcional, ya que así estarían representadas las masas populares.- c-) Que el principio de la representación proporcional era conveniente por existir base legal para ello de conformidad a la Constitución de 1950.- La Ley Electoral decretada no contempló el principio de la representación proporcional.-

El gobierno presidido por el Directorio Cívico Militar (Enero - 25 de 1961 a enero lo. de 1962), no obstante haber prometido a los distintos sectores políticos incluir en la Ley Electoral a decretar el principio de la representación proporcional de las minorías de electores, no cumplió su promesa ya que la Ley Electoral actual decretada con fecha 12 de septiembre de 1961 publicada en el Diario Oficial de la misma fecha, no contemplaba el principio de la representación proporcional.

El actual gobierno por Decreto Legislativo # 365 de fecha 14 de Agosto de 1963 publicado en el Diario Oficial de fecha 21 del mismo mes y año, reformó el Art. 139 de la Ley Electoral actual y estableció el principio de la representación proporcional de las minorías en la elec-

ción de los Diputados a la Asamblea Legislativa, bajo el sistema denominado racional o de cociente electoral.- Tal principio tuvo aplicación en las elecciones de diputados del 8 de marzo del corriente año. Las minorías están representadas en la Asamblea. Justo es reconocer al gobierno actual ese gesto democrático. Esperamos que tal cuestión redunde en beneficios prácticos para el país.-

Por considerar de interés, nos permitimos transcribir el texto del expresado decreto:

DECRETO NUMERO 365

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

C O N S I D E R A N D O:

I.- Que la experiencia ha demostrado que el sistema mayoritario en las elecciones de diputados, no permite a fuertes sectores del cuerpo electoral obtener representación en las Asambleas.-

II.- Que tal hecho es contraproducente para el desarrollo democrático del país, por cuanto la misma experiencia también ha demostrado que los partidos políticos al frustrarse sus aspiraciones cívicas, pierden el impulso dinámico que debe caracterizarlos, para ser verdaderos representantes de las ideas políticas predominantes en la nación.-

III.- Que además es conveniente para los altos intereses de la Patria, que las Asambleas correspondan, numéricamente, a la fuerza de los partidos políticos, para una efectiva intervención de todo el cuerpo electoral en la gestión de la actividad legislativa.-

IV.- Que la forma adecuada para que las representaciones de la mayoría y la minoría guarden proporción con la fuerza de la una y la otra, es el sistema electoral denominado proporcional o racional.-

V.- Que dentro de las diversas formas de elección proporcional debe escogerse la que nuestra Constitución exige a los Salvadoreños para que puedan sufragar;

POR TANTO:

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro del Interior,

D E C R E T A:

Art. 1.- Sustitúyese el Art. 139 de la Ley Electoral, por el siguiente:

Art. 139.- Terminados los escrutinios parciales de cada municipio, la Junta Electoral Departamental levantará un acta para hacer constar en ella los recuentos parciales obtenidos para los diputados, estableciendo el total de votos del Departamento.-

Efectuado lo anterior, procederá a la elección de diputados conforme el sistema de elección proporcional, de esta manera: el total de votos válidos en el Departamento, se dividirá entre el número de diputados propietarios que corresponda al mismo, obteniendo así el cociente electoral. Determinado éste, los partidos tendrán tantos diputados como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que haya obtenido.-

Si faltare un diputado, lo ganará el partido de mayor residuo; si faltaren dos el segundo lo ganará el que siga en mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de diputados del Departamento. Si uno o más partidos no alcanzaren el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuos.-

Si ningún partido alcanzare el cociente electoral, se adjudicará un diputado a cada partido por el orden de mayoría de votos.-

Cuando hubiere empate, en los casos de los dos incisos anteriores, el diputado lo ganará el partido que haya obtenido mayoría en el total de los residuos generales de toda la República. A tal efecto, la Junta Electoral Departamental dará aviso al Consejo Central de Elecciones dentro de y cuatro horas de terminado el escrutinio; dicho Consejo, dentro de tres días de recibido el aviso y con base en las certificaciones de las actas a que se refiere el inciso final de este artículo, remitirá, a la Junta Electoral Departamental, informe sobre el total de los residuos generales de toda la República correspondientes a los partidos empatados. La Junta Electoral, con base en dicho informe procederá inmediatamente a decidir la elección.-

Cuando un partido obtenga uno o más diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla.-

Por cada diputado propietario que gana un partido político, tendrá derecho a que se le asigne el suplente respectivo, siguiendo el orden establecido anteriormente.-

De todo lo actuado para la elección de los diputados, la Junta Electoral Departamental levantará un acta, de lo cual remitirá inmediatamente certificación al Consejo Central de Elecciones.-

Art. 2.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.-

Dado en el Salón de sesiones de la Asamblea Legislativa: Palacio Nacional, San Salvador, a los catorce días del mes de agosto de mil novecientos sesenta y tres.-

Al inicio de este capítulo dijimos que los Concejos Municipales son electos por el partido político inscrito y contendiente, que en el Municipio respectivo y para el solo efecto de elegir dicho Concejo, obtiene mayoría de votos. También afirmamos que solamente se requiere una simple mayoría de votos. Art. 135 Ley Electoral. Tal mayoría se computa en relación al número de votos.-

Vistos los diversos sistemas de sufragios, somos de la opinión de que el principio de la simple mayoría en la elección de los Concejos Municipales no corresponde a la idea democrática. Supongamos que en determinado Municipio participan los partidos A, B y C.- El Registro Electoral acusa 10.000 electores. A obtiene 4.000, B obtiene 3.000 y C, obtiene 3.000 votos.- El Consejo Municipal inscrito por A gana la elección.- La mayoría del cuerpo electoral (B más C: 6.000) no tiene ninguna participación en el gobierno local, puesto que por el sistema de elección empleado no obtuvo ninguna representación. Nótese que la mayoría (B más C) votó en contra de la minoría A.- Sin embargo, la mayoría contraria queda sujeta a la minoría.- He aquí una de las más perjudiciales y graves consecuencias del sistema de mayoría: excluir de la gestión pública encomendada a los órganos electos colegiados a fuertes sectores de la población electoral.-

La circunstancia de que la simple mayoría se compute en rela-

ción a los votos emitidos y no al Registro Electoral, puede llevarnos a absurdos políticos, verdaderas realidades en nuestro medio en fecha reciente. Extremando el ejemplo, perfectamente válido en nuestra legislación, A obtiene 100 votos, B obtiene 50 votos y C obtiene 10 votos. A gana la elección y su planilla (Concejo Municipal) obtiene el gobierno local y lo ejerce en nombre de toda la población municipal. Como puede ser cierto esto? Como puede una minoría de 100 gobernar sobre y en nombre de 9.900?

Como puede verse, el principio de la simple mayoría de los votos emitidos, no solo contradice el principio democrático del predominio de las mayorías, sino que propicia la abstención masiva de la población electoral y en consecuencia, es un medio o vehículo para permitir el extrañamiento del pueblo en la función electoral.-

Conviene precisar si el sistema de la mayoría absoluta evitaría las deficiencias de la simple mayoría. Volvamos al ejemplo anterior. A obtiene 5.001 votos, B obtiene 2.999 y C obtiene 2.000. Esto es suponiendo que no hubiera ninguna abstención. A obtiene el gobierno local y lo ejerce en nombre de 10.000 electores. Pero la verdad es que B más C: 4.999 votaron en contra de A. También se produce la misma perjudicial consecuencia: un amplio sector de la ciudadanía queda excluido del gobierno local.-

Podemos asentar el siguiente principio: los sistemas de mayoría electoral (simple y absoluta), ya sea computados en relación al número de votos emitidos o en relación al número de electores inscritos en el Registro Electoral producen una consecuencia gravosa para el progreso democrático del país, ya que amplios sectores de la ciudadanía quedan marginados de la gestión de la cosa pública municipal. Por tal razón deben rechazarse.-

En nuestro medio, la lucha política partidarista divide a la sociedad.- Cada grupo es enemigo del otro. Casi siempre, los partidos políticos denominados de oposición tácitamente forman un frente común contra el partido de gobierno.- Esta situación opera aún cuando legalmente no exista partido contrario al denominado oficial.- En todo tiempo, lugar y circunstancias existen fuertes sectores de la ciudadanía, eminentemente democráticos, quienes hacen oposición al partido que goza del favor oficial, aún cuando por cualquier causa, no puedan militar agrupados como partido político. Se abstienen de colaborar en el hacer público y mantienen una resistencia pasiva aún a medidas de buen gobierno.- Tal división es una realidad. Aumenta y se hace más violenta a medida que la población es más pequeña. La política, el caciquismo de pueblo, los compadrazgos, se mesclan y son la materia suficiente, agregada a la pésima situación administrativa, para mantener a las pequeñas poblaciones del país, completamente deshechas. Tarea sumamente difícil es procurar y lograr que el grupo político que alcanza el poder local (verdadera minoría) lo ejerza con espíritu eminentemente administrativo y no con intenciones políticas y partidaristas. Con la burocracia, casi siempre se pretende cumplir compromisos y como resultado, aquella es sustituida con partidarios.- En la ejecución de las obras y servicios municipales, a veces se pretende favorecer a partidarios. En fin, con el sistema actual las cuestiones expuestas son muy difíciles de remediar.-

"Por último, dándose cabida a factores políticos se ha demostrado en la práctica que, en las organizaciones descentralizadas por región (el municipio), el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relación con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios".- ( 1 )

Somos de opinión de que sería conveniente introducir en la elección de los Concejos Municipales, el principio de la representación proporcional, a fin de que cada partido político contendiente esté representado en aquél, en relación a su fuerza numérica. Entre el sistema de representación proporcional cabe aceptar el denominado racional o de cociente electoral. Este sistema ya fué adoptado por nuestra legislación para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, según se expresó anteriormente.-

Al adoptar el principio de la representación en la elección de los Concejos Municipales, se hace necesario aceptar lo siguiente:

1.- El Concejo Municipal propuesto por cada partido político contendiente, desde su inscripción en el Registro correspondiente hasta el momento de la elección, deberá solamente estar integrado por Regidores, en el siguiente número: cuatro, más los que resulten de aplicar la proporción establecida en el Art. 12 de la Ley Electoral. Los partidos se disputarán los Regidores en relación al cociente electoral.-

2.- Inmediatamente después de electos, los Regidores elegirán entre sí y de su seno, por simple mayoría a un Alcalde, y aun Síndico.- Los restantes continuarán como Regidores.-

3.- Posteriormente, el Concejo Municipal, ya integrado, tomará posesión de su cargo.-

La medida compuesta no infringe la integración, elección y funciones de los Concejos Municipales, de conformidad a la Constitución Política y leyes secundarias. Sus resultados sería beneficiosos al país, al permitir a amplios y mayoritarios sectores de la ciudadanía su acceso a la gestión del gobierno local.-

Existe la suficiente base legal para establecer la representación proporcional arriba sugerida. El Art. 32 de la Constitución Política vigente, al expresar que la base del sistema electoral es la población, permite su establecimiento. Lo que falta, es deseo de darle vigencia a un principio democrático.-

El Art. 31 de la Constitución establece que son funcionarios de elección popular el Presidente y Vice-Presidente de la República, los Diputados a las Asambleas Constituyente y Legislativa y los miembros de las Municipalidades. El Art. 32 de la misma, expresa que la base del sistema electoral es la población.-

Nuestra legislación secundaria al desarrollar los principios constitucionales relacionados en el párrafo anterior, lo hace en la siguiente forma:

1o.- Para la elección del Presidente y Vice-Presidente de la República adopta el sistema de listas o planillas (Art. 64 de la Ley Electoral) y requiere el principio de la mayoría absoluta (Art. 142 inc. 1o. Ley Electoral) en relación con el número de votos emitidos.-

2o.- Para la elección de los Diputados a las Asambleas Constituyente y Legislativa, adopta también el sistema de listas o planillas (Art. 64 de la Ley Electoral) y admite el principio o sistema de la representación proporcional por el cociente electoral (Art. 139 Ley Electoral).-

3o.- Para la elección de los miembros de las Municipalidades, también adopta el sistema de listas o planillas (Art. 64 Ley Electoral) y requiere el sistema de la mayoría simple o relativa (Art. 138 Ley

lector), en relación con el número de votos emitidos.-

Como puede notarse, el hecho de distinta regulación en lo que respecta a la elección de los miembros colegiados (Asamblea y Concejos Municipales) SIENDO UNA MISMA LA BASE DEL SISTEMA ELECTORAL (LA POBLACION), resulta ilógico y solo comprensible a razones de naturaleza política partidarista.-

Si la Asamblea es un cuerpo colegiado y se permite su integración por representantes de los diversos partidos políticos contendientes por el sistema de la Representación Proporcional por el cociente electoral, no vemos la razón legal y práctica por la cual se niegue que los Concejos Municipales se integren en la misma forma, ya que también son Cuerpos Colegiados.- Es más, creemos sinceramente que de integrarse en la forma sugerida, los Concejos Municipales serán fiel expresión de la voluntad popular y del principio de que la soberanía reside en el pueblo y no en determinada fracción, ya que tal integración - permitirá la representación en él, de fuertes sectores de la ciudadanía local, que conforme al sistema actual, están marginados del gobierno local.-

Al comentar el sistema de Descentralización Administrativa, se dijo: a-) Permite la solución rápida de los asuntos administrativos evitando la tramitación lenta que significa someter cada asunto al Poder Central.- b-) En materia de reglamentación resulta más apropiada a las necesidades, recursos y conveniencias de cada región, cuando proviene de organismos locales o regionales.- c) Los intereses locales son mejor atendidos por las personas de la misma localidad, que viven en ella y que en ella tienen sus particulares intereses.- d-) La administración de los intereses locales, por funcionarios de elección, estimula a los ciudadanos a cuidar de los asuntos de su localidad y contribuye a la educación política de éstos, interesándolos en la cosa pública.- e-) Los organismos locales regionales sirven, de ordinario, como preparación política para los que aspiran a un mandato legislativo, pues en la vida regional y comunal conocen los problemas administrativos y las necesidades de la región, a cuya representación aspiran.-

Siendo el Municipio una forma de Descentralización por Región, creemos sinceramente que la vigencia efectiva de tales principios, será una realidad, al permitirse que los Concejos Municipales se integren por representantes de los diversos partidos políticos contendientes.-

Por otra parte, al integrarse los Concejos Municipales en la forma sugerida, se evitará hasta donde el mismo sistema de la representación proporcional lo permite, como ya se dijo anteriormente, que la actividad Municipal se desarrolle influenciada por compromisos políticos partidaristas y que la burocracia Municipal especializada, sea sustituida por elementos sin ninguna preparación técnica, acarreando con ellos graves perjuicios a los intereses locales.-

## CAPITULO V.

LOS CONCEJOS MUNICIPALES.- SUS FUNCIONES.- SU AUTONOMIA.- TARIFA DE ARBITRIOS.- SU PATRIMONIO.- CONTROL FISCAL.- TIENEN INICIATIVA DE LEY LOS CONSEJOS MUNICIPALES.?

De conformidad a los Arts. 103 y 105 de la Constitución Política y en virtud del gobierno local que les corresponde, las Municipalidades ejercen solamente funciones económicas y administrativas.-

La Ley del Ramo Municipal establece los deberes y facultades de las Municipalidades.- Tal Ley, ha sufrido numerosas reformas y derogaciones expresas o tácitas en otras leyes, decretos y reglamentos, cuya enumeración sería tarea ardua y difícil.- Enumeraremos las principales leyes, con las cuales tiene estrecha relación la Ley del Ramo Municipal.

Constitución Política.-  
 Ley Unica del Régimen Político.-  
 Ley de Policía.-  
 Código Civil.-  
 Código de Instrucción Criminal.-  
 Código Penal.-  
 Código de Procedimientos Civiles.-  
 Ley Electoral.-  
 Ley del Servicio Civil.-  
 Ley de Administración de Acueductos y Alcantarrillados.-  
 Ley Agraria.-  
 Ley de Cédula de Identidad Personal.-  
 Ley de Vialidad.-  
 Ley de Titulación de Predios Urbanos.-  
 Ley de Inscripción de Documentos Privados.-  
 Ley de Cancelación de Documentos Privados.-  
 Código de Sanidad.-  
 Ley sobre Constitución de Sociedades de Economía Mixta.-  
 Ley de Adopción.-  
 Ley de Empresas Eléctricas, Municipales y su Reglamento.-  
 Ley de Fomento Industrial.-  
 Ley de Inquilinato.-  
 Ley de Papel Sellado y Timbres.-  
 Ley sobre Establecimientos de Compra-Venta de objetos usados.-  
 Ley de gravámen de las Sucesiones.-  
 Ley de Urbanismo y Construcción.-  
 Ley de Imprenta.-  
 Ley de Defensa contra el Paludismo.-  
 Código de Trabajo.-  
 Ley de Expropiación y Ocupación de Bienes por el Estado.-  
 Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.-  
 Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.-  
 Ley de Registro y Matrícula de Comercio.-  
 Ley Orgánica del Ministerio Público.-  
 Ley de la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales.-  
 Reglamentos para Secretarios Municipales.-  
 Reglamento General de Riegos.-  
 Reglamento General de Tránsito.-  
 Reglamento para el Uso de Fierros o Marcas de Herrar Ganado.-  
 Reglamento para el uso de Aparatos Parlantes.-  
 Reglamento General de Cementerios.-  
 Reglamento del Departamento Técnico Administrativo de Educación Primaria y Normal.-

Reglamento para Teatros, Cines, Circos y demás espectáculos Públicos.-  
 Reglamento de Juegos Permitidos.-  
 Decretos sobre Honorarios de Alcaldes Municipales.-  
 Reglamento Transitorio de Transporte por Autobuses y Camionetas.-  
 Decreto de Exención a favor de las Municipalidades.-  
 Reglamento de casas de Préstamos.-  
 Reglamento del Departamento de Inspección Municipal.-

En virtud de la aplicación de la copiosa legislación enumerada, las funciones de las Municipalidades resultan variadas y a veces, sin ninguna relación con las funciones específicas que el texto constitucional les enmienda.- En el desarrollo de la presente tesis, se han citado y se relacionarán otras disposiciones legales que también regulan las funciones de las Municipalidades.-

#### SU AUTONOMIA.-

En la actual organización del Estado, el Municipio ha llegado a ser una simple forma de descentralización por región, por medio de la cual el Estado realiza su función administrativa.-

"La descentralización se ha definido, como el sistema que consiste en confiar a los órganos electivos, la administración de los intereses regionales o locales, reconociéndole el poder de tomar sus propias decisiones".- (1)

"La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en determinada circunscripción territorial".- (2)

La adopción del sistema de descentralización por región obedece a razones de diversa naturaleza.-

Administrativamente, tiene como finalidad una gestión más eficaz de los servicios públicos.- Las autoridades locales, constituidas por vecinos del lugar radicados en el mismo sitio en que la necesidad se presenta, están en condiciones de conocer sus causas y circunstancias y en consecuencia, de proponer los medios óptimos para satisfacerla convenientemente por el servicio público.-

Políticamente, representa el medio de realizar las aspiraciones democráticas del pueblo.- Las autoridades locales son electas popularmente por la población electoral radicada en la respectiva comprensión. Por medio del voto el pueblo elige a las autoridades en quienes confía la gestión de la cosa pública local.- Así, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.- Al respecto, ya razonamos nuestra opinión de que para dicha elección se debe de adoptar el principio o sistema de la representación proporcional, a fin de darle participación el Consejo Municipal a las minorías de electores, que en el fondo resultan ser la mayoría electoral.-

En el capítulo II nos referimos a la Centralización y Descentralización Administrativas.- Vimos las razones que se aducen en favor y en contra de dichos sistemas.- No permitiremos repetir parte de lo relativo a la Centralización a fin de poderlo relacionar con la supuesta autonomía de nuestros Consejos Municipales.-

"Régimen de Centralización.- Partiendo de la primacía social y jurídica del Estado, estima este sistema a los organismos locales desprovistos de la necesaria personalidad, meras dependencias del estado,

(1) René Foignet-Manuel de Derecho Administrativo.-

(2) Gabino Fraga - Derecho Administrativo.-

por él creadas o reconocidas a su comodidad para la realización de los fines públicos.- En consecuencia:

A-) No cumplen otras funciones que las que la Ley les asigna, según el interés del Estado.- Ordinariamente no solo se les señalan estas funciones sino que se les atribuyen con carácter restrictivo.-

B-) El Estado interviene en una medida mayor o menor, en la designación y separación de las autoridades y funcionarios locales.-

C-) El poder de decisión de las autoridades locales aparece limitado: 1o) por el principio de la autorización previa.- 2o) Por el de la aprobación o ratificación de la medida por el superior.- 3o) Por la facultad de las autoridades del Estado de revocar, modificar o suspender de oficio o a instancia de parte de los acuerdos y resoluciones locales". (3)

Llamamos especialmente la atención del lector sobre la intervención del Estado en la designación y separación de los funcionarios locales y sobre las limitaciones que sufre el poder de decisión de las autoridades locales en el régimen de centralización.- Tal llamado obedece a que en su oportunidad demostraremos cómo nuestra legislación secundaria regula la cuestión de la constitucional autonomía del Municipio.-

"Régimen de autonomía: son sus características opuestas a las del régimen de centralización.- Por tanto, en un régimen autónomo -

a) Son los organismos infraestatales verdaderas personalidades de derecho público, dotadas de fines propios, no nacidos por obra de la voluntad del Estado, antes al contrario, de ordinario preexistentes a la comunidad estatal.-

b) Como tales personalidades, realizan funciones no concedidas por el Estado, sino derivadas de su propia naturaleza.-

c) Poseen el poder de designar sus autoridades, en las cuales predomina un carácter representativo.-

d) Gozan de la facultad de decidir, solo limitada por la acción fiscalizadora del Poder central o de los tribunales de justicia.-

A favor de la autonomía local se han aducido importantes consideraciones.-

1o) Ciertos organismos territoriales han precedido a la existencia del Estado.-

2o) Reconocida como propia de ciertos, antes la existencia de determinados asuntos, justo es poner la gestión a su cuidado, porque es presumible se den en ellos el máximo interés y la máxima competencia para atenderlos.-

3o) La autonomía descongestiona el Poder Central de asuntos que no entrañan interés nacional, siendo también garantía de la libertad.-

4o) La autonomía local es escuela de ciudadanía, ya que entraña la práctica actuación en los asuntos públicos de todas las clases - sociales y prepara como verdadero plantel de hombres públicos, la constitución de los núcleos que han de regir en definitiva los destinos del Estado.-

5o) Finalmente, la autonomía hace más expédida y rápida la administración local, desembarazada de las dilaciones rémoras y lentitudes en que se desenvuelve la gestión de los organismos del Estado. (1)

"El régimen de autonomía local responde a un sentimiento político innato en cada región o comuna, cual es el de que los mismos que - tienen en ella sus intereses, su residencia o el centro de sus actividades, tengan también, la administración de los intereses regionales o locales; puede decirse con verdad que esta aspiración no es otra cosa que una prolongación de aquella otra, que en un campo más vasto dió - vida al principio de la nacionalidad, que hace que los individuos de un mismo origen, lengua, tradición e intereses, se agrupen y constituyan el Estado, bajo cuyas leyes se gobiernan y viven".- (2)

Expuesto lo anterior, estudiaremos cómo el concepto doctrinario de la autonomía, ha sido regulado por la legislación positiva, en relación a las Municipalidades.-

El gobierno local de los pueblos está a cargo de las Municipalidades.- La Ley determinará las atribuciones de éstas que serán eminentemente administrativas y económicas.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas.- También son independientes.- Arts. 103 a 107 de la Constitución Política.-

El Art. 47 de la Ley del Ramo Municipal establece que corresponde a las Municipalidades, en virtud del gobierno local que ejercen, la administración y economía de los pueblos, conforme a dicha Ley.-

Podemos concebir la autonomía municipal, como la facultad de las Municipalidades de ejercer sus funciones administrativas y económicas, sin sujetarse al poder de aprobación, de decisión o de autorización previa, por parte del gobierno central o cuando más, solo sujetas a un - simple y discreto poder de control, en lo relativo a su organización, no sujetas a la intervención del gobierno central en lo que respecta al nombramiento y separación de sus funcionarios.-

Veremos si tal autonomía, constitucionalmente establecida, es - cierta en relación a las siguientes cuestiones:

1o) En lo relativo a la potestad reglamentaria que a las Municipalidades le conceden las leyes, para dictar las ordenanzas y reglamentos locales.- Arts. 63 fracciones 5a, 7a. y 10a. 64, 65, 66, 67 de la ley del Ramo Municipal.-

Todo reglamento u ordenanza local dictado por las Municipalidades, para su validez, debe ser sometido a conocimiento y aprobación - del Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior.-

En lo que respecta a la potestad reglamentaria concedida por el Código Civil (Arts. 603, 604, 836, 842) expresamente establece el Art. 65 de la Ley del Ramo Municipal que tales reglamentos u ordenanzas se someterán a la aprobación del poder ejecutivo.-

---

(1) Carlos García Oviedo- Derecho Administrativo.-

(2) Guillermo Varas C- Derecho Administrativo.-

Caso del Art. 264 de la Ley de Policía.-

Caso de los Arts. 22 y 182 Inc. 3o. de la Ley Agraria.-

2a.- En lo relativo a la inversión de sus propios fondos y realización de trabajos, obras o servicios públicos.- Los Alcaldes y Municipalidades no pueden hacer gastos de cualquier clase o ejecutar por sí, obras, trabajos o servicios públicos, sin la autorización previa del Ministerio del Interior.- Los Arts. 90 a 93 de la Ley del Ramo Municipal regulan esta cuestión, despojando a las Municipalidades del mas elemental poder de decisión.-

La circular del Ministerio del Interior # 52 de fecha 6 de abril de 1952, afirma lo expresado en el párrafo anterior.-

3a.- En lo relativo a la administración y disposición de sus bienes.- Esta facultad está especialmente regulada por la Constitución Política y la Ley del Ramo Municipal.- El Art. 89 de dicha Ley concede al Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior, la decisión respecto a cualquier contrato y a cualquier título, que la Municipalidad pretenda realizar respecto de sus bienes.-

4a.- En lo relativo a su tarifa de Arbitrios.- La Municipalidad solamente se concreta a elaborar el proyecto.- Su aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa.-

5a.- En lo que respecta a la traslación de cantidades provenientes de fondos específicos municipales al fondo común municipal.- Las Municipalidades elaboran solamente el proyecto y solicitan la autorización.- Esta corresponde al Ministerio del Interior.- Art. 93 Ley del Ramo Municipal.- Consideramos discutible la legalidad del Inc. 3o. del artículo citado, ya que los decretos legislativos que establecen los impuestos específicos municipales regulan la cuestión de distinta manera y además, se desnaturaliza la razón de ser de aquéllos.-

6a.- Para obtener empréstitos de la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales.- Corresponde a la Asamblea Legislativa, a solicitud escrita de la respectiva Municipalidad, autorizar a tal Tesorería para que conceda el empréstito proyectado.- Para conceder esta autorización se necesita, previamente, informe favorable de la misma Tesorería, del Ministerio del Interior y de la Corte de Cuentas de la República.- También se establecen otros requisitos.- Se regula especialmente por el decreto Legislativo # 340 de fecha 14 de Noviembre de 1960 publicado en el Diario Oficial de fecha 23 del mismo mes y año.

7a.- En lo relativo a que los Consejos Municipales son de elección popular, característica de una auténtica autonomía local.- Ya hemos relacionado cómo el gobierno central, en diversas ocasiones, ha desconocido tal principio y se ha otorgado la facultad de nombrar a los Consejos Municipales.-

Al estudiar la Ley del Ramo Municipal, así como también otras leyes y reglamentos que tienen relación con las funciones que corresponden a las Municipalidades, podemos concluir que estas están estranguladas por el gobierno central.- Su autonomía, no pasa de ser un concepto doctrinario y constitucional, sin ninguna vigencia en la legislación secundaria.-

Caso típico del respecto que le merece al poder central la personalidad, autonomía y patrimonio de las Municipalidades, es la Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarrillados, dada por

decreto # 341 del Directorio Cívico Militar de fecha 17 de Octubre de 1961 publicada en el Diario Oficial de fecha 19 del mismo mes y año.- Por dicha Ley se despojó a todas las Municipalidades del país de los - acueductos, alcantarrillados, derechos, servidumbres y bienes útiles a tales servicios, que les pertenecían.- Tal Ley, además de ser en lo que respecta las Municipalidades, un verdadero despojo, les privó de las - rentas provenientes de dichos servicios, haciéndose con ello más crítica la situación del tesoro Municipal.- Con dicha Ley, se infringieron - preceptos constitucionales.- Se llegó al abuzo de establecer que las Municipalidades no recibirían retribución o indemnización alguna, a cambio de los bienes de que fueron despojadas.- Con leyes como ésta, podemos decir que las Municipalidades son autónomas?

Hay que aceptar la siguiente conclusión: la ley secundaria al desarrollar el principio constitucional de la autonomía Municipal, ha llegado al absurdo de regular la organización y funciones de las Municipalidades, aplicando principios de centralización.- Tal legislación secundaria merece nuestro más franco rechazo, no sólo por ser contraria al - texto constitucional, sino, además, porque contraría sanos principios - de administración Municipal.-

Conviene aclarar, que no abogamos para la Municipalidad por - una ilimitada y anárquica autonomía.- Creemos que el gobierno central - debe ejercer sobre las municipalidades, cierto control, a fin de lograr un correcto ejercicio de las funciones que les están encomendadas.-

"El régimen de centralización es injusto, pues niega la personalidad de los organismos territoriales creados por la historia.- La concentración de servicios en el Estado determina una concentración industrial análoga al trust que impone la ley al mercado, con grave peligro para los administradores.- De rechazo un régimen de independencia local absoluto, contravendría a la unidad de la vida administrativa, introduciendo la perturbación en el país, cuando no el caos.- Así, en principio, debe rechazarse, tanto un sistema de independencia como uno de tutela.- El reconocimiento de la personalidad local sometida al control, no a la tutela del Estado, parece el más preferible".- ( 1 )

"El problema estriba en dar cabida al principio descentralizador, dentro de la lógica y natural unidad del estado y dentro, también, de aquéllos principios de orden y disciplina que eviten los abusos a - que una independencia ilimitada puede arrastrar a pequeños organismos, no siempre dirigidos por individuos honestos y preparados.- Se logra - mediante un sistema de control.- Este control jurídico del estado, que no debe confundirse con la tutela del estado, que importa un desconocimiento de la personalidad local, puede consistir en una labor de supervigilancia económica; de suspensión de ciertas resoluciones, por ilegales o por afectar los intereses generales del país; en la ratificación de ciertos acuerdos por organismos locales o regiones superiores; en limitar, por medio de la Ley, el campo de sus actividades, de manera que no puedan los organismos locales modificar por sí mismos su constitución orgánica, la que, en todo caso, solo puede y debe ser modificada por la ley y finalmente, en medidas, que en casos graves, permiten poner término a una administración regional o local de notoria incapaci-

---

( 1 ) Carlos García Oviedo.- Instituciones de Derecho Administrativo.-

dad o de reconocida deshonestidad administrativa.- ( 1 )

Es necesario que la legislación secundaria, a la vez que desarrolle el principio constitucional de la autonomía municipal, debe al mismo tiempo, regular el control estatal.- La legislación secundaria actual reclama su pronta reforma, a fin de llevar a la práctica tales principios.-

#### TIENEN INICIATIVA DE LEY LOS CONSEJOS MUNICIPALES ?

De conformidad al Art. 50 de la Constitución Política - tienen exclusivamente iniciativa de ley, los diputados, el Presidente de la República por medio de sus Ministros y la Corte Suprema de Justicia.- Fuera de estos funcionarios y organismos, no hay otros que - tengan tal facultad.- Por iniciativa de ley, podemos entender, la facultad de someter propia y directamente a conocimiento de la Asamblea Legislativa, proyectos de ley.-

Conforme al Art. 105 Inc. 3o. de la misma Constitución, las Municipalidades elaborarán sus Tarifas de Arbitrios (proyectos) para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá - decretar las modificaciones que juzgue convenientes.- Por esta disposición se puede afirmar, que los Consejos Municipales si tienen iniciativa de ley, aún cuando tal iniciativa esté específicamente concedida para el solo caso de someter a conocimiento de la Asamblea Legislativa, el respectivo proyecto de Tarifa de Arbitrios Municipales.-

El artículo constitucional citado en el párrafo anterior, ha derogado tácitamente el Art. 32 fracción 29a. de la Ley Unica del Régimen Político, el cual expresaba que correspondía al Gobernador Departamental elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometían a la aprobación de la Asamblea Legislativa.-

Por circular del Ministerio del Interior # 91 de fecha 18 de Junio de 1954, encumplimiento de la disposición constitucional respectiva, se aclara a todas las Municipalidades de la República, que sus proyectos de Tarifas de Arbitrios Municipales debían ser sometidas por ellas, propia y directamente, a conocimiento de la Asamblea Legislativa.-

## TARIFA DE ARBITRIOS.-

El Municipio, para poder existir y satisfacer las funciones que le están encomendadas, necesita los recursos materiales y monetarios suficientes.- Es más, tales circunstancias, son razones de su propia existencia.-

A medida que la actividad municipal se ensancha, a medida que las necesidades públicas aumentan en número e importancia, el problema financiero del Municipio se torna más difícil, puesto que debe aportarse el dinero suficiente para suplirlas.- Al aumentar el cuerpo social o sea el elemento personal del Municipio, las necesidades colectivas se hacen más pronunciadas.- La vida moderna implica las más variadas necesidades públicas.- La actividad Municipal se realiza a través de infinidad de servicios públicos locales, los cuales reclaman cada día más, sumas considerables de dinero.- Por servicio público, podemos entender, la ordenación de elementos y actividades para un fin; el fin es la satisfacción de una necesidad pública.- ( 1 )

Originariamente, tal problema era de escasa importancia.- Es lógico, que las necesidades públicas locales eran modestas en número e importancia.- Podemos afirmar, que el problema financiero municipal está unido en su historia y desarrollo al problema financiero estatal.-

El problema financiero municipal, como el estatal, es considerado por la Ciencia de la Hacienda Pública y demás ciencias afines.-

Ciencia de la Hacienda Pública, es la ciencia de las leyes - según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas, se llaman públicas.- ( 2 )

La ciencia Financiera Pública, tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público (el municipio), se procuran las riquezas necesarias, su vida y funcionamiento y también, la forma en que estas riquezas serán utilizadas.- (3) Está compuesta de dos partes fundamentales: la.) Adquisición de las riquezas materiales necesarias para su funcionamiento y fines.- Se adquieren por medio de los impuestos, derechos, productos, empréstitos, etc.- 2a.) Utilización de esos medios.- La forma en que serán invertidos a fin de satisfacer las atribuciones públicas.- Ambas partes están íntimamente relacionadas y tal relación constituye el objeto de la Ciencia denominada Política Fiscal.-

El Derecho Financiero tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros organismos públicos (el Municipio) para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que deriban de la aplicación de esas normas. ( 4 )

Derecho Tributario, es la parte del Derecho Financiero que se ocupa del estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la recaudación de los medios económicos que necesitan el Estado

(1) Carlos García Oviedo - Derecho Administrativo.-

(2) Luigi Eunaidi - Principios de la Hacienda Pública.-

(3) Ernesto Flores Zabala - Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas.

(4) Mario Pugliese.-

y otros órganos públicos (el Municipio) para el desarrollo de sus actividades.- ( 4 )

Arbitrio (del Latín arbitrium) Derechos Municipales impuestos sobre ciertos géneros o ramos.-

Arbitrio: son los derechos que los pueblos imponen o tienen impuestos, con la facultad competente, sobre ciertos géneros o ramas para satisfacer sus cargas o cubrir sus gastos (Escriche).-

De conformidad al Art. 78 No. 2 de la Ley del Ramo Municipal el arbitrio municipal es un verdadero impuesto.- Se trata solamente de una de las varias formas de los ingresos ordinarios del Municipio. Los restantes son:

Los Derechos: el pago en metálico requerido por el Municipio a cambio de servicios administrativos prestados por él.- Caso de la inscripción de un documento privado.-

Los productos: los ingresos que prescribe el Municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales.- Caso del arrendamiento de un predio de propiedad municipal.-

Los aprovechamientos: los que consisten en los demás ingresos ordinarios del Municipio y no clasificables como impuesto, derecho o producto y las multas.-

Creemos conveniente anunciar las diversas teorías creadas a fin de justificar el impuesto.- Las principales son:

1a.) La teoría de la equivalencia que consiste que el impuesto es el precio de los servicios que recibimos del Estado.- Para el caso nuestro, del Municipio.-

2a.) La teoría del seguro que consiste en considerar que el impuesto es la prima del seguro de nuestra vida y propiedades.-

3a.) Teoría del capital nacional.- El Estado cobra el impuesto para poder explotar el capital nacional y el impuesto es el costo de dicha explotación.-

4a.) Teoría del sacrificio.- El impuesto representa un sacrificio, ya que disminuye nuestra capacidad para adquirir bienes o servicios.- Su fundamento es la teoría de la utilidad marginal.-

Nos referiremos a los principios fundamentales de los impuestos, ya que mediante su aplicación se logra una justa distribución de aquéllos.-

Adán Smith en su obra "Riqueza de las naciones" (I.776) enunció los siguientes principios:

1o.) Principio de Justicia.- Todos los ciudadanos deben de contribuir al pago de los impuestos, en proporción a sus respectivas facultades económicas.- Comprende: la generalidad, la uniformidad, y la legalidad.-

2o.) Principio de certeza.- El impuesto que cada ciudadano debe pagar debe ser cierto y no arbitrario.-

3o.) Principio de Comodidad.- Todo impuesto debe ser recaudado en la época y en la forma que parezcan más convenientes para el contribuyente.-

4o.) Principio de Economía.- Toda contribución debe ser establecida de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el Tesoro, sea lo más pequeña posible.-

Adolfo Wagner en 1.880 enunció los siguientes principios relativos a los impuestos, tomando en cuenta el interés del Estado y el interés del contribuyente.-

1o.) Principios de Política Financiera.- Comprende el de suficiencia y el de elasticidad.- Los impuestos deben de ser suficientes para satisfacer las necesidades estatales.- Por elasticidad, se entiende, que dentro de los impuestos deben haber algunos que por un simple cambio de tarifa produzcan determinada cantidad.-

2o.) Principios de Economía Política.- Comprende el de la elección de la fuente y el de la elección de la clase de impuesto.-

3o.) Principio de equidad.- Comprende el de la generalidad del impuesto y el de la uniformidad.-

4o.) Principio de Administración Fiscal.- Comprende los de fijez, de comodidad y de economía en los costos de la recaudación de los impuestos.-

A nuestro juicio, la Ciencia de la Hacienda Pública, la ciencia de las Finanzas Públicas, el derecho Tributario, la ciencia de la Política Fiscal, el derecho Financiero y los postulados relativos a la justificación de los impuestos.- Deben ser tomados en cuenta para la elaboración de una eficiente y correcta Tarifa de Arbitrios Municipales. Es natural que para su aplicación deben ser tomadas en cuenta en relación al Municipio y a sus funciones.- También debe tomarse en cuenta la ciencia de la Administración Municipal y las necesidades públicas locales.-

El principio de la legalidad de los impuestos está determinado en los Arts. 47 No. 15 y 119 de la Constitución . La finalidad del impuesto está expresada en el mismo Art. 119.-

El impuesto o Arbitrio Municipal, podríamos definirlo tomando como base la definición que de impuesto nos dá el profesor Flores Zabala, como la prestación en dinero a favor del Municipio que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquéllos individuos cuya situación o conducta coincida con la que la ley (Tarifa de Arbitrios) señala o considera como hecho generador del crédito municipal.- Tal coincidencia puede resultar del uso de los servicios municipales.-

El impuesto o arbitrio municipal se divide en:

a-) Permanentes: son aquéllos en que se recaudan en período de tiempo determinado, como son: los de alumbrado, tren de aseo,-Art.79 Inc. 2o. de la Ley del Ramo Municipal.-

b-) Eventuales.- Son los que ingresan al Tesoro Municipal por causas accidentales, como son los provenientes de multas, dastace de ganado, etc. Art. 79 Inc. 3o. Ley del Ramo Municipal.-

c-) Locales.- Son los establecidos para ciertas poblaciones tomando en consideración las circunstancias especiales de ellas.-

Los anteriores impuestos se consideran como Ingresos ordinarios.

Ahora bien, el Municipio puede acudir a los Ingresos Extraordinarios, cuando algún hecho o fin especial lo justifique.- Son ingresos Extraordinarios:

1o.) El caso de una Tarifa Especial de Arbitrios para aplicarse durante el lapso de una fiesta o feria.- Art. 83 de la Ley del Ramo Municipal.-

2o.) Empréstitos a la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, Art. 88 Ley del Ramo Municipal.- D.L. de 14 de Noviembre de 1950; de 23 del mismo mes y año.-D. O.-

3o.) El subsidio del Gobierno central.- Es la cantidad de dinero expresada en el Presupuesto General de la Nación, la cual está destinada a ser invertida en beneficio de los Municipios de toda la República.-

La distribución de tales subsidios está regulada por el Decreto Ejecutivo de fecha 20 de Noviembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de fecha 24 del mismo mes y año y por la Circular del Ministerio del Interior, No. 13 de fecha 30 de Enero de 1947.-

La concesión de los subsidios, en última instancia, queda a juicio discrecional del Ministerio del Interior.- Es más, la partida correspondiente en el Presupuesto puede ser rebajada por disposición de la Asamblea Legislativa a propuesta del Ministerio de Hacienda.-

A veces, en lo que respecta a la concesión de los subsidios por parte del Ministerio del Interior, entran en juego factores políticos - partidaristas y personalistas.- Se hace necesario regular tal concesión procurando marginar los inconvenientes apuntados.-

Los arbitrios municipales también pueden clasificarse en:

**ARBITRIOS MUNICIPALES PARTICULARES:** Son aquellos que están comprendidos en la respectiva Tarifa de Arbitrios, que no tienen el carácter de específicos ni son generales, es decir, solo aplicables en el respectivo Municipio.-

**ARBITRIOS MUNICIPALES GENERALES:** Son aquellos que se aplican a favor de todas las Municipalidades de la República.- Los principales son:

1o.) Titulación de Predios Urbanos.- Art. 7 de dicha Ley.-

2o.) Titulación Predios Rústicos.- Art. 108 Ley Agraria.-

3o.) Inscripción documentos privados.- Art. 5 de dicha Ley.-

4o.) Poste de Ganado.- Art. 31 Ley Agraria.-

5o.) Impuesto Destace de Ganado. Decreto Consejo de Gobierno Febrero 9 de 1950 D. O. de la misma fecha.-

6o.) Impuesto Visto Bueno en Venta de Ganado. D.L. de 18 de Diciembre de 1942 D. O. de enero 4 de 1943.-

7o.) Derechos por Licencia para Rifas y Sorteos. D. L. de mayo 14 de 1957 D. O. 31 del mismo mes y año.-

**ARBITRIOS ESPECÍFICOS MUNICIPALES.**- Son aquellos cuyo producto está afecto a determinado fin.- Tales como:

1o.) Alumbrado Público.- D. L. de Julio 4 de 1933 D. O. de 10 del mismo mes y año.- D. L. de Octubre 17 de 1934 D. O. de 23 del mismo mes y año. D. L. de 11 de marzo de 1943 D. O. de 19 del mismo mes y año.-

2o.) Cementerio.- D. L. de 30 de Diciembre de 1935 D. O. de enero 11 de 1936.- D. L. de 15 de Agosto de 1945. D. O. de 24 del mismo mes y año.-

3o.) Instrucción Pública.- D. L. de Agosto 23 de 1946 D. O. de 31 del mismo mes y año.- D. L. de marzo 18 de 1958 D. O. de 9 de Abril del mismo año.-

4o.) Higienización y Saneamiento.- D. L. de Abril 1o. de 1934 D. O. de 16 del mismo mes y año.- D. L. de Mayo 28 de 1942 D. O. de Junio 4 del mismo año.-

5o.) Caminos Vecinales y Calles Urbanas.- D. L. de 25 de Junio de 1951 D. O. de 5 de Julio del mismo año.-

6o.) Impuesto Variable para Fiestas Patronales.- Se establecen por la Asamblea Legislativa a solicitud de la respectiva Municipalidad con carácter de específico fiscal.-

De conformidad a la Ley de la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales (D.L. de Julio 14 de 1937 D. O. de fecha 20 del mismo mes y año) el producto de los arbitrios específicos Municipales deben centralizarse en dicha Tesorería General.- Tal ley, regula la concentración, custodia y erogación de ellos.- Los préstamos que dicha Tesorería haga a las Municipalidades están regulados por el Decreto Legislativo de fecha 14 de Noviembre de 1950 publicado en el Diario Oficial de fecha 23 del mismo mes y año.-

**FONDOS ESPECÍFICOS FISCALES.**- Son aquellos establecidos a favor del Estado o de otros organismos públicos.- Solamente se hacen efectivos por las Municipalidades e ingresan al fondo General del Estado.- Su recaudación y concentración está regulada por el Decreto Legislativo de fecha 18 de julio de 1951 publicado en el Diario Oficial de fecha 24 del mismo mes y año.- Pertenecen a esta clase:

1o.) Oficina Central de Marcas y Fierros.- D. L. de 23 de abril de 1930 D. O. de mayo 2 del mismo año.- D. L. de abril 7 de 1932 D. O. de 21 del mismo mes y año.-

2o.) Escuelas Normales.- D. L. de 23 de abril de 1900 D. O. de 17 de mayo del mismo año.- D. L. de mayo 2 de 1916 D. O. de 9 del mismo mes y año.-

3o.) Agropecuario.- D. L. de Junio 29 de 1933 D. O. de 30 del mismo mes y año.-

4o.) Beneficencia Pública.- D. L. de 24 de junio de 1941 D. O. de 27 del mismo mes y año.-

Lo relativo a la recaudación, custodia, control e inversión de las rentas municipales está regulada especialmente por el Título VII de la Ley del Ramo Municipal.-

Es conveniente expresar que la Contaduría Municipal a que se refiere la Ley del Ramo Municipal fué suprimida por el Art. 36 del Decreto Legislativo # 17 de fecha 17 de marzo de 1941 publicado en el Diario Oficial de fecha 21 del mismo mes y año.- Tal decreto introdujo reformas a la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas dada por Decreto Legislativo # 101 de fecha 29 de Diciembre de 1939 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha. En consecuencia, la Ley del Ramo Municipal en lo relativo a la Contaduría Municipal, está derogada.- Sus funciones corresponden en la actualidad a la Corte de Cuentas.-

**PATRIMONIO MUNICIPAL.-** Está formado por:

- 1o.) Sus bienes muebles o el producto de la venta de éstos.-
- 2o.) Sus bienes inmuebles o el producto de la venta, permuta o arrendamiento de estos.-
- 3o.) El producto de los establecimientos y explotaciones municipales.-
- 4o.) Producto proveniente de la venta de especies encontradas.- Art. 610 C.C. Art. 11 Ley Agraria.-
- 5o.) Ingresos provenientes de la aplicación de multas.-
- 6o.) Residuos de subsidios concedidos y que todavía no han sido utilizados.-
- 7o.) Dinero proveniente del pago de los arbitrios municipales.
- 8o.) Créditos provenientes de la aplicación de los impuestos municipales.-
- 9o.) Dinero proveniente de las fianzas hechas efectivas contra los funcionarios municipales.-
- 10o.) Dinero proveniente de las fianzas hechas efectivas contra los contratistas municipales.-

**CONTROL FISCAL.-** Es el control y vigilancia ejercido por el gobierno central sobre la recaudación, custodia e inversión de las rentas municipales, así como también, sobre la conservación de su patrimonio.- Se ejerce de conformidad, principalmente, a la Constitución Política, Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, Ley de Tesorería, Ley del Ramo Municipal, Ley Unica del Régimen Político, Ley del Presupuesto, Ley de la Tesorería General de Fondos Específicos, Reglamento de Inspección Municipal y demás disposiciones de carácter fiscal.-

En lo relativo a la determinación de la autoridad a quien corresponde imponer o aprobar los arbitrios o impuestos municipales, nuestra legislación ha sido varia.-

En todas las Constituciones Políticas habidas en el país, se ha otorgado la facultad de establecer impuestos y contribuciones sobre toda clase de bienes y rentas, al Poder Legislativo.- Sin embargo, tratándose de los arbitrios o impuestos Municipales, la legislación secundaria, a veces, ha sostenido criterio distinto.- Nos permitimos a este respecto, hacer un poco de historia.-

De conformidad al Art. 68 No. 12 de la Constitución Política de 1886, al Poder Legislativo correspondía establecer impuestos, y con-

tribuciones sobre toda clase de bienes y rentas con la debida proporción si fueren directos; etc.-

La Ley de Arbitrios Municipales de fecha 17 de mayo de 1895 publicada en el Diario Oficial de fecha 3 de Junio del mismo año, establecía los arbitrios municipales de manera general y para su cobro se dividían las poblaciones del país en cinco categorías y se pagaban de conformidad a la categoría.- En su Art.34 establecía: "La creación de nuevos impuestos, modificación y supresión de los comprendidos en la presente ley, solo podrá hacerse por la Asamblea Legislativa".-

La Ley del Ramo Municipal de fecha 17 de mayo de 1895 publicada en el Diario Oficial de fecha 18 de junio del mismo año, en su Art. 77 establecía: "La Municipalidad propondrá a la Asamblea Nacional, por medio del Poder Ejecutivo, la creación de arbitrios a favor de sus rentas y la modificación o supresión de los existentes".-

La Ley del Ramo Municipal de fecha 8 de mayo de 1897 publicada en el Diario Oficial de fecha 8 de Junio del mismo año, en su Art. 86 establecía: "Las Municipalidades propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios a favor de sus rentas y la modificación o supresión de los existentes".- Esta ley derogó expresamente el reglamento para la recaudación e inversión de las rentas Municipales de fecha 9 de Noviembre de 1896 publicado en el Diario Oficial de fecha 17 del mismo año.- Tal Ley, al conceder al Poder Ejecutivo la facultad de establecer, modificar o suprimir los impuestos o arbitrios Municipales, era en este respecto, inconstitucional, ya que la Constitución vigente en dicha época (la de 1886) concedía tal facultad a la Asamblea Legislativa.-

Así se entendió y no obstante la vigencia de la Ley del Ramo Municipal citada en el párrafo anterior, que concedía la facultad de aprobar los arbitrios municipales al Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa continuó aprobando las Tarifas de Arbitrios Municipales.- Así se estableció las siguientes.-

Por Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1899 publicado en el Diario Oficial de 29 de abril del mismo año, se decretó la Tarifa de Arbitrios a favor del Municipio de la ciudad de Usulután.-

Por Decreto Legislativo de 27 de abril de 1899 publicado en el Diario Oficial de mayo 6 del mismo año, se decreto la Tarifa de Arbitrios a favor del Municipio de la ciudad de Sonsonate.-

Por Decreto Legislativo de fecha 29 de abril de 1899 publicado en el Diario Oficial de mayo 10 del mismo año, se decretaron las Tarifas de Arbitrios a favor de los Municipios de las ciudades de Chinameca, San Miguel, San Esteban Catarina.-

Sin embargo, el Poder Ejecutivo hizo uso de la facultad inconstitucional que le otorgaba el Art. 86 de la Ley del Ramo Municipal ya citada, puesto que:

Por acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Gobernación de fecha 31 de Mayo de 1899 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, aprobó la Tarifa de Arbitrios a favor del Municipio de la ciudad de Mejiicanos.-

Por Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Gobernación de fecha 15 de junio de 1899 publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, aprobó la Tarifa de Arbitrios a favor del Municipio de la ciudad de Ayutuxtepeque.-

Por Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Gobernación de fecha 21 de Junio de 1899 publicado en el Diario Oficial de fecha 22 del mismo mes y año, aprobó la Tarifa de Arbitrios a favor del Municipio de la Villa de Anamorós.-

Por Decreto Legislativo de fecha 7 de mayo de 1902 publicado en el D. O. de 9 de Junio - - del mismo año, se decretó la Ley - Complementaria del Ramo Municipal.- Los Arbitrios Municipales se establecieron de manera general y para su cobro las poblaciones se dividían en cinco categorías.- Se pagaban de conformidad a la categoría.-

Posteriormente, por Decreto Legislativo de fecha 10 de marzo - de 1904 publicado en el D. O. de fecha 21 del mismo mes y año, se dispuso: (Nos permitimos copiarlo)

La Asamblea Nacional Legislativa de la República de El Salvador,

C O N S I D E R A N D O:

1o.- Que la Ley de Arbitrios Municipales emitida por Decreto - Legislativo de fecha 7 de mayo de 1902 y que hace la calificación de - las poblaciones dividiéndolas en categorías para el cobro de los impuestos no ha podido tener aplicación práctica.-

2o.- Que la referida ley, en algunas ocasiones, ha llegado en dicha aplicación a la injusticia, debido a que los impuestos establecidos de manera general, se cobran sin relación a las facultades de las - poblaciones que los soportan.-

3o.- Que los Artículos 113, 115 y 117 de la Constitución establecen, que el Gobierno Local de las poblaciones corresponde a las Municipalidades y que las funciones de éstas son económicas y administrativas y que las mismas Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes, siendo responsables por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente, según los casos.-

4o.- Que la fracción duodécima del Artículo 68 de la misma Constitución, declara como atribución del Poder Legislativo "establecer - impuestos y contribuciones sobre toda clase de bienes y rentas, con - la debida proporción, si fuesen directas; y en caso de invasión o guerra legalmente declarada, decretar impuestos forzosos en la misma proporción, en el caso de que no basten las rentas públicas ordinarias ni se puedan conseguir empréstitos voluntarios"; por lo que debe entenderse que esta facultad se refiere a las contribuciones que afectan de manera general a toda la República y de ningún modo a las contribuciones locales y de carácter particular que las Municipalides establezcan para el Gobierno local y mantenimiento de las mismas.-

En uso de sus facultades constitucionales,

DECRETA:

Art. 1o.- Derógase la Ley de Arbitrios del 7 de mayo de 1902.

Art. 2o.- Las Municipalidades celebrarán una sesión en la forma ordinaria y en ella propondrán los arbitrios que juzguen convenientes para llenar debidamente su cometido en el Gobierno Local, procurando que las rentas sean suficientes para los gastos ordinarios y para el - progreso y engrandecimiento de sus respectivas poblaciones.-

Art. 3o.- Acordados los Arbitrios como se establece en el Art.

anterior, las Municipalidades las someterán a la aprobación del Poder Ejecutivo, quien con vista del informe del Gobernador del Departamento respectivo, los aprobará o no, según que los crea convenientes y justos.-

Art. 4o.- Los Arbitrios aprobados por el Poder Ejecutivo, deberán tener siempre el carácter de locales, sin que puedan aprobarse los que tengan aplicación para toda la República.-

Art. 5o.- El decreto de aprobación, que será publicado con las formalidades ordinarias en el período oficial para que que tenga fuerza de ley, será remitido en copia certificada por las Municipalidades a la Contaduría Municipal y al archivo de la Gobernación del Departamento respectivo.-

Art. 6o.- Dentro de un mes después que tenga fuerza la presente ley, celebrarán las Municipalidades la sesión de que habla el Art. 2 y solicitarán inmediatamente la aprobación del Poder Ejecutivo.-

Art. 7o.- Mientras no obligan la aprobación del Poder Ejecutivo, las Municipalidades continuarán cobrando los impuestos, según esté establecido hasta la fecha.-

Tal Decreto era inconstitucional, tal como la Ley del Ramo Municipal de 1897, en lo relativo a conceder al Poder Ejecutivo la facultad de decretar los arbitrios o impuestos Municipales, ya que como se dijo anteriormente, la Constitución vigente (la de 1886) concedía tal facultad al Poder Legislativo.-

Por Decreto Legislativo de fecha 6 de Mayo de 1913 publicado en el D. O. de fecha 10 del mismo mes y año, se dispuso (nos permitimos copiarlo)

Decreto Legislativo de 6 de mayo de 1913. Diario Oficial de mayo 10 de 1913 -

La Asamblea Nacional de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO: que conforme la fracción 12a. de nuestra Constitución Política, corresponde al Poder Legislativo el establecimiento de impuestos y contribuciones de toda clase y que es conveniente para los intereses generales del país, que los arbitrios locales sean decretados por el único Poder que la Constitución tiene la facultad de establecer,

DECRETA:

Art. 1o.- Las Municipalidades, en sesión ordinaria, formarán el cuadro de Arbitrios que juzque convenientes para cumplir los fines de su Gobierno Local, procurando que las rentas sean suficientes para cubrir los gastos necesarios de la administración y para promover el progreso y engrandecimiento de sus respectivas poblaciones.-

Art. 2o.- Acordados los arbitrios como se establece en el anterior artículo, los pasará, por medio del Poder Ejecutivo y previo informe del Gobernador respectivo, a la Asamblea Nacional, quien los aprobará o no, según lo crea conveniente.-

Art. 3o.- Apruébanse los arbitrios establecidos en la actualidad; pero el Ejecutivo no podrá en lo sucesivo aprobar nuevos impuestos.

Art. 4o.- Queda derogado el Decreto Legislativo de 10 de marzo de 1904 publicado el 21 del mismo mes y año, y la presente ley tendrá

fuerza obligatoria desde el día de su publicación.-

Por Decreto Legislativo de fecha 17 de abril de 1923, publicado en el D. O. de fecha 21 del mismo mes y año, se dispuso (nos permitimos copiarlo)

La Asamblea Nacional Legislativa de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO: que el Poder Legislativo de la Nación, no tiene facultades para aprobar originariamente tarifas de arbitrios municipales ni para conocer de sus reformas ulteriores, toda vez que dichas tarifas se refieran exclusivamente a un plan administrativo económico para la satisfacción de los distintos servicios de la Comuna a cargo del respectivo Concejo, sujeto según la ley en sus distintas actividades al control directo de la Secretaría de Gobernación;

CONSIDERANDO: que la fracción 12a. del Art. 68 de la Constitución Política tampoco da competencia al Poder Legislativo para decretar arbitrios Municipales, toda vez que "los impuestos y contribuciones" - que dicha fracción menciona, fuera de ser de orden fiscal, se refieren como el texto mismo de la Ley lo indica "a bienes y rentas no a servicios de carácter local, prestados por los correspondientes Concejos Municipales, en virtud de las funciones económicas y administrativas que les adscriben los Artículos 114 y 115 de la Constitución,

POR TANTO,

en uso de la atribución que da la Ley,

DECRETA:

Art. 1o.- Derógase en todas sus partes, el Decreto Legislativo de fecha seis de mayo de mil novecientos trece, que desconoce la competencia del Ejecutivo para conocer de las aprobaciones de las Tarifas de Arbitrios Municipales.-

Art. 2o.- Las Municipalidades de la República en sesión ordinaria formularán sus respectivas Tarifas o reformas a éstas, las cuales enviarán al Ejecutivo, por medio de la Gobernación Política del departamento, quien estará obligada a evacuar informe sobre la conveniencia o inconveniencia de su aprobación.-

Art. 3o.- Corresponde al Poder Ejecutivo la aprobación de Arbitrios Municipales, tanto por principio científico, como porque está más al corriente de las necesidades de los Municipios; y por consiguiente, todas las solicitudes que sobre arbitrios estuvieren pendientes de resolución ante esta Asamblea, pasarán a la correspondiente Secretaría del Ejecutivo, tan pronto como esta disposición surta efectos legales.-

Art. 4o.- Este decreto tendrá fuerza legal desde que sea publicado.-

Tal Decreto era inconstitucional por las mismas razones aducidas al respecto.-

Por Decreto Legislativo de fecha 26 de abril de 1939 publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de mayo del mismo año, se decretó la Ley de Arbitrios Municipales.- De conformidad a esta Ley los Arbitrios Municipales eran solamente acordados por la Municipalidad.- Su aprobación correspondía al Poder Ejecutivo en el Ramo de Gobernación.-

También le correspondía reformar o suprimir cualquier arbitrio Municipal.- Esta Ley era inconstitucional en lo relativo a conceder al Poder Ejecutivo la facultad de aprobar los arbitrios o impuestos Municipales, ya que de conformidad al Art. 77 No. 19 de la Constitución Política vigente (la de 1939), tal facultad era exclusiva del Poder Legislativo.-

Por Decreto Legislativo # 180 de fecha 20 de Diciembre de 1944 publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de enero de 1945, se dispuso:

La Asamblea Nacional Legislativa de la República de El Salvador, en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Poder Ejecutivo,

DECRETA:

Art. 1o.- Derógase en todas sus partes el Decreto Legislativo No. 41 de 26 de Abril de 1939 publicado en el Diario Oficial No. 98 del Tomo 126 que corresponde al 9 de mayo del mismo.-

Art. 2o.- Declárase vigente el Decreto Legislativo de 17 de abril de 1923, publicado en el Diario Oficial No. 91 del Tomo 84 - correspondiente al 21 del citado mes por el cual se concedió al Poder Ejecutivo, la facultad de aprobar las tarifas de arbitrios Municipales.-

Art. 3o.- Confiérese al mismo Poder Ejecutivo, la facultad de derogar o reformar las mencionadas tarifas de arbitrios, cuando haya causas justificadas para proceder así.-

Art. 4o.- El presente Decreto tendrá fuerza de ley a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial.-

Tal decreto era inconstitucional en lo relativo a conceder al Poder Ejecutivo la facultad de aprobar las Tarifas de Arbitrios Municipales, ya que de conformidad al Art. 75 No. 19 de la Constitución Política vigente (la de 1939 con las reformas de 24 de febrero de 1944, tal facultad era exclusiva del Poder Legislativo.- Así lo reconoció la Sala de Amparos de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia pronunciada con fecha 29 de septiembre de 1960.-

Para evitar dudas al respecto, la Constitución de 1950 en su Art. 105 Inc. 3o., expresamente estableció que a la Asamblea Nacional Legislativa correspondía aprobar las Tarifas de Arbitrios Municipales, a propuesta de la respectiva Municipalidad.- En igual forma se regula tal cuestión, en el Art. 105 Inc. 3o. de la Constitución Política actual.-

## CAPITULO VI.

## NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DEL RAMO MUNICIPAL.- PRINCIPIO DE SANA POLITICA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.-

Nuestra Ley del Ramo Municipal fué dada por Decreto Legislativo de fecha 23 de abril de 1908, publicado en el Diario Oficial de 16 de diciembre del mismo año.- Desde su promulgación hasta la fecha actual ha sufrido numerosas derogaciones y reformas, expresas o tácitas, siendo las principales:

1a.- En lo relativo a la elección de los Concejos Municipales y requisitos de sus miembros.-

2a.- En lo relativo a las funciones de las Municipalidades.-

3a.- En lo relativo a la potestad reglamentaria de las Municipalidades.-

4a.- En lo relativo al trámite y condiciones para la erección de nuevas poblaciones. (Municipios).-

5a.- En lo relativo al ámbito territorial de los Municipios.-

6a.- En lo relativo a la aprobación, reforma y trámite a seguir respecto de las Tarifas de Arbitrios Municipales.-

7a.- En lo relativo al Registro Civil.-

8a.- En lo relativo a los empréstitos.-

9a.- En lo relativo a la disposición y administración del patrimonio Municipal.-

10a.- En lo relativo a la recaudación e inversión de las rentas Municipales.-

11a.- En lo relativo al manejo e imputaciones de los fondos provenientes de impuestos específicos Municipales.-

12a.- En lo relativo a la Contaduría Municipal y sus funciones.

13a.- En lo relativo a las funciones y requisitos de Secretarios Municipales.-

14a.- En lo relativo a las funciones y requisitos de los Tesoreros Municipales.-

15a.- En lo relativo a las incapacidades, excusas y licencias de los Miembros de los Concejos Municipales.-

Tales derogaciones y reformas, expresas o tácitas, están dispersas en leyes diversas.- A veces, se han realizado sin ninguna técnica jurídica-administrativa y con el único fin, de satisfacer intereses circunstanciales.- Como puede notarse, casi la totalidad del texto de la Ley del Ramo Municipal ha sido derogado o reformado.-

Es necesario una nueva Ley del Ramo Municipal que a la vez que armonice toda esa legislación varia y dispersa, desarrolle a cabalidad los principios constitucionales y doctrinarios relativos al Municipio y a las funciones de los órganos del gobierno local.-

POLITICA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.-

Nos permitimos enunciar ciertos principios de Administración Municipal, cuya aplicación, estamos seguros, redundará en beneficio de un mejor y eficiente gobierno local.- Tales principios son dados, - tomando en cuenta nuestra actual organización Municipal, la cual, adolece de graves defectos e inconvenientes.-

PRIMERO: se refiere al ámbito territorial del Municipio.-

Este elemento es de gran importancia práctica, puesto que comprende en sí mismo, no solo a la población radicada en él, sino también, a las rentas y riquezas producidas.-

Actualmente, nuestra pequeña extensión territorial ha sido francamente desarticulada en doscientos sesenta y un Municipios.- Al consultar las disposiciones legales que sucesivamente los fueron creando, puede notarse que casi siempre respondieron a motivos circunstanciales y particulares y no a una sincera necesidad pública.- Al contrario, al ir amputando el ámbito territorial y el elemento personal de los Municipios originarios, inconscientemente fueron propiciando la creación de Municipios anémicos y ráquiticos.-

Es necesario rectificar dicha actuación y por consiguiente, es procedente el aumento del ámbito territorial del elemento personal y rentas de ciertos Municipios, aún a costa de la supresión de otros.-

El ámbito territorial Municipal deberá ser alterado:

1o-) Por la incorporación de uno o más Municipios limítrofes.-

2o.) Por la fusión de dos o más Municipios limítrofes.-

1 La incorporación o fusión de Municipios limítrofes, a fin de constituir uno solo, será procedente:

a-) Cuando los Municipios que se extinguen, carezcan de los medios económicos para prestar eficientemente los servicios públicos que les están encomendados.-

b-) Cuando por el desarrollo de sus edificaciones se confundan sus núcleos urbanos,.- Se trata de una verdadera fusión material.-

c-) Cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.-

La aplicación del principio expuesto, logrará que los nuevos Municipios cumplan eficientemente los servicios públicos que les están encomendados.- Por otra parte, el gobierno central desarrollará una mejor y más fácil atención estatal.-

Como caso práctico de lo anterior, citamos el siguiente: los Municipios periféricos de Mejicanos, Villa Delgado, Ayutuxtepeque, Soyapango, Ilopango, San Marcos y Cuscatancingo, han terminado por fusionarse materialmente al Municipio de San Salvador, puesto que por el desarrollo de sus edificaciones se han confundido sus núcleos urbanos y la población e aquellos vive y se desenvuelve dentro del ámbito territorial de éste.- Así, es de imperiosa necesidad práctica que tales Municipios periféricos se extingan y se integren al Municipio de San Salvador.- Así, tal Municipio estará en la capacidad material de satisfacer eficientemente las necesidades públicas que actualmente

aquejan a las poblaciones fusionadas.- El gobierno central desarrollaría una mejor administración pública, en general, respecto del Municipio de San Salvador.-

**SEGUNDO:** Se refiere a la autonomía Municipal.- Debe legislarse de conformidad al texto constitucional que reconoce dicha autonomía y conforme a los principios doctrinarios respectivos.-

Tal autonomía debe concederse en los siguientes aspectos:

a-) En lo relativo a la disposición, administración y gestión de su patrimonio.- Se debe procurar suprimir, hasta donde el texto constitucional lo permita, las facultades de autorización previa, decisión o ratificación por parte del gobierno central.-

b-) En lo relativo a su potestad reglamentaria.- Los reglamentos de ordenanzas locales que por autorización de la ley, dicten las Municipalidades, no deben estar sujetas a la aprobación del gobierno central.-

c-) En lo relativo al manejo e inversión de los Fondos Específicos Municipales.-

d-) Por último, debe procurarse que el Poder de decisión de las autoridades Municipales no se limite: 1o) por el principio de autorización previa.- 2o) Por el principio de la aprobación o ratificación y 3o) por la facultad de las autoridades del Estado de revocar, modificar o suspender, de oficio o a instancia de parte, los acuerdos y resoluciones locales.- Tal procuración debe ser dentro de lo establecido en el texto Constitucional.-

**TERCERO:** De conformidad a la población humana, a su ámbito territorial, a las necesidades públicas particulares y a los servicios públicos que le están encomendados, no es conveniente legislar de manera uniforme para todos los Municipios.- Habrá algunos que reclamen distinta legislación en lo que a sus funciones y forma de realizarlas se refiere.- Es notoria la necesidad de legislar especialmente, respecto de los Municipios de San Salvador, San Miguel, Santa Ana y Acajutla.- Sus necesidades locales y los servicios públicos que les están encomendados, reclaman un régimen jurídico especial.-

**CUARTO:** Los Concejos Municipales deben ser electos de conformidad al principio electoral de la representación proporcional.- A esto ya nos referimos anteriormente.- Con ello se logrará una mejor administración local.-

**QUINTO:** Los Concejos Municipales deben desarrollar solamente funciones eminentemente administrativas y económicas.- No deben realizar actividades de política partidista.-

Estamos seguros que el llevar a la práctica los principios enunciados, el Municipio adquirirá toda la importancia que le corresponde y será un eficiente y entusiasta colaborador del Estado, en el desempeño de la administración pública.-

Reclamamos para el Municipio una mejor organización.-

El gobierno central debe despojarse del criterio estrecho y mezquino con que lo ha legislado. Es necesario reconocerle su verdadera personalidad y darle a ésta, todos los atributos que le corresponden. Solo así, podrá lograrse un auténtico y eficiente gobierno local.-

\*\*\*\*\*

B I B L I O G R A F I A:

Derecho Administrativo: Guillermo Varas C.

Derecho Administrativo: Carlos García Oviedo.

Derecho Administrativo: Gabino Fraga.

Filosofía del Derecho: Giorgio del Vecchio.

Teoría General del Estado: Hans Kelsen.

Derecho del Trabajo: Mario de la Cueva.

Introducción al Estudio del Derecho: Eduardo García Maynes.

Las Constituciones de El Salvador: Ricardo Gallardo.

Principios de la Hacienda Pública: Luigi Einaudi..

Notas acerca del Impuesto sobre la Renta: Alfonso Moisés B.

Autonomía Científica y Didáctica del Derecho Municipal: Al  
cides Greca.-