

9074 ~~9074~~

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y
CIENCIAS SOCIALES.

"CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DE LOS MUNICIPIOS EN EL SALVADOR."

TESIS PRESENTADA POR JOSE HONORATO VILLACORTA,
EN EL ACTO PUBLICO DE SU DOCTORAMIENTO.

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, C. A.

A MIS PADRES:

DOCTOR LUIS HUMBERTO VILLACORTA y
MARGARITA RIVERA DE VILLACORTA.

*Cuyos sabios consejos me han llevado a coronar la carrera.
Todo el amor de su único hijo.*

A MI ESPOSA:

MARIA TERESA GOTUZZO DE VILLACORTA.

Con todo mi amor y devoción.

A MIS HIJOS:

CARLOS HUMBERTO y JOSE AGUSTIN.

Razón principal de mi vida.

A LA MEMORIA DE MI ABUELO:

DOCTOR JOSE HONORATO VILLACORTA.

+ 13 de enero de 1934.

Ejemplo que trataré de seguir.

TRIBUNALES QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES PRIVADOS DE

DOCTORAMIENTO.

Examen General Privado sobre Materias Civiles, Penales y Mercantiles.

*Presidente: Dr. Manuel Arrieta Gallegos,
Primer Vocal: Dr. Rafael Ignacio Funes,
Segundo Vocal: Dr. José Ignacio Paniagua.*

Examen General Privado sobre Materias Procesales y Leyes Administrativas.

*Presidente: Dr. José María Méndez,
Primer Vocal: Dr. Francisco Arrieta Gallegos,
Segundo Vocal: Dr. Francisco Alfonso Leiva.*

Examen General Privado sobre Ciencias Sociales, Constitución y Legislación Laboral.

*Presidente: Dr. Maximiliano Patricio Brannon,
Primer Vocal: Dr. Ulises Flores,
Segundo Vocal: Dr. Feliciano Avelar.*

====O=====

PLAN DE LA TESIS:

Para obtener la investidura académica, nuestra Universidad exige previamente, la presentación de una tesis sobre cualquier punto relacionado con las disciplinas jurídicas, y con el objeto de cumplir en la mejor forma con esta exigencia he decidido hacer algunas consideraciones sobre un tema, que si bien es cierto, los programas de Derecho Administrativo, en nuestra Facultad, incluyen como materia de estudio, no se le ha dado en mi modesta opinión, la importancia que realmente tiene, y que en muchas otras Facultades de Derecho del mundo se le ha dado, y se le dá; es este tema "EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS". Todos los tratadistas de Derecho Administrativo reconocen que es el Municipio una célula de máxima importancia dentro del engranaje estatal, pues estos pequeños grupos de habitantes se encuentran dentro de su propia localidad, con una comunidad espiritual, mayor que la de los mismos nacionales entre sí, y en esta idea de colaboración y ayuda mutua, se basa la solidez administrativa de un gobierno, por lo que podemos afirmar que, logrando la superación legislativa de los Municipios, y su mejoramiento administrativo, se ayuda de manera eficaz al cumplimiento de los fines del Estado, puesto que toda Corporación Municipal enfila sus programas de Gobierno hacia el progreso de las poblaciones.

Este ensayo tratará de explicar como funcionan estos pequeños Gobiernos descentralizados y bajo que régimen jurídico se desenvuelven en nuestro país, haciendo al mismo tiempo algunas comparaciones con los regímenes municipales de las otras Repúblicas de Centro América y Panamá.

Empezaré haciendo un recuento histórico del Municipio y exponiendo su metamorfosis sociológica, entrando después al régimen legal en nuestro país, a las atribuciones y obligaciones de estos Gobiernos y por último algunas sugerencias para lograr su mejoramiento.

CONCEPTO HISTORICO Y SOCIOLOGICO DEL MUNICIPIO

Ya Aristóteles, el ilustre filósofo griego, nos hablaba en su tratado sobre la Política, del Municipio, diciéndonos que deriva como la familia, de la naturaleza; queriéndonos dar a entender que la misma naturaleza humana en sus relaciones políticas intuye el concepto de Municipio como un ente básico para la organización de un Estado. Otros autores mucho más modernos como Ahrens en su obra "Derecho Natural" considera al Municipio al igual que una comunidad natural de familia, segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana; Pérez Botija escribe: "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 y geográficas sobre todo de la concentración de la población". Define además este mismo autor el Municipio, como una agrupación natural de personas unidas por vínculos de vecindad para satisfacer las necesidades que exceden del orden familiar. Estas concepciones del Municipio corresponden a la corriente del jus-naturalismo municipal, en la que figuran los que piensan que el Municipio precedió históricamente a la organización del Estado y que no ha sido éste el creador de aquél. Otros autores como Alvi, exponen la tesis tradicional, que es una corriente contraria, al anterior concepto que hemos expuesto y concibe al Municipio como una fracción dentro de la organización estatal, poniendo como ejemplo a GALICIA, que tiene muchas aglomeraciones o grupos de población esparcidos dentro ..

de su región, que impropriadamente pueden ser llamados Municipios; agregando que en ningún país hispanoamericano se acepta ya el concepto de jus-naturalista del Municipio; excepción hecha de Cuba en la época en que trataba el problema. (1944)

Estamos de acuerdo con la tesis tradicional tan magistralmente expuesta y desarrollada por Alvi en artículos publicados en *Revistas Administrativas* y otras obras; y creemos que aunque el Municipio históricamente nació para satisfacer aquellas necesidades que rebasan al orden familiar, no es posible, que en ningún momento haya tenido existencia legal, y consistencia jurídica sino a través del Estado, que como sociedad jurídicamente organizada tuvo necesariamente que dar nacimiento para el derecho a esa entidad social conocida desde la antigüedad con el nombre de Municipio. De lo expuesto podemos considerar a esta institución jurídica, como un organismo infra-estatal constituido por una comunidad de familias establecidas en un mismo territorio con el objeto de satisfacer necesidades que se derivan de las relaciones de vecindad.

Los romanos usaban el concepto de Municipio aplicado a circunscripciones creadas por su gran genio político, con el cual cimentaron el poderío de sus armas, a base de un régimen de amplia variedad local que les permitía lograr en los países conquistados e incorporados en su imperio una dominación estable, a base de que la satisfacción parcial de las necesidades colectivas fuera dirigida por los propios habitantes del lugar. Pero el Municipio hispanoamericano que es el que a nosotros nos interesa en este trabajo, ya que tanto en nuestro país, como en todo el resto de América

Latina, tiene el mismo ancestro, fue calcado esencialmente del viejo Municipio español de la Edad Media. En el Siglo XI época de máximo apogeo del feudalismo en Europa, se originó como resultado de un cúmulo de circunstancias de tipo sociológico, que afectaban el equilibrio del poder y el desarrollo de las actividades comerciales, la primera forma de gobierno municipal en nuestra Madre Patria; nació en lo que se llaman CARTAS O PRIVILEGIOS dadas por el Rey para consagrar las costumbres y la conciencia jurídica popular, tratando así de apagar un tanto el descontento de los vasallos hacia la realeza, debido a que los Señores Feudales, dueños de vidas y haciendas habían llegado a consolidar en tal forma su poderío en el Feudo, que constituían, por su actitud cada vez más independiente y arrogante, un peligroso problema para la Corona. Fue así como empezaron a tener vida jurídica las agrupaciones llamadas "CONSEJOS DE LOS PUEBLOS" o "COMUNES" que constituyen la base histórica de nuestra actual organización municipal; estas corporaciones gozaban de autonomía gubernativa, quedando depositada en los ciudadanos la jurisdicción criminal y civil y la orientación económica y política de los habitantes; los caracteriza asimismo la participación directa de todos los vecinos en las decisiones locales, que reunidos en asamblea pública, llamada "CABILDO ABIERTO", procedían al nombramiento de los funcionarios que ejercían jurisdicción en la localidad, entre ellos los Alcaldes. Así nombrados, o mejor dicho electos directamente por los vecinos de la localidad, algunas veces de una terna propuesta por los funcionarios salientes, duraban en su gobierno, un año. Esta organización de tipo netamente local fue consolidando la

idea de cooperación intervecinal y agregado a ésto, el crecimiento de la población y el excesivo número de personas que asistían a los "CABILDOS ABIERTOS", debido al gran interés por enterarse y ser partícipes de la solución de sus propios problemas comunes, obligaron a que se cambiara esta modalidad por la de nombrar, a unos pocos vecinos (padres de familia) en quienes recaía la responsabilidad y obligatoriedad de actuar y decidir en nombre y representación de sus electores, en todos los problemas del Gobierno Local; se les denominó "Concejales" o "Municipes", calificativo que conservamos nosotros aún, para llamar a los funcionarios municipales, naciendo asimismo, con esta nueva modalidad el "Ayuntamiento", como una corporación constituida por el Alcalde y los Concejales de un Municipio para representar los intereses de éste. Como se ha visto a través de la pequeña relación histórica, esta forma de gobierno no correspondió a ningún plan trazado y estudiado sino que nació con la idea de debilitar el poderío de los nobles y socabar su preponderancia. Es así como el pueblo por primera vez en la historia se hace dueño de la administración y gobierno de la localidad, el Rey delegó su autoridad en los ALCALDES quienes tenían además de voto decisivo en las reuniones de los Concejales, plenos poderes para autorizar, certificar y ejecutar los acuerdos tomados por el Cabildo. Las principales funciones del "Ayuntamiento" consistían básicamente en las siguientes: Administrativas, judiciales, militares, distribución y recaudación de rentas públicas, control de comestibles, de pesas y medidas, policía, sanidad, limpieza, representación del pueblo ante las Cortes y hasta intervención en los actos de mera jurisdicción volunta-

ria.

Sobre estas formalidades bases levantó España el monumento poderoso y pujante del Municipio, que alcanza en los Siglos XI y XII su señorío máximo, pues el Rey además de delegarles parte de su propia autoridad les concede fueros y beneficios. Hay que hacer notar el carácter democrático absoluto con el que nació en España el Municipio, la autonomía y el régimen de democracia directa brillan como base de su organización durante estos dos siglos, y fue así como jugó un papel fundamental en la Reconquista y en la historia política y social española; pero cuando el Municipio se encontraba tan -- floreciente, le tocó como a toda institución humana, su período de decadencia, suprimiéndose primero el "Cabildo Abierto", y sustituyéndose como se ha explicado, por los "Ayuntamientos", con los cuales vienen las castas privilegiadas a monopolizar los cargos concejiles; los humildes vuelven a la condición de masa explotada por el feudalismo y así como su inicio une a todos los ciudadanos en defensa de sus derechos y libertad; los une ahora en la lucha por el poder, lucha que llegó a ensangrentar el reino de España. Se hace notorio, como para obtener la emancipación política y civil, el Municipio no -- tuvo que ensangrentar el suelo español, pero la corrupción municipal llegó hasta el extremo y el poder real aprovecho ésta para ir poco a poco recortando la autonomía. Toda esta desorganización llena de excesos ambiciosos por obtener el poder, de inmoralidades y explotaciones a los vecinos, lleva a la ruina económica del Municipio, siendo en ese estado que el poder central quita totalmente la autonomía a los Ayuntamientos asimilándolos a personas incapaces, por decirlo --

así, al colocarlos bajo la guarda del "CORREGIDOR", que generalmente era personaje de gran influencia en la política, encargado de vigilar e inspeccionar todos los intereses locales representando asimismo la soberanía del rey junto a los Alcaldes. Estos personajes de la historia tenían además jurisdicción civil y criminal en primera instancia y eran considerados como Magistrados en las funciones que desempeñaban, abarcando tanto el ámbito judicial como el político y administrativo. Fueron creados por Alfonso XI. En el reinado de don Juan I tratóse en vano de reaccionar a favor de los derechos del pueblo y de reivindicar los democráticos gobiernos locales, en vista de la situación política a que habían llegado los Municipios, pero la política reivindicadora de la plenitud soberana del Estado, seguida por los Reyes Católicos, dá, en forma tajante, la muerte a la idea con que nació el Municipio en nuestra Madre Patria.

Ya el Municipio desnaturalizado, casi carente de autonomía y absorbido por el poder absoluto del soberano, es el que los Reyes Católicos ordenaron a Colón organizara en las tierras que descubriera, máxime al darse cuenta de la gran extensión del Nuevo Mundo y del inapreciable valor que para España tenían estos dominios, comenzaron por nombrar Gobernadores que tenían por función principal organizar tanto en el aspecto comercial como administrativo, las colonias en América. El organismo se componía de un Corregidor, Alcaldes Mayores y Ordinarios, Regidores, Procurador, Fiel Ejecutor, Mayordomos, Alguaciles Mayores, Alguaciles Menores, Alferez y otros empleados de menor importancia. El primer Municipio de América fue creado a imagen y semejanza de la primera modalidad española; -

fue Hernán Cortez, quien con el objeto de legitimar su autoridad, - al verse desposeído del mando del ejército, por el Gobernador de Cuba, don Diego Velásquez de Cuéllar, funda la ciudad de Veracruz, - en la que se establece con los pocos soldados fieles que le seguían, y comprende la necesidad de que éstos designen un Concejo y elijan - sus funcionarios; electo así el Concejo y nombrando a Hernán Cortez, Capitán General, acordó aquel seguir adelante en la conquista, y a - la cabeza del ejército llevar a Cortez. Los españoles recordando la ancestral obediencia que en un tiempo debieron a los Concejos, siguieron adelante y no se atrevieron a desobedecer lo que éste había acordado, a pesar que, su inferioridad numérica con relación a los naturales y el desconocimiento absoluto del terreno, eran dos problemas gravísimos que comprendían perfectamente nuestros conquistadores.

Hecha esta breve síntesis histórica pasaré a exponer como los autores modernos conceptúan el Municipio: Gabino Fraga en su obra - "Derecho Administrativo" dice: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." Garca Oviedo, en su tratado de "Derecho Administrativo" nos dice: -- "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 aquél, y fines privados, en el estadio actual del Derecho Público, no es posible reconocerle una existencia jurídica originaria. En primer término, sólo el Esta-

do goza en la actualidad de la facultad de autoorganización. Los Municipios reciben su organización del Estado —ya en la Constitución, ya en las leyes especiales— como extremo inherente al régimen jurídico y político del país, y cuando poseen un cierto poder de organización es por concesión legal expresa dentro de ciertos límites. En segundo lugar, únicamente posee el Estado un derecho originario de mando. El derecho de mandar con potestad coercitiva lo reciben los Municipios del Estado y sólo pueden ejercitarlo por su concesión y reconocimiento." ✓

Por lo demás, la posición soberana del Estado le autoriza a — intervenir en la vida local, a los efectos 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 grado no obsta a la sustancia de la cosa— el Estado ha de reservarse en la vida local ciertas facultades de intervención." Transcritas estas opiniones de tan connotados tratadistas deseo dejar en claro que el concepto "Municipio" es completamente diferente al concepto "Municipalidad", no debiendo confundirse ni usarse como sinónimos, puesto que su significado, aunque tiene en común referirse al Gobierno Local, representa dos facetas diferentes de esta institución, así:

"Municipalidad", es el órgano con personalidad jurídica propia, de Gobierno y administración, integrada en la mayoría de los países hispanoamericanos por medio de Concejos electos, presididos por un Alcalde o Ejecutivo Municipal; y "Municipio", es la división geo-

gráfica o ámbito espacial en que la *Municipalidad* ejerce su Gobierno y administración, a una comunidad de vecinos que localiza en ese territorio. Consta de tres elementos fundamentales: 1o.) *EL ELEMENTO PERSONAL*, constituido por los habitantes agrupados corrientemente en familia; 2o.) *EL TERRITORIAL*, formado por la parte del territorio nacional (*Municipio* propiamente dicho) que constituye su espacio jurisdiccional; y 3o.) *TELEOLOGICO* (finalidad) que consiste en satisfacer los intereses de la localidad.

Para terminar con el tema en estudio diré que, cualquiera que sea la amplitud del concepto *Municipio*, su disposición, operaciones y su organización administrativa siempre ha de tener el alto valor de unir las aspiraciones de una comunidad, y proveer los medios necesarios para que la misma progrese y floresca socialmente.

El Gobierno Local en su verdadera concepción tiene varias y grandes ventajas: 1o.) Acerca las voluntades individuales e integra las iniciativas de los *grupos*; 2o.) Amplía la visión parcial de la localidad despertando las potencialidades múltiples de la persona humana, y 3o.) Unifica las *comunidades* al mismo tiempo que las enriquece en los variados matices que ellas presentan; en fin, ha de producir siempre una adición rica y equilibrada a las fuerzas que el *Gobierno Central* desarrolla para cumplir los fines del *Estado*.

FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Concluido el estudio histórico del concepto, pasaré a exponer algunas formas de Gobierno Municipal, comenzando por transcribir unas frases del insigne tratadista de Derecho Constitucional, Maurice Hauriou: "Una nación es un cuerpo bajo el Gobierno del Estado; pero es también susceptible de mostrarse como cuerpo por si misma, gracias a los cuadros que le son propios. Estos cuadros son los de las instituciones autónomas. En tanto que el Gobierno Central representa en toda su pureza la superestructura del Estado, las instituciones políticas o administrativas locales o particulares, provincias, departamentos, Municipios, establecimientos públicos, fundaciones, corporaciones o asociaciones representan, en la misma medida en que son autónomas, una infraestructura independiente que debe ser atribuida a la nación." De lo dicho por Hauriou, deducimos que el Gobierno, referido como se ha hecho al de la sociedad política, representa el medio de que el Estado subsista y cumpla sus fines.

Entiendo por formas de Gobierno Municipal cada una de las distintas modalidades fundamentales de la organización político-social del Estado, y que nos revela las relaciones de este nivel de gobierno con otros niveles, ya sea con instituciones descentralizadas o con la misma ciudadanía. Sobre estas bases haré una clasificación, que a mi juicio comprende las diversas modalidades que nos vienen a determinar la situación del Municipio dentro del marco jurídico-político de un Estado. Para formar esta clasificación he tomado como base el grado de autonomía, el radio de acción de la autoridad municipal, el prestigio y fuerza -

de estas autoridades y también su influencia dentro de la comuni-
dad. Hay que hacer notar que también he considerado algunas otras
características tales como, la orientación y extensión de los -
servicios públicos municipales que son afectados directamente -
según las formas y distribución de los poderes que tenga según -
la ley, el Municipio. En consideración a los principios anota-
dos, me atreveré ayudado del diccionario de "Derecho Usual" de -
Guillermo Cabanellas, a clasificar las formas de Gobierno Munici-
pal:

CENTRALIZADA: que consiste en una forma que reúne o concentra
la resolución de los asuntos políticos y administrativos en
el gobierno central de un país, ya sea por sí mismo, o por dele-
gados directos. Explicando el anterior concepto, decimos que hay
centralización de Gobierno Municipal, cuando la concentración de
la potencia pública se encuentra en manos de la administración -
central y que la facultad de elegir a los gobernantes locales se
sustituyen por una potestad constitucional de nombramiento directo
; en estos casos existe una concentración del poder de decisión
y consecuentemente, los gobernantes locales, no tienen más auto-
ridad que la delegada por los órganos de administración central.

DESCENTRALIZADA: que consiste en una modalidad administrativa,
que además de transferir al Municipio parte de la actividad
y autoridad que debía ejercer el Gobierno Central, deja en -
manos de la Municipalidad, la gestión de los servicios públicos
y parte, o todas, las actividades que a las mismas interesan dentro
de la esfera de su jurisdicción territorial. Los gobernantes

locales, (las Municipalidades) son de elección popular teniendo una amplitud casi total en la decisión de los problemas comunales limitando la intervención del Gobierno Central única y exclusivamente a una tutela y asesoramiento administrativo, que se reduce a la fiscalización y consejo técnico.

AUTARQUICA: esta forma de gobierno deriva de una palabra de origen griego, "autarquía" que en su sentido natural y obvio significa, "autogobierno". Serra Moret se refiere a esta forma de gobierno como a un nacionalismo exacerbado, más de carácter económico, dentro de la cual se concibe que el Estado se baste a sí mismo en su organización de producción y consumo; pero a pesar de no haber dado resultado por desembocar en el extremo nacionalista alemán e italiano, que produjo además de perturbaciones interiores en estos países, repercusiones de resonancia mundial, tenemos que considerarlos dentro de nuestra clasificación de formas de Gobierno Municipal, porque dentro del Derecho Administrativo se concibe como la facultad reconocida a las personas jurídicas (Municipios) de administrarse a sí mismos; o lo que es lo mismo la facultad de obrar independientemente o al igual que el Gobierno Central para el logro de sus propios fines, teniendo amplias y exageradas facultades discrecionales que se asimilan en sus efectos a la administración pública general del Estado.

DESCONCENTRADA: es ésta una forma de Gobierno en la cual los gobernantes locales, además de encontrarse en mejores condiciones para comprender los deseos y necesidades de los vecinos, se les concede un aumento de atribuciones dentro del funcionamiento

administrativo, aunque los titulares sean nombrados por el Poder Central.

AUTONOMA: dentro del régimen administrativo, autonomía, es un concepto que engloba la libertad concedida a una región, pueblo o Municipio, para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración y gobierno. Es esta forma, la que dentro de la mayoría de Congresos y Reuniones (Seminarios, Circulos de Estudio, Mesas Redondas, etc.) más ha preocupado a los participantes y delegados y sobre ella, se han tomado decisiones múltiples coincidiendo la mayor parte, en que la autonomía municipal consiste: PRIMERO: en el derecho de la localidad de elegir dentro de los principios democráticos, sus propias autoridades; SEGUNDO: en la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y económica; TERCERO: en el control jurisdiccional de sus desiciones y CUARTO: en la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfaccióón de las necesidades públicas locales. Ya la CARTA DE RECOMENDACIONES DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en febrero de 1953, en el segundo punto de la Agenda de esta primera reunión, referente a "ORGANIZACION Y ADMINISTRACION MUNICIPALES" declaró: "Que las Constituciones de los países de América deberían de reconocer al Municipio, como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y de la nación a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal sirviendo al propio tiempo de mayor coacción y unidad a la estructura gene-

ral del Estado". "Que desearía que los Municipios fueran elegidos por sufragio universal y recomienda que el derecho a voto y a ser elegido por los comicios municipales sea extendido a la mujer, y recomienda que se sugiera esta medida a la legislatura del continente". Estas y muchas más conclusiones se han tomado en las cuatro reuniones que hasta 1953 ha celebrado la "O.I.C.I.", pues siempre ha tratado de defender los principios de un Gobierno Local autónomo y bien constituido como base para lograr una nación independiente y vigorosa.

Según el tratadista Fernando Alvi, estos son las cinco formas de gobierno conocidas como básicas y cualquier Estado corresponderá, municipalmente hablando, a una de ellas o a una combinación de las mismas. De lo que llevamos expuesto podemos afirmar que actualmente todo el sistema o doctrina municipal, gira en derredor del concepto autonomía, que hemos explicado en el párrafo anterior.

SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Las culturas, las necesidades y las aspiraciones de todos los pueblos cuando se encuentran frente a la organización del Gobierno Local, tienen que crear dentro de las formas que antes expusimos un sistema, que tienda a satisfacer sus propios problemas comunales. Estas modalidades de Gobierno Municipal son clasificadas por algunos tratadistas: a) por razón de su origen y b) por razón de sus facultades, incluyendo en la primera facultad, modalidades diferentes; o las agrupan: 1o.) en sistemas de gobierno de democracia directa, y 2o.) sistema de gobierno de democracia representativa; y dentro de la segunda modalidad, los siguientes sistemas: democrático colegial; democrático de separación de poderes; autoritario; de concentración de poderes y de gobierno por gerente. Todos estos sistemas, podemos agruparlos en dos clases, unos que pueden ser considerados como prototipos, ya que cada uno de ellos tienen características perfectamente diferentes, y un grupo mayor que está formado por aquellos que no son sino una derivación de los primeros aunque constituyen una combinación de tendencias de los básicos. Todos los sistemas de Gobierno Municipal tienden al perfeccionamiento de las estructuras administrativas, para mantenerse acordes con el desarrollo del país. Siguiendo el tratadista Alvi, tantas veces citado, los agrupamos en la siguiente manera:

SISTEMA FRANCES: comprende esta organización dos órganos completamente diferenciados; la Asamblea Deliberante, electa popularmente por los vecinos del Municipio, y un órgano ejecutivo unipersonal, designado del seno de la Asamblea. Este cargo es ho

norífico. El funcionamiento se puede resumir en las siguientes reglas, el poder del gobierno reside en la Asamblea deliberante, que traza de los lineamientos de la política local y reglamenta todos los aspectos de la administración. El Ejecutivo como su propio nombre lo indica, no es más que el ejecutor, el realizador, de las normas y desiciones de la Asamblea; como su cargo es honorífico en el desempeño de sus funciones es considerado como ciudadano que cumple con un deber.

SISTEMA BICAMERAL: ya el propio nombre de este sistema, nos está diciendo que se trata del gobierno conjunto de dos Cámaras, siendo una de ellas de elección popular, que origina otra que en realidad no es más que un Consejo Administrativo; un Ejecutivo actúa como representante de ambas Cámaras, siendo además, el Presidente de ellas. Básicamente este sistema sólo ha sido mantenido por Inglaterra y Francia.

SISTEMA DE ORGANO UNICO UNIPERSONAL: es característico de esta modalidad que una sola persona tiene la facultad de legislar y decidir. Nació con las influencias políticas de tipo nazi y facista, teniendo como radio de acción Alemania e Italia consecuentemente; puede comprenderse que este sistema es el producto de actos gubernativos divorciados de la democracia.

SISTEMA PRESIDENCIALISTA NORTEAMERICANO: se encuentra esencialmente en los gobiernos federales, ya que está basado en los mismos principios: tiene un órgano ejecutivo y un órgano legislativo; éste es colegiado y aquél unipersonal, llamado generalmente Alcalde. El Alcalde es designado ya sea por la Asamblea

o Consejo Municipal, o por elección directa del pueblo; entraña — el principio de independencia de funciones aun cuando la autoridad de la Asamblea prevalece siempre sobre la del Ejecutivo, por estar éste subordinado a aquella en materias económicas y administrativas.

SISTEMA NORTEAMERICANO DE COMISION: su principal ejemplo — está en los Estados Unidos de Norteamérica; se integra por una Junta (Board) electa por voto popular, estas juntas tienen dos — funciones básicas; la normativa, en donde todos los miembros asumen responsabilidad solidaria; y la gestión en donde cada uno asume su responsabilidad propia. Hay también un Presidente en estas juntas; pero su única atribución, es la de dirigir los debates y asumir la representación municipal con los otros niveles de gobierno, y con el público.

SISTEMA NORTEAMERICANO DE GERENTE: este es un sistema — que llegó al plano del Derecho Público, copiado del régimen administrativo particular de una empresa. Forman la Comisión o Consejo, funcionarios electos por sufragio popular, estos nombran ya sea de su seno o de fuera un Gerente, este nombramiento — dentro de la teoría pura de este sistema— se hace en consideración a la capacidad técnica de la persona fuera de todo interés político — partidarista; funciona administrativamente como una empresa comercial; el Gerente tiene la ejecución de los lineamientos trazados por el Consejo, y éste se reserva el derecho de remover a aquel cuando sus actuaciones no respondan a los intereses comunes. Es característico de este sistema el alto grado de superación.

ción existente entre las funciones legislativas del Consejo, y las administrativas del Gerente, el cual, en el desempeño de su cargo es autónomo, prácticamente. Todos los sistemas expuestos podemos agruparlos en dos grandes clases, atendiendo así, en las decisiones o dirección de la vida del municipio, prevalece una sola voluntad, o concurren varias.

SISTEMAS UNIPERSONALES: que son aquellos en los que una sola voluntad dirige los lineamientos del Municipio, teniendo este Ejecutivo, ya sean singular o colegiado, la facultad de legislar y ejecutar .

SISTEMAS PLURIPERSONALES: caracterizados por la concurrencia de dos voluntades dirigentes del Municipio representadas por un órgano legislativo, constituido por una Junta, Asamblea o Consejo y un órgano ejecutivo constituido por un Alcalde, Administrador o Gerente.

BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL

En este Capítulo, empezaré por hacer una relación de los principios básicos que han normado al Municipio; dentro de las doce Constituciones que ha tenido nuestro país desde 1824. Es El Salvador, el segundo país en Latinoamérica, después de Colombia, que se ha regido desde su independencia por mayor número de constituciones, y es notorio que en todas ellas encontramos las normas básicas del Municipio.

El Capítulo X de la Constitución del Estado de El Salvador de 1824, decía:

"Del Gobierno interior de los Departamentos

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

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

Art. 71.- Los distritos ó partidos de cada departamento estarán por ahora respectivamente al cargo del primer Alcalde del lugar cabecera del distrito, cuyas atribuciones desempeñará con subordinación al Gefe e Intendente serán las que designe la ley.

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

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

El artículo 6 nos daba la división política del Estado:

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



Dispersas en otras disposiciones constitucionales encontramos algunas de las Funciones municipales de ese entonces, por ejemplo el Art. 29, al hablar de las atribuciones propias del Congreso, nos dice en el numeral 8, que debe éste: "Formar la estadística del Estado por medio de los Gefes, municipalidades, y otros conductos que crea necesarios."

En el capítulo VIII que trata de la administración de justicia civil en los departamentos, se conceden facultades judiciales a los Alcaldes y están contenidas en los artículos 57, 58, 59 y 60, que literalmente dicen:

"De la Administración de Justicia civil en los De
Departamentos.

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

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

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

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

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

Dos cosas nos llaman la atención dentro de los principios que antes dejamos transcritos, la primera, que desde entonces establecía expresamente que los Alcaldes eran funcionarios de elección popular; y la segunda, que tenían función jurisdiccional, pues eran los jueces únicos en las demandas verbales en asuntos civiles o por injurias.

La Constitución de 1841 dedicó un título especial al régimen municipal:

"TITULO 14

Del réjimen municipal

Art. 62.—La ley demarca las poblaciones ó lugares en que deba haber municipalidad. Forma este poder orijina—riamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio — de los derechos de ciudadano: son sus objetos la conser—vación, progreso, salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios: la administración é inversión de sus fondos; y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; mas en ningún caso le estará reunido ramo alguno del poder judicial.

Art. 63.—El poder ó consejo municipal administrará — sus fondos en provecho común y equitativo de todos: será numeroso: sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajarán de cuatro en el año y desempeñará sus atribucio—nes y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto. La ley fijará la autoridad que deba darse — á los cuerpos municipales ó comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunir las, glosar y aprobar — las cuentas de cada comisión y cuanto concierne á que — sus acuerdos y disposiciones en lo administrativo y eco—nómico sean cumplidos."

Y el título siguiente, trata sobre los Gobernadores:

"TITULO 15

De los gobernadores

Art. 64.—Los departamentos se demarcarán por una ley en que deba dividirse el territorio del Salvador. En cada uno de ellos habrá un gobernador nombrado por el po—der ejecutivo á propuesta en terna de una junta departa—mental que se organizará conforme á la ley. Serán propie—tarios y mayores de veintitrés años, con vecindario de — tres por lo menos en el Salvador, y naturales de Centro—américa. Serán los órganos de comunicación entre el po—der ejecutivo y consejos municipales y los primeros agen—tes del gobierno en la ejecución de las leyes y seguridad interior y exterior de cada departamento; más no se mez—clarán en lo judicial ni en lo económico y administrati—vo de los consejos municipales. Durarán dos años en sus funciones y no podrán ser nombrados mas que dos veces — consecutivamente. La ley designa sus atribuciones, la ma—nera de ejercerlas, y la compensación ó sueldos que de—ban gozar."

En esta Constitución ya se remite a una ley secundaria la división política y administrativa del territorio de la Repúbli—ca, se establecen en forma categórica las funciones y objeti—vos de la Municipalidad, y se dá al Municipio por medio del Con—

cejo Municipal la administración de sus fondos en provecho común y equitativo de todos los vecinos.

En cuanto a los Gobernadores se perfilan como los órganos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y los Concejos, siendo además los primeros agentes del Gobierno en la ejecución de las leyes.

La Constitución de 1864 trata del régimen Municipal en el título 15:

"TITULO 15

"Del Gobierno interior de cada pueblo

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

Y el título anterior trata sobre los Gobernadores:

"TITULO 14

De los Gobernadores

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

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

sus atribuciones y la manera de ejercerlas.

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

En esta Constitución, siguen siendo elementos básicos - del Municipio, la elección popular de los Concejos y la independencia en la administración de sus fondos.

La Constitución de 1871, nos trae la modalidad de que - los Concejales son nombrados por medio de electores designados por elección popular, dándole asimismo al Alcalde, Jefe de un Distrito, la facultad de conmutar las penas de arresto menor impuestas por - todos los Jueces de Paz de su propio Distrito.

Texto Constitucional de 1871:

"TITULO XIV

De los Gobernadores

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

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

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

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

"TITULO XV

Del gobierno interior de cada pueblo

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

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

En la Constitución de 1872, vuelven las Municipalidades a ser electas en forma directa por los ciudadanos y vecinos de cada población, determinándose que las funciones de las Municipalidades son puramente económicas y administrativas:

"SECCION 9a.

Gobierno político de los Departamentos

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

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

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

"SECCION 10a.

Gobierno interior de los pueblos

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

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

Art. 98.-Las atribuciones de las municipalidades -- que serán puramente económicas y administrativas, las de terminará 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 á las municipalidades las de cabecera de Distrito tiene la de conmutar, conforme á la ley, las penas impuestas por los jueces de paz del mismo Distrito."

En la Constitución de 1880 se les concede por primera vez en la historia patria, autonomía a las Municipalidades, usando la Constitución el término independiente como sinónimo de autonomía.

El texto constitucional es el siguiente:

"SECCION 9a.

Gobierno Político en los Departamentos

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

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

"SECCION 10a.

Gobierno interior de los pueblos

Art. 90.-El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y 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. 91.-Los Consejos municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al Tribunal establecido por la ley.

Art. 92.-Las atribuciones de las municipalidades 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 faltas.

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

La Constitución de 1883 en su Título duodécimo señalaba los principios básicos del Régimen Municipal:

"TITULO DUODECIMO

Régimen interior de la República

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

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

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

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

Art. 97.-El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos ó más Regidores, en proporción á la población conforme lo determina la ley.

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

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

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

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

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

La Constitución de 1886 instituye el gobierno local bajo los siguientes principios:

"TITULO IX

Gobierno Departamental y Local

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

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

Art. 113.-El Gobierno local de los pueblos estará á 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 Consejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta de su administración al tribunal establecido por la ley.

Art. 115.-Las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas, las 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."

En la Constitución de 1939, encontramos una modificación sustancial del Régimen de los Municipios. Se cambia el sistema de gobierno municipal porque el Poder Ejecutivo al nombrar al Alcalde lo coloca en la calidad de Ejecutivo Municipal, (Al igual que la situación del Municipio de Costa Rica actualmente) y el Concejo, que es de elección popular, es el órgano deliberante del Municipio; siguen teniendo autonomía, pero la administración de los fondos es atribución propia del Alcalde y por su inversión y gasto responde personalmente.

"TITULO X

REGIMEN DEPARTAMENTAL Y LOCAL

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

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

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

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

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

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

El cargo de Alcalde es incompatible con cualquier 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 Consejo 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 de 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 corresponden, respetando el principio de independencia municipal.

La Constitución de 1945, repite el Régimen Municipal de 1886, antes transcrito.

Nuestra Constitución de 1950, actualmente en vigencia, dedica el Título VI al Gobierno Local:

"TITULO VI

REGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

G O B I E R N O L O C A L.

Art. 101.-Para la administración política se divide el territorio de la República en Departamentos cuyo nú --

mero y límites fijará la ley. En cada uno de ellos habrá un Gobernador propietario y un suplente, nombrados por el Poder Ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 107.—El Poder Ejecutivo velará por que las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal.

BREVE ANALISIS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE 1950.

Hemos transcrito, dentro de la relación histórica de las bases constitucionales del Municipio, el Título VI de nuestra Constitución Política, actualmente en vigencia, que como se ha visto dedica el Capítulo I al Gobierno Local, enunciando los principios básicos de su organización jurídica.

De la lectura del Art. 101 podemos deducir, que la República de El Salvador, en cuanto a su administración política, está basada en un régimen de centralización político-administrativa, pues dentro de la misma Constitución, y de las leyes secundarias encargadas de desarrollar estos principios, se encuentran los atributos de este tipo de régimen, enunciados por el ilustre administrativista Gabino Fraga: a) Poder de nombramiento; este poder, de acuerdo con el Artículo citado, corresponde al Poder Ejecutivo, pues el titular administrativo de cada uno de los catorce departamentos, es de nombramiento de este poder del Estado. b) Poder de mando; este corresponde directamente al mismo poder del Estado, - por medio de la Secretaría del Interior ante cuyo titular rinde la protesta de ley, antes de tomar posesión de su cargo de acuerdo con el Art. 12 de la Ley Unica del Régimen Político que textualmente dice: "Los Gobernadores, antes de posesionarse de su cargo, prestarán la protesta constitucional ante el Ministro de Gobernación, o ante la autoridad que éste designe, y después de posesionados, se pondrá esto en conocimiento de las autoridades respectivas, por su antecesor o por el Ministro de Gobernación." Los Gobernadores son, por decirlo así, el órgano por medio del cual el Poder Ejecutivo, canalizando su actividad por medio de la Secretaría del Interior establece contacto directo con la labor administrativa de los Gobiernos locales; esta atribución de mando, dentro del régimen de centralización que tratamos de explicar, consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están encomendadas y que generalmente, se realiza, por medio de instructivos, órdenes, o circulares, que son de carácter obligatorio para los funcionarios y empleados a quienes están dirigidas; se trasluce el Poder de Mando de la lectura de la Ley Unica del Régimen Político en general, y en especial de algunas de las atribuciones de los Gobernadores comprendida en el Art. 32 de la Ley antes citada; por ejemplo la atribución 2a. que textualmente dice: "Publicar, circular y hacer que se ejecuten los Reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobierno, a más tardar dentro de 10 días contados desde el de su recibo, salvo aquellos que se dicten con calidad de ser cumplidos inmediatamente;" la atribución 3a. del mismo Art. cuyo texto es: "Consultar al Gobierno sobre la inteligencia

disposiciones referidas, y hacerle presentes las dificultades - que ofrezca su ejecución." En estos y otros artículos más, es fácil notar que los Gobernadores, titulares del Gobierno de los departamentos, (Art. 5 Ley Unica del Régimen Político) son funcionarios que jerárquicamente dependen del Poder Central y por lo tanto su función lleva implícita el correlativo deber de obediencia que corresponde al de mando. c) Poder disciplinario; es esta otra de las facultades que implica la relación de jerarquía; consiste en la vigilancia que la ley autoriza a que ejerzan las autoridades superiores, con relación a los empleados que de ella dependen; los Arts. que tratan sobre el Secretario de las Gobernaciones, nos explican claramente, que esta facultad está en manos del Poder Ejecutivo, puesto que además de nombrarlos, a propuesta del Gobernador, (Art. 8 Ley Unica del Régimen Político) es el mismo poder del Estado el que concede las licencias, lo mismo que a todos los empleados de las Gobernaciones, cuando éstas sean con goce de sueldo, y aunque por conducto del Gobernador, superior jerárquico administrativo directo de estos empleados, se dirigen las solicitudes ante el Ejecutivo (Art. 24 Ley Unica del Régimen Político). También tiene el Gobierno Central el poder de revisión y el poder de la resolución de los conflictos de competencia.

Además de las disposiciones transcritas, hay muchas otras que podrían consultarse para demostrar la posición sostenida.

La primera parte del Art. 101, en cuanto se refiere a los límites y número de los departamentos en que se divide el territorio de la República, está desarrollado por el Título I de la Ley Unica del Régimen Político, que trata sobre división político-administrativa del territorio, y en su Art. 10. textualmente dice: "Que el territorio de El Salvador se divide para su administración en catorce departamentos, treinta y nueve distritos y doscientas sesenta demarcaciones municipales....." Este artículo crea una subdivisión administrativa que no se encuentra en la Constitución, puesto que el artículo 103 C.P. en su parte 1a. divide a los departamentos en Municipios, y nos encontramos con que la Ley del Régimen Político habla categóricamente de los dis-

tritos; por esto, se ha dicho que los distritos no existen constitucionalmente, basando su opinión en que el texto constitucional pasa directamente del departamento al Municipio, no comprendiendo la subdivisión "Distrito", agregan que por esa omisión constitucional, desaparecen los Distritos de la división político-administrativa y conseqüente las atribuciones de los Jefes de Distrito, contenidas en el Título IV (Art. 37 a 41 de la Ley Unica del Régimen Político y en el Título IX Arts. 144 al 147 de la Ley del Ramo Municipal). A mi juicio la división de los departamentos en distritos, tal como se establece en el Art. 10. de la Ley Unica del Régimen Político, y las atribuciones que conceden a los Jefes de Distrito los títulos de las leyes antes mencionadas, es más que todo de carácter administrativo, y por lo tanto no está supuesto a encontrarse dentro de un conjunto de normas que regulan y establecen la organización básica de un gobierno y de un Estado; se trata, de una división que debe estar confiada a las leyes secundarias, tal y como se encuentra actualmente en nuestro régimen de legislación y no podemos inducir que si no se encuentra el término "Distrito" en la Constitución, esta división administrativa es inconstitucional, puesto que no es necesario siquiera que el cuerpo básico de normas de un Estado manifieste expresamente que son las leyes secundarias las que organizarán administrativamente el territorio de la República, ya que esa organización siempre se regula a base de leyes administrativas secundarias o de Reglamentos y Decretos emanados del Poder Ejecutivo, el que de acuerdo con su Reglamento Interno y al hablar de las atribuciones de la Secretaría del Interior, en el Art. 27 numeral 10. dice expresamente: "Es de la competencia de la Secretaría del Interior, todo lo que se refiera a las materias siguientes: 10. Organización Política Administrativa..." También la misma Ley Unica del Régimen Político en su Art. 30. dice que sólo en virtud de una ley podrán crearse nuevos departamentos o alterarse la extensión territorial de los existentes, pero esta limitación a la atribución del Poder Ejecutivo antes transcrita, ni siquiera se refiere a las subdivisiones de los departamentos. Examinada así la situación me atrevo a afirmar que la división en distritos que hace el Art. 10. de la Ley antes mencionada, es constitucional.

Las atribuciones de los Gobernadores Políticos Departamentales se encuentran taxativamente enumeradas por el Art. 32 de la Ley Única del Régimen Político, y las podríamos catalogar; dentro del personal administrativo, dependiente del Gobierno Central, como los funcionarios de enlace entre este Poder del Estado y los Municipios.

El Art. 102 de la Constitución no necesita mayor explicación, puesto que establece los requisitos necesarios para poder ser Gobernador Político Departamental.

El Art. 103 establece los principios del Gobierno Local, el que en nuestro país es ejercido por Concejos Municipales, formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población del municipio en que ejerza sus funciones. Esta disposición la desarrolla la Ley Electoral en el Art. 12, que textualmente dice: "En cada Municipio de la República se elegirá un Concejo compuesto de un Alcalde, un Síndico, dos Regidores y cuatro Miembros Suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario. Además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán Regidores en la siguiente proporción:

En poblaciones hasta de 20.000 habitantes 2 Regidores más.

En poblaciones hasta de 50.000 habitantes 4 Regidores más.

En poblaciones hasta de 100.000 habitantes 6 Regidores más.

En poblaciones hasta de 200.000 habitantes 8 Regidores más, y en las de más de 200.000 habitantes 10 Regidores más".

Expresamente se señala el período en que cada Concejo gobernará un Municipio, siendo estos electos popularmente por los vecinos de la localidad, pudiendo ser reelegidos. La misma Ley Electoral enumera las cualidades o requisitos necesarios para ser miembros de los Concejos Municipales, en el Art. 66, diciéndonos que debe ser salvadoreño, del estado seglar, mayor 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; y el Art. 67, niega la facultad de inscribirse como candidato para cargos concejiles a las siguientes personas: "... los destiladores y patentados para vender aguardiente y sus administradores y dependientes en el lugar en que lo fueren; los ciegos; los mudos; los mendigos; los que recibieren sueldos del Tesoro Municipal, excepto

los *Síndicos Municipales*; los que fueren pensionados por el *Municipio*; los empresarios o contratistas de obras municipales y los que tuvieren reclamos pendientes contra la misma *Corporación*; los militares en servicio activo; los empleados públicos de nombramiento del *Poder Ejecutivo*, los enajenados mentales; los que padezcan de enfermedades contagiosas; y los que profesen doctrinas anárquicas, comunistas o contrarias a la democracia. Tampoco podrán inscribirse como candidatos a las personas que hubieren manejado fondos públicos mientras no presenten el finiquito de sus cuentas extendido por la *Corte de Cuentas de la República*."

Constitucionalmente el *Municipio* dentro del régimen financiero tiene su *Hacienda* propia, de acuerdo a lo estatuido por el *Art. 104 C.P.*; estos fondos municipales no forman parte de la *Hacienda Pública del Estado*, que se establece por *Título VIII* de nuestra *Constitución*; hay una prohibición expresa en el artículo que estamos analizando, en cuanto a la centralización de dichos fondos, canalizándose además su inversión única y exclusivamente en los servicios de los *Municipios*. Para poder recaudar el haber de la *Hacienda Municipal*, y estar acorde con el principio constitucional contenido en el *Art. 119*, cuyo texto expreso es el siguiente: "No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público"; las *Municipalidades* tienen la facultad de elaborar sus propias *Tarifas de Arbitrios* (*Art. 105 inc. último C.P.*), que no son más que leyes en el sentido formal y material de la palabra, pero de carácter local, pues sólo tienen aplicación dentro del territorio municipal para que han sido dictadas. Estas leyes impositivas son elaboradas por las *Municipalidades*, las que de acuerdo con el texto literal del *Art. 49 C.P.*, no tienen iniciativa de ley, puesto que esta facultad está limitada única y exclusivamente, a cada uno de los *Diputados* de la *Asamblea Nacional Legislativa*, al *Presidente* de la *República* por medio de sus *Ministros* y a la *Corte Suprema de Justicia* como cuerpo colegiado; pero esta iniciativa estatuida por el artículo antes mencionado se refiere a la facultad de poder presentar proyectos de ley que tengan carácter general, o mejor dicho nacional, y no por eso, vamos a limitar y a desconocer la facultad concedida por el *Art. 105 inc. último C.P.*, que dá a las *Municipalidades* el derecho de presentar directamente a la *Asamblea Legislativa* sus proyectos de *Tarifas de Arbitrios* para

proponerlas como Ley. Es este derecho concedido a las Municipalidades, ampliando por supuesto el concepto de iniciativa, una especie de facultad de proponer las leyes impositivas que han de tener aplicación en su propia circunscripción territorial. Ya no es por lo tanto obligatorio, de acuerdo con la Constitución, que el Gobernador sea el conducto por medio del cual se pasen los proyectos de Tarifas al Ejecutivo para que los revise, ni tampoco es el Ejecutivo el que les dá fuerza de ley, a las Tarifas de Arbitrios, quedando derogados con este artículo de la Constitución, muchas de las disposiciones correspondientes al Capítulo de las Rentas Municipales, contenido en la Ley del Ramo Municipal y asimismo la atribución 28 del Art. 32 de la Ley Unica del Régimen Político, cuando se refieren a que los Gobernadores son el conducto obligatorio a usar por los Concejos para poder obtener la aprobación de sus Tarifas de Arbitrios.

Como hemos dicho, los fondos municipales son de propiedad exclusiva del Municipio que los ha recaudado, y no pueden por ningún motivo centralizarse, siendo consecuencia directa de este principio que los Concejos Municipales, encargados de administrar esos recursos, deberán rendir cuenta circunstanciada al tribunal correspondiente, que de acuerdo al Art. 127 C. P. numeral 4o. C. P. es la Corte de Cuentas de la República llamada en otras partes Contraloría.

Las funciones de las municipalidades salvadoreñas son puramente económicas y administrativas y dentro del ejercicio de éstas, por principio constitucional son "AUTONOMAS", respondiendo por sus actos como personas jurídicas o sus miembros individualmente según los casos. De acuerdo al tenor del Art. 105 inc. 2o. C. P. constitucionalmente, tenemos una forma de gobierno municipal autónoma, que ya quedó explicada en el Capítulo de las Formas de Gobierno, de este trabajo. Es necesario advertir que nuestra propia Constitución reconoce la personalidad jurídica de la Municipalidad, y el Código Civil en el Título 30 Art. 540 y 542 amplía este principio diciendo que es una persona jurídica, de la clase, corporaciones de Derecho Pública. La autonomía municipal sigue invivita en otros preceptos constitucionales del Título en estudio sobre todo cuando el Art. 106, las autoriza para poder nombrar sin intervención de ninguna otra autoridad a los funcionarios y empleados de

su dependencia.

Los principios constitucionales anteriormente analizados, nos llevan sin duda alguna, a la conclusión de que el régimen administrativo salvadoreño, de los gobiernos locales, está basado en los principios de descentralización por región; así como es un régimen centralizado, el que se refiere al gobierno de los departamentos por medio de los Gobernadores Políticos, tal y como quedó explicado en otra parte de este trabajo. Nuestros legisladores parecen haberse basado en la teoría clásica de este régimen administrativo; explicaré brevemente como es que a mi juicio, los principios de esta doctrina se encuentran plasmados en nuestra legislación.

10. Existencia de una Personalidad Jurídica: Arts. 105 C.P., Inc. 20. " por sus actos responderán ellas mismas como personas jurídicas". La personalidad jurídica del Municipio como antes expuse, se encuentra reconocida por nuestra Constitución en el principio arriba enunciado; también lo hacen así los Arts. 540 y 542 del Código Civil.

20. La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad:

El Art. 105 C. P dice: "La Ley determinará las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas. Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas...." "Elaborarán sus Tarifas de Arbitrios para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias" y el Art. 106 dice: "las Municipalidades nombrarán sin intervención de ninguna otra autoridad a los funcionarios y empleados de su dependencia."

30. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad:

Esta característica está establecida en el Art. 105 C. P. antes transcrito en cuanto dice que las funciones de las Municipalidades son puramente económicas y administrativas y que ellas son autónomas en el ejercicio de sus funciones/ y que además elaborarán sus Tarifas de Arbitrios para proponerlas como ley a la Asamblea, y el Art. 104 C. P. que estatuye: "los fondos municipales no se po--

drán centralizar con el fondo general del Estado ni emplearse sino en servicio de los municipios"; agregando que los Concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración al Tribunal correspondiente", y

4o. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral:

Esta característica se encuentra contenida en el Art. 103 C. P. en cuanto establece cómo estarán formados los Concejos Municipales, diciendo además que éstos son de elección popular; además el Art. 155 R. M. dice que son deberes y atribuciones de los Síndicos representar y defender en juicio a la Municipalidad interviniendo en los juicios de resultas que interesen a la Corporación.

Como todo régimen administrativo de descentralización por región, el Gobierno Central está facultado para velar por medio de organismos de su dependencia, porque los entes descentralizados, para el caso el Municipio, cumplan con las leyes; y en nuestro país se encuentra limitada esta labor de tutela del Gobierno Central, a la autonomía administrativa y económica del Municipio, de acuerdo con el Art. 107 C. P.-

Explicaré esta labor de control transcribiendo algunas disposiciones legales que facultan a determinados organismos del Gobierno Central para verificar la vigilancia de la administración en los Gobiernos Locales.

ORGANISMOS:

- a) Ministerio del Interior, por medio del Departamento de Control Municipal;
- b) Corte de Cuentas de la República; y
- c) Gobernaciones Políticas Departamentales.

Las facultades de control y vigilancia del organismo clasificado con la letra a) están contenidas en el Art. 169 de la Ley del Ramo Municipal cuyo texto transcribo a continuación:

"LEY DEL RAMO MUNICIPAL.

Art. 169.-Sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 32 de la Ley del Régimen Político, el Poder Ejecutivo ejercerá vigilancia sobre la actividad municipal por medio del Departamento Mu

*Subvención: de ayuda de carácter permanente,
distinta a subsidio que es
de carácter extraordinario. -*

- 41 -

municipal anexo al Ministerio del Interior, en el Ramo de Gobernación.

Los Delegados de este Departamento visitarán las poblaciones de la República las veces que fuere necesario, teniendo facultades para revisar los archivos, libros, documentos, y, en general, todo lo relativo al Gobierno Local, dando cuenta al Ministerio del Interior, del resultado de estas visitas.

Todo lo concerniente a las inspecciones que los Delegados Municipales practiquen en la Alcaldía, se hará constar en un acta que, en los tantos indispensables, firmarán los Delegados, el Alcalde, el Secretario y demás funcionarios municipales a quienes resulte algún interés y que hayan estado presentes en el curso de la inspección. Las actas así levantadas, harán plena fe de las faltas o anomalías cometidas por los funcionarios o empleados municipales, debiendo, sin más trámites, servir de base a la imposición de las multas que esta ley establece.

Las diligencias o informativos seguidos por los mencionados delegados en relación con los asuntos municipales, siempre que se haya dado a las partes la intervención del caso, servirán de base legal a los Jefes de Distrito y a los Gobernadores en su caso, para ejecutar lo dispuesto en el Art. 15 de esta ley, previa audiencia del Síndico Municipal respectivo."

El organismo correspondiente a la letra b) (Corte de Cuentas de la República,) verifica la fiscalización y custodia de la Hacienda Municipal por medio de un Departamento de Control Municipal, creado por el inc. 2o. del Art. 1o. del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas.

Las Gobernaciones Políticas Departamentales desarrollan esta labor de control y vigilancia por medio de visitas, instrucciones, juntas, etc., que realizan los Gobernadores en todas las Municipalidades de su departamento; esta facultad se encuentra en el Art. 32 de la Ley Unica del Régimen Político y en muchas otras disposiciones de la misma ley que sería largo enumerar en este trabajo.

FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

El Art. 105 de la Constitución Política, nos dá las bases para determinar cuáles serán las funciones de las Municipalidades salvadoreñas, al decirnos que tendrán atribuciones puramente económicas y administrativas; el título III de la Ley del Ramo Municipal, desarrolla el principio constitucional antes citado, y en el Art. 47 nos dice que: "Corresponde a las Municipalidades, en virtud del Gobierno Local que ejercen, la administración y economía de los pueblos conforme a la presente ley."

El Art. 50 de la misma ley enumera los deberes de los Concejos Municipales. Conforme al numeral 2o. del Artículo primeramente citado, es el Alcalde el obligado a hacer efectivo el pago de todas las rentas municipales; asimismo, verifica los nombramientos, concede las licencias y acuerda las remociones de los empleados de la Alcaldía, a excepción del Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, personal que depende de la Municipalidad en cuerpo (No. 3o. del Art. 63). Las Municipalidades tienen el deber de proporcionar a los vecinos de la localidad la seguridad urbana, conservando la tranquilidad interior de sus respectivas poblaciones, que se traduce en el servicio público de Policía; este deber de Policía Local lo realizan los Concejos Municipales tanto cuanto se refiere a la salubridad y ornato de la zona urbana, como a la vigilancia de la zona rural; tienen a su cargo, además, la apertura y conservación de los caminos vecinales, y el cuidado de que no se incendien los bosques; control sobre la pesca en los ríos y lagos; control y administración de los mercados municipales; promoción y desarrollo de la instrucción pública primaria; cuidado de la moralidad y costumbres de la localidad; fomento de la industria

y actividades agrícolas; reglamentación del uso de las calles, en lo relativo a cañerías subterráneas, alambres eléctricos y demás servicios exigidos por las localidades; reglamentación del servicio nocturno de las farmacias y en general la potestad reglamentaria de toda circunscripción del Municipio. Estas funciones que he enumerado, son las más importantes, pero no las únicas que desarrolla la Municipalidad, puesto que dentro de lo económico y administrativo, correspondiente al territorio municipal, deben desarrollar todas las actividades encaminadas a satisfacer los intereses del vecindario.

En cuanto al cuidado de los bienes propios, tanto muebles como inmuebles, tienen la obligación de llevar un inventario detallado, que servirá como base para determinar el haber municipal, cuando un Concejo tenga que hacer entrega del Gobierno al sustituto; fuera por supuesto del control de los fondos, que deberá llevarse con base en el presupuesto y de acuerdo con un balance. Del resultado de la gestión administrativa anual, tienen la obligación de elaborar una Memoria, que será leída a los miembros, y a las personas integrantes de la Municipalidad que los sucede.

Función Administrativa Municipal

Para explicar esta función, podríamos decir que consiste, en usar los recursos del Municipio, en la mejor forma, para llevar a la práctica con mayor eficiencia, un plan de obras y servicios de beneficio para la comunidad, que es trazado en líneas generales por el Concejo Municipal. Las Municipalidades actúan en nuestra legislación como una sola persona; podríamos decir, que ellas son lo que en doctrina se llama "el Administrador Municipal". La administración de la comuna es una función de carácter público que -

tiene notables diferencias con la administración privada, enumeraré algunas de las más notables.

a) El Administrador Municipal, tiene que trabajar siempre en consideración a que la opinión pública de la localidad, que le ha dado su confianza depositándole el Gobierno, esta atenta a su conducta tanto oficial como privada; el Administrador Privado trabaja en un ambiente particular, sin tener que dar cuenta de sus actos, más que a los directores o dueños de la empresa y sin que sus actos como particular estén sujetos a un control posterior que no sea el de la propia sociedad en que se desenvuelve.

b) El Administrador Municipal ha de tener como mira en el desarrollo de su función, el bienestar de los ciudadanos y no un interés de lucro, puesto que los dineros que forman los fondos municipales deben de emplearse casi en su totalidad en obras y servicios, que no son en realidad inversiones, en la acepción que en el mundo de los negocios se dá a esta palabra, o sea entendiendo que se recobrarán con creces a determinado plazo, sino que las inversiones municipales son más bien gastos cuyo objetivo es lo que cuenta. El Administrador privado, tiene por el contrario la obligación de cuidar los intereses que se han puesto en sus manos, haciendo producir al negocio el máximo posible, en beneficio de los empresarios, sin que el bienestar público tenga nada que ver con ello.

c) El factor determinante de toda organización de tipo privado es la ganancia, todos los esfuerzos, las inversiones y los planes no tienen otro objetivo que evitar pérdidas y acrecentar el capital de la empresa; en la Administración Municipal el factor ganancia, no cuenta.

d) *El Administrador Municipal, trabaja dentro de un marco rígido de leyes de carácter público; todas ellas forman un conjunto que obliga al Administrador a encausar su gestión con mucho cuidado, para no incurrir en infracciones, que le puedan acarrear responsabilidades posteriores. El administrador privado tiene una responsabilidad dentro de la gestión de sus negocios, que es de carácter puramente personal para con la empresa, a diferencia del Administrador Municipal que tiene para con los vecinos de la localidad la responsabilidad pública del prestigio de su Gobierno.*

Dentro del personal administrativo, el funcionario que mayor importancia tiene dentro de la Municipalidad, es el Secretario, quien actúa como asesor en asuntos administrativos, contables y económicos para con el Concejo Municipal; nuestros Secretarios Municipales, podría decirse que son funcionarios de carrera administrativa, aunque no están garantizados con ninguna pensión o jubilación por los servicios prestados a los Gobiernos Locales; tienen obligación, para poder actuar como tales, de obtener Patente que los acredita como personas capacitadas para desempeñar ese cargo. El Ministerio del Interior es el único organismo que puede extender la patente, después de un examen rendido en el Departamento de Control Municipal, que versa sobre materias administrativas, contables, etc.

La capacitación de este elemento, tan importante dentro de la organización de Gobierno de un Municipio, es uno de los grandes problemas con que tropieza la Administración Municipal en nuestro país y lo trataré cuando me refiera a los problemas reales de esta clase de Gobierno.

Desde un punto de vista puramente económico, y atendiente a la naturaleza de la actividad, las Municipalidades tienen tres grandes ámbitos funcionales:

a) La Empresa Pública: que es una organización de la Municipalidad, que tiene por objeto producir cualquier clase de bienes económicos (cosas o servicios) y que originan relaciones de derecho privado;

b) La Obra Pública: que consiste en la construcción de bienes duraderos que se destinan a la prestación de servicios públicos ya sea directa o indirectamente; y

c) El Servicio Público: que consiste en una organización del Municipio, que tiene por objeto producir una categoría especial de prestaciones para la satisfacción de las necesidades de los vecinos y que originan relaciones de derecho público.

Empresa Pública:

La actuación de este recurso financiero del Municipio, se desenvuelve de acuerdo, más a reglas económicas, que a reglas políticas; su finalidad no es sólo prestar un servicio o producir algún elemento material, sino más bien, obtener una ganancia. Aunque el Municipio, como antes dijimos, no es una organización de carácter lucrativo, existen poderosas razones que justifican la existencia de empresas públicas como dependencias municipales. En primer lugar, la posibilidad de obtener utilidades empresarias, constituye uno de los recursos de que el Municipio puede valerse, para la obtención de fondos que pueden destinarse a la satisfacción de otras necesidades; en la práctica, esto se efectúa mediante la incorporación de las ganancias empresarias al presupuesto general. En segundo lugar, la empresa pública constituye asimis-

mo, una forma de producir determinados servicios al menor costo y con el mayor rendimiento. Esta manera de operar de la empresa pública, puede lograrse, adaptando los métodos de producción utilizados por la empresa privada, que indudablemente suelen ser más económicos que los utilizados por las instituciones públicas. Por último, es aconsejable la creación de empresas públicas municipales en aquellos lugares y para aquellas actividades, donde la iniciativa privada no se arriesga a explotar ese campo, pero que sin embargo, se considera deseable la actividad, desde el punto de vista público.

La empresa pública dentro de sus actividades, aplica generalmente un precio público, que al contrario del precio privado, no se fija en el máximo que admite en el mercado, sino en el nivel que se considera una ganancia o rentabilidad razonable; las tasas y el precio que cobra una empresa pública, tienen por objeto limitar la demanda de servicios públicos, colocándola en niveles económicos para el consumidor.

En nuestro medio este es un recurso que se encuentra casi olvidado por la actividad municipal; se podría afirmar que no existe en los Municipios de El Salvador una empresa pública con todos los caracteres que se han enunciado en la doctrina, y se encuentran solamente ensayos o gérmenes de esta clase de instituciones en el servicio de luz eléctrica, lo que actualmente está perdiendo también su actualidad, puesto que empresas como la CEL prestan este servicio al consumidor, en mejor forma que la empresa municipal.

La Obra Pública.

Las obras públicas, constituyen típicas inversiones de capital destinadas a construir edificaciones para alojar los servicios públicos. Podemos considerar obras públicas municipales, las construcciones llevadas a cabo por los Concejos, como los mercados, rastros municipales, edificios para alojar las oficinas de la Alcaldía, parques y paseos públicos e infantiles, campos deportivos, etc.

La construcción de una obra pública dentro de nuestro medio, más que una actividad municipal, es una actividad del Gobierno Central destinada a satisfacer, mediante un plan previamente trazado por sus organismos técnicos, las necesidades de las colectividades locales; la actividad municipal se convierte nada más que en el motor que llama a la actividad del Gobierno Central, para que satisfaga a los vecinos, de determinadas necesidades; no cuentan los municipios salvadoreños con recursos propios para poder efectuar obras públicas, pues la Hacienda Municipal en más del noventa por ciento de los casos es exigua, y difícilmente alcanza para los gastos administrativos más urgentes del Municipio. La política de subsidios del Gobierno Central, que con base en su presupuesto deja a las diversas Secretarías de Estado, y sobre todo a la Secretaría del Interior, en libertad de hacer verdaderos regalos de cantidades de dinero a las Municipalidades, a fin de que construyan sus obras públicas, es la razón única por la que se puede hacer una que otra obra en las poblaciones. El problema de la escasez de fondos o la pobreza económica de nuestras Municipalidades, lo trataré también en otro capítulo de este trabajo.

Los servicios públicos.

Por medio de estas organizaciones o instituciones de derecho público, los municipios satisfacen las necesidades colectivas dentro de su circunscripción territorial. Aunque no hay ninguna razón de carácter económico para que estos servicios no puedan costearse mediante las entradas generales del fondo común municipal, es más conveniente costear los servicios públicos, mediante el cobro de una tasa o de un precio público, por la prestación del servicio; es este tipo de contribución más idóneo para la cobertura de los servicios públicos divisibles, que son los que caen dentro de la competencia municipal. La tasa es una prestación pecuniaria, cuyo sujeto activo es el Municipio y cuyo sujeto pasivo es el usuario de ciertos servicios públicos; se diferencia del impuesto, principalmente, en que en este último, la prestación del contribuyente es incondicional y no sujeta a ninguna contraprestación determinada. En aquella por el contrario, existe contraprestación determinada, susceptible de medida. En la tasa el contribuyente siempre recibe un servicio específico, o provoca una actividad específica de la administración municipal; el monto de la tasa debe graduarse en relación con el costo del servicio correspondiente; de fijarse un monto muy debajo del costo, se perdería la eficacia de la tasa como instrumento regulador de la demanda, estimulándose una utilización antieconómica de los servicios públicos; por el contrario, si se fija el monto por encima de los costos, la prestación excedente deja de ser tasa, convirtiéndose ese excedente en impuesto.

Lo dicho, no significa que la tasa debe fijarse exactamente en el costo; pueden existir diferencias de un razonable más

o menos, pero no debe perderse la proporción; puede la Municipalidad adicionar a la tasa, un recargo por cobertura de gastos generales indirectos en que incurre la administración general de una Municipalidad.

Explicado en qué consiste el servicio público, pasará a enumerar algunos de los principales que prestan las municipalidades en nuestro país:

- 1o.) Alumbrado Eléctrico,
- 2o.) Agua potable,
- 3o.) Cloacas,
- 4o.) Mantenimiento de caminos vecinales y calles urbanas,
- 5o.) Aseo,
- 6o.) Mercados,
- 7o.) Rastros o mataderos públicos,
- 8o.) Cementerios,
- 9o.) Riegos,
- 10o.) Registro Civil,
- 11o.) Policía, y
- 12o.) Cédula de Identidad Personal.

Alumbrado Eléctrico:

Las Municipalidades tienen a su cargo el mantenimiento de este servicio, limitándose, por lo general, a recibir las contribuciones que por metro lineal están obligados a pagar los propietarios de los inmuebles urbanos donde se suministra este servicio; esta contribución se encuentra determinada en su cuantía, en cada una de las Tarifas de Arbitrios Municipales. Las Corporaciones que no tienen plantas o maquinarias para proporcionar

por ellas mismas a los particulares este servicio, celebran contratos con las compañías que proporcionan o distribuyen energía con el objeto de que lo hagan en el municipio, mediante el pago de cuotas determinadas en el contrato y solamente están obligadas al mantenimiento del servicio, mantenimiento que consiste en el cambio y colocación de bombillos, pago de empleados, etc.

Las Municipalidades propietarias de plantas eléctricas que prestan el servicio de alumbrado público en su circunscripción territorial, llevan una contabilidad especial para este servicio por el sistema de costos unitarios y para poder satisfacer mejor las necesidades de la población, la ley les concede los siguientes derechos: a) tender alambres y colocar postes en los caminos públicos y privados; b) podar los árboles que molesten los tendidos eléctricos, y c) solicitar expropiación de los bienes estrictamente indispensables para los fines del servicio. Para la administración de estas empresas eléctricas municipales interviene un Consejo Ejecutivo integrado por un Presidente y cuatro vocales, del cual son miembros natos, el Alcalde, que hace las veces de Presidente, un regidor de la Municipalidad, que es el primer vocal; el Síndico, que es el segundo vocal; y dos personas nombradas por la Municipalidad, entre los vecinos más honorables de la población, que desempeñan los cargos de Tercero y Cuarto Vocal. Este Consejo tiene las siguientes atribuciones: a) ser el órgano de ejecución de las resoluciones y acuerdos de la Municipalidad, referente a las empresas, b) ejercer autoridad inmediata sobre el personal de la misma, c) asesoramiento a la Municipalidad en cuanto al servicio eléctrico se refiere, d) vigilancia del funcionamiento de la empresa con el fin de obtener de manera permanente un servicio eficiente, y,

e) las que las Municipalidades acuerden conferirle, siempre que no sean de carácter económico-administrativo. El patrimonio de la empresa está formado por el producto que obtenga de la prestación del servicio y por lo tanto, las Municipalidades no pueden darles un destino diferente, que no sea cubrir necesidades de la empresa (fondo específico). El Gobierno Central cuenta con un organismo especializado en esta materia, que es la "Inspección General de Servicios Eléctricos", por medio del cual presta toda la ayuda técnica necesaria a las Municipalidades.

Actualmente se está tratando de establecer Sociedades de Economía Mixta para distribuir energía eléctrica a los Municipios.

Servicio de Agua Potable:

Las Municipalidades tienen a su cargo la administración, mantenimiento, mejora y control de los servicios públicos de agua potable. Las cañerías municipales y las instaladas por el Estado son las únicas que pueden prestar servicio público en el interior de las poblaciones. Estos servicios están regulados y los respectivos reglamentos obligan a los propietarios de inmuebles ubicados al alcance de la cañería distribuidora, a proveerse del servicio de agua. El agua se destina exclusivamente para usos personales, necesidades del hogar e industrias de productos alimenticios, y no se puede hacer conexión alguna con destino al riego de tierras. Los servicios de agua solamente se conceden para un inmueble. Las Municipalidades tienen facultades para controlar el volumen de cada servicio de agua por medio de válvulas de aforo. Cada servicio de agua consta de un mil litros que se suministran en 24 horas, y el exceso lo paga el interesado, de acuerdo con la respectiva Tarifa de Arbitrios.

El Gobierno Central por medio de la "Dirección General de Obras Hidráulicas", construye las obras necesarias para la introducción, mantenimiento y mejora del servicio de agua en toda la República, y presta el asesoramiento técnico necesario a las Municipalidades.

Servicio de Cloacas:

Con el fondo específico municipal del 5% de higienización y saneamiento, o con subsidios del Gobierno Central, las Municipalidades verifican trabajos de colocación y mejoramiento de cloacas de aguas negras. Hay muchas poblaciones de la República que carecen de este servicio, pero donde existe, son las Municipalidades las encargadas de cobrar a los propietarios de casas, mesones, garages, fábricas, etc., las contribuciones respectivas, que están determinadas en la Tarifa de Arbitrios; estando además obligadas a velar porque se cumplan todas las exigencias sanitarias, cuando se trata de instalación de nuevos servicios.

El Gobierno Central, por medio de la "Dirección General de Sanidad" y "Dirección General de Obras Hidráulicas", además de prestar el asesoramiento técnico necesario, ejerce vigilancia directa en la construcción e instalación de nuevos servicios.

Caminos Vecinales y Calles Urbanas:

La construcción, reparación y mantenimiento de los caminos vecinales de la República y calles urbanas de las poblaciones, está a cargo de las respectivas Municipalidades. Los impuestos por matrícula de carreta y el impuesto de vialidad, se destina, con carácter específico, para tales fines. Las Municipalidades tienen obligación de organizar Juntas Locales de Caminos, integradas por agricultores, comerciantes, industriales y demás personas mayores -

de edad, de notoria buena conducta, domiciliados en la respectiva comprensión. La organización de tales juntas la hace el Poder Ejecutivo a propuesta de las Municipalidades, quedando adscritas a dichas juntas a las Municipalidades y tienen la misión de asesorar a las mismas en cuanto a la forma más económica y efectiva de invertir los fondos; tienen también la obligación de vigilar las inversiones y gastos, que con ese propósito se haga de parte de las Municipalidades, y el deber de informar al Ministerio del Interior y a la Corte de Cuentas de la República, de cualquier irregularidad que observen en el manejo de los fondos públicos destinados a la obra vial.

La "Dirección General de Caminos" y la "Dirección General de Urbanismo y Arquitectura", dependencias del Gobierno Central, prestan asesoramiento técnico en esta materia a las Municipalidades.

Servicio de Aseo:

Gozan de este servicio pocas Municipalidades de la República, ya que sólo la Capital, las Cabeceras Departamentales y algunas poblaciones más, lo tienen organizado. En algunos casos es la misma Municipalidad la que lo presta, por medio de un Departamento exclusivamente encargado de esta actividad; en otros casos, como en el de la Capital, la Municipalidad celebra contrato con empresas particulares que se encargan por medio del pago de determinada cantidad de dinero, de la recolección de la basura; ésta es de propiedad de la Municipalidad, la que la vende a las fábricas de abonos y los vehículos recolectores tienen la obligación de depositarla en los lugares de recolección de dichas empresas.

Mercados:

La administración y funcionamiento de los mercados, corresponde exclusivamente a las Municipalidades; su reglamentación es aprobada en cada caso, por el Poder Ejecutivo con base en la potestad reglamentaria que le dá nuestra Constitución. Los mercados se dividen en secciones para facilitar el comercio. En su aspecto financiero los mercados funcionan al menudeo, entendiéndose por esto, las operaciones cuyo volumen de venta se realiza en pequeñas cantidades, para evitar que los puestos se conviertan en bodegas; el cobro de los impuestos en los mercados, se hace diariamente por medio de tiquetes autorizados por la Corte de Cuentas de la República. La administración de los mercados está ejercida por un cuerpo formado así: un Administrador, Inspectores, Cobradores de Impuestos, Mozos de servicio y vigilantes nocturnos; el número de estos empleados es de acuerdo con las exigencias del servicio. Las atribuciones del Administrador y empleados están determinadas en el Reglamento. La Municipalidad provee de agua y luz suficiente a los mercados, pero la energía eléctrica para refrigeradoras, radios, etc., es por cuenta de cada interesado.

En lo relativo a la higiene de los mercados, el Gobierno Central por medio de la "Dirección General de Sanidad", destaca Inspectores.

Rastros o Mataderos Públicos:

Estos establecimientos, son los destinados al sacrificio y destace de los animales que proporcionan carne para el consumo de la población del Municipio. Las Municipalidades velan por la administración de estos establecimientos, nombrando el personal ad-

ministrativo que consiste, en un Administrador, Sub-Administrador, un Técnico Veterinario, un Revisor y tantos mozos de servicio -- como lo exijan las necesidades del servicio. El interesado en -- destazar un animal paga a la Municipalidad la tasa establecida por la Tarifa de Arbitrios.

El Gobierno Central, por medio de Delegados de la "Dirección General de Sanidad", se ocupa de la inspección higiénica sanitaria de las carnes para garantizar la salud del público consumidor.

Cementerios:

En cada una de las poblaciones de la República hay lugares destinados al enterramiento de los cadáveres, los cuales son -- denominados "Cementerios"; éstos están ubicados en terrenos propios de las Municipalidades. Cuando una Municipalidad proyecta -- establecer un Cementerio, solicita ante el Gobernador correspondiente, la autorización acompañando a la solicitud estudios técnicos del proyecto. Existe un Reglamento General de Cementerios, el que regula el aspecto sanitario de los mismos. Hay también un Arancel de Cementerios que los divide en cuatro categorías, de acuerdo con el número de habitantes de cada población y establece las contribuciones por cada enterramiento que se verifique; pueden comprarse también puestos a perpetuidad, para lo cual las Municipa-- lidades extienden un título que es negociable como cualquier otra propiedad. Las Municipalidades al calcular sus ingresos y erogaciones destinan exclusivamente los remanentes para mejoras, con-- servación y nuevas construcciones del Cementerio (Fondo específico).

El Gobierno Central, por medio de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, presta toda clase de asesoramiento técnico para el establecimiento de nuevos Cementerios.

Servicio de Riego:

Las Municipalidades son las encargadas del control del uso de las aguas de los ríos por particulares; éstas extienden las matrículas de riego a los usuarios, que son aquellos propietarios de terrenos, que han adquirido derechos para el uso de aguas públicas; nombran Jueces de Aguas, que son los encargados de dirimir los problemas que se presentan entre los usuarios y, además, establecen en sus Tarifas de Arbitrios la cuantía de las contribuciones que consideran convenientes cobrar por el servicio de riego; impuesto por cada obra de desviación, e impuesto por cada hectárea a regar.

Servicio de Policía:

Corresponde a las Alcaldías Municipales, perseguir la vagancia, la ebriedad y los juegos prohibidos; evitar los abusos que puedan cometerse en el comercio y en la circulación de la moneda, impidiendo en lo posible que los particulares sean defraudados; dar cuenta a la autoridad competente de los abusos que se cometan en el ejercicio de las profesiones; velar por la seguridad de las personas y conservación del orden, evitando cualquier abuso que se cometa, tanto en las calles como en los hoteles, cantinas, mesones, tabernas y demás establecimientos públicos, procurar la tranquilidad y el orden de los habitantes de su circunscripción municipal, garantizando la propiedad, la caza y la pesca, protegiendo la agricultura y demás industrias, y hacer que se cumplan las le-

yes y reglamentos vigentes. Para el cumplimiento de estos deberes, los Alcaldes nombran, de acuerdo con la Ley de Policía, Comisionados de Cantón y Alcaldes de Barrio, y organizan cuerpos de Policía Municipal. Conocen a prevención con los Jueces de Paz, de las faltas e infracciones a los Reglamentos de Policía (Art. 3o. Inc. 2o. del Código de Instrucción Criminal).

Registro Civil:

Es éste un servicio público importantísimo que desarrollan las Municipalidades, ya que son las encargadas de registrar el movimiento demográfico de la población en su localidad; en El Salvador fue establecido el primero de abril del año de mil ochocientos ochenta, como una institución de derecho civil, pues antes de esta fecha el registro de nacimientos era llevado en las parroquias, con base en los libros de bautismo.

La institución del Registro del Estado Civil tiene importancia máxima, primero: por condensar el movimiento demográfico de la población, reflejando los distintos aspectos de la misma, pues comprende: Registro de Nacimiento, Registro de Defunciones, Registro de Matrimonios, Registro de Divorcios, y también Registro de Adopciones; para cada una de estas actividades, de acuerdo con los artículos 303 C. y siguientes, 154 C., 580 Pr., 8 de la Ley de Adopción y los Artículos 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley del Ramo Municipal, se llevarán en las Alcaldías, libros debidamente empastados y costeados por los fondos municipales de cada una de las poblaciones, los que deberán ser rubricados y sellados por el Gobernador Político Departamental, conteniendo en la primera foja de cada uno de ellos una razón en que se exprese el número de folios

que contiene, y el objeto a que se destina. Cada libro principia con el año y concluye con él. Por regla general el Alcalde Municipal y su Secretario, con los encargados de llevar el Registro Civil de las personas, pero en las poblaciones en que exista un Jefe del Registro Civil, será éste el obligado a llevar dicho control, firmando bajo su responsabilidad tanto los asientos de los libros como las certificaciones de ellos. Debido a la pobreza de nuestras municipalidades, en un alto porcentaje de ellas no existe un departamento específico para llevar este registro. Segundo: es también importante, dentro del engranaje jurídico, porque las certificaciones extendidas ya sea por los Alcaldes y Secretarios, o Jefes del Registro Civil, constituyen plena prueba del estado civil de una persona.

Cédula de Identidad Personal:

Se puede considerar la expedición del documento llamado "Cédula de Identidad Personal", como un servicio público, puesto que satisface de manera regular y continua una necesidad pública, pagándose por el interesado que usa de este servicios, una tasa.

Es obligación de todo salvadoreño mayor de dieciocho años, residente en la República, y de los extranjeros residentes en el país obtener su Cédula de Identidad Personal; las Alcaldías Municipales son las encargadas de llevar el Registro de los Ciudadanos que habitan en su circunscripción territorial; la Cédula contendrá los siguientes datos:

- 1) El número correlativo de orden, que será con el cual se distinga,
- 2) El lugar y la fecha de su emisión,
- 3) Nombre y apellido del ciudadano,

- 4) El lugar y la fecha exacta de su nacimiento,
- 5) Expresión de si su nacionalidad es por nacimiento o por naturalización,
- 6) El nombre y apellido de los padres, o sólo de la madre, en su caso,
- 7) El estado civil, y si fuere casado, el nombre y apellido del cónyuge,
- 8) La residencia, con expresión, en su caso, del cantón, finca o hacienda de la población que se indique,
- 9) La profesión u oficio,
- 10) Las señales especiales que tenga y que puedan servir para distinguir a la persona y el color de la piel, los ojos y el pelo,
- 11) La estatura, expresada en centímetros, y el peso, en kilogramos,
- 12) Si sabe o no leer y escribir, o si sólo sabe firmar,
- 13) Si ha prestado su servicio militar y si tiene grado militar.

La Cédula de Identidad es necesaria: para contraer matrimonio civil y para la inscripción de nacimientos, defunciones, etc., en el Registro Civil; para el otorgamiento de escrituras públicas y actas notariales; para votar en las elecciones; para la toma de posesión de todo cargo o empleo público; para obtener tarjetas de migración, pasaportes, licencias, etc., y, en general, para cuando la persona tenga que identificarse por cualquier motivo.

Antes de la promulgación de la Ley de Cédula de Identidad Personal, el 2 de diciembre de 1959, existía esta misma institución con el nombre de Cédula de Vecindad; la nueva ley es básicamente igual a la anterior, introduciendo muy pocas variantes.

Rentas Municipales:

Forman las rentas municipales, o lo que es lo mismo la Hacienda Municipal: 1o.) Los bienes propios, o sea los frutos civiles

de los bienes raíces que cada Municipalidad puede conservar, sin -
faltar a la prohibición establecida por el Art. 551 C., que no les
permite conservar bienes raíces que no sean necesarios para el uso
y dependencias de las corporaciones; 2o.) Los arbitrios, que son -
los impuestos directos o indirectos, contenidos en las Tarifas, que
como antes dijimos son las leyes impositivas de la localidad; 3o.)
También forman parte de las rentas, el producto de las multas impues-
tas en virtud de la Ley del Ramo Municipal y por otras leyes, si -
están destinadas expresamente en éstas, a formar parte de los fon-
dos municipales, y las que se impongan por infracciones a los re-
glamentos de Policía y ordenanzas locales; y 4o.) Las cantidades -
de dinero que el Gobierno destine en calidad de subsidio en benefi-
cio de las municipalidades.

Cuando hablamos de las funciones de las Municipalidades, -
expusimos que es el Alcalde el directamente obligado a hacer efec-
tivo el pago de todas las rentas; y es la Municipalidad en cuerpo
la que debe prescribir las reglas a que debe someterse la adminis-
tración de los bienes municipales, regulando asimismo el cobro de
las contribuciones, cuando en un reglamento especial no esté previs-
ta la forma en que debe verificarse el pago.

La Municipalidad tiene la obligación de acordar en los cin-
co primeros días de enero, el presupuesto general de sus rentas y
gastos durante el año, debiendo examinar la cuenta general que pre-
senta el Alcalde. Un presupuesto municipal no es otra cosa que un
plan de acción expresado en términos financieros. Debe ser, por -
lo tanto, un conjunto bien integrado de decisiones que determine -
los propósitos de una Municipalidad y los medios para lograrlos, -
incluyendo la disposición de los recursos materiales y la formas -

de organización de los métodos de trabajo.

Dentro de la teoría de la Administración Municipal, encontramos como punto básico de la actividad del Gobierno, La Planificación, que consiste en la formulación sistemática de su programa de actividades económicas y administrativas; dentro de este programa ocupa un sitio preponderante el Presupuesto. La Municipalidad, en la elaboración de éste, debe de tener sumo cuidado al distribuir los egresos, en forma que puedan equilibrarse a los ingresos del Municipio. La primera parte de un presupuesto debe contener el Fondo Común Municipal, los Fondos Específicos Municipales y los Fondos Específicos Fiscales, considerados como ingresos; y la segunda parte, esta misma clasificación de los fondos, considerados como egresos.

Las rentas municipales comprenden como antes se dijo, en primer lugar, el Fondo Común Municipal, que es el producto de las actividades generales de la Municipalidad, y se hace efectivo por medio de la Tarifa de Arbitrios; este fondo no tiene canalizado su gasto y puede utilizarse en la administración general del Municipio.

Los Fondos Específicos Municipales son aquellos que tienen canalizada su inversión, y no pueden distraerse sino en provecho y mantenimiento de los servicios para los que han sido creados. Son éstos: El Fondo de Instrucción Pública Primaria, formado por el 5% de los ingresos totales del Municipio; el Fondo de Higienización y Saneamiento, formado también por el 5% de los ingresos totales del Municipio; estas dos clases de fondos específicos restan el 10% en suma, de todo lo que el Municipio percibe en cualquier concepto. Son también específicos, los de Caminos Vecinales y Calles Urbanas,

los de Cementerio, el de Alumbrado Público; y en algunas Municipalidades, las tasas cobradas en los Mercados, Rastros, etc.,

EL REGIMEN MUNICIPAL EN

CENTROAMERICA

Y

PANAMA

Sistemas de Gobierno:

Pueden clasificarse los gobiernos locales centroamericanos, en cuanto a sistema, en el gran grupo de los Pluripersonales, que — como antes se dijo está constituidos por dos voluntades que son las que resuelven en definitiva la conducción del Municipio, representadas por un órgano legislativo, formado por una Junta, Asamblea o — Consejo, y otro órgano, el Ejecutivo, constituido por un Alcalde o Administrador.

En Costa Rica, el nombre del organismo gubernamental es Municipalidad. Está formado por regidores municipales y Síndicos; son funcionarios de elección popular y es el órgano legislativo deliberante. El Ejecutivo Municipal, funcionario correspondiente a nuestros Alcaldes, es el que Administra y Ejecuta las decisiones de la Municipalidad, es nombrado por el Poder Ejecutivo.

En Guatemala, el organismo se llama Corporación Municipal o Municipalidad. Está formado por un Alcalde, dos Síndicos y un número de concejales proporcionales a la población; son funcionarios de elección popular; el Alcalde preside la Corporación Municipal, delibera, vota y ejecuta, teniendo además la representación legal; los Síndicos deliberan, votan y fiscalizan; y los concejales deliberan, votan y desempeñan distintas funciones al frente de diversas comisiones.

En Honduras, el organismo se llama Municipalidad. Está —

formado por un Alcalde, un número de regidores proporcional a la población y un Síndico; son funcionarios de elección popular. El Alcalde tiene en las sesiones voz y voto, lo mismo que todos los miembros, publicando y ejecutando además, las decisiones de ésta; los regidores tienen funciones de Policía, ornato, acueducto, hacienda, caminos, etc., y el Síndico es el representante legal de la población.

En Nicaragua, el organismo se llama Municipalidad y está formado por un Alcalde, Síndico, Tesorero, y Regidor Fiscal; no son funcionarios de elección popular, lo son de nombramiento del Poder Ejecutivo; el Alcalde preside la Municipalidad, tiene voz y voto y ejecuta; el Síndico es el representante legal, teniendo funciones anexas al del Ministerio Público; el Tesorero es el funcionario encargado del manejo de los fondos, tiene voz y voto en las sesiones, siendo asimismo encargado de la percepción de las diversas contribuciones municipales; el Regidor Fiscal tiene voz y voto en las sesiones y se considera como el representante del partido de la minoría, siendo su función fiscalizar.

En Panamá, el organismo se llama Concejo Municipal; está formado por concejales que son funcionarios de elección popular, tienen voz y voto en las sesiones y desempeñan comisiones internas.

En El Salvador, el organismo se llama Corporación Municipal, Concejo Municipal o Municipalidad; está formado por un Alcalde, por regidores en número proporcional a la población y un síndico. El Alcalde preside las sesiones y tiene voz y voto en ellas; los regidores integran diversas comisiones internas y tienen voz y voto; el Síndico es el representante legal de la Municipalidad.

Quiero dejar en claro, que a mi juicio, el "Administrador Municipal" es la Municipalidad en cuerpo, y que el órgano delibe--

rante es el mismo órgano ejecutivo en nuestro país, a diferencia de algunas Repúblicas hermanas.

FORMAS DE GOBIERNO:

Todos los gobiernos locales centroamericanos tienen un origen común, el de Gobierno Municipal Español. Con variaciones determinadas por las particularidades culturales propias de cada país, y por su evolución político-social, los gobiernos locales de Centro América, son similares en cuanto atañe al concepto básico de este nivel de gobierno.

De los enunciados constitucionales de cada una de las Repúblicas centroamericanas, se desprende, que se entiende por Gobierno Municipal, el integrado por medio de funcionarios de elección popular, para manejar y satisfacer las necesidades colectivas, ejerciendo sus funciones dentro del ámbito que le marquen las leyes de cada país. Con la excepción hecha del Régimen Municipal de la República de Nicaragua, los gobiernos locales de Centro América, se caracterizan por el principio de la elección de los funcionarios, lo que constituye una consagración de las costumbres y conciencias jurídicas populares.

AUTONOMIA:

El Artículo 334 de la Constitución Política de Honduras dice: "Para su administración, los departamentos se dividen en municipios autónomos representados por municipalidades electas por el pueblo, en la forma que la ley disponga."

En Costa Rica, el Artículo 169 de la Constitución Política establece que: "la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores mu-

nicipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la ley."

El Artículo 30. del Código Municipal de Guatemala dice - que: "Municipalidad es la Corporación autónoma que ejerce las funciones de gobierno y administración de los intereses del Municipio....."

El Artículo 186 de la Constitución Nacional de Panamá dice: "El Estado descansa sobre una comunidad de vecindad y con capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas."

La Constitución de Nicaragua es la única que no considera autónomas a las Municipalidades.

Excepción hecha de la última República, todas, incluyendo a El Salvador, consideran autónomas a sus Municipalidades, aunque dentro del enunciado general del Régimen Municipal, existan - notables diferencias en el campo de acción del concepto Autonomía.

AREA Y HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS:

Las divisiones politico-administrativas centroamericanas son o en departamentos o en provincias; el número de habitantes - requerido por la ley para la creación de un municipio, varía grandemente de país a país, desde un mínimo de mil habitantes que exigen las leyes de Honduras, a cinco mil que exigen las leyes de - Guatemala, siendo una exigencia intermedia la de Costa Rica, en - tres mil y la de El Salvador, en dos mil.

Existe un total de mil cuarenta municipios en Centro América, en una extensión territorial de 429.977 km²., lo que nos da un promedio de extensión de 403 km². por municipio.

El país centroamericano que más municipios tiene es Guatemala, con 322, en un área de 108.889 km².; le sigue Honduras con 270, en 112.088 km².; El Salvador, con 260 solamente en 20.000 km².; Nicaragua, con 123, en 139.000 km².; Costa Rica, 63, en 50.000 km². y Panamá, en 53.000 km². con 45.

Desde el punto de vista administrativo, salta a la vista que en Centro América es un factor determinante del Régimen Local, el "Micromunicipio", que consiste en la existencia de un número excesivo de comprensiones municipales en una extensión territorial pequeña, y para una población reducida.

Si tomamos en cuenta el gran número de pequeñas administraciones locales, incapaces por su extensión territorial de contar con elemento humano capacitado, con recursos económicos suficientes, y la circunstancia de no estar nuestros países suficientemente industrializados, como para que esta actividad ayudara a soportar la administración municipal, a través de las contribuciones; podemos deducir que el "Micromunicipio" es la causa de los miles de problemas locales que padece Centro América, no justificándose por lo tanto, la existencia de esta clase de Gobiernos cuando no pueden bastarse a sí mismos.

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y MEDIOS POSIBLES
PARA SOLUCIONARLOS.

El primer problema de la Administración Municipal en la República de El Salvador, lo encontramos en la falta de elemento humano capacitado suficientemente, para desempeñar tanto los cargos concejiles, como los de funcionario y empleado municipal. Motivos predominantes de esta falta de capacitación de las personas son: 1o.) La carencia de centros de enseñanza sobre principios y prácticas administrativas en general, y municipales en particular; y 2o.) Los bajos salarios que pagan las corporaciones a sus funcionarios y empleados, quienes en la mayoría de los casos tienen que ejercer, además de la función municipal, otras actividades lucrativas para poder subsistir. Aunque los Secretarios Municipales son funcionarios de carrera, pues necesitan un permiso (Patente) para ejercer sus funciones, sus cargos están sujetos a remoción inmediata cuando el Consejo así lo decide, no encontrándose protegidos por ninguna ley de inamabilidad, o mejor dicho por una Ley de Servicio Civil Municipal, pues deben su nombramiento a factores netamente políticos. No existe tampoco una protección para el funcionario o empleado que ha dedicado su vida al servicio de los Gobiernos Locales, y llegados a la vejez se ven completamente desamparados económicamente; hay pues, una necesidad urgente de incluir a este tipo de funcionarios y empleados, en las normas generales de las pensiones y jubilaciones para los empleados públicos, y asimismo de no olvidarse que de acuerdo con el Art. 111 C. P., el personal administrativo de los Gobiernos Locales, debe ser incluido en las regulaciones de la Ley Secundaria sobre Servicio Civil. Para capacitar al

personal administrativo de las corporaciones, podrían los organismos de control y asesoramiento del Gobierno Central, que antes hemos mencionado, preparar instructivos o prontuarios, que les enseñen por lo menos nociones elementales de materias municipales, así como dictar cursos de adiestramiento para estas personas. Podría desarrollar esta labor, muy fácilmente, nuestra Escuela de Administración Pública, incluyendo en sus programas anuales, cursos específicos para el personal administrativo municipal, dentro del propio recinto de la Escuela, para los que tengan facilidades de asistir; y cursos por correspondencia para aquellos que viven muy lejos de la capital y les es materialmente imposible asistir a las clases. Esta forma de solucionar el problema, encuentra un asidero legal en los Arts. 14 y 15 de la Ley del Ramo Municipal, y en el reglamento para la obtención de patentes de Secretarios, que exige, para llegar a tener la calidad de Secretario Municipal, y poder desempeñar este cargo, la aprobación de un examen sobre materias municipales, y no habría mejor manera de exigirles más altos resultados a los sustentantes, que proporcionándoles la forma de ilustrarse.

El segundo problema, podríamos decir que consiste en la insuficiencia de fondos propios del Municipio, para el desarrollo y mejor cumplimiento de sus fines, debido a la escasez de recursos con que cuenta para **poder explotar, la administración municipal.** Este problema está íntimamente ligado con la autonomía municipal, pues si una Municipalidad cuenta con escasos recursos necesitará para subsistir, de la ayuda pecuniaria del Gobierno Central, y éste al proporcionarla, tendrá lógicamente que ejercer mayor control en las actividades financieras y administrativas del Municipio.

Puede intentarse una solución práctica a este problema, haciendo un estudio del potencial económico de cada municipio, con el objeto de que las respectivas Tarifas de Arbitrios, abarquen todas las actividades factibles de ser gravadas, de acuerdo con el desarrollo económico y el incremento de la industria en la localidad; debiendo asimismo recomendarse a las corporaciones, la correcta y justa aplicación de la Tarifa, para no encontrarnos en el caso de municipalidades que por errores administrativos, tienen morosos en el pago de las contribuciones a veces hasta de diez años.

Un tercer problema, lo constituye la existencia del "Micromunicipio", puesto que para nuestra extensión territorial, es excesivo el número de doscientas sesenta circunscripciones municipales. Podemos afirmar que casi sólo las cabeceras departamentales (catorce) y las cabeceras de Distrito (treinta y nueve) pueden bastarse a sí mismas, ya que en el resto de los municipios, los egresos, nada más que para atender los gastos administrativos más indispensables, rebasan a los ingresos y por lo tanto, no pueden nunca mejorar de su propia hacienda a las poblaciones. Lo hacen siempre con la ayuda del Gobierno Central.

Podría en mi opinión, solucionarse este problema haciendo un estudio dirigido por organismos centrales, usando de los servicios de la Dirección General de Cartografía, con sus conocimientos técnicos geográficos, y como consecuencia de este análisis, hacer una reestructuración de la división territorial del país; o lograr la unión de grupos de municipios vecinos, que usen en conjunto sus recursos, para la satisfacción de las necesidades de sus respectivas poblaciones. Esta solución, además de eliminar el problema de los pocos recursos que tienen las poblaciones para explotar, da

ría fuerza a los Gobiernos Locales y evitaría la centralización y absorción de funciones.

Otro problema, es la falta de interés del pueblo en el ejercicio de la acción cívica, para la satisfacción de sus necesidades y realización de sus aspiraciones, dentro de las posibilidades de la Administración Municipal. Este desinterés se produce, además, de la falta de conciencia cívica del pueblo, por la escasa atención de parte de las autoridades municipales para con los vecinos, y por la poca importancia que la ciudadanía presta a los problemas locales, debido al arraigado convencimiento de la imposibilidad de que el Municipio en nuestro medio, satisfaga sus más urgentes necesidades, lo que los lleva a no insistir en sus peticiones y a veces hasta a renunciar de las mismas, en vista del menosprecio de sus gestiones.

Pueden atacarse también todos estos problemas, por medio de la Organización de Ligas o Asociaciones de Cooperación Intermunicipal, que promuevan los intereses de las Municipalidades para que éstas se encarguen de estimular a los vecinos, en el cumplimiento de sus obligaciones para con los Gobiernos Locales, y a los miembros de las Municipalidades para que cumplan con las obligaciones propias de sus cargos. Este sistema ha dado magníficos resultados en Costa Rica, Guatemala y aun en Honduras, en donde la Liga de Municipalidades, no tiene un mes de haberse organizado y ya se empiezan a ver sus frutos.

Otra solución para atacar esencialmente el problema económico, pero que también ayuda a solucionar el administrativo, es la creación de un Banco o Instituto Financiero de carácter puramente Municipal, encargado de hacer préstamos a las Municipalida-

des, para que puedan atender mejor los servicios públicos que les están encomendados. Podría crearse este organismo, como una Sociedad de Economía Mixta, en la cual fuera suscrita y pagada en su totalidad, una serie de acciones por el Estado; otra serie de acciones podría ser suscrita y pagada en parte, por las Municipalidades; y otra serie de acciones suscrita y pagada por particulares. Existe ya en Centro América un antecedente que tiene aproximadamente dos años de estar funcionando, y es el Instituto de Fomento Municipal de la República de Guatemala (INFOM), que fue creado después del último Congreso Interamericano de Municipios en Río de Janeiro, y que en tan corto tiempo, ha mejorado la situación económica del Municipio guatemalteco en una alta proporción, ayudando así al Gobierno Central a la mejor satisfacción de los fines del Estado.

Además de la asistencia financiera que este organismo podría prestar, otorgando préstamos o adquiriendo valores provenientes de empréstitos, con el objeto de que las Municipalidades realicen obras o instituyan servicios públicos de carácter municipal, puede prestar asistencia técnica en los siguientes aspectos:

- a) Planificación y financiación de obras y servicios municipales;
- b) Promoción, organización y explotación de bienes y recursos municipales, cuando por convenio fuere acordado por el Municipio y el organismo financiador;
- c) Organización de la Hacienda Municipal, a efecto de obtener el aumento de los ingresos; formación de los presupuestos anuales y modernización de los sistemas de contabilidad, auditoría

y administración financiera;

d) Preparación de registros, planes reguladores y urbanísticos de todas las localidades del país; y

e) Selección, adiestramiento y especialización del personal técnico-administrativo para el servicio de las municipalidades.

Además, puede prestar asistencia administrativa en las siguientes formas:

a) Organizando la contabilidad, e instituyendo sistemas acordes con la capacidad de cada Municipalidad, simplificando las operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de los fondos y bienes municipales;

b) Prestando a las municipalidades los servicios de Agente Financiero, de Caja y Tesorería.

c) Regulando y supervisando, o administrando en su caso, las obras y servicios públicos municipales, cuando la situación lo demande;

d) Promoviendo un sistema de ayuda económica al personal de las municipalidades del país, a base de ahorro y capitalización; y

e) Estudiando los planes de aumento de las contribuciones, tasas e impuestos presentados a su consideración por las Municipalidades, y vigilando una vez convertidos en ley, su correcta aplicación.

Nosotros en este aspecto estamos muy mal, pues la única entidad crediticia con que cuentan los gobiernos locales, es la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, cuya funda-

ción data aproximadamente, de 1934. y está basada, en una legislación deficiente y anticuada, que además de no adaptarse a la realidad actual, tampoco satisface los fines para que fue creada.

El problema de la antigüedad de nuestra legislación municipal, puede decirse que es absoluto, y con sólo imaginarnos que - la Ley Unica del Régimen Político, data de los tiempos del Padre - Menéndez, y que la Ley del Ramo Municipal fue redactada también de acuerdo con las realidades de esa época, sin haber tenido hasta ahora casi ninguna reforma substancial, podemos deducir que ya no son leyes aplicables a la situación actual del Municipio salvadoreño, y para solucionar este problema, habría que modificar completamente estas leyes, derogándolas en su totalidad y legislar - el Ramo Municipal, de acuerdo con los principios de nuestra Constitución y conforme a la época y situación del Municipio.

SECCIONES

- I.----- PLAN DE LA TESIS.
 - II.----- COCEPTO HISTORICO Y SOCIOLOGICO DEL MUNICIPIO.
 - III.----- FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL.
 - IV.----- SISTEMAS DEGOBIERNO MUNICIPAL.
 - V.----- BASES CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL.
 - VI.----- BREVE ANALISIS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES
DE 1950.
 - VII.----- FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES.
 - VIII.----- EL REGIMEN MUNICIPAL EN CENTRO AMERICA Y PANAMA.
 - IX.----- PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y ME-
DIOS POSIBLES PARA SOLUCIONARLOS.
-

BIBLIOGRAFIA.

DERECHO ADMINISTRATIVO de Carlos García Oviedo.

DERECHO ADMINISTRATIVO de Gabino Fraga.

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL de Guillermo Cabanellas.

*PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL de Maurice
Hauriou.*

DERECHO MUNICIPAL HISPANICO de Fernando Alvi.

MANUAL DE HISTORIA DE DERECHO ESPAÑOL EN LAS INDIAS Y EL

DERECHO PROPIAMENTE INDIANO de José María Ots Capdequí.

INTODUCCION A AL ADMINISTRACION PUBLICA de Pedro Muñoz Amato.