

878.7884  
WES-T.D.  
E 212F  
1968

B 212F  
1968  
F.F.YES.  
G.I.

ES.1- 16348 23

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector:

Dr. Angel Góchez Marín

Secretario General:

Dr. Gustavo Adolfo Noyola



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano:

Dr. René Fortín Magaña

Secretario:

Dr. Fabio Hércules Pineda



TRIBUNALES DE EXAMENES GENERALES PRIVADOS

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS:

Presidente: Dr. Manuel René Villacorta  
Primer Vocal: Dr. Julio César Oliva  
Segundo Vocal: Dr. Ricardo Falla Cáceres

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL:

Presidente: Dr. Guillermo Manuel Ungo  
Primer Vocal: Dr. Marcos Gabriel Villacorta  
Segundo Vocal: Dr. Luis E. Gutiérrez

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES:

Presidente: Dr. Manuel René Villacorta  
Primer Vocal: Dr. Manuel Arrieta Gallegos  
Segundo Vocal: Dr. Jorge Alberto Barriere

T E S I S D O C T O R A L

Presidente: Dr. Francisco Bertrand Galindo  
Primer Vocal: Dr. Salvador Navarrete Azurdia  
Segundo Vocal: Dra. Dalia Díaz Durán

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- |  |   |
|--|---|
| Elementos de Finanzas Públicas<br>Mejicanas              | Ernesto Flores Zavala. Editorial Porrúa, S.A. México.                     |
| Principios de Hacienda Pública                           | Luigi Einaudi. Aguilar S. A. de Ediciones.                                |
| Ciencia de la Hacienda Pública                           | Juan Ernesto Vásquez. Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador. |
| Curso de Finanzas y Derecho<br>Tributario                | Manuel de Juano. Ediciones Malachino. Rosario. Rep. Argentina.            |
| Derecho Administrativo                                   | Gabino Fraga. 5a. Edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1952.            |
| Derecho Administrativo                                   | Carlos García Oviedo  |
| Técnica de la Administración<br>Municipal                | International City Manager's Association.                                 |
| Métodos de Supervisión de la<br>Administración Municipal | Frank P. Sherwood y Wallace H. Best. Centro Regional de Ayuda Técnica.    |
| Gobierno y Administración<br>Municipal                   | Austin F. Macdonal. Fondo de Cultura Económica.                           |
| El Municipio, Historia, <u>Natur</u><br>leza, Gobierno.  | Sergio Francisco de La Garza. Editorial Jus. México.                      |

Principios del Régimen Municipal	Rafael Bielsa. Rosario. Rep. Argentina
Derecho Municipal	Alcides Greca. Imprenta de la Universidad Nacio <u>n</u> al del Litoral Santa Fe. Rep. Argentina.
Tratado del Impuesto Municipal de Plus Valía	José Silván. Editorial Reus S.A.
Principios de Ciencias de las Finanzas	Benvenuto Griziotti. Ro <u>q</u> ue Depalma, Editorial Buenos Aires 1959.

A MIS PADRES

A MIS SERES QUERIDOS

## A S P E C T O   H I S T O R I C O

Considero que es obligación iniciar este trabajo de tesis tratando la evolución del Municipio, porque ello indudablemente nos dará un panorama del tema que tratamos.

Casi todos los autores entre ellos Carlos García Oviédo, señalan el origen de nuestros municipios en Roma, pasando luego a España y de ahí a la América de Colombia.

Como apuntábamos, es en Roma de donde podemos partir en nuestro estudio y así nos encontramos con que su nombre se deriva de Roma y fue por ella aplicado a determinadas circunscripciones creadas por su genio para dar cima a la gran empresa de consolidar la conquista de esos territorios. El pueblo Romano de amplia comprensión política fincó su poderío de un Régimen de variedad local, que le permitía incorporarlos a su organización y poder así alcanzar una dominación estable.

La ciudad de Roma, por su naturaleza cosmopolita en aquellos tiempos atraía grandes multitudes, que al igual que en los tiempos modernos haría necesarios una administración eficaz, para resolver la gran cantidad de problemas que en la ciudad se acumulaban. Estos problemas indudablemente municipales fueron encontrados en las ciudades conquistadas y su resolución necesitaba el genio Romano.

Una adecuada solución fue dar cierta autonomía a las ciudades conquistadas dejándolas gobernarse por leyes propias y haciendo a sus habitantes en mayor o menor grado ciudadanos romanos, aunque si bien sometidos. Estas

ciudades constituyeron los Municipios. A la vez que existían estas ciudades sometidas habían otras que eran fundadas por los romanos.

El gobierno de las ciudades estaba integrado por lo general por la Curia y el Comicio.

La Curia era un cuerpo eminentemente político, electivo e integrado por cien miembros llamados curiales. El comicio era integrado por los cives municipales a cuyo cargo estaba la elección de los Magistrados y votar las leyes.

Este tipo de administración fue llevado por el águila romana, a todos los lugares donde ejercían su dominación, así llegaron a España e implantaron las siguientes categorías de ciudades.

a) Libres: que tenían plena autonomía.

b) Estipendiarias, que estaban sujetas al pago de los correspondientes impuestos y sometidas al gobernador romano.

c) Federadas, que eran igual que las libres, sólo que con obligaciones militares y fiscales unidas a Roma mediante pacto.

d) Colonias, circunscripciones fundadas por Roma, pobladas por sus propios ciudadanos, que gozaban de los derechos del ciudadano romano; y

e) Municipios, ciudades libres y federadas, con ciertos derechos de ciudadanía y plena autonomía. Los habitantes de estas ciudades gozaron del jus commercium y del jus connubium, pero no del jus suffragium.

Con el establecimiento del cesarismo vino la decadencia municipal romana. El carácter honroso del curial

se perdió por lo que hubo necesidad de declarar obligatorio el desempeño de ese cargo.

Cuando los pueblos del norte invadieron la península, había comenzado el proceso de descomposición del municipio. Sin embargo, los visigodos adoptaron la organización romana al igual que ellos, los Arabes, dándole el nombre de alcaldes a los duumviros.

En la época de reconquista, el aislamiento de los pueblos favoreció considerablemente la institución municipal, dada la falta de protección del Poder Central y el estímulo de los monarcas a fin de obtener las bases para sus empresas bélicas y además, buscando el modo para destruir mediante el esplendor del municipio, el poder de la nobleza.

En el orden político, los municipios españoles, dieron nacimiento a los principios que todavía informan nuestra vida política, así, por ejemplo: la libertad de las personas, de la propiedad, del trabajo, inviolabilidad del domicilio, tolerancia religiosa, unidad de fueros, igualdad de derechos civiles y políticos. Hasta se dice que fue conocido el sistema representativo.

En lo Económico poseyeron los concejos grandes propiedades muchos de ellas inalienables.

Contaron los municipios con fuerza militar considerable, que los monarcas usaban unas veces contra los Arabes, otras contra la misma nobleza o contra los malhechores.

El eje de la organización municipal fue el concejo abierto o asamblea general de vecinos, que se congregaban a toque de campana para tratar los asuntos pendientes y hallarles solución.



La libertad de los concejos no excluía alguna in gerencia del monarca de ellos, pero todos los vecinos podían optar a los cargos, sin distinción alguna, posteriormente de estos derechos gozaron únicamente los caballeros.

Los cargos concejiles no duraban más de un año. Trataban en esta forma de evitar la detentación prolongada del poder, por los peligros que conlleva para las libertades municipales.

Como todo, el esplendor municipal no podía ser eterno y por diversas causas inició su decadencia.

El robustecimiento del poder real fue una de estas causas; si en un Municipio el monarca avivó la llama municipal, logrado el abatimiento del feudalismo, no tenía razón para continuar alentando este poder.

Las luchas intestinas de algunos municipios favorecieron la decadencia. La nobleza despojada de su poderío logró fincarse en el Municipio perturbándolo en su desarrollo, por las luchas que entre ellos mantenían.

El Rey comenzó a intervenir en la vida de los concejos, mediante la designación de funcionarios que ejerciesen en ellos su autoridad.

Con la instauración de la monarquía absoluta desaparecen todos los poderes del concejo. Con ello se cierra el ciclo.

Al igual que el conquistador Romano con la cruz y la espada nos llegó a América, la organización municipal, pero como anteriormente señalamos, había comenzado su ocaso en España y se habían entronizado más profundamente el poder real, tanto así, que los cabildos se establecen por disposición de los reyes y continúan a ellos supeditados, porque cuando había de hacerse su elección tenían que tener

aprobación real.

Esta falta de autonomía y la lejanía del poder real van haciendo del Municipio un hervidero político, transformándolo completamente. El criollo en la época Colonial quería obrar más independientemente, quería en otras palabras libertad política y libertad de comercio y así paulatinamente a pasos cortos se fue formando en cada comuna el fermento que llevaría a reclamar nuestra independencia política.

El Municipio de San Salvador según nuestro historiador Jorge Lardé y Larín, (1) fue fundado por orden de Don Pedro de Alvarado alrededor del 10 de abril de 1525, en la proximidad de Cuzcatlán con el título de Villa, siendo el primer Alcalde don Diego de Holguin.

Es precisamente este municipio en el cual se gesta la independencia de Centro América, cuando se empezó a exigir que fuera el conglomerado social que eligiera el concejo y no el lejano Rey.

Podemos concluir que es el municipio anterior al Estado, que éste tienen en aquel su origen, aunque jerárquicamente le está y debe estar sometido, y si bien en ocasiones como lo hemos visto, se ha formado independiente del Estado y hasta le ha sobrevivido.

A S P E C T O   S O C I O L O G I C O

El hombre, desde que renunció a su estado de naturaleza para someterse a los lineamientos de la sociedad ha sentido un conjunto de necesidades que surgen precisamente por su asociación. Es indiscutible que estas necesidades existan, pero se encuentra ante el gran dilema como satisfacerlas con los escasos medios de que dispone. Estas necesidades que desde ya podemos denominar públicas, son las que el ente público tiende a satisfacer. Aunque si bien es cierto que, ha habido países que mediante la empresa privada han prestado algunos servicios públicos, así para el caso, en los Estados Unidos, organizaciones privadas se encargaban de la seguridad pública y proporcionaban agentes a un precio convenido, a quienes los necesitaban para defenderse. Este servicio que en todas partes es innegablemente público aquí se prestaba por la empresa privada. Sin embargo, pronto notamos que esa sustitución del Estado u otros entes públicos llevan en si algo que choca con nuestra conciencia, aunque en verdad, algo parecido está ocurriendo en la actualidad en nuestro país con el servicio de vigilancia nocturna, que por más que nos repugne tenemos que admitir como un hecho cierto que la empresa privada se ha sustituido al Estado y al Municipio, para prestar el servicio de seguridad pública. Pero hay otros servicios públicos que indudablemente no pueden quedar en manos de particulares, cuales son los de administración de justicia o la defensa nacional.

Las necesidades de que venimos hablando se ven enormemente multiplicadas en la actualidad en todos los órdenes debido a un crecimiento urbano sin precedente.

En nuestro país durante este último siglo se ha notado el crecimiento de las ciudades con desplazamiento de los habitantes del campo a la ciudad porque miles de hombres y de mujeres, afluyen a ellas en busca de felicidad. Con la incipiente industrialización este desplazamiento ha sido mayor, muchos trabajadores ya no van a regresar más al campo y por eso el crecimiento urbano continúa a paso rápido. Esto ha sido visto, como un síntoma de la civilización actual. El gran flujo hacia la ciudad no ha sido impelido únicamente por el atractivo del trabajo. El juego de las fuerzas económicas tampoco implica, por sí solo, de que miles de seres abandonen el campo por la ciudad y pocos hagan lo contrario. Sería un error tratar de interpretar el crecimiento urbano en términos de máquina. Es cierto que los hombres vienen a la ciudad en busca de oportunidades, pero una vez que se encuentran en ella, casi todos se quedan aunque la oportunidad no llegue jamás. Siempre hay los que encuentran esta oportunidad, y éstos, permanecen a pesar de que el trabajo sea totalmente aburrido y sin ningún atractivo, a cambio de los placeres de la ciudad. El aprehensuramiento y las multitudes llegan a formar parte de su vida misma.

Este hacinamiento en las ciudades multiplica las exigencias de que venimos hablando, y, a su satisfacción ha de concurrir el Municipio como ente público de gran importancia. De acuerdo con el desarrollo de la civilización y concomitante con el cambio de los requerimientos sociales que exigen una satisfacción adecuada, se va asignando a los concejos municipales, determinados fines que varían con el tiempo y el lugar.

Encontramos pues, al ente Municipal transformado

do, ya no podemos ver en el únicamente un organismo familiar, sino más bien una comunidad de personas en un mismo lugar, que llevan consigo una serie de necesidades que exigen su satisfacción mediante un esfuerzo colectivo, que da origen a los servicios municipales.

Todo lo anterior nos hace concluir que, hay un espíritu municipal dotado de conciencia y sentimientos, que hace al Municipio lo que el patriotismo a la Nación. Este sentimiento lo encontramos incluso en las grandes ciudades, el cual insufla al Estado su energía y lo hace más fuerte y nacionalista.

#### A S P E C T O   J U R I D I C O

Hemos dejado establecido que el Municipio está subordinado al Estado. Si bien tiene fundamentación propia, una existencia histórica anterior y fines que le son privativos, pero en el momento actual del Derecho no se le puede reconocer una existencia originaria. El Municipio recibe su organización del Estado. Es reconocido en la Constitución y su ley orgánica -Ley del Ramo Municipal, ha sido dictada por la Asamblea Nacional Legislativa, es decir, y lo podemos afirmar categóricamente, que el Municipio no puede autoorganizarse. Es pues esta facultad única y exclusiva del Estado, porque a él le corresponde el poder originario de mando, que al decir de Jellinek (2) es con el territorio y el pueblo, uno de los elementos del mismo. De lo cual resulta que, la potestad coercitiva la recibe el Municipio del Estado y solo puede ejercitarla por su concesión.

La posición del Estado, como único ente soberano le autoriza a intervenir en la vida local, a fin de garan-

tizar el orden social en que el Derecho descansa.

Las anteriores ideas sin embargo, no nos deben conducir a considerar al Municipio como una simple actividad de servicios públicos, porque no por el hecho de tutelar y ordenar su funcionamiento en la ley, el legislador lo crea sino, que reconoce una realidad social; una realidad que indiscutiblemente le es anterior.

El señor Lardé y Larín, en su interesante obra, (3) nos da información sobre municipios, como el de Acajutla, que si cabe la expresión, desembarcaron con los conquistadores.

Tenemos así, que el Estado actual es amalgama de estas comunidades locales, cuyo sentimiento de su propio valer, les llevó a formar la conciencia de ser un todo gobernado por las mismas ideas, un sentimiento de ser una sola raza, una sola lengua, antepasados comunes, e igual religión y con ello, conciencia de su propia nacionalidad y que al organizarse políticamente dieron origen al Estado.

Más no debemos olvidar, es el Municipio reconocido por el Estado, organizado y tutelado por el mismo.

#### CONSTITUCION DE 1824

En efecto, en la Constitución de 1824 en su Capítulo X cuyo epígrafe era: "Del Gobierno interior de los Departamentos", se encuentra regulado así:

"Art. 69.- En cada uno habrá un jefe Político Intendente nombrado por el jefe Supremo, a cuyo cargo estará el Gobierno Político y de Hacienda del Departamento, como dispondrá la ley.

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

Art. 71.- Los distritos o partidos de cada Departamento estarán por ahora respectivamente a cargo del primer alcalde del lugar cabecera del distrito de su residencia.

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

En la primera constitución del Estado, encontramos así, desde el inicio la forma democrática, al establecer en el Art. 73, la elección popular de los miembros de las municipalidades, conquista que como veremos más adelante fue suprimida por gobiernos de tipo totalitario.

No podemos dejar de advertir y señalar la gran importancia que ha tenido el cargo de Alcalde en la vida de este pueblo, por la Constitución, de que estamos hablando, le fue confiada la administración de justicia de menor cuantía. Todavía según el Art. 30. del Código de Instrucción Criminal, conocen los jueces de Paz a prevención con los alcaldes, de las infracciones de los reglamentos de Policía.

"De la administración de Justicia Civil de los Departamentos: rezaba el respectivo título, en aquella constitución y su articulado era el siguiente:

"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 ejecutado.

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

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

#### C O N S T I T U C I O N D E 1 8 4 1

En la Constitución de 1841, la organización municipal estaba regulada en el Título XIV, con la denominación.

"Del régimen municipal.

Art. 62.- La ley demarca las poblaciones o lugares que deba haber municipalidad. Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadanos: son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios: la administración e inversión de sus fondos: y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; más



en ningún caso le estará reunido ramo alguno del poder judicial.

Art. 63.- El poder o concejo municipal administrará sus fondos en provecho común y equitativo de todos; será numeroso, sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajarán de cuatro al año y desempeñará sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto. La ley fijará la autoridad que deba darse a los cuerpos municipales o comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunir las, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión y cuanto concierne a que sus acuerdos y disposiciones en lo administrativo y económico sean cumplidas."

Las funciones judiciales que le habían sido asignadas a los Alcaldes en la Constitución del '24, le fueron suprimidas en esta, por lo demás se detallaban al máximo sus facultades, las cuales aún se conservan, según se establece en el Art. 85 de la Ley del Ramo Municipal, que oportunamente comentaremos.

CONSTITUCION DE 1864

El gobierno local siempre se regula y se integra en el Título 15:

"Del Gobierno interior de cada pueblo.

Art. 57.- Habrá Concejos Municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la ley: su número será en proporción relativa a sus habitantes, y su elección, sin más que dar cuenta de ella al Gobernador: administrarán sus fondos con independencia en provecho común. Sus cualidades y atribuciones y manera de

llevar y glosar sus cuentas, las determinará la ley".

En esta Constitución se ve una dependencia más inmediata del Gobernador, por cuanto supedita al Concejo a dar cuenta de su administración a aquel funcionario.

### C O N S T I T U C I O N   D E   1 8 7 1

Al igual que las anteriores constituciones, esta ocupa un título en la reglamentación a que se ha de ver sometido el Municipio y su Gobierno. El Título XV trata:

"Del gobierno interior de cada pueblo.

Art. 75.- Habrá concejos municipales en todas las poblaciones que reúnan las cualidades de ley; el número de concejales será proporcionado a sus 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 a los agentes de policía y demás subalternos de sus nombramientos; administrarán sus fondos en provecho común con entera independencia de cualquiera otra autoridad, quedando obligados a rendir cuentas, legalmente comprobada, ante las autoridades que designe la ley; serán responsables por los fraudes o por malversaciones que cometan. Sus cualidades y atribuciones, y la manera de llevar y glosar sus cuentas las determinará la ley.

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

La influencia de la Constitución Norteamericana

se hace sentir en esta constitución, al establecer para la designación de los concejos municipales una elección de segundo grado. Al Gobernador le prohíbe toda ingerencia en lo económico o administrativo de las municipalidades.

C O N S T I T U C I O N   D E   1872

Establece esta constitución en su sección 10a., el gobierno local:

"Gobierno interior de los pueblos.

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

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

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

Art. 99.- Además de las atribuciones que la ley confiere a las municipalidades las de cabecera de distrito tienen las de conmutar, conforme a la ley, las penas impuestas por los jueces de paz del mismo Distrito."

Claramente se ve que el ejercicio democrático debe hacerse por vía directa; no satisfiso al Constituyente de un año a otro, la elección de concejos municipales por elección de segundo grado. Por lo demás esta constitución

mantuvo los mismos lineamientos que las anteriores.

C O N S T I T U C I O N D E 1880

En esta constitución encontramos la organización municipal en la sección 10a., bajo el título:

"Gobierno interior de los pueblos.

Art. 90.- El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos 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 Concejos municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuentas 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 cabeceras de los distritos tienen la de conmutar conforme a la ley las penas impuestas por faltas.

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

En esta constitución se establece la independencia de las municipalidades en el ejercicio de sus funciones, puramente económicas y administrativas.

Para los defensores de la independencia municipal podemos decirles, que es jurídicamente imposible puesto que la esencia única e indivisa de la personalidad del Estado, así como su poder, se opone a ella, por lo que el Estado ha de reservarse en la vida local cierta vigilancia y todavía más, en el quehacer político debe ser rector.

### C O N S T I T U C I O N   D E   1883

Esta constitución trataba del régimen municipal en su título Duodécimo denominado "Régimen interior de la República" y contaba con los siguientes artículos:

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

Art. 96.- Para ser gobernador propietario o suplente se requieren las condiciones siguientes:

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

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

Art. 97.- El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades, electa 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 determine la ley.

Art. 98.- Los Concejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuentas de la 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 los miembros para ser electos.

Art. 100.- 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. 101.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son enteramente independientes, pero serán responsables ante la ley por sus actos, ya como personas jurídicas o ya individualmente según el caso.

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

Incongruente nos parece esta constitución pues sostiene en el Art. 101, que las Municipalidades en el ejercicio de sus cargos son enteramente independientes, y en el siguiente artículo la priva de las facultades de nombrar sus empleados a la Municipalidad de la Capital de la República.

## CONSTITUCION DE 1886

Nuestro Régimen constitucional ha sido prolijo en constituciones, cambiando constitución con la frecuencia con que tenemos golpes de estado, cuartelazos, o la simple

voluntad del gobernante en turno.

La constitución de 1886 llega después de una "revolución" triunfante y en su título IX, trataba lo municipal así:

"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, nombrado 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 a su nombramiento, tener veinticinco años de edad y ser de honradez e instrucción competente.

Art. 113.- El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, proporcionalmente a la población conforme lo determine la ley.

Art. 114.- Los Concejos Municipales administrarán los fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuentas 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 las condiciones que deban 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 im-

puestas por faltas.

Art. 117.- Las municipalidades en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes pero 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."

Desaparece en esta Constitución, la incongruencia que encontrábamos en la anterior. El nombramiento de empleados corresponde a las Municipalidades y es la Policía, en la Capital, que queda subordinada al Poder Ejecutivo; por lo demás mantiene las mismas reglas en cuanto a la organización municipal.

#### CONSTITUCION DE 1939

Esta constitución regulaba el gobierno local en su capítulo 10o. y se intitulaba:

"Régimen Departamental y Local."

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

Art. 134.- Para ser Gobernador Propietario o su-



plente 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 singular, mayor de treinta años de edad, y de honradez e instrucción notoria.

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

Art. 136.- Al Alcalde administrará los fondos municipales en provecho de la comunidad y rendirá cuentas 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 funciones de Alcalde los miembros de Concejo 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 deban tener los miembros del Concejo para ser electos y el tiempo que durarán en el ejercicio de sus funciones.

Art. 139.- Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes; pero serán responsables de 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 a establecer o crear arbitrios locales, conforme a la ley. También tienen derecho a emitir acuerdos 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."

Casi siempre los gobiernos de fuerza hacen cambios en las instituciones jurídicas, con el fin de centralizar cada vez más el poder.

Como hemos visto el régimen municipal salvadoreño se ha caracterizado por su origen puramente democrático en el cual el Concejo Municipal ha sido llevado al poder por el voto popular sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

En la constitución que comentamos encontramos que la figura más distinguida en la Municipalidad, ya no es la que los vecinos desean, sino la elegida por el Poder Ejecutivo. Marca un retroceso en nuestro pretendido régimen democrático, por la ingerencia directa en el gobierno local del Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a la autonomía económica el Art. 140, marca un notable adelanto, porque facultaba a las municipalidades a crear sus propios arbitrios.

CONSTITUCION DE 1945

En el Título IX denominado "El Gobierno Departamental y Local", esta Constitución regula la materia municipal y cuyo texto transcribimos a continuación.

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 nombrado 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 a nombramiento, tener veinticinco años de edad y ser de honradez e instrucción competente.

Art. 113.- El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población conforme lo determine la ley.

Art. 114.- Los Concejos Municipales administrarán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuentas 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, tienen 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 de 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.

Artl 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".

Establece esta Constitución, un retorno al camino democrático para el gobierno local, pues hace desaparecer la ingerencia del Poder Ejecutivo en la designación del Alcalde; por otra parte, es de lamentar la pérdida de las Municipalidades de la potestad de fijar sus propios arbitrios. Por de pronto no nos detendremos a comentar con mayor extensión esta situación, bajo promesa de hacerlo oportunamente.

## C O N S T I T U C I O N   D E   1950

Bajo el epígrafe "Régimen Administrativo", encontramos el tema municipal regulado en los siguientes artículos:

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

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

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

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

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

Los concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad, y rendirán cuentas circunscritas y documentada de su administración al tribunal correspondiente.

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

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

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

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

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

### C O N S T I T U C I O N   D E   1962

Con las necesarias reformas y únicamente con las indispensables para obtener los fines que con ella se pretendían alcanzar, se nos da una nueva constitución, en la cual se mantiene el mismo régimen local que tenía la Constitución de 1950, por lo que es valedero el comentario que hagamos de ella.

Pueden las municipalidades elaborar sus tarifas de arbitrios para presentarlas al Poder Ejecutivo, sin embargo, al no contar con iniciativa de ley deben depender del Poder Ejecutivo para lograr llevar a la Asamblea dicha tabla impositiva. Mas en esta etapa, el órgano legislativo puede hacer con ella, las reformas que le parezcan más convenientes, en desmedro de la autonomía municipal.

Hemos visto en las disposiciones constitucionales transcritas que nuestro régimen constitucional establece en cuanto a los municipios, lo que en doctrina se conoce como descentralización por región, que don Gabino Fraga la define como: "el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos

que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Este tipo de régimen tiene las ventajas siguientes: según lo expresa el citado autor: "Se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes, y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública."

Esta misma organización es proclive a una gestión más ágil de los servicios públicos, logrando a su vez que el Estado pueda llenar más a cabalidad sus propios fines.

Este sistema administrativo ha sido criticado duramente en el sentido de que debilita el poder central, disminuye sus fuerzas y le impide en un determinado instante, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades públicas. Otro de los inconvenientes que se han señalado a la descentralización por región ha sido, que da lugar a la cabida de factores políticos, en el nombramiento del personal, el cual se escoge no entre los más capacitados sino que entre sus propios elementos políticos o que tienen relación con ellos, todo lo cual redundará en perjuicio de la administración pública.

Al tutelar y regular el Estado el Municipio, tanto en la Constitución como en la ley del Ramo Municipal, no lo define, pues efectivamente no consideramos sea tarea del legislador, quien al definir puede dar lugar a controversias o censuras innecesarias; el Municipio será lo que resulte de la demarcación que le haya sido asignada, la fijación de su núcleo de población, los órganos que encarnen

el gobierno, las facultades y competencias que se le atribuyan, las finalidades que se le señalen y los medios que para el cumplimiento de sus fines le sean reconocidos. En consecuencia, si queremos obtener un Municipio fuerte y autónomo debemos batallar en forma tezonera para lograr introducir en la vigente ley las reformas que le hagan posible llenar sus fines.

En la actualidad se encuentra en estudio una ley que vendrá a normar la vida municipal, la cual esperamos sepa llenar todas las aspiraciones de estas comunidades para su propio y eficaz desarrollo.



C A P I T U L O    I I

A C T I V I D A D E S    M U N I C I P A L E S

P L A N I F I C A C I O N

### ACTIVIDADES MUNICIPALES

Conforme progresa la humanidad y al mismo tiempo con el cambio de las necesidades sociales que reclaman una satisfacción adecuada, se van asignando al Municipio determinados fines que varían de acuerdo con el tiempo y el lugar.

Para saber cual es la extensión de estas atribuciones, es preciso tomar en cuenta las necesidades e intereses individuales y particulares que existen en todo el conglomerado; todas las cuales son satisfechas por la actividad del ente público.

Esta actividad municipal la encuadra nuestra Constitución Política en el Art. 105 y, señala expresamente que será puramente económica y administrativa y su desarrollo lo determinará la ley.

Agrega además la citada norma constitucional, que en el ejercicio de sus funciones las comunas son autónomas.

### A U T O N O M I A

Se nos presenta aquí el problema tan debatido de la autonomía Municipal.

La estructura moderna del Estado, deberá responder a un equilibrio basado en la ponderación exacta de los elementos que integran su vida orgánica. Un genuino estado democrático tiene que ser resultado de la conjugación de las comunidades locales.

Estas comunidades como hemos visto están subordinadas a las leyes generales, permanentes de un todo orgánico; a las que deben someterse a riesgo de desaparecer y no

pueden tener una absoluta libertad de gobernarse a sí mismo, están pues, sujetas a la Economía Nacional y políticamente al Estado.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente expuesto, encontramos en el Municipio moderno una lucha constante para lograr independencia política y económica, como también la ampliación de sus actividades.

Pero que quede claro, que estos organismos, que son diferentes al Estado, y aunque sumergidos en él no deben ser absorbidos, puesto que poseen personalidad propia y deben gozar cierta libertad para la consecución de sus fines.

Las luchas que las Comunas han sostenido para lograr su autonomía, deben considerarse las precursoras de las luchas por la libertad, así lo hemos dejado establecido en el primer Capítulo de este trabajo.

En el primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado en La Habana, se estableció la recomendación de asegurar constitucionalmente la autonomía del Municipio.

De tal manera que el ordenamiento jurídico al darle vida a la autonomía municipal, cumple a la vez con una obligación de carácter internacional impuesta por el consenso americano y le da reconocimiento a un ser sociológico que le precede en su existencia.

La tendencia hacia la democracia, en la vida moderna, exige la autonomía sin más limitaciones, que ese equilibrio necesario del Estado, por el cual dice Alcides Greca (4) "La ciudad moderna entra en el organismo nacional como la célula en el cuerpo humano".

El Municipio se debe, lo tanto, estructurar dentro del grupo social de acuerdo con los principios democrá

ticos, y aquellos sistemas centralistas en los cuales se establece la absorción del Municipio por el Estado, contra ría dichos principios.

Para la realización de la concepción democrática apuntada no debemos referirnos como lo hace nuestra Constitución únicamente a lo administrativo y económico cuando habla de autonomía, sino que debe entenderse en todas sus actividades. Resulta inconcebible un régimen de gobierno local sin autonomía.

Al llegar a este punto debemos poner en claro el significado exacto de la palabra autonomía. No significa libertad absoluta de la influencia estatal. Tampoco quiere decir que el pueblo de un municipio puede controlar su gobierno por completo, de la misma manera que lo hace la población de un Estado. Significa simplemente que la supremacía estatal será ejercida en aquellos asuntos pertinentes al Estado en general, y que los asuntos locales quedan a cargo de cada municipio.

Cuando veamos detenidamente las actividades municipales, nos encontraremos con que la autonomía de nuestros municipios es muy relativa y ha sido concedida, casi exclusivamente para la gestión administrativa.

Sería por demás interesante lograr constitucionalmente, hacer un ensayo en el Municipio de San Salvador, para que sirviera de ejemplo y modelo a los demás de la nación, dejar los negocios administrativos en manos de quienes tienen más interés en ellos, y más capacidad para dirigirlos y que no pueden ser otros que los vecinos.

ORGANISMOS MUNICIPALES

Señala nuestra Constitución en el Art. 103, que 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.

Es de señalar que en cada uno de los departamentos habrá un Gobernador propietario y un suplente, y sus funciones específicas están contenidas en la Ley "Única del Régimen Político."

Las atribuciones del Gobernador, contenidas en el Art. 32 de la expresada Ley y que están en atinencia con la actividad municipal se ven atemperadas en la fracción 13a., que textualmente dice: "Vigilar constantemente a las municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estimen convenientes sin atacar la independencia que garantiza la Constitución." Esta disposición debemos relacionarla íntimamente con el Art. 48 de la Ley del Ramo Municipal, que establece: "Las funciones que la Ley encomienda a las Municipalidades son privativas de ellas, y sólo por ellas deben desempeñarse, salvo las excepciones legales."

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

No obstante estas disposiciones hallamos en el Art. 144 y 145 de la misma Ley, una vigilancia estrecha por parte del citado funcionario sobre las actividades mu-

nicipales, vigilancia que a nuestro criterio son los controladores administrativos que tienen que existir en toda sana administración.

Dicen tales disposiciones jurídicas:

"Art. 144.- Los Gobernadores y los Jefes de Distrito, dentro de su jurisdicción tendrán la inspección sobre la inversión que de sus rentas hagan las Municipalidades, sin impedir sus disposiciones ni atacar la independencia; debiendo dar cuenta a la Contaduría Municipal de las faltas que notaren.

Art. 145.- Las Municipalidades enviarán, en la primera quincena de enero de cada año a la Gobernación del Departamento y a la Contaduría Municipal, un cuadro de todos los bienes raíces que les pertenezcan, con la especificación de las cantidades que produzcan."

Otras funciones de los Gobernadores carecen de importancia, pues su propia ley es arcaica y muchas de ellas ya no tienen razón de ser, además con la tendencia anti-democrática del Gobierno de centralizar cada vez más el poder, se ha convertido en un instrumento para guiar políticamente a los municipios.

Las funciones propiamente del Gobierno Local, se encuentran dirigidos por dos organismos: la Municipalidad o Concejo Municipal, integrado en la forma indicada y el Alcalde, regulados ambos en sus actividades, por la Ley del Ramo Municipal. Esta Ley, fue emitida el 28 de abril de 1908, y publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre del mismo año.

Realmente las condiciones actuales de los municipios y las actividades que realizan, ya no se acomodan a una ley que se emitió cuando las condiciones sociales eran

diferentes. Las reformas que han tratado de subsanar o suplir las lagunas y defectos que adolece, sólo remedian en parte y temporalmente esas deficiencias; por otra parte, no armonizan a veces con el conjunto de normas, resultando en incongruencias, a veces insubsanables, dificultando con ello la labor edilicia. Buscar la solución de estos graves problemas municipales por medio de reformas no responde a las aspiraciones locales.

Las actividades municipales no solamente se encuentran reguladas por la ley en referencia, sino que existen otras leyes y reglamentos administrativos, cuyo conocimiento y aplicación es realmente difícil.

Todo lo anterior nos mueve a desear una legislación municipal contenida en un instrumento legal, que al igual que existen en otros países, sea un conjunto armónico con la realidad social y con mira hacia el futuro, que permita darle al municipio una nueva estructura que sea como el nacimiento de una nueva personalidad.

Talvez por un momento nos hayamos alejado del tema, pero no debemos olvidar que el trabajo como el que nos ocupa debe llevar el deseo vehemente de lograr que sean realidad nuestros ideales y exponer a la vez la realidad, más aún si en esa institución hemos laborado largos años y nos hemos dado cuenta cuan necesario es una reforma absoluta y que dejen de ser tratados los municipios como la "Cenicenta" de la administración pública.

La respectiva Ley establece obligaciones para los dos organismos que orientan la actividad edilicia. La municipalidad que es el órgano deliberante, y el Alcalde el ejecutivo, tienen deberes perfectamente definidos. El Consejo Municipal se reúnen en sesiones Ordinarias y Extra-

Ordinarias, para elaborar los Planes y trazar los lineamientos generales, y para el cumplimiento de sus obligaciones se divide en comisiones permanentes y especiales, las cuales serán desempeñadas por los miembros o sea por los Regidores. Estas últimas, podrán ser desempeñadas también por particulares, cuando el objeto de la comisión lo haga necesario, sin embargo, no es obligatorio para estos la aceptación, sino en los casos especialmente determinados por las leyes y reglamentos. Un ejemplo de la obligación de formar parte de estas comisiones, sería la establecida en el Art. 51 de la Ley del Ramo Municipal, para el médico y vecino que designare la Municipalidad, para integrar la Junta de Sanidad.

Nos da una idea de las diversas tareas que debe cuidar el Concejo, las comisiones permanentes que no pueden omitirse, de conformidad con lo establecido en el Art. 74, ellas son:

- 1a.) Instrucción Pública, Policía, Cárceles, y Obras Públicas.
- 2a.) Caminos, Calles, Plazas e Higiene.
- 3a.) Alumbrado Público, Aseo y Ornato de la Población.
- 4a.) Mercado, Matadero, Servicio de Agua, Pesas, Monedas y Medidas.

Nos llama la atención la ausencia entre las comisiones permanentes que no deben omitirse, una comisión de finanzas y se debe precisamente a lo arcaico de la ley. Esta comisión es para nosotros una de las más importantes, y sobre ella vamos a tratar en párrafo aparte.

Establece la citada norma las obligaciones mínimas de cada Municipio, las cuales deben llenar mediante servicios.



El Municipio se ha visto obligado a tomar a su cargo un número constante y creciente de funciones y por lo tanto a tecnificar más la administración, a fin de hacerla razonablemente satisfactoria. Las funciones para la época en que fue dictada la ley del Ramo Municipal, eran sorprendentemente pequeñas: Instrucción Pública, Cárceles, Policía, Alumbrado, Aseo, Ornato, Abasto de Agua, todas estas atribuciones eran fácilmente atendibles, por las Comisiones.

Hasta el Alcalde le impone la obligación de practicar rondas nocturnas. Con el aumento de las actividades edilicias, el sistema de Comisiones ha perdido su importancia.

En el Municipio de San Salvador, el personal administrativo dirigido por los Jefes de Departamento desarrollan las actividades que legítimamente le corresponden a las Comisiones.

Repetimos que en la actualidad la actividad municipal ha aumentado vertiginosamente. El número de servicios se ha duplicado por lo menos. En las principales ciudades de la República y en especial, en la Capital los nuevos servicios constituyen una larga lista: centros Comunes, piscinas, baños públicos, letrinas, parques, etc. Por ser necesario para encuadrar propiamente la actividad financiera, que es el núcleo de nuestro tema, vamos a tratar sin muchos detenimientos las más importantes de las actividades.

#### A C T I V I D A D U R B A N I S T I C A

La ciudad es la unión, múltiple y compleja, de

hombres, mujeres, niños, personas útiles y vagabundos, edificios, calles, parques, templos, centros de trabajo, de cultura y civismo, todos los cuales están organizados y distribuidos en la forma que más les conviene; sujetos a cambios por causas humanas y por el medio; es la expresión más representativa y fiel de la cultura de una comunidad y de su desarrollo económico.

Conocer una ciudad no significa haber transitado por sus calles, haber visto sus museos y lugares más importantes. No, implica penetrar hondamente en su humanidad, ahí donde mora el hombre; la ciudad es el espejo inmediato de éste.

El hombre cimiento de la civilización actual, ha sido en el devenir del tiempo la misma criatura eminentemente creadora, organizadora y destructora. Es y seguirá siendo conjugación de espíritu y materia.

La historia de la humanidad ha sido en forma sencilla y grandiosa los esfuerzos hechos por el hombre para encontrar la causa y razón de su existencia por el conocimiento del medio físico o inmaterial que le rodea, ha sido en síntesis, la lucha por vencer la angustia de conocerse a sí mismo y el medio que le rodea.

La búsqueda incesante de la satisfacción de sus propias necesidades, tanto físicas como intelectuales, le han impulsado a buscar la asociación con sus semejantes, para con el esfuerzo conjunto lograr la solución de las mismas.

La fecundidad del crecimiento de estas asociaciones es simplemente portentosa. La tribu, nómada y errante, plena de libertades se aposenta, da origen a las ciudades futuras con todos sus problemas. En el transcurso de los

años, las aspiraciones y anhelos humanos, sirviendo de fuerza motriz han obrado cambios sucesivos que encamina a la humanidad al estado actual.

Para analizar las ciudades en que vivimos y su desarrollo futuro, debemos penetrar en la concepción humana de la ciudad y la causa por las cuales surgieron. La ciudad como centro natural al cual afluyen objetos y mercancías de diferentes regiones, permite el intercambio y transformación de ideas y materiales. Este intercambio de ideas y la facilidad para obtener satisfactores de nuestras necesidades hacen concurrir en número cada vez mayor a comerciantes e intelectuales. Se forman las primeras ciudades.

La ciudad primitiva y sencilla con sus desagües abiertos, las calles de pisos sueltos o empedrados, mal ventilados y soportando escasamente las inclemencias del tiempo la encontramos aún en algunos lugares de la República.

La ciudad moderna dinámica es el resultado de la transformación que ha sufrido en sus funciones esenciales, como consecuencia de la inventiva del hombre aplicada en el campo físico y social, por eso mismo es que las ciudades están siempre en una fase de transición como parte de su ciclo evolutivo.

La ciudad como conjunto social esencialmente dinámico, tiende a desarrollarse continuamente. Los efectos de este crecimiento se traducen en condiciones de vida muy distinta en diversas áreas; crecimientos desmedidos en algunos sectores; y, en diversos movimientos sociales de su estructura que demuestran el continuo proceso de transformación.

Los efectos de esta dinámica, son las que las municipalidades deben encausar, pues las áreas urbanas crecen más rápidamente de lo que la técnica y las experiencias urbanísticas aconsejan como fórmulas para normar su desarrollo. Las consecuencias evidentes son totalmente desastrosas: viviendas en conjunto desordenados; aglomeraciones, tugurios, falta de ventilación y de normas de seguridad e higiene en las construcciones; carencia absoluta de lugares en que el hombre pueda participar de la vida de la comunidad y ejercer sus funciones de ciudadano útil. Estas áreas han sido creadas en forma improvisada y en la idea de un fin lucrativo únicamente, si bien prometiendo a sus ocupantes, ser dotados a corto plazo de los servicios públicos esenciales. A pesar del llamado plan regulador y de las medidas esporádicas e inconexas que se opongan, estos sectores continúan creciendo con mayor desorden al mismo ritmo que el resto de la ciudad.

El control técnico y planificado de su crecimiento, es el único medio capaz de evitar los problemas que del mismo se derivan. Una ciudad que tiene como única guía, la especulación, el beneficio personal y la imprevisión, llega a crear áreas de viviendas miserables, en donde sólo existen los vicios y las enfermedades. El ciudadano que crece en tales condiciones, vive de acuerdo con sus instintos, sin que su espíritu le impulse a trabajar en el bien propio y menos aún, por el mejoramiento de la comunidad.

El derecho que asiste a la ciudad, para desear la erradicación de tales áreas con sus consecuentes lacras sociales, sólo pueden traducirse en una acción conjunta ESTADO-MUNICIPIO, que analice y estudie las causas que han dado origen a tal estado de cosas.

Al analizar el Estado actual de nuestras ciudades, vemos la urgente necesidad que existe en su mayoría de dotarlas de los servicios comunales indispensables para la existencia del hombre, dentro de las normas mínimas de la salud y bienestar, tales como agua potable, drenajes adecuados, alumbrado público, aseo, rastro, escuelas, obras recreativas, etc.

La acción municipal y del Estado efectuada hasta el presente se ha caracterizado por la forma de solucionar aspectos parciales del problema general, sin observar una política definida, de alcance nacional que debiera efectuarse en etapas. La falta de planificación y coordinación entre los diversos organismos que con su actividad e inversiones influyen en el desarrollo de los núcleos urbanos, aunado a las presiones políticas, han dado lugar un crecimiento desordenado de ellos.

La política que deben desarrollar las municipalidades para lograr un beneficio positivo de sus comunidades, ha de ser, buscar mediante un continuo proceso de planificación corregir y prevenir errores materiales dentro del funcionamiento actual de la ciudad, a fin de mejorar las condiciones naturales del medio de vida; garantizar el máximo de utilidad a las inversiones públicas y privadas, proveer los servicios públicos vitales para el mayor número de habitantes.

Pero todo este afán quedaría truncado y no alcanzaría ningún fin práctico, sino se da con la urgencia que el caso amerita una nueva ley de urbanización que proteja en su totalidad los intereses públicos, que en la actualidad se ven supeditados a los particulares, que como ya lo dijimos en párrafos anteriores, sólo tratan de obtener

grandes ganancias.

Es tan deficiente la Ley de Urbanismo en vigencia, que la Municipalidad no cuenta con los instrumentos legales necesarios para detener una serie de "Urbanizaciones" que se construyen totalmente desprovistas de los servicios públicos más indispensables y cuya realización la tiene que tomar a su cargo el Municipio, en desmedro de sus rentas y beneficio de los especuladores.

### P O L I C I A M U N I C I P A L

Dice don Alcides Greca: (5) "las funciones de la Policía son esenciales en el gobierno del Municipio".

El ejercicio de esta actividad se hace mediante la policía de seguridad y la policía administrativa. Se dice que se ejerce la primera, cuando toma las medidas que considera conveniente para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden.

Cuando el gobierno comunal toma medidas contra la prostitución, contra la propagación desmedida de los ruidos o del humo de las fábricas, lo hace para evitar grandes daños al conglomerado social, se dice, actúa como policía administrativa.

La fuerza policial de una ciudad tiene a su cargo un número considerable de funciones. La principal desde luego, es hacer cumplir las leyes y las ordenanzas municipales, y mantener el orden. En estos últimos años la policía municipal ha visto aumentada sus obligaciones.

La Ley de Policía regula el ordenamiento policíaco así:

SECCION 1a.

De los Gobernadores

Art. 5o.- Las funciones de los Gobernadores quedan detalladas en lo relativo a Policía en la Ley Unica del Régimen Político.

Esta atribución del Gobernador puramente del tipo policiaco, la encontramos desarrollada en la fracción 8a. de la citada Ley, que textualmente dice: "Proteger la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, haciendo perseguir a los malhechores, velando especialmente sobre el cumplimiento de Leyes de Policía, cuidando de que los Alcaldes y Regidores practiquen rondas frecuentes en las poblaciones y demás lugares de su comprensión, procurando la seguridad de los caminos, mesones y posadas públicas, haciendo vigilar toda clase de reuniones lícitas y mandando disolverlas las que fueren ilícitas conforme al Código Penal".

La aludida obligación de Alcaldes y Regidores está contemplada en el Art. 148 numeral 4o. que dice: "Cuidar de la Policía y disponer de las rondas nocturnas de la población por medio de los Regidores, Síndicos, Auxiliares y Fuerza urbana y aún por la fuerza Armada cuando fuere necesario".

SECCION 2a.

De los Jefes de Distrito

Art. 6o.- Al Jefe de Distrito corresponde la vigilancia

bre todos los Alcaldes, Inspectores y demás subalternos de su comprensión, en los términos que se expresa en la presente ley:

SECCION 3a.

De los Alcaldes

Art. 7o.- Los Alcaldes de los pueblos además de cumplir personalmente con todos los deberes que le imponen las leyes de policía, harán que los Alcaldes de Barrio, Comisionados de Cantón y Guardias Civiles, cumplan con las obligaciones que les conciernan.

SECCION 5a.

De los Alcaldes de Barrio

Art. 19.- Los Alcaldes de Barrio, que serán los auxiliares de los Alcaldes de los pueblos, y nombrados por éstos, les prestarán toda clase de ayuda en el cumplimiento de sus obligaciones perseguirán a los vagos, ebrios, tahures y toda clase de malhechores, dando cuenta de ellos a las autoridades locales para que se les juzgue y castigue.

Recibirán instrucciones verbales o escritas de dichas autoridades para el debido cumplimiento de las leyes de Policía y demás de su competencia.

Para la persecución actual de los delincuentes podrán allanar la jurisdicción de otros Alcaldes de Barrio."

SECCION 6a.



De los Comisionados de Cantón y sus Alguaciles

Art. 24.- Los Alcaldes de los pueblos para el mejor cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, dividirán su comprensión rural en diferentes cantones y en cada uno de ellos habrá un comisionado nombrado por los mismos Alcaldes, que podrá ser removido a su juicio prudencial.

SECCION 7a.

CAPITULO I

Art. 38.- Además de los funcionarios encargados por las disposiciones anteriores, de cumplir con la presente ley, en las poblaciones donde fuere necesario, la municipalidad debe organizar con el mismo objeto un cuerpo especial que se denominará "Policía Urbana".

Todas estas autoridades de conformidad con el Art. 67 I pueden detener a una persona que se sepa o haya denuncia que ha cometido algún delito de los que dan lugar a proceder de oficio, o que se ha fugado de la cárcel, con cargo de remitir al detenido ante su Juez competente en el término de veinticuatro horas, informándole sobre los motivos de su detención. Este tipo de detención es conocido en doctrina por "detención administrativa".

La actividad policiaca la ejercen en las ciudades más importantes, tanto la policía Municipal, como la Policía Nacional y, en las ciudades menores también interviene la Guardia Nacional.

La Policía rural la ejercen las alcaldías por medio de los Comisionados y alguaciles, quienes tienen por o

bligación ejercer rondas nocturnas y dominicales, en prevención de los delitos.

Los alcaldes ejercen otro tipo de policía en lo rural por medio del conocido "pronto y eficaz auxilio" contra los intrusos o usurpadores de predios rústicos. Facultad comprendida en el Art. 38 de la Ley Agraria que textualmente dice: "La inscripción hecha conforme el Art. 32 o la presentación del título original inscrito en el Registro de la Propiedad Raíz da derecho al dueño del predio rústico, en caso de perturbación, despojo o usurpación, por cualquier colindante particular, para pedir al Alcalde un pronto y eficaz auxilio, quien está en el deber de dárselo inmediatamente hasta dejarlo en quietá y pacífica posesión.

Esta atribución indudablemente es de una gran importancia desde luego que mediante ella, se garantiza en un grado más la propiedad y es un procedimiento breve que sin los tropiezos que engendra un juicio civil, da la inmediata protección que se pretende deben cumplir los entes públicos.

La actividad policíaca de los municipios, no se encuentra constreñida como hemos visto únicamente a perseguir malhechores, sino a dar protección y seguridad a los vecinos.

Es tan variada que comprende todo tipo de actividad que va desde perseguir la prostitución hasta dirigir el tránsito.

La Ley de Policía fija la competencia para el conocimiento y castigo de las infracciones a esa Ley, en el Art. 342 que dice: "Los Jueces de Paz, a prevención con los Alcaldes, conocerán de todas las faltas comprendidas

en el presente Libro, siempre que fueren cometidas dentro de los límites de su jurisdicción; pero en los casos en que se mande a proceder gubernativamente, el conocimiento es privativo de los Alcaldes.

En las poblaciones donde las necesidades lo exijan, se establecerán Juzgados Especiales de Policía que conozcan de las faltas de policía a prevención con las autoridades a que se refiere el inciso anterior. En la Capital de la República corresponde el nombramiento de Juez y secretario al Poder Ejecutivo y en las demás poblaciones a la Corporación Municipal".

El procedimiento gubernativo de que habla el artículo transcrito está señalado en el Art. 42 de la Ley Única del Régimen Político, el cual reza: "Cuando la ley orden el procedimiento gubernativo en asuntos civiles y no haya establecido trámites especiales, la autoridad respectiva adquirirá su convencimiento por cualquiera de los medios establecidos en el Código de Procedimientos, dando audiencia a la parte interesada por el término que juzgue conveniente; recibirá sus pruebas dentro de tercero día, si lo pudiere, más el término de la distancia y resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes".

#### SALUBRIDAD

El Código de Sanidad establece en el Art. 5; "Se tendrán como auxiliares de la Administración Sanitaria en toda la República:

II Las Corporaciones Municipales, y especialmente los Alcaldes".

En la Ley de Policía, existe un capítulo especial destinado a la Salubridad, pero casi todas las funciones que en él se asignan al Alcalde han pasado a ser materia legislada especialmente para la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarrillados, organismo descentralizado que vino a restarle una gran cantidad de fondos indispensables para la subsistencia de algunos Municipios.

Ha quedado reservado a la Municipalidad el servicio de aseo, que se presta así: recolección de basura (Tren de Aseo), barrido de calles y saneamiento básico, que consiste en limpieza de barrancos arenales y solares baldíos. (En la ciudad de San Salvador).

El actual servicio de recolección de basura en la ciudad de San Salvador, se hacía mediante concesión otorgada a una empresa privada. Es de hacer notar que existe un derroche de ingresos para la Municipalidad, al no tratar estos residuos y obtener un abono orgánico de mucha demanda.

Las municipalidades, en el ejercicio de la potestad sanitaria tiene una competencia limitada, pues casi todas las funciones le han sido asignadas a la Dirección General de Salud. Todavía existe vigente el Decreto No. 34 de la Asamblea Nacional Legislativa de fecha 10. de abril de 1936 en cuyo Art. 10. se establece: "Toda Municipalidad deberá consignar en su respectivo presupuesto, como minimun un cinco por ciento de sus ingresos, que se invertirá únicamente en obras, trabajos, campañas de higienización y saneamiento en general, sueldos de personales de emergencias, medicinas, útiles, muebles y demás medios que según los casos se requieran, y especialmente en los que

contempla el Art. 4o. de este Decreto". Para la inversión de los fondos a que este Decreto se refiere, las Municipalidades deben pedir, previamente por medio del Gobernador autorización al Ministerio respectivo.

La Dirección General de Salud, es la encargada de la orientación y vigilancia inmediata de las actividades que se establecen en el citado Decreto.

La Ley del Ramo Municipal no legisla especialmente sobre la obligación municipal de recolectar la basura, ni la recíproca de los habitantes de la ciudad de entregarlas para que no se acumulen en los locales y constituyan un peligro para la salud. Es en la Ley de Policía en su Art. 194, en la que se dice que en todas las poblaciones de la República, deberá designarse por los respectivos Alcaldes uno o más lugares aparentes para los depósitos de inmundicias (Crematorio). Por lo anticuado de esta ley no dice que tales inmundicias deberán ser sometidas a un tratamiento adecuado para su higienización.

Proponemos a la Municipalidad de San Salvador por estar en ella ubicada la Capital de la República, dicte una ordenanza por la cual prescriba la higienización de la basura, depositos que le deban contener, las horas más apropiadas para su recolección, para que no permanezcan en la vía pública ofreciendo un feo espectáculo a propios y extraños y hasta podría ordenarse esta labor en horas nocturnas, cuando el tránsito es menos intenso.

ALUMBRADO PUBLICO

Esta atribución Municipal de suyo muy importante,

la encontramos regulada en una forma por demás incipiente en la Ley de Policía, la cual la establece en su Sección 22a. Esta Ley que ya no puede cumplir a satisfacción su cometido, puesto que para la fecha en que fue dictada, el país no había alcanzado el pujante desarrollo actual y San Salvador tampoco estaba como ahora a la altura de algunas de las más importantes ciudades del mundo, ya hace necesaria una nueva reglamentación proveída para todos los Municipios o que cada uno de ellos dicte la propia por medio de una ordenanza.

Dice el Art. 270 del citado cuerpo legal: "Las Municipalidades extenderán el alumbrado a las calles o puntos que crea convenientes en proporción a sus fondos". Esta disposición se complementa con el Art. 268, de la misma Ley, que dice: "Habrá alumbrado público en las plazas y principales calles de todas las ciudades de la República".

Tenemos entonces que las Municipalidades deben proceder a dotar a las poblaciones de un eficiente alumbrado público construyendo las obras necesarias o instalando las plantas para proveer de ese elemento, en caso de que no existieren empresas que se dediquen a ello. Para encausar esta actividad contamos con la Ley de Empresas Eléctricas Municipales y el Reglamento de la misma Ley. Este ordenamiento legal tiende a la creación de un fondo especial destinado exclusivamente para atender las necesidades de la empresa, cuando las municipalidades sean propietarias de plantas eléctricas que presten servicios de alumbrado, calefacción o fuerza eléctrica. Cabe hacer mención que en las urbanizaciones particulares y Oficiales no se estable-

ce el alumbrado público, haciendo cada vez más oneroso para las municipalidades la prestación de este tan importante servicio.

En la práctica, la mayor parte de las municipalidades, se limita únicamente a pagar las cuentas de los servicios de alumbrado, que al momento actual es de precio abusivo, totalmente atentatorio para la escasa economía nacional.

El Art. 21 de la Ley de Servicios Eléctricos, originalmente decía así: "Art. 21.- Las empresas eléctricas que prestan servicio a los gobiernos central y municipal estarán libres de pago de impuestos por postes y por líneas de transmisión en las vías públicas. En compensación, dichas empresas estarán obligadas a consignar en sus tarifas una rebaja de un cuarenta por ciento, por lo menos, en los precios de los servicios en relación con los precios fijados en las mismas tarifas para los particulares".

Podemos decir que algo daban en compensación por las servidumbres públicas que gozaban las empresas eléctricas, esto indudablemente se traducía en beneficio colectivo; debemos también considerar que, la rebaja se hacía por el consumo en el fluido que ellos producían en sus propias plantas y que el consumo municipal por alumbrado público era muy exiguo, porque las ciudades no habían obtenido el desarrollo actual.

El mencionado artículo fue modificado por Decreto Legislativo número 72 del 17 de junio de 1907, publicado en el Diario Oficial #136, tomo 122 de fecha 23 del mismo mes y año en cuyo "Considerandos" establece: "CONSIDERANDO" que los Arts. 21 y 22 del Decreto Legislativo de fe

cha treintiuno de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, publicado en el Diario Oficial del seis de Enero del año siguiente, ha dado lugar a interpretaciones contradictorias entre algunas municipalidades y los empresarios con quienes han contratado los servicios de alumbrado eléctrico; que en tal virtud, es conveniente redactar aquellos artículos con toda claridad, en consonancia con los fines que se tuvieron en mira al emitir el mencionado decreto. Quedó el Art. 21 redactado en esta forma: "Las empresas eléctricas que hayan obtenido concesión para fundarse o establecerse con el fin de funcionar prestando -- servicios de energía eléctrica al público y a las dependencias de los gobiernos central y municipal, y a la vez hayan obtenido exenciones de pago de impuestos u otras, seguirán rigiéndose en un todo conforme a dicha concesión por el plazo que en ella se ha fijado; pero las empresas eléctricas ya fundadas cuyas contratas se contraigan a -- prestación de servicios a los expresados gobierno central y municipal y a particulares estarán libres de pago - de impuestos por postes y por líneas de transmisión en -- las vías públicas, compensando tal beneficio y el que proviene del aprovechamiento de las aguas de uso público con la obligación de consignar en sus tarifas una rebaja de - un cuarenta por ciento, por lo menos en el precio de los servicios oficiales, con relación con el precio fijado - en las mismas tarifas para los particulares".

No vemos que "claridad" se le haya introducido al texto del artículo.

A este artículo se le adicionó un inciso por -- Decreto Legislativo No. 1446 de 9 Abril de 1954, publica-



do en el Diario Oficial No. 70, Tomo 163, de la misma fecha, que por su importancia vamos a copiar incluyendo el "considerando", dice: "Considerando: Que con el fin de obtener el máximo de rebaja posible de las tarifas de servicio eléctrico, es conveniente facultar al Poder Ejecutivo para eximir total o parcialmente, a las empresas distribuidoras de electricidad de la obligación de conceder el 40%, por lo menos de descuento instituido en favor de las dependencias de los Gobiernos Central y Municipal, siempre que se trate de la energía producida por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, sea que dicha distribución se lleve a cabo por el mencionado Organismo o por otras compañías." "El inciso agregado es el siguiente: "Sin embargo: cuando se trate de la energía eléctrica -- producida por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). El Poder Ejecutivo, en el Ramo de Economía podrá eximir, total o parcialmente a dicha Comisión o cualquiera compañía, que distribuya la energía de mérito, del descuento del 40% a que se refiere el inciso anterior, tomando en cuenta los costos de producción o de operación, el monto de las tarifas para el público y los demás elementos de juicio de que disponga. Cuando los afectados por dicha exención son las Municipalidades se oirá previamente al Ministerio del Interior".

Ahora las Municipalidades ya no gozan de esa rebaja en el precio de la energía eléctrica, siendo paradójico que al producir nuestro propio fluido paguemos precios más altos y las empresas distribuidoras de la energía, que venden más, sigan gozando de toda clase de servidumbres públicas, sin retribuir en nada ese uso.

Ya que tales empresas gozan de tan grandes regalías podrían las Municipalidades por lo menos exigir ductos subterráneos, contribuyendo al ornato de la ciudad el cual están obligadas a salvaguardar.

#### MATADEROS

Con el auge de la ganadería en el país y con el deseo de atraer inversionistas, últimamente se han dictado leyes de Fomento Agropecuario, por el cual se le ha pasado al Ministerio de Agricultura y Ganadería, la vigilancia de los Mataderos, quitándoles en esta forma una actividad tradicional de las Municipalidades. Por de pronto no se ha despojado a los Municipios del cuidado de los mataderos.

El matadero en los municipios es únicamente para estos una fuentes de entradas y se ha descuidado en una forma absoluta la cuestión de salubridad, dejando trabajar a los "matarifes" y "empresarios de destace" a su antojo, olvidando en su totalidad las normas mínimas de higiene.

Al contemplar en forma amplia este problema, deberá tomarse en consideración, que los funcionarios están obligados por mandato Constitucional a velar por la salud del pueblo y con esta mira dictarse una ley.

En la Capital, la Municipalidad opera el Rastro ubicado en terrenos del Municipio de Soyapango y este a su vez tiene en funcionamiento otro rastro, al igual tienen todos los Municipios aledaños como son: Ciudad Delgado, Mejicanos, San Marcos, Santo Tomás y Apopa.

Nos parece que por una ley se debería establecer la obligación para los Municipios vecinos, de trabajar sus carnes en el Rastro Municipal de San Salvador, que si bien su funcionamiento deja mucho que desear en lo higiénico, está en un plano superior a los demás, y con ello, se lograría vigorizar esta planta para inducir a aprovechar en forma racional los subproductos, que en la actualidad se desperdician.

#### MERCADOS

El art. 221 del Código de Sanidad establece:

"Los ayuntamientos tienen la obligación de establecer mercados en número y capacidad suficiente, a juicio de la Dirección General de Sanidad y a las necesidades de los Municipios, para el depósito y expendio exclusivo de los productos alimenticios de necesario consumo y bebidas que expresamente determinen los reglamentos".

Preceptua el Art. 226 del mismo Código: "Los mercados que sean propiedad municipal, quedan igualmente sujetos a las disposiciones del presente Código; así como a los demás que determinen los reglamentos".

Fácilmente puede apreciarse que no es exclusivo de las Alcaldías la explotación de mercados y es así como en la Capital operan mercados particulares, los cuales y aún los municipales están totalmente alejados de las normas más indispensables de higiene.

Existe una ley de Administración Nacional de Mercados vigente, que trata de darle vida a un organismo cuyos fines serán resolver este tan agudo problema. Problema

que se ha dejado crecer en forma desmedida por el temor que ha inspirado a los alcaldes ese gremio, al cual recurren en demanda de votos para sus campañas políticas.

La Municipalidad de San Salvador tiene un basto proyecto de mercados, el cual sería realidad si obtiene el préstamo necesario para la Construcción y vendría a resolver al parecer en forma definitiva la cuestión de mercados en la ciudad capital, que dicho sea de paso, se ha convertido en un gran mercado, en cualquier sitio encontramos núcleos de vendedoras ambulantes con sus productos alimenticios colocados en el suelo, todo a ciencia y paciencia de las autoridades edilicias y sanitarias.

Consideramos que al obtenerse el préstamo para la Construcción de centros de mercadeo se debería aprovechar la existencia de la mencionada ley para organizar en debida forma una saludable administración, aprovechando el estudio elaborado por la Municipalidad.

#### ACTIVIDAD NORMATIVA

Tócanos ahora esbozar una importante actividad de la Municipalidad, cual es la normativa.

Esta función expresa el llamado principio de legalidad y que consiste en que ningún órgano del Estado pueda tomar una determinación que no sea conforme a una disposición general anteriormente pronunciada.

Para don Gabino Fraga: "el principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funda cualquiera decisión individual tiene que ser una norma

de carácter abstracto e impersonal. Puede ser también tomada en su sentido formal, significándose entonces que, además de ser una ley desde el punto de vista material la norma que precede al acto individual, debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente en cargo de la formación de las leyes.

El principio de que ningún órgano del Estado puede de realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer una excepción a este principio fundamental".

Cuando el Concejo Municipal se reúne y toma decisiones que van a afectar al conglomerado. Surge la pregunta de que ¿Cuál es el fundamento para tomar esa decisión y cuál es la naturaleza de ella?

Las normas dictadas por el ayuntamiento pueden ser consideradas como leyes locales por reunir todos los elementos que le caracterizan, a saber: bilateralidad, generalidad, imperatividad y coercibilidad.

El primer elemento, en estas decisiones, lo encontramos fácilmente, siempre señalan el contenido de la conducta de un sujeto, considerada en relación con la de otro; el segundo elemento, se identifica de igual forma, procede por fijación de tipos, es decir, se refiere a una serie de casos y no a relaciones ni personas determinadas. Puede ser que este carácter no se advierta fácilmente por

ser como dijimos "locales", pero esto no es obice, por cuanto si bien su ámbito territorial es limitado, quedan sujetas a ellas todas las personas fijadas en el tipo; imperativas desde luego son, puesto que, imponen una obligación a todo un grupo determinado y la coercibilidad, la encontramos sin mucho análisis, porque, en caso de inobservancia es posible hacerlas valer mediante la fuerza. Existen sin lugar a dudas todos los elementos formales de la ley, pero no llegan a constituir verdaderas leyes, pues no han sido dictadas por el organismo constitucional al cual le es dado emitirlas.

Si no constituyen leyes estas decisiones, pero reúnen los elementos que las integran, aunque sean formalmente. Cómo debemos clasificarlas?

Para don Alcides Greca (6): "Cuando las ordenanzas contienen disposiciones generales y permanentes deben ser consideradas como reglamentos". Ya antes ha dicho: que son actos administrativos, revestidos del necesario "imperium".

La doctrina más aceptada es de que las normas municipales son reglamentos y toman el nombre de ordenanzas. Así lo considera nuestro ordenamiento legal, en efecto, el Art. 63 de la Ley del Ramo Municipal, dice: "Son facultades de las municipalidades:

5a. Expedir reglamentos locales de conformidad con las leyes.

7a. Conminar con multas hasta de cincuenta pesos, aplicables gubernativamente, en los reglamentos que dicte y que obtenga la aprobación del Poder Ejecutivo.

10a. Reglamentar la caza y la pesca.

Agrega el Art. 65.- "A las Municipalidades incumbe dictar ordenanzas o reglamentos locales a que se refiere el Código Civil. Estas ordenanzas o reglamentos se someterán a la aprobación del Poder Ejecutivo. Tienen íntima relación con esta disposición los Arts. 603, 604, 836, 847, 858 y 859 del Código Civil.

Por su parte el Art. 66, establece: "Las municipalidades sólo podrán dictar ordenanzas o reglamentos sobre materia objeto de administración local, y para que rijan en la jurisdicción.

Estas ordenanzas o reglamentos no prevalecerán contra lo dispuesto en las leyes ni sobre las resoluciones que en la materia dicte la autoridad superior.

Para Carlos García Oviedo: "el fundamento del reglamento y la potestad de dictarlo estriba en la imposibilidad de aplicar la ley por sí sola, dada su naturaleza de demasiado abstracta y sintética, por lo que se impone desenvolver sus preceptos adaptándolos a la realidad, que es lo que hace el reglamento. De esta suerte, ley y reglamento, son disposiciones generales, con esta diferencia: que la ley sienta el principio y el reglamento lo desenvuelve mediante detalle.

Agrega: "Mas el precepto no suele ser por sí aplicable; necesita de reglas que lo desarrollen. Esta es la obra del reglamento: desenvolver la norma general de la ley; y como esta labor es una labor técnica que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no hallándose, estos elementos en las asambleas legislativas donde predominan el principio popular, lógico es encomendarla al Poder Ejecutivo, compuesto de un personal especializado".

El maestro Fraga, define así el reglamento: "El reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo" y se adhiere a la teoría que considera el reglamento como un acto administrativo desde el punto de vista formal, pero desde el punto de vista material, lo identifica a la ley.

Por nuestra parte podemos definir las ordenanzas municipales así: disposiciones de carácter general expedidas por las Municipalidades sobre materias administrativas locales, aprobadas por el Poder Ejecutivo.

Pero tal vez hemos dado lugar a confusión; no todos los actos de las municipalidades pueden ser considerados como ordenanzas y por ello vamos a señalar que cuando la municipalidad, se pronuncia "sobre un negocio particular de su competencia" será un simple acuerdo tal como lo establece la fracción 4a. del citado Art. 63.

Es decir, lo que diferencia la ordenanza del simple acuerdo municipal es la particularidad de este último. Ejemplo, cuando la Municipalidad trata de adquirir un nuevo equipo de oficina, dicta un simple acuerdo. Recientemente ha sido emitida una ordenanza municipal sobre la colocación de rótulos, que sin duda afecta a todos los habitantes del Municipio de San Salvador.

De acuerdo con las normas legales transcritas resulta que las Municipalidades, únicamente pueden emitir reglamentos sobre materia administrativa local, los cuales para tener validez deberán ser aprobados por el Poder Eje-



cutivo.

En cuanto a la potestad disciplinaria, la ley les veda el derecho a las Municipalidades, de imponer multas que vayan más allá de cincuenta colones.

Por su propia naturaleza de reglamento la ordenanza guarda con respecto a la ley subordinación, tiene que conformarse a sus preceptos, pues jamás podría cumplir su cometido si para hacer práctica la ejecución de la ley, en vez de amoldarse a sus disposiciones, las contrariara.

#### PLANIFICACION

En cualquier época, en todos los períodos de la humanidad y especialmente en nuestros tiempos surgen términos nuevos, o vocablos antiguos con nueva significación, que se imponen al igual que la moda con fuerza avasalladora.

Paul A. Samuelson, en su obra Curso de Economía Moderna (7) dice: "Especialmente en las ciencias sociales hemos de estar alerta en la cuestión de la tiranía de las palabras, pues el mundo está ya bastante enreversado sin necesidad de añadir nuevas confusiones y ambigüedades debidas a que una misma cosa sea designada sin motivo con dos nombres diferentes, o a que la misma palabra se aplique a fenómenos completamente distintos."

Con el término planificación ha ocurrido ese fenómeno, se ha impuesto con tremendo empuje y es así como exponentes de las tendencias más variadas aluden a la necesidad de que se introduzcan en el sistema económico, la planificación.

planificación.

Para Gunnar Myrdal en su libro Estado del Futuro (8) "La frase economía planificada" contiene desde luego una clara tautología ya que la palabra "economía" por sí sola implica la aplicación de medios disponibles a la consecución de un fin o de una meta. Añadir la palabra "planificación" para indicar que ésta coordinación de actividades tiene un propósito, no tiene sentido; por lo menos, no es un buen uso de ella".

Pero no podemos dejar de sentir la importancia que juega la planificación como instrumento indispensable para integrar armónicamente las reformas exigidas por un plan de desarrollo social y económico.

La planificación ha sido resistida tenazmente por algunos sectores, porque han creído ver en ella un instrumento antidemocrático, afortunadamente ya son pocos los que llenos de prejuicios sobre una economía liberal, se dejan arrastrar por ese plan de oposición; talvez por no haber visto como la intervención del Estado ha venido en frecuente aumento y a ritmo cada vez más rápido. Constantemente se toman nuevas medidas para servir a fines limitados y pasajeros, para proteger intereses especiales o con frecuencia para hacer frente a una necesidad apremiante. Afortunadamente, se ha formado la clara conciencia que en nuestro país no se repetirá el modelo histórico basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, que permitió a otras naciones desprenderse del estancamiento y avanzar por el camino del desarrollo y el bienestar creciente de los pueblos.

La experiencia ha sido costosa y hasta desalenta

dora, pero el camino recorrido ha permitido constatar la complejidad, diversidad y estrecha inter-relación que existe entre las distintas decisiones económicas y lo que es más importante, ha llevado al convencimiento de la necesidad de tomar éstas determinaciones en forma coherente y simultánea.

Para que exista un plan en el sentido usual de la palabra no basta que los objetos estén fijados coherentemente; es necesario que éste conjunto sea normativo y que existe algún aparato de ejecución.

Inicialmente se tiene una aspiración, una meta potencial. No se quiere decir que exista un sinnúmero de necesidades inconexas porque toda cultura tiene prioridades por lo menos latentes. Pero estas metas definidas son demasiado vagas para constituir un material de decisión. Así para el caso, cuando vemos que el área citadina se congestiona, el volumen del tránsito se hace intenso, el número de hechos antisociales aumenta y sabemos que es preciso tomar medidas para combatirlos; las enfermedades contagiosas pueden esparcirse más rápidamente y que hay que tomar medidas para impedirlo. No es posible hablar de metas en el sentido propio de la palabra, si quien las persigue no puede cumplir con estos requisitos. Seguir el camino apropiado hacia la determinación de las metas, es el fin de todo planificador.

El planificador debe tomar en cuenta que uno de sus recursos quizás el más escaso es el tiempo y debe proyectar en él la investigación de sus medios y su función racional con respecto a las metas; surge así un nuevo factor; la urgencia. De este modo, es posible asignar priori-

dades.

En la escala de urgencia, debemos dar prioridad a las necesidades vitales. Si no se tiene que comer no se pueden satisfacer ninguna otra necesidad. Las necesidades fundamentales del hombre, se inician con la alimentación, siguen con la salud corporal y continúan con la educación fundamental. Valores todos que están protegidos en nuestra Constitución Política.

Las necesidades mínimas son seguramente las determinantes del actuar económico.

En la elección de metas es donde estriba la agudeza del planificador.

Para hablar de planificación debemos necesariamente comprender que es necesario un cambio. Cambio en lo político, en lo fiscal, en lo administrativo, etc.

#### REFORMAS POLITICAS

Por régimen político debemos entender según Gabriel Amunátegui: (9) "el conjunto de instituciones y normas que regulan las relaciones entre los gobernados y los gobernantes". Aunque nuestra Constitución indica la existencia de una democracia, no basta eso para que el régimen político tenga las características de democrático. Dista mucho de ser igual a los países más avanzados.

En nuestro medio el régimen político está dirigido y controlado por grupos que, de un modo u otro, no necesitan del desarrollo, tomada esta expresión en el sentido amplio o sea como proceso de transformación económica y de mutación social. Estos grupos por ser los favorecidos no

están interesados en el cambio, por el contrario, son un freno en el avance popular, dictan las normas jurídicas con coacción y legalidad aparente, que les permite consolidar el sistema e impedir, retrazar o deformar el cambio social en su propio beneficio; son los que dan las leyes electorales que les permite continuar indefinidamente en el poder.

Sin que medie un cambio en el sistema político que desplace el poder de manos de la minoría que hoy lo ejercen y permita influir más decididamente al pueblo, que necesita de mejoramiento en su nivel de vida y de cambio en todo el sistema, es imposible que se produzcan o prosperen medidas que signifiquen un crecimiento económico de interés colectivo, posibilidades de educación y una distribución más equitativa del ingreso.

#### REFORMA ADMINISTRATIVA

El objeto de una reforma administrativa debería ser alcanzar una ordenación más racional de los organismos públicos, eliminando la duplicación de funciones y definiendo claramente las tareas, las responsabilidades y atribuciones de cada uno de ellos.

Es un hecho incuestionable que existe un desajuste entre los fines y las necesidades del Estado y el sistema de las organizaciones públicas encargadas de cumplirlas. Para nadie es un misterio que en nuestro país la administración ha crecido por un proceso de agregación, en que a medida que se hacían sentir las necesidades se creaban los organismos adicionales o se ampliaban las facultades de

los existentes, sin una visión de conjunto que hubiera permitido una limitación clara de funciones y responsabilidades. De ahí la tendencia a la proliferación de organismos con conflictos institucionales, duplicación de funciones, desperdicios de recursos humanos y materiales y una total ausencia de la coordinación en la acción.

El ideal será hacer de la administración un instrumento eficaz del proceso de desarrollo. La magnitud de la tarea queda en evidencia si se considera la situación actual y se tiene en cuenta que sólo en época muy reciente se ha ido clarificando la naturaleza de ese proceso y el contenido de la política para acelerarlo.

El país se enfrenta en esta materia, a una situación especialmente difícil. En efecto, por una parte recae en el Estado una mayor cuota de responsabilidad con urgencia desmedida en el campo de ejecución. Por otro lado, existen limitaciones mayores en cuanto a disponibilidades en los recursos, niveles educacionales y adelanto técnico, y por el hecho de vivir en condiciones de cambio social profundo y de ritmo acelerado se hacen difíciles las relaciones entre los distintos grupos de la comunidad, factor que afecta también, inevitablemente, el funcionamiento administrativo.

Cuando estudiemos las reformas que requiere la administración es necesario tener presente los enunciados. En consecuencia deberán precisarse las funciones específicas de cada ente público para integrarlas a un proceso total que de por resultado la renovación.

Tenemos ya una clara conciencia de que el Estado sólo podrá cumplir eficientemente con todas sus tareas, a-

signando los escasos recursos disponibles a los fines de mayor urgencia mediante el uso de la planificación, definida ésta como un proceso continuo de formulación, ejecución, evolución y revisión de planes integrados al desarrollo social y económico.

La reforma implica adaptar la organización a las necesidades de una política activa de desarrollo económico y social.

Existe en el país un organismo planificador dependiente del Poder Ejecutivo y en la Alcaldía Municipal de San Salvador, existe otro, colocado entre el Concejo Municipal y el Alcalde.

Hay una opinión favorable a la existencia de un órgano central de programación, su problema radica únicamente en su ubicación en la jerarquía administrativa y como debe coordinarse con los demás organismos de la administración.

Para empezar tenemos ya dos organismos de planificación: uno municipal y el otro estatal. Desde luego que ya se ven dos direcciones y como anteriormente lo dijimos, en los medios estriba el problema político, resultaría que tratando de encontrar una solución a la duplicidad de funciones, estamos volviendo a ella. Se podrá argumentar que por ser dos gobiernos, el uno Central y el otro local, ambos deben tener un organismo programador, pero esto no es así pues si lo aceptáramos, llegaríamos a conclusiones absurdas, como tener organismos planificadores en todo Municipio, provocando tal orden de cosas un caos tremendo. Pero como resolver el problema político que plantea tener en las riendas del Estado, un partido político antagónico al

partido que actualmente está en el gobierno municipal? Este problema se dirime fácilmente si pensamos en que todos somos salvadoreños y que los partidos políticos únicamente son el reflejo del sentir y pensar de la comunidad y que por consiguiente, están empeñados en alcanzar metas comunes.

Sin embargo este ideal no lo podemos obtener fácilmente, pensando únicamente como salvadoreños, pues son tan diferentes los objetivos que pretenden alcanzar ambos partidos que hacen más profundas las diferencias.

Para lograrlo creemos si, que es posible que ambos organismos planificadores, coordinen sus actividades, sin deponer sus miras políticas, tomando problemas de gran envergadura que se pueden desarrollar en la ciudad de San Salvador.

Consideramos que la idea planteada por el Dr. Fidel Chávez, (10) en su tesis profesional, de crear una dirección de planificación intermunicipal se podría perfectamente llevar a cabo, pero a mi juicio, con el agregado de que en ella participen todos los municipios de la República, incluyendo San Salvador, el cual desde luego por su importancia sería el rector de la planificación municipal. Esta idea no consideramos atente contra la autonomía Municipal, puesto que este organismo no dictaría medidas de obligatorio acatamiento, sino que recomendaciones que cada Municipalidad podría desarrollar a su conveniencia.

Se nos presenta así el problema de la designación y funcionamiento del organismo.

No consideramos que deba ser un concejo de planificación integrado por "notables". La formulación de un



plan exige estudios e investigaciones complejos y variados, cuya realización requiere la dedicación a tiempo integral de un número considerable de técnicos. Este grupo debe ser dirigido por un jefe investido de suficiente autoridad y responsabilidad, lo cual hace inclinarnos por una dirección unipersonal.

No obstante como hemos dicho esta dirección debe ser netamente asesora, limitarse únicamente a la formulación de los planes, la evaluación de los resultados obtenidos y revisión de los objetivos tomando en consideración la experiencia anterior.

No estamos de acuerdo con el citado Dr. Chávez, en lo que se refiere de que sea dependencia o parte de la Financiera Municipal, por ser muy diferente la naturaleza de ésta con el organismo planteado.

#### PROGRAMA MUNICIPAL

Definir la realidad para cada comunidad es la primera tarea que debe cumplir, desde luego que un gobierno edilicio existe para dar servicios a los habitantes de la ciudad y para regular ciertas de sus actividades para el bien común. Lo anterior significa realizar un análisis histórico que permita apreciar la evolución experimentada por los diversos factores del sistema, en términos cualitativos y cuantitativos y tomar las decisiones más importantes del gobierno, que no pueden ser otras que aquellas que determinen que servicios se prestarán y en que medida. Estudios que podrán ser tanto más completos, cuanto más desarrolladas se encuentren las estadísticas, y constituyen al mismo tiempo

po un verdadero muestrario de necesidades, al precisar claramente algunos indicadores del nivel de vida, como son el ingreso nacional, la escolaridad, el número de habitantes de la ciudad, las condiciones de salud, desarrollo físico, etc.

Se requiere también hacer un inventario de los recursos efectivos o potencialmente disponibles y del grado y forma de su utilización en el presente. Los antecedentes pertinentes se refieren tanto a los recursos naturales como al capital y al factor humano, precisando éste en términos de volumen y de características de la población.

El conocimiento de las tendencias del pasado y las condiciones del presente permite realizar un cuadro de la situación y además, pronósticar la evolución futura, incluyendo en ellos toda clase de intangibles y comparaciones.

En la ciudad de San Salvador, donde por primera vez en lo Municipal se ha adoptado el sistema de programa, no se había intentado nunca evaluar un sistema de programas de servicios, sino que simplemente se había seguido el patrón existente, porque hacer un estudio completo y verdaderamente básico del programa de servicios, es difícil.

Elegir los medios destinados a asegurar el cumplimiento de las metas implica, en primer término, usar los recursos disponibles con la mayor eficiencia. En definitiva, la planificación es necesaria a causa de la escasez de los recursos, por lo que cobra vigencia especial la necesidad de una utilización más plena y eficiente de los mismos, y de fijar prioridades claras para su asignación a las distintas funciones que cumplir. Un plan amplio indicará

que cosas son necesarias, la importancia relativa de las variaciones y la localización, carácter y escala de lo que ha de hacerse para satisfacer las diferentes necesidades.

Se debe tener presente que el Municipio para llevar a cabo sus programas requiere un determinado volumen de recursos financieros, que deberá obtener en gran medida por la vía tributaria, y pueden serle negados por la decisión de los mecanismos políticos.

Para la formulación del plan, entre los instrumentos con que cuenta la Municipalidad, reviste especial importancia el Presupuesto anual, que debe ser a la vez el mecanismo de operación del plan, o sea el instrumento mediante el cual el programa se convierte en acción. Por otra parte las informaciones deducidas de la ejecución del presupuesto y los demás antecedentes y estadísticas suministradas por los encargados, constituyen el material básico para la formulación de los planes. Es fácil comprender que el funcionamiento eficaz de la administración es condición esencial para el éxito del proceso de planificación.

C A P I T U L O    I I I

I N G R E S O S    M U N I C I P A L E S

T A R I F A   D E    A R B I T R I O S

### ACTIVIDAD FINANCIERA

Don Ernesto Flores Zavala, en su gran obra "Finanzas Públicas Mexicanas", dice:

"Por el hecho de la vida del hombre en colecti-

vidad nacen ciertas necesidades que por tener caracteres propios que lo distinguen de aquellos que tiene el hombre considerado aisladamente, llamaremos necesidades colectivas, oponiéndolas así a las necesidades individuales. Podemos definir la necesidad individual como aquella que tiene el hombre aún viviendo aisladamente y necesidad colectiva a aquella que nace o se agrava como consecuencia de la convivencia con otros hombres. Las necesidades colectivas pueden ser satisfechas en ocasiones por la actividad particular actuando libremente, pero en la mayor parte de casos ocurre que no interesa a la iniciativa privada la satisfacción de esas necesidades, o bien que interesándole no le resulta costeable, o bien, por último porque es más conveniente para la colectividad que esa necesidad sea satisfecha por la libre actividad privada y entonces se encomienda su satisfacción a los organismos públicos, dando así nacimiento a los servicios públicos que constituyen la parte más importante de las atribuciones del Estado".

"El servicio público, dice Carlos García Oviedo (Derecho Administrativo, pág. 94), es una ordenación de elementos y actividades para un fin; el fin es la satisfacción de una necesidad pública aunque haya necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen del servicio privado; el servicio público implica la acción de una personalidad pública aunque no siempre sean las perso

nas administrativas las que asuman esta empresa; da lugar a una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial distinto, por tanto, del régimen jurídico general de los servicios privados.

El ente público puede prestar los servicios directamente, o por medio de un organismo descentralizado (Universidad), o por medio de particulares "concesionarios".

Para los fines de nuestro estudio únicamente tratamos de los servicios públicos que se prestan directamente por el Municipio.

Las causas que García Oviedo señala para organizar los servicios públicos son:

1a. La necesidad de la continuidad en la satisfacción del interés social a que debe proveerse por medio de la Empresa.

2a. La uniformidad o sea que las necesidades sociales deben ser satisfechas con criterio armónico para que la mayoría del conglomerado participe de sus ventajas.

3a. Dar garantía al ciudadano de que el servicio funcionará de acuerdo con su propia naturaleza y rindiendo utilidad.

4a. Evitar que el servicio público sea fuente de explotación.

5a. Garantizar que el servicio se prestará en condiciones de igualdad para todos los usuarios, salvo la existencia de algunas categorías especiales.

6a. Procurar la mayor comodidad en la prestación del servicio.

La actividad municipal concentrada en la prestación de los servicios públicos, no es la única, pero si

muy importante y se ha visto aumentada debido a las causas que se enuncian a continuación.

a) Aumento de las necesidades colectivas, como aumento del conglomerado social.

b) Acrecentamiento de estas mismas necesidades, que ya no pueden ser satisfechas en la misma medida que anteriormente.

c) Incremento de las atribuciones de la Municipalidad.

d) Intervención directa del Municipio en actividades reservadas a la empresa privada.

El sostenimiento de la organización y funcionamiento de los servicios públicos, implica necesariamente una actividad específica, que tratará de satisfacer los gastos procurándose los recursos pecuniarios indispensables, lo cual constituye la actividad financiera.

Griziotti, en su obra "Principios de Ciencia de las Finanzas", define la actividad financiera como: "El conjunto de medios preordenados por el Estado para sus finanzas". Hace distinción entre las Finanzas Fiscales y Extra Fiscales. Las primeras agregan, persiguen la satisfacción de los fines públicos indirectamente, porque consisten en la actividad de procurarse los recursos con los cuales se efectúan los gastos que cumplen esos fines. Ejemplo: los impuestos a los almacenes. Las segundas persiguen la satisfacción de los fines públicos directamente ya que consisten: en la orden de pagar tributos con la finalidad de tornar menos conveniente . . . o prácticamente imposible la actividad alcanzada, o en la exención de tributos, para que sea más conveniente . . . la actividad. De este último

tipo son los impuestos por acera y solares sin construcción. Las finanzas extra fiscales no traen ninguna recaudación y por ello dice el citado profesor de la Universidad de Pavia, que están en perfecta autonomía con la función fiscal.

Han sido expuestas dos teorías con sus propias soluciones: una que admite fines diversos a la producción de renta y otra, que se preocupa para lograr fines distintos.

A nuestro criterio, la actividad financiera municipal no consiste solamente en allegarse los fondos necesarios para su subsistencia, sino que en la forma como han de ser distribuídos estos recursos.

Podemos decir que la actividad financiera es la acción que desarrolla el Municipio con el fin de obtener los medios necesarios, para atender las necesidades colectivas y en general para satisfacer su propia existencia.

La actividad financiera podemos sintetizarla, en tres momentos, según dice Manuel de Juano en su obra "Curso de Finanzas y Derecho Tributario".

El primero es referente a la adquisición de los medios, que implica el estudio y análisis de las condiciones como el Municipio puede obtener de los particulares la riqueza que necesita.

El segundo atañe a la administración de estos recursos.

El tercero constituye la inversión de los recursos, o sea el gasto público, este corresponde al programa trazado por el Municipio, según su presupuesto de gastos.

### I N G R E S O S

Todo plan que afecta a los servicios públicos,



necesita reducirse a dinero y balancearse con los planes correspondientes para obtener los ingresos requeridos.

El Art. 104 de la Constitución Política vigente establece: "Los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado, ni emplearse sino en servicio de los Municipios.

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

La Ley del Rango Municipal, en el Título VI trata de las rentas municipales y dice en su Art. 78: Forman las rentas municipales:

1o.- Los propios o sean los frutos civiles de los bienes raíces, que cada Municipalidad puede conservar, según lo establecido por el Código Civil.

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

3o.- El producto de las multas impuestas en virtud de la presente ley o que por otras leyes estén destinadas a los fondos municipales y a las que se impongan por infracciones a los reglamentos de policía y ordenanzas locales; y las cantidades que el Gobierno destine en beneficio de las Municipalidades."

Otro tipo de rentas de las Municipalidades provienen de las cuotas voluntarias, estas se encuentran establecidas en el Art. 86 de la citada Ley, el cual textualmente dice: "Las Municipalidades pueden acordar suscripciones

voluntarias para la realización de obras de interés común de necesidad pública, siempre que los fondos municipales no sean suficientes para sufragar los gastos, determinando el máximo de la suscripción total. En caso de no poderse realizar la obra, la municipalidad está en la obligación de devolver su cuota a los contribuyentes." Un tercer tipo de ingreso lo encontramos en los empréstitos que la Municipalidad puede contratar, facultad señalada en el Art. 88 de la misma ley, el cual dice: "Las Municipalidades pueden contratar empréstitos voluntarios para obras de seguridad, salubridad, etc. determinando las condiciones de su contratación y designando el fondo para el pago. (De ellos trataremos especialmente).

Para estos acuerdos se requiere el voto conforme de los dos tercios de los municipales en ejercicio y la aprobación del Poder Ejecutivo".

Los subsidios que el Estado suministra a las Municipalidades constituyen parte de sus rentas (final del # 3 del Art. 78). Son estos ingresos los más importantes de los Municipios en los cuales la actividad económica es muy poca.

No vemos en esta enumeración las donaciones que reciben algunas veces las municipalidades, casi siempre afectas a un fin señalado por el donante y del cual únicamente son ejecutores.

El orden que seguiremos para el estudio de los ingresos es el señalado en el Art. 78 de la mencionada Ley

### B I E N E S P R O P I O S

En el Art. 140 de la Constitución Política vigen

te encontramos una limitación de las facultades administrativas municipales. Dice textualmente la norma: "Ninguna Corporación o Fundación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su denominación u objeto tendrá capacidad legal para conservar en propiedad o administrar bienes raíces, con excepción de los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Los bienes raíces que pueden usufructar las municipalidades son aquellos destinados inmediata y directamente a su servicio. Esta limitación desde luego nos parece absurda, pues los entes públicos como las alcaldías pueden adquirir bienes para aumentar su patrimonio, que les produzcan rentas para la satisfacción de sus propias necesidades, o con fines puramente sociales, como participación en programas para dotar a los empleados municipales de vivienda propia.

Estos bienes propios la Municipalidad puede obtenerlos para incrementar su patrimonio, o sea que, son bienes que quedarán en el dominio municipal, tales como adquisición de un terreno para establecer un centro comunal y también adquirir bienes para cumplir sus fines, pasando dichos bienes al uso público, como cuando adquiere un terreno para ampliar o construir una calle o un parque.

Las adquisiciones de bienes raíces pueden hacerse por los siguientes medios: a) por compra, que es la forma más usual; b) por expropiación; c) por permuta, en los casos contemplados por la ley (Art. 89 inc. 3o. Ley del Ramo Municipal) y d) a título gratuito.

COMPRAS DE BIENES RAICES.- Las compras de terrenos para servicios municipales o apertura de calles o ensanche de

poblaciones, serán iniciadas por las respectivas municipalidades, quienes someterán el correspondiente proyecto a la consideración del Poder Ejecutivo para que, tomando en cuenta la necesidad, utilidad e importancia de la obra y estado económico de la Municipalidad interesada y previo valúo de peritos nombrados por el Ministerio del Interior autorice o desautorice la operación proyectada, tal es el tenor del inciso 8o. del Art. 91 de la Ley del Ramo Municipal.

La citada disposición señalada que los bienes raíces que pueden adquirir las Municipalidades son los necesarios a sus fines, en consonancia con la norma constitucional antes relacionada, y el proyecto deberá ser sometido a consideración del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior). Para ser autorizado el proyecto se deberá tomar en cuenta la necesidad, utilidad e importancia de la obra y estado económico de la municipalidad, todo lo cual consideramos una limitación en la autonomía, desde luego que es ésta la única que está en posibilidades de conocer la necesidad, utilidad e importancia de la obra.

Además de las anteriores limitaciones el citado Ministerio nombra peritos para el valúo del inmueble, lo que nos parece no es el método más indicado, pues hay otros organismos con personal más versado en materia de tasación, que bien podrían ser los llamados a ello, sin embargo el justiprecio es necesario.

La omisión de cualquiera de los requisitos mencionados en el citado precepto, hace nula la contrata. Nulidad que a nuestro juicio es absoluta. Art. 1318 inc. 3o. del Código Civil. Art. 91 Ley del Ramo Municipal.

FRUTOS.- Los frutos provenientes de los bienes propios constituyen rentas y por ende ingresan en el Fondo Municipal, pero la disposición objeto de este comentario a nuestro juicio no es muy clara confunde los frutos naturales con los frutos civiles. Dice así en lo pertinente: "Los propios o sean los frutos civiles de los bienes raíces".

Colin y Capitán en su obra "Derecho Civil" (pág. 719 Editorial Reus Madrid 1923), dicen: "Respecto a los frutos hemos visto que diferencia existe entre los frutos naturales (a los que hay que asimilar los frutos industriales), productos periódicos obtenidos, recogidos directamente de la cosa, y los frutos civiles, o ingresos en metálico, que la cosa produce indirectamente, gracias a la prestación pecuniaria entregada por aquél a que ha sido concedido el uso o su explotación". Las diferencias que alude el párrafo transcrito las encontramos en la pág. 557 de la citada obra que textualmente dice: "Se entiende por frutos lo que la cosa produce periódicamente, sin alteración ni disminución sensible de su substancia: Fructus sunt quae nasci et rennasci solent".

Los frutos, a su vez, se subdividen. Se distinguen los frutos naturales, los frutos industriales y los frutos civiles (Arts. 624, 625 y 628 del Código Civil Salvadoreño,)

"Los frutos naturales son los que la cosa produce espontáneamente y sin el trabajo del hombre, como los cereales, las legumbres, etc. Por lo demás no existe ningún interés en la distinción entre los frutos naturales y los frutos industriales"

Los frutos civiles son las cantidades de dinero

que no proceden directamente de la cosa misma, sino que resultan de la productividad, porque son debidas por terceros en representación del disfrute de la cosa que le ha concedido el propietario. Son los alquileres de las casas y de las tierras, el canon debido por las concesiones de una mina, el interés de los capitales dados a préstamo, etc.

Para Alessandri Rodríguez y Somarriva Undurraga en su obra "Curso de Derecho Civil, pág. 287 Editorial Nascimento Santiago de Chile 1957. "Los frutos naturales comprenden, pues, a los naturales propiamente tales (o sean los espontáneamente producidos por la cosa) y los frutos industriales (es decir los que produce una cosa con la ayuda de la industria humana, como el vino)". "Frutos Civiles son las utilidades o rendimientos que se obtienen de una cosa como equivalente del uso o goce que de ella se proporciona un tercero merced a una relación jurídica. Los frutos civiles representan para el propietario el derecho de goce de la cosa porque representan los frutos que él había obtenido si hubiera explotado personalmente esa cosa; de manera que los frutos civiles no son producidos por la cosa misma, no salen de la cosa, sino que son producidos con ocasión de la cosa. Ejemplo típico de frutos civiles son los precios o rentas de los arrendamientos".

Los frutos provenientes de los bienes, raíces, según lo dicho anteriormente, pueden ser naturales, industriales y civiles. Los tres tipos de frutos considerados quedan comprendidos en la disposición y por ello debió haber sido más clara, y sugerimos hacer la siguiente enmienda: agregar la frase "naturales". La Municipalidad, puede obtener lucro de sus bienes, dándolos en arrendamiento. Sí

ven para confirmar este criterio, las disposiciones que transcribimos a continuación.

"Art. 85.- A la Municipalidad, como encargadas de la administración superior de sus bienes, le corresponde.

10. Prescribir las reglas a que debe sujetarse la administración de los bienes municipales y determinar las condiciones para la enajenación y arriendo de las propiedades raíces conforme lo establecido en el Código Civil.

Art. 145.- Las Municipalidades enviarán, en la primera quincena de enero de cada año a la Gobernación del Departamento y a la Contaduría Municipal, un cuadro de todos los bienes raíces que les pertenezcan, con especificación de la cantidad que produzcan".

El arriendo de los bienes inmuebles se hace por acuerdo de la Municipalidad, especificando el canon y plazo.

EXPROPIACION. - No cuentan las municipalidades con una ley especial de expropiación, deben aplicar las reglas generales.

El Art. 138 de la Constitución Política vigente establece:

"La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa. Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba

reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años.

Se podrá nacionalizar, sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos.

Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescriptibles".

Conforme al citado precepto, las municipalidades pueden recurrir a la vía de expropiación para adquirir bienes que se incorporen al dominio municipal, cuando no hayan podido adquirirlos por arreglos contractuales con los dueños. Es una forma de adquirir unilateralmente, y por ella se priva a un particular de sus bienes.

Como desarrollo del artículo constitucional citado anteriormente, existe la Ley de Expropiación y de Ocupación de Bienes por el Estado, pero en ella no encontramos una definición de lo que debe entenderse por causa de utilidad pública y por lo cual debe recurrirse a la doctrina para tener un concepto.

Don Gabino Fraga considera: "Por nuestra parte pensamos que el concepto de utilidad pública si puede definirse en términos que reduzcan la discrecionalidad de los legisladores para fijarla. Pensamos que el concepto de utilidad pública como todos los conceptos del derecho público debe definirse en relación con la noción de atribuciones del Estado, de tal modo considerar que existe siempre que la privación de propiedad de un particular sea necesaria



para la satisfacción de las necesidades colectivas, cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado".

Carlos García Oviedo, en su obra citada, dice: "El concepto de utilidad pública va cediendo paso al más amplio de utilidad social". Más adelante agrega: "Y es que en el moderno estado social la expropiación forzosa no es solo una institución de garantía para el propietario y limitativa del derecho de propiedad privada, sino un instrumento eficaz en manos del Estado y de las Corporaciones Públicas para la realización de la función social de la propiedad".

Para nosotros esta última concepción es la más acertada, y en ella consideramos, se fundamenta precisamente todo nuestro ordenamiento jurídico a partir del año 1950.

La Ley de expropiación tal como se conoce el cuerpo legal que regula la materia, en el Art. 2o., establece: "Se declaran de utilidad pública:

I Las obras o trabajos que se necesitan para la prestación de cualquier servicio público, ya sean costeados por el Estado, por el Municipio, por entidades oficiales debidamente autorizadas para llevarlos a cabo, o por <sup>empresas autorizadas</sup> empresas particulares o concesiones que en virtud de <sup>de contratos</sup> ~~contra~~ ta con el Estado o Municipio, legalmente celebrada y aprobada, <sup>en el Estado o Municipio, legal</sup> están obligados a ejecutarlos".

La misma disposición más adelante establece: "Sin embargo, si se considerase de utilidad pública nacionalizar o municipalizar un servicio público prestado por particulares, podrá el Estado expropiar los bienes destinados a su prestación".

Con lo anteriormente expuesto consideramos que existe la utilidad pública, cuando los bienes que mediante ella se tratan de obtener vayan en beneficio de la colectividad y que pasen a ser del goce y de la propiedad del Municipio. La Municipalidad no puede por sí declarar de utilidad pública una obra y proceder a expropiarla, debe seguir el procedimiento establecido en la referida ley, para lograrlo.

**PERMUTA.**- La permuta de bienes raíces del Municipio con particulares o entidades no oficiales, deberá hacerse respetando estos dos principios: 1o.- Que el bien no sea necesario a los fines de la institución; y 2o.- Que se obtenga previamente autorización del Ministerio del Interior.

Art. 89, inc. 3o. de la Ley del Ramo Municipal.

No juzgamos que sea necesario ampliar sobre tales principios.

**TITULO GRATUITO.**- Las Municipalidades pueden adquirir bienes por herencia a título universal o singular y también por donación, sea entre vivos o por causa de muerte.

En estos casos son aplicables las reglas generales, debiendo emitir la municipalidad un acuerdo aceptando, y designando a la persona que ha de comparecer en el respectivo instrumento, cuando se trata de una donación, de la tradición de un legado o facultando al Síndico Municipal para iniciar las respectivas diligencias en caso de herencia.

Como anteriormente dijimos, el producto de las herencias, legados o donaciones que se hicieren al Municipio, se deben invertir en la forma que determine el causan

teno donante.

Las herencias deberán aceptarse precisamente con beneficio de inventario, porque ello les garantiza a las corporaciones.

Todo lo dicho anteriormente nos lleva a las siguientes conclusiones: hay bienes municipales como las calles y las plazas que son bienes de uso público, y otros que pertenecen al Municipio que son los capaces de producir renta. Los primeros de conformidad al Art. 134 de la Constitución Política, sólo podrán darse en arrendamiento, con autorización del poder legislativo, a entidades de utilidad general. Con los segundos, o sea los que hemos analizado, bajo el nombre de propios, porque así les llama la ley, pero que más exactamente debemos llamarles bienes patrimoniales, proporcionan recursos con los que el Municipio provee a la satisfacción de sus propias necesidades. Son los que producen frutos, que posteriormente deben ser transformados en servicios públicos y a los que en última instancia, pueden recurrir para obtener ingresos extraordinarios, mediante su enajenamiento, ya que son susceptibles de ello, siempre que se llenen los requisitos legales.

Sin embargo, los bienes de uso público, al perder su destino, pueden igual que los otros ser susceptibles de comercio como el caso de que un camino vecinal deje de ser útil a una población, por haber sido construída una moderna carretera.

Por lo general, los bienes raíces municipales fructíferos son bastantes y su valor asciende a cantidades generalmente considerables, por lo que las municipalidades deben tener especial interés en conservarlas. A pesar de

lo cual, en la ciudad de San Salvador hasta hace poco tiempo, no había establecido un inventario de todos los bienes que poseía, por una u otra razón.

En la obra "Técnica de la administración Municipal", se establece que para asegurar el uso económico y el control de la propiedad pública es preciso hacer un inventario completo de todas las propiedades de la ciudad. Dicho inventario requiere la preparación de una historia completa sobre cada edificio o lote de terreno. Para este fin, se deberá abrir un expediente que contenga todos los detalles de su adquisición, título legal e inscripción en el Registro de la Propiedad y completarse con un detalle en el Catastro Municipal.

#### EMPRESAS MUNICIPALES

Por la época en que fue dictada la Ley del Ramo Municipal se consideraban como los bienes más preciosos de una persona, fuera ésta natural o jurídica, los bienes raíces, a esto se debe todo el aparato de protección jurídica con que se rodearon estos bienes. En la actualidad la propiedad inmobiliaria ha perdido su importancia y en su lugar por el contrario las empresas municipales.

Los municipios para reforzar su autonomía y autoridad a fin de lograr sus fines, necesitan apoyarse en su poderío económico y financiero propio con el objeto de estar en un plan de igualdad con los particulares y disponer de bienes que le aseguren cierta libertad política.

Por otra parte, si tomamos en consideración que no se ha dotado a las Municipalidades de las rentas nece-

sarias para que pueda desenvolverse con relativa libertad y holgura y la carencia de bienes propios que produzcan rentas abundantes, vemos que dependen cada día más del favor legislativo y supeditadas al Gobierno Central.

Debemos tener presente también que por falta de preparación de los municipales no se aplican correctamente las disposiciones que establecen impuestos a su favor disminuyendo así, en forma ostensible sus escasos recursos económicos.

La carencia de entradas suficiente influye, en una defectuosa administración, porque las obras de verdadero interés público son de muy elevado valor y están fuera de alcance de las modestas arcas locales. A su vez, esta falta de acción ha ido influyendo para que las Municipalidades pasen a segundo plano y por eso mismo los servicios que mayores ingresos producen han sido traspasados al Gobierno Central. Para el caso, tenemos y lo repetimos gustosamente, el servicio de agua, ha pasado a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, que con su nacimiento privó a todos los Municipios de una fuente poderosa de ingresos. Hubo algunas que estuvieron a punto de irse a pique en sus economías, como ocurrió con San Salvador.

De igual forma han sido privadas de otros importantes servicios, como son los relacionados con la Policía, el tránsito, transportes públicos urbanos y reparación de calles. A propia solicitud de la Alcaldía de San Salvador, se les privó de las escuelas primarias y Kindergarten, que anteriormente tenía a su cargo.

Pretender la recuperación de las atribuciones di

chas, es perder precioso tiempo, y debe evitarse que llegue el momento en que las Alcaldías sean unas oficinas más en la burocracia, lo cual puede ocurrir de no adquirir los medios suficientes para prestar los servicios públicos en forma adecuada y en consonancia con la vida moderna.;

Se ha discutido si las Municipalidades deben ser propietarias de empresas y ha llegado a ser objeto de sumo interés para los habitantes de la ciudad, más cuando tomamos en consideración, que los impuestos de toda naturaleza se han elevado enormemente y que para prestar servicios eficientemente se necesita allegar más bienes, y han de crecer en la misma proporción los tributos. Para evitar este aumento desmedido de las cargas y para que puedan hacer frente a los gastos públicos en constante crecimiento, es necesario que cuenten con recursos propios provenientes de empresas públicas.

Por regla general y se da por definitivamente sentado, que el Municipio al igual que el Estado, son malos administradores y que gastan el dinero a manos llenas, por la falta de interés de los funcionarios municipales encargados de la empresa.

Este argumento es fácilmente rebatible, generalmente, la comparación se hace por los logros de la empresa privada, olvidando desde luego que ésta se propone la consecución de una ganancia máxima. La empresa pública puede no tener en cuenta el beneficio máximo, con tal de asegurar la prestación constante y a menor precio del servicio para el usuario.

Otro factor que influye para que el servicio prestado por empresas públicas sea deficiente, es la magnitud

de estas empresas, para su administración y evitar las deficiencias provenientes de ellas deben organizarse en una forma idéntica a las grandes empresas privadas por acciones.

El Municipio además, cuenta con recursos que los particulares no poseen, cuales son: poder formar monopolios, en efecto el Art. 142 de la Constitución Política, textualmente dice: "No podrá crearse ni autorizarse, ningún monopolio a favor de particulares. La Ley podrá otorgar privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de industrias. Pueden establecerse estancos o monopolios en favor del Estado o de los Municipios cuando el interés social así lo demande". Lo cual le da oportunidad de fundar grandes empresas públicas sin los problemas de los particulares en lo relativo a competencia.

En la época actual pocos son los Municipios que intervienen en la vida económica en plano de empresarios. Para el caso de la ciudad de San Salvador, desperdicia fuentes que le pueden ser de grandes ingresos económicos tales como el matadero, cementerio y la basura. Hace pocos días nos hemos enterado por medio de la prensa local que tiene en mente establecer una planta para el tratamiento de los residuos de la ciudad.

Dos formas tienen las Municipalidades para explotar sus recursos, por explotación directa y por medio de concesiones.

Por administración directa sería incluyéndola en el presupuesto y si la empresa creciera hasta tener cierta importancia por medio de un presupuesto autónomo, el cual le da gran agilidad y libertad de acción. Dicha empresa,

no se puede menos, seguiría sometida a la política administrativa que designe la Municipalidad.

También puede participar en la formación de sociedades de economía mixta por acciones. Estos entes financieros tienen la oportunidad de desarrollar una fructífera labor económica y social, puesto que a través del afán de crear alguna ganancia puede intervenir la empresa privada con todas sus ventajas, eso sí, frenada en parte por el poder público.

Contra este tipo de empresa se han esgrimido argumentos fuertes, se ha dicho que no permite rapidez de movimiento si predomina el ente público, o que, por el contrario el municipio no puede hacer sentir su influencia, en el caso de poseer el menor número de acciones.

Las empresas de economía mixta han tenido justificación entre nosotros casi todos del orden estatal: Banco Hipotecario de El Salvador, Compañía Salvadoreña del Café, también existen compañías de economía mixta municipal, para el caso la que el veintisiete de julio de mil novecientos cincuenta y siete se fundó con un capital social de \$ 300.000 suscrito en partes iguales por C.E.L. y la Municipalidad de Usulután y accionistas particulares; tal empresa se denomina "Distribuidora Eléctrica de Usulután, Sociedad de Economía Mixta". Y por su medio se ha hecho llegar la energía generada por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (C.E.L.), a las poblaciones y centros Agrícolas e Industriales, más importantes de Usulután. La electricidad ha sido un factor decisivo para el desarrollo de industrias derivadas del algodón (sub-productos), así como para el surgimiento de la industria pesquera, cuyas instalaciones se hallan en el Puerto El Triunfo y cuyas expor-



taciones representan un fuerte estímulo a la economía nacional y una fuente de divisas. ¡Qué hermoso ejemplo! Si la Municipalidad quisiera dejar de ser el principal cliente de la Compañía de alumbrado eléctrico de San Salvador y convertirse en su socio.

Las empresas de esta naturaleza son las más indicadas para el logro de las finalidades de los entes públicos.

CONCESIONES.- Con el objeto de obtener una administración expedita y hacer su patrimonio más productivo, puede el municipio asignar la administración de ciertos bienes a empresas especializadas o a personas diestras, quienes estimulados por interés personal lograrán prestar el servicio público. Esta forma de ejecución de la función administrativa es conocida como descentralización por colaboración. Es indudablemente una institución muy importante del derecho administrativo, pero no podemos extendernos mucho en ella dado a lo limitado de nuestro estudio.

Para don Gabino Fraga, es una institución "de caracteres más indefinidos y de más imprecisos contornos."

Para Carlos García Oviedo: "Consiste la concesión en la atribución de poder que la administración confiere a los particulares para que efectúe una obra pública reservándole durante cierto tiempo una explotación del servicio consiguiente, con el objeto de que pueda resarcirse de los gastos y obtener una ganancia. Transcurrido el plazo, pasa a la administración el servicio".

Greca dice de la concesión: "que es un poder jurídico otorgado a un particular sobre una manifestación de la administración." (11)

Peró la verdad es que una concesión es un conjunto de operaciones en las cuales enotamos de inmediato que el factor más importante no es la construcción de la obra en sí, sino la prestación del servicio público; puesto que el particular hace por determinado tiempo objeto de la explotación los bienes que le son confiados, pero puede hacer que en él prevalezca únicamente el ánimo de lucro; el interés general es lo decisivo. Es por ello que la concesión revisada esté de doble carácter: un servicio público, cuya gestión, como la de todos los servicios de esta naturaleza ha de hacerse buscando el predominio del interés público, y una empresa industrial que entraña una compensación económica al concesionario de las graves cargas que la administración le impone.

La descentralización de este tipo ofrece algunos inconvenientes. Pasan a manos de los particulares fragmentos de autoridad, que pueden engendrar serios peligros para los ciudadanos. Hay que agregar que el concesionario adquiere de inmediato la potestad de obtener una remuneración por su actividad, pagada en forma de tarifas por los usuarios y puede hacer a estos víctimas de expoliación, para lo cual la administración debe establecer normas justas a las que deberá ceñirse.

La Constitución Política vigente, en el Art. 149, establece las normas a las cuales deberán ajustarse las concesiones otorgadas por el Estado, sin embargo en ella no hace referencia alguna a las Municipalidades. Pero de todo el ordenamiento legal que regula la administración municipal podemos inferir, que al igual que el Estado, puede otorgarlas. El citado cuerpo legal preceptúa en el Art.

104 inc. 2o. lo siguiente: "Los Concejos Municipales administrarán sus recursos en provecho de la comunidad, y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente". Relacionando esta disposición con el Art. 47 de la Ley del Ramo Municipal encontramos que: "Corresponde a las Municipalidades, en virtud del Gobierno Local que ejercen la administración y economía de los pueblos". En el Art. 48, dice: "Las funciones que la ley encomienda a las Municipalidades son privativas de ellas, y sólo por ellas deben desempeñarse; salvo las excepciones legales". Más adelante encontramos en el Art. 85 que dice: "A las Municipalidades, como encargadas de la administración superior de sus bienes, les corresponde: lo. Prescribir reglas a que debe ajustarse la administración de los bienes municipales y determinar las condiciones para la enajenación y arriendo de las propiedades raíces, conforme lo establecido por el Código Civil".

Con lo anterior concluimos el estudio de los bienes propios o patrimoniales, para de inmediato pasar al examen de los impuestos.

### IMPUESTOS

Los recursos patrimoniales de que puede disponer la Municipalidad para lograr un buen Gobierno, no son suficientes, por lo que surge la necesidad de imposición o sea, aquella actividad que realiza para apropiarse la parte de la riqueza que aplica a sus empresas y a la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Es tan importante la materia de impuestos, que ha

dadó lugar a una rama especial del derecho financiero, que Manuel de Juano, lo define así: "Derecho Tributario Financiero"; el que concierne al agrupamiento y el estudio de todas las instituciones y normas del derecho que disciplinan la relación tributaria".

Debemos considerar previamente, según nos dice el Dr. Alfonso Moisés Beatriz en sus "Notas acerca del Impuesto sobre la Renta", Revista Asuntos Administrativos. Publicación del Departamento de Estudios Administrativos del Ministerio de Hacienda # 12 año 1957, pág. 26." No debemos confundir el Derecho Financiero con la Ciencia de las Finanzas Públicas. Ésta tiene íntima relación con el Derecho Financiero porque estudia el fenómeno financiero en su aspecto económico, en su aspecto político y en su aspecto jurídico, pero la diferencia está en que la Ciencia de las Finanzas Públicas, no se detiene a elaborar la técnica específicas de las normas jurídicas que deben regular la actividad financiera, sino que estos conceptos, estas instituciones jurídicas, las toma ya elaboradas del Derecho Financiero". Hemos traído a cuenta esta diferencia por haber mencionado esta tan importante materia del Derecho Financiero. El ilustre profesor, cita al tratadista Mario Fugliese, que lo define así: "el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de medios económicos, que necesitan el Estado y los otros órganos públicos, para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado, y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de estas normas".

El régimen legal impositivo municipal tiene su fundamento en el Art. 119 de la Constitución Política, que textualmente dice: "No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.

Los templos y sus dependencias estarán exentos de impuestos sobre inmuebles". De los cuales resultan los postulados siguientes: no regirán ningún tributo sin una ley que establezca; la igualdad es la base del impuesto derivado de la igualdad ante la ley y por consiguiente, no puede haber grupos sociales que tengan privilegios tributarios, y que únicamente el pueblo detentador de la soberanía es el facultado para darse sus contribuciones por medio de sus representantes.

La Ley del Ramo Municipal no nos señala lo que ha de entenderse por impuesto, por lo que vamos a recurrir a los tratadistas para buscar en ellos la definición más apropiada del régimen financiero municipal.

Los autores han dado gran cantidad de definiciones del impuesto y para ello vamos a citar algunos de los que menciona Manuel de Juano:

Montesquieu en su famosa obra "L'espirit Des Lois" decía: "el impuesto es la porción de los bienes que cada ciudadano da al Estado para tener seguridad sobre los que le quedan y para gozar de estos más placenteramente".

Marcelli, sostiene que es: "una deducción obligatoria de la riqueza privada, requerida por el Estado y por las entidades menores para ser destinada a la consecución de los fines generales de la vida pública". (12)

Por su parte el mencionado tratadista lo define así: "El impuesto es la obligación pecuniaria que pesa sobre

las personas en su calidad de integrantes de un Estado por tener bienes o rentas en el mismo, exigida legalmente según su capacidad contributiva en base a normas fundamentales del país y a los principios de igualdad, generalidad y uniformidad, cuya recaudación debe destinarse a satisfacer las necesidades y servicios públicos indivisibles o el déficit de los "divisibles". Definición amplia, que a nuestro juicio tiene todo lo que efectivamente constituye lo que consideramos como impuesto.

Don Ernesto Flores Zavala en su magistral obra, mencionada repetidas veces, después de citar varias definiciones, concluye por aceptar la definición que tiene el Código Fiscal de la Federación Mexicana. Igual referencia y aceptación de ella hace el Dr. Alfonso Moisés Beatriz; para quien es una definición "completa y acertada". La citada definición dice así: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

Justamente la transcrita definición reúne todos los elementos que se dan en nuestro sistema tributario municipal; salvo cuando dice que las prestaciones que el poder público reclama pueden ser pagadas en especie. No tenemos conocimiento de que se pague algún impuesto fiscal o municipal, en especie, todos se cubren en dinero. Sería entonces pues la única diferencia, para basar nuestro estudio en ella. Inmediatamente pasamos al análisis de cada una de sus partes.

Prestaciones son las cantidades de dinero que el

contribuyente entrega a la Municipalidad, sin que exista una retribución inmediata o que pueda ser medida de acuerdo con el desembolso hecho por el particular o mejor dicho, que por esa cantidad no percibirá nada en concreto de inmediato,

El impuesto dice el ilustre profesor salvadoreño, se opone a derecho, pues en éste el pago implica siempre una contraprestación o un servicio concreto.

En dinero dice, ha de hacerse la prestación y desde luego tiene razón, porque existen otras prestaciones que se demandan al ciudadano que no se cubren en dinero, para el caso tenemos: los cargos concejiles, el servicio de las patrullas civiles.

Más adelante dice la definición: "que el Estado fija unilateralmente". Para nuestro estudio también tenemos que el Estado fija unilateralmente los impuestos municipales, siempre a propuesta de la Municipalidad. Esta potestad deriva de su voluntad soberana, ya que no consulta con el obligado.

Si bien ha sido lucha constante y mantenida por las Municipalidades de que se les permita fijar por sí y de acuerdo con sus necesidades los arbitrios que deben regir en la comprensión, a nosotros nos parece que siendo que nuestro régimen jurídico sólo puede imponerse una contribución de conformidad a una ley, deberá ser indefectiblemente la Asamblea Legislativa la que imponga los arbitrios.

El contribuyente no puede decidir pagar o no pagar el impuesto, por eso dice: "y con carácter obligatorio"; está obligado a soportarlo y para compelerlo a su cumplimiento la Municipalidad cuenta con recursos que van desde la facultad económica-coactiva hasta negarse a dar "solven<sup>cia</sup>", documento sin el cual no es posible inscribir deter-

determinados actos o contratos en los respectivos registros. Esta presión ejercida por la Alcaldía, por ejemplo, al perseguir al deudor moroso es un acto de violencia que persigue un fin justo.

Concluye la citada definición, "a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

Esta parte aclara algo muy importante en materia impositiva, cual es el problema de cuando surge el derecho del Municipio de exigir el pago del impuesto.

Toda ley que establece un impuesto preve una situación que va a dar nacimiento a un crédito fiscal y aquel que se coloca en ella mediante la realización de un hecho concreto, queda obligado a cancelar de inmediato el tributo. Es decir, que no hay necesidad de una resolución de autoridad alguna para que nazca el crédito; "este nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal, es solo declarativa de la existencia del crédito", nos dice Flores Zavala.

Aclaremos con un ejemplo: Pedro abre un negocio de almacén cuyo activo es de ₡ 10.000.00, el día 10. de enero del presente año, sin embargo por ignorancia o malicia, no dió aviso de tal situación a la Alcaldía y ésta, por informes o por inspección descubre su existencia hasta el mes de agosto. Surge la pregunta: ¿desde cuándo está obligado a pagar Pedro? A nuestro juicio, supuesto que en la Tarifa de Arbitrios Municipales existe un impuesto de ₡7.50 mensuales por almacenes cuyo activo no exceda de ₡10.000.00, calificados como de 5a. clase, Pedro debe a la Alcaldía Municipal desde el día primero de enero, porque en esa fecha se colocó en la situación prevista por la ley como generadora del crédito fiscal. La resolución que la Alcaldía dicta, al descubrir la



...existencia del negocio, no es más que una declaración de la existencia del crédito.

En toda relación tributaria existen dos sujetos: el activo y el pasivo.

En nuestro sistema triburario dos son los sujetos activos: El Estado y el Municipio, con notables diferencias entre ambos. Como hemos visto, sólo el Estado puede establecer impuestos; las municipalidades sólo proponerlos, pero ambos deben exigirlos.

Como en México, tampoco los municipios pueden crear sus propios tributos, Don Ernesto Flores Zavala dice que, estos tienen soberanía tributaria subordinada.

El sujeto pasivo del impuesto es la persona que tiene la obligación de pagar el impuesto, por encontrarse en la situación prevista por la ley a quien directamente se le puede compeler al pago. Comunmente llamado contribuyente.

No interesa saber si tal sujeto es en definitiva quien pague o no el gravamen, según opere o no, uno de los efectos económicos del impuesto conocido por traslación.

La persona que lo paga no la comprende el texto legal aunque debe tenerla en cuenta el legislador, por ser en definitiva quien resultará afectada en su economía.

Una figura más encontramos dentro de la relación tributaria, es la del tercero. Estos no son ni sujeto activo ni pasivo, pero en una forma u otra intervienen en ella, como los notarios o funcionarios que recaudan o que exigen el pago de los impuestos, cuando ante sus oficinas se hacen determinadas transacciones que los causan y que por ello, deben estar solventes del pago de los mismos.

El tercero debe estar solvente del pago de los impuestos que se le exigen.

Tanto el sujeto activo como el pasivo de la relación tributaria tienen obligaciones:

Las obligaciones del primero son de dos clases: principales y secundarias. La principal y única, consiste en el cobro del crédito fiscal. No es potestativo del Municipio percibir los impuestos, no es pues, sólo un derecho, sino que están obligados por la ley los municipales a cobrar las exacciones.

Así lo establece el Art. 131 de la Ley del Ramo Municipal, que textualmente dice: "Las Municipalidades, Alcaldes y Tesoreros Municipales, que sean morosos en el cobro y recaudaciones de las rentas, incurrirán en la multa de 25 a 50 pesos, que les impondrá y hará efectiva el Gobernador del Departamento en la forma gubernativa". Además de esta sanción pecuniaria, los funcionarios municipales pueden ser declarados incapaces para el desempeño de sus cargos de conformidad al Art. 158 que en lo pertinente dice: "Son incapaces de desempeñar cargos concejiles:

18a. Los que fueren negligentes en el cobro de las rentas municipales, cuando el monto de las deudas sea mayor del 15% del total que deba recaudarse en el año, circunstancia que se comprobará con la certificación expedida por la Corte de Cuentas de la República a solicitud de cualquier persona o autoridad".

Existe sin embargo una salvedad, en el inciso 2o. del citado artículo que señala: "Lo dispuesto en el anterior ordinal no tendrá aplicación dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que el munícipe hubiere tomado posesión de su cargo ni respecto de aquellas deudas por las cuales se haya procedido contra los morosos, en confor

midad con lo dispuesto en el Art. 100 de esta ley".

Corolario de esta obligación principal, es el Art. 89 de la misma ley, que en su inciso lo. señala: "Se prohíbe a las Municipalidades ceder o donar a título gratuito cualquier parte de sus bienes de cualquier naturaleza que sean, o dispensar el pago de impuesto o contribución alguna, esta blecida por la ley en beneficio de sus rentas".

Las obligaciones secundarias son de hacer y de no hacer.

Como obligaciones de hacer están: determinar el crédito mediante la calificación, liquidarlo, notificarlo, y cobrarlo, enviar listas de morosos, etc.

Entre las de no hacer, están: no expedir solven- cias, cuando el contribuyente no está al día en el pago de sus impuestos. Los primeros se caracterizan por un actuar positivo y las segundas, por una abstención.

En el Art. 84 de la Ley del Ramo Municipal, encon- tramos el procedimiento que sigue la Alcaldía para califi- car un negocio, dice así: "Los establecimientos sujetos a contribución municipal serán calificados para la prosperi- dad de los impuestos, por el Alcalde respectivo o por Dele- gados nombrados por la Municipalidad, a solicitud de los interesados o de oficio. Cuando la Alcaldía hubiere recibi- do la información a que se refiere el Art. 50. de la Ley de Registro y Matrícula de Comercio, la calificación debe- rá hacerse sobre la base de los mencionados informes, sobre los cuales en todo caso el Alcalde y personal de la Alcal- día estarán obligados a guardar absoluta reserva". Sustitui- do por Decreto Legislativo No. 1861 de 7 de junio de 1955, publicado en el Diario Oficial de 6 de julio del mismo año.

En caso de mora en el pago de los impuestos, tiene el Municipio los medios necesarios para recurrir a la vía ejecutiva. El Art. 100 Sección 1a. dice: "Tiene fuerza ejecutiva la certificación de la partida del Libro respectivo, extendida por el Alcalde Municipal al pie del informe del Tenedor de Libros de la Municipalidad o quien haga sus veces, en la que aparezca lo que una persona natural o jurídica, adeuda en concepto de rentas municipales. Esta certificación además, deberá ser firmada y sellada por el Alcalde Municipal y autorizada por el Secretario correspondiente". Se libra en papel simple.

Puede remitir listas de morosos a diferentes oficinas del Gobierno Central o instituciones autónomas o semi-autónomas para que no les tramiten a estas personas sus asuntos. Sección 5a. del Arto. 100 antes citado.

Las solvencias municipales son indispensables para la inscripción de documentos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas o en los Registros de Comercio que llevan los Jueces de lo Civil. Sección 2a. del mismo Art. y la Alcaldía Municipal puede negarse a expedir este documento, si no han sido cancelados oportunamente los impuestos.

Las obligaciones del sujeto pasivo son al igual que la del activo, principal y secundarias.

La principal consiste en pagar el impuesto. En la Ley del Ramo Municipal, encontramos esta obligación específicamente contenida en el Art. 99 inc. 1o. cuyo texto es el siguiente: "Toda persona, empresa o corporación que, en virtud de la ley, está obligada a pagar contribución o impuesto municipal, debe concurrir a verificarlo a la Alcaldía respectiva del quince al último de cada mes, si el im-

puesto o la contribución fuere mensual y en todo el mes de enero si fuere por año, debiendo comprar los timbres necesarios en la Tesorería respectiva".

Las obligaciones secundarias:

a) de hacer: Dar aviso de la iniciación o apertura de un negocio y del cierre del mismo de conformidad al Art. 8o. de la Tarifa de Arbitrios Municipales vigente.

Solicitar licencia, Art. 99 inc. 2o. de la misma ley.

b) No hacer, por ejemplo; No pagar en efectivo, sino por medio de timbres municipales. Art. 95 inc. 1o. de dicha ley.

c) De tolerar: inspecciones practicadas por inspectores municipales. Art. 84 de la referida Ley del Ramo Municipal.

En lo que respecta a la capacidad del sujeto pasivo de la relación tributaria que consiste en la posibilidad de hecho de ser titular o agente principal de las relaciones económicas que constituye el hecho generador del crédito fiscal, es por lo general la llamada capacidad de goce.

En lo que respecta al domicilio del contribuyente, este no es determinante, porque los impuestos municipales se cobran únicamente en el ámbito del municipio.

Siguiendo al maestro Flores Zavala, encontramos entre otros elementos del impuesto el objeto. De suyo muy importante. Consiste este, en la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Para ver clara esta situación diríamos, que el objeto del impuesto de vialidad es el hecho de devengar

un sueldo o ser profesional. Esto en lo que respecta a las personas no matriculadas para el pago de la serie A. En cuyo caso, es el hecho de poseer en el país un capital mayor de ₡ 25.000.00.

La unidad o medida del impuesto, se entiende la cosa o cantidad delimitada en medida, número o peso, sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse y que sirvió para hacer el cálculo correspondiente, al decir del citado profesor.

Continuando con el ejemplo de la vialidad, sería la cantidad devengada como sueldo.

Por cuota impositiva se entiende, la cantidad de dinero que se percibe por unidad tributaria, en el caso de la vialidad, sería la cantidad de colones que se paga, según la serie en que esté comprendido el sueldo del contribuyente o su oficio o profesión.

La base del impuesto sería la cuantía total sobre la que se determina el impuesto. Ejemplo, un almacén cuyo activo no sea mayor de ₡ 10.000.00 pagará un arbitrio de ₡ 7.50 mensuales.

#### CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

En dos grandes grupos han sido clasificados los impuestos: directos e indirectos.

Para alcanzar esta división se siguen dos criterios, el uno económico por la repercusión y el otro administrativo.

Impuesto directo sería de conformidad al primero de los citados criterios, aquél en que el legislador se pro

pone alcanzar inmediatamente, desde luego, al verdadero contribuyente, dice Flores Zavala. En este impuesto el su jeto pasivo se confunde con el pagador del impuesto. No hay intermediarios. Es la economía del sujeto pasivo que absorbe el gravámen. En el impuesto indirecto, por el con trario el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que lo hace por medio de uno de los fenómenos económicos de los impuestos o sea que, el verdadero pagador del impuesto es persona distinta del sujeto pasivo.

Mediante este criterio, hay veces que es imposi ble clasificar los impuestos.

El criterio administrativo se manifiesta al decir del profesor Mexicano antes citado, "cuando recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza, gra van situaciones normales y permanentes son más o menos es ta bles y pueden percibirse según listas nominativas de cau santes. En cambio los indirectos, son percibidos con oca sión de un hecho, de un acto, cambio aislado, accidental, no pueden formularse listas de contribuyentes."

Puede sin embargo este como el otro criterio, dar lugar a controversias.

Las ventajas de los impuestos directos son:

a) asegurar al ente público una renta cierta, conocida perfectamente y sobre la que se puede hacer un presupuesto, dada su fijeza. Es además conocido del contribuyente exactamente.

b) Se alcanza más fácilmente la justicia fiscal, pues conocido el contribuyente es posible controlar quienes deben de tener ciertas exenciones o mínimos.

Las ~~des~~ventajas son enumeradas así:

a) ~~por~~ <sup>por</sup> el ~~hecho~~ <sup>hecho</sup> de darse ~~cu~~ <sup>en</sup> ~~en~~ <sup>ta</sup> el ~~contribuyente~~ <sup>contribuyente</sup> ~~cu~~ <sup>an</sup>

to es lo que tiene que pagar exactamente, donde, como y cuando, ofrece una resistencia constante al pago del impuesto.

b) Como exigen un conocimiento del contribuyente por parte del sujeto activo, implica una mayor ingerencia en la administración y esfera privada del contribuyente.

c) Es necesario la concurrencia de otros impuestos, pues ellos solos tienen que ser muy gravosos.

d) Los impuestos de esta naturaleza por lo general prosperan con una bonanza económica general, pero no disminuyen en la misma proporción por ser fijos, cuando se entra en una depresión.

e) Dejan sin gravar una gran cantidad de personas de escasos ingresos.

Los impuestos indirectos ofrecen las siguientes ventajas:

a) El contribuyente no nota cuando lo paga, pues se disimula en el precio de las cosas.

b) Producen más que los impuestos directos, pues aumenta conforme aumenta la capacidad de pago de los obligados.

c) Con ello se grava el sector que se exime en los impuestos directos.

d) Son menos impopulares que los otros impuestos, inclusive pueden aplicarse en épocas de crisis económicas.

Sus desventajas son:

1) Pesan más sobre el pobre que sobre el rico, porque estos gravan casi siempre los productos de primera necesidad, de los cuales hacen mayor acopio los primeros.

2) No tiene el ente público certeza sobre la cantidad



que por ellos van a percibir.

3) Los gastos de percepción son muy elevados, pues es necesario un gran personal para su recaudación.

Continuaremos con el estudio del Art. 78 de la Ley del Ramo Municipal, siguiendo el orden que nos habíamos fijado para el estudio de los ingresos municipales. El numeral 2o. del citado artículo dice:

"Los arbitrios o sean los impuestos directos o indirectos creados por la ley o que en lo sucesivo se de creten en favor de las Municipalidades para la realización de sus fines".

Por su íntima relación con el numeral anterior, copiamos de inmediato el Art. 79 de la misma ley que dice:

"Los arbitrios municipales se dividen en permanentes, eventuales y locales.

Corresponde a la primera clase los impuestos que se recaudan en período de tiempo determinado, como son: los de alumbrado, tren de aseo, aguas, etc.

A la segunda clase pertenecen los ingresos al Tesoro Municipal por causas accidentales, como los provenientes de multas, destace de ganado, etc.

A la tercera clase pertenecen los establecidos para ciertas poblaciones, tomando en consideración la circunstancias especiales de ellas".

Antes de proseguir en el estudio de los impuestos debemos analizar un término, que ha sido introducido en la Ley del Ramo Municipal, la palabra tasa. La encontramos en el Art. 99 de la misma Ley. Esta palabra ha sido usada indistinta como sinónimo de impuesto.

Para Griziotti. "Las tasas son contra prestacio-

nes obligatorias pagadas al Estado. (o un ente público menor) por quien solicita en modo particular servicios jurídicos administrativos, cuya prestación es inherente a la soberanía del Estado."

Para el mencionado autor la tasa tiene un carácter tributario, pues son servicios administrativos prestados por el Estado o el Municipio en su calidad de tal y en razón de su calidad de ente soberano de derecho público. Por eso es que por estos servicios corresponde el pago obligatorio de un tributo.

Se puede decir que por la tasa recibimos de inmediato una prestación del municipio, a cambio del dinero que por ello pagamos. Diferencia esencial en lo que respecta a lo que entendemos por impuesto.

La cantidad que en razón de tasa debemos pagar debe decidirse de conformidad al criterio político imperante, desde luego sin perder de vista los altos fines del municipio y el interés de los particulares.

Hecha la diferencia anterior, y al iniciar el estudio de la fracción citada textualmente, encontramos que la ley no distingue específicamente entre impuestos directos e indirectos, englobando a ambos en la palabra arbitrios.

Conforme a los criterios de distinción señalado en párrafos anteriores, tenemos que la ley sigue para esta clasificación, el administrativo y la casi totalidad de impuestos son directos; puesto que para ello se elaboran las tarifas de arbitrios donde se establece directamente el hecho generador del crédito fiscal y por ende, quien ha de ser el pagador o sujeto del impuesto.

Como ejemplo de impuesto indirecto, encontramos la cantidad de \$0.03, por cada formulario de carta de venta de semovientes, que facilita la Municipalidad (#72 Letra C. Art. 1o. de la Tarifa de Arbitrios vigente).

No obstante que la misma ley del ramo municipal, hace la distinción entre el impuesto y la tasa, al entrar al estudio del Art. 79, ya transcrito, hallamos una confusión completa de tales términos: Así en el inc. segundo, dice que: "arbitrios permanentes son los impuestos que se recaudan en períodos de tiempo determinado." Hasta aquí no habría motivo de confusión, impuestos directos según el criterio administrativo expresado, son los que se cobran en determinados períodos, sin embargo, al ejemplificar, establece no impuestos sino tasas, puesto que menciona el servicio de alumbrado, tren de aseo y agua.

Es deseo general de una reforma de esta antigua ley, que no está al día todo su contexto, con las mismas reformas que para darle viabilidad se le han introducido. Hubiera sido más aceptable llamar arbitrios permanentes únicamente, sin dar los ejemplos apuntados.

Los arbitrios municipales se dividen en permanentes, eventuales y locales. Esta distinción es un tanto arbitraria y sin objeto.

No hallamos el interés que tal clasificación puede tener y por ello no nos ocupamos de su estudio.

Solamente diremos sí, que esos arbitrios locales, se establecen por la Asamblea Legislativa en razón propia de las poblaciones para las cuales se decretan:

El numeral 3o. del Art. 78, de la Ley del Ramo Municipal señala, que constituyen renta municipal: "El pro

ducto de las multas impuestas en virtud de la presente ley o que por otras leyes están destinadas a los fondos municipales y las que se impongan por infracciones de los Reglamentos de Policía y ordenanzas locales; y las cantidades que el Gobierno destine en beneficio de las Municipalidades".

La multa es una sanción de carácter penal que consiste en el pago a la Municipalidad, de una suma de dinero.

Esta clase de penas tiene cada día mayor número de partidarios en virtud de la facilidad para su aplicación y se adapta fácilmente a la condición económica del infractor.

Desventaja notable es que la mayor parte de infractores pueden fácilmente incumplirla por su insolvencia.

Nos surge una pregunta. Se pueden pagar por abonos las multas? Nuestra respuesta es que no es posible el pago de una multa por abonos, en razón de la indivisibilidad de las penas.

Algunas disposiciones de la Ley del Ramo Municipal que establecen multas, son: Art. 59 para la infracción en las formalidades prescritas para los asientos del Registro Civil; Art. 63 # 6 y 7; el primero para los miembros de la municipalidad y empleados por falta en el ejercicio de sus funciones; y el segundo, una facultad general para establecer multas en sus ordenanzas. Podríamos seguir enumerándolas, pero realmente carece de objeto.

Ejemplo de una pena de multas impuestas por otra ley a favor de las rentas municipales, es la contenida en el Art. 192 de la ley Agraria para los que captaren en su

totalidad las aguas de un río público, otra, es la contenida en el Art. 166 de la misma ley sobre corta de árboles

SUBSIDIOS. El rubro de los subsidios es el más importante para los ingresos de las poblaciones que carecen de recursos.

Viven, y permítase esta expresión, los municipios agrícolas de éstas cantidades. Su pobreza llega a tanto que no alcanza ni para un policía municipal, las cantidades que en ellas perciben en concepto de honorarios los alcaldes, son dolorosamente bajas. Con la supresión de los ingresos que percibían por el café su ruina fue mayor, y ahora viven a expensas del Estado, por medio del subsidio denominado del café, por sustituir los ingresos que del café provenían.

OTROS INGRESOS. Amén de los anteriores ingresos las municipalidades contaban con otras fuentes de ingresos tales como la venta de pajas de agua, establecida en el Art. 81 de la Ley del Ramo Municipal, el cual dice: "El valor de las primas por cada paja de agua será determinado por cada Municipalidad, en la proporción que estime conveniente, con la aprobación del Poder Ejecutivo, pero en las poblaciones donde esté impuesto existiere, continuará recaudándose en la proporción establecida, conservando la Municipalidad la facultad de aumentarla o disminuirla con la misma aprobación".

De conformidad a la Ley de Administración Nacional de acueductos y Alcantarillados (ANDA), corresponde a esta la planificación, financiación, ejecución, operación mantenimiento, administración y explotación de las obras

del servicio de agua y por Decreto Legislativo # 108 de fecha 9 de julio de 1962, publicado en el Diario Oficial # 128 de fecha 16 del mismo mes y año, en el Art. 1o. decía: Deróganse todas las disposiciones contenidas en la Tarifa de arbitrios y reglamentos de aguas vigentes que establecen la venta de pajas de agua, cuya venta quedó suprimida al entrar en vigencia el decreto ocho días después de su publicación.

Fue y es una lucha estéril de los municipios, para lograr no ser víctimas del despojo de una de las rentas más sanas con que contaban, lo que vino a gravar la crisis económica de ellos.

La Anda inclusive perjudicó a las poblaciones de escasos recursos, pues suprimió, al tomar a su cargo los servicios, hasta las "pilas públicas". Si les quitó un ingreso, debió el Estado buscar la forma de suplir éstos.

En todas las poblaciones de la República, inclusive en la Capital existe un lugar destinado al mercadeo de semovientes y el producto de los impuestos sobre su venta y guarda, son determinados por cada municipalidad, sujeta a la aprobación del ejecutivo, establece el Art. 82 de la Ley del Ramo Municipal.

Llama la atención en este precepto su redacción, pues así a la ligera parecería que el Poder Ejecutivo es el que decidirá el impuesto que se ha de pagar, pero no debemos olvidar el Art. 105 en relación con el Art. 119 de la Constitución Política que nos establecen como se ha de proceder a dictar los impuestos.

Estos lugares de mercadeo dejan mucho que desear, su ubicación en la Capital es totalmente inadecuado,

se encuentra alejado del matadero, no cuenta con vía férrea próxima y por su mal aseo, es un constante peligro de epidemias.

La Alcaldía Municipal de San Salvador, debería introducir por medio de una ordenanza la compra y venta de ganado pesado, para lograr mediante ese sistema que el transporte del ganado no se haga a pie por las carreteras, con el consiguiente peligro.

Entre las otras fuentes de ingreso que establece la ley del Ramo Municipal, encontramos la señalada por el Art. 83 de esa Ley, el cual dice: "Para el tiempo de feria o fiesta, la Municipalidad respectiva fijará la cuota o impuesto que deba pagarse por licencia para espectáculos públicos, juegos permitidos, y por el uso de plazas, mercados, calles, portales, etc. con la aprobación del Gobernador Departamental, conservándose la existente en las condiciones del artículo ochenta ". La cita del Art. 80 en esta disposición está mal hecha, se refiere al Art. 79 e igual observación que en el anterior artículo podríamos hacer en lo que respecta a su redacción, que da a entender que es el Poder Ejecutivo el que señala el impuesto.

#### TARIFA DE ARBITRIOS

Iniciaremos el estudio de la Tarifa de Arbitrios Municipales, tratando de exponer nuestro criterio en lo que respecta al establecimiento de un impuesto municipal.

Las Municipalidades de conformidad al Art. 105. inc. 3o. de la Constitución Política, tienen la facultad

de elaborar sus propias tarifas de arbitrios, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa. Significa lo anterior que las Municipalidades poseen iniciativa de Ley? El Dr. Fidel Chávez Mena, en su tesis doctoral, ya citada, se inclina por esta interpretación, iniciativa dice él: "Limitada a presentar su Tarifas de Arbitrios y de proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa".

Nuestro criterio es opuesto al anterior y para ello nos abonan los siguientes argumentos: a) al referirse al Art. 105 de la Constitución Política de 1950, que es el mismo de la vigente de 1952, en los documentos históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950. Imprenta Nacional, pág. 136, encontramos el párrafo que textualmente dice: "El inciso tercero resuelve el caso de las tarifas de arbitrios. Desde hace varios años se emitió un Decreto Legislativo por el cual se autorizó al Poder Ejecutivo para que decretara las tarifas a propuesta de las Municipalidades, pero a que la Constitución de 1886 dice que los impuestos serán establecidos por una ley, con lo que corresponde legalmente hacerlo a la Asamblea Legislativa. El precepto, introducido por la Comisión, clarifica el caso". Positivamente se ve que no fue intención del legislador constituyente darle iniciativa de ley a las municipalidades, sino establecer en una forma indubitable que las tarifas deben ser decretadas por la Asamblea Legislativa, para reafirmar el otro precepto constitucional por el cual los impuestos únicamente pueden decretarse mediante una ley.

b) La iniciativa de ley, al tenor del Art. 50 de la Constitución Política vigente, "tienen exclusivamen



te los diputados, el Presidente de la República por medio de sus Ministros y la Corte Suprema de Justicia. Con la palabra exclusivamente, consideramos nosotros que la Constituyente quiso limitar y no ejemplificar quienes cuentan con tal iniciativa. Este principio por ser de igual rango al contenido en el Art. 105 inc. 3o. debe interpretarse en forma armónica y no como excluyente uno del otro.

c) La fracción 28 del Art. 32 de la Ley Unica del Régimen Político establece entre otras atribuciones de los Gobernadores Políticos Departamentales, la siguiente: "Elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometan a la aprobación de la Asamblea Nacional".

En ningún momento consideramos que la disposición legal antes transcrita esté derogada o sea inconstitucional. A nuestro entender es una disposición que establece el procedimiento adecuado para que las municipalidades puedan hacer la presentación de sus proyectos. Esta regla procesal, no es posible que sea inconstitucional por cuanto únicamente señala, repetimos, la vía para encausar la petición y está muy en concordancia con el Art. 50 Cn. anteriormente citado, por cuanto es potestad exclusiva de los funcionarios dichos la iniciativa de ley.

Así exponemos nuestro criterio sobre tan importante tema.

La vigente Tarifa de Arbitrios Municipales de San Salvador, la única a la cual nos referimos en especial, por ser la de la Capital fue dada por Decreto Legislativo # 2416 de fecha 3 de junio de 1957, publicada en el Diario Oficial # 105 de fecha 7 del mismo mes y año. Cuenta con

13 artículos de los cuales el 1o. está dividido en letras y contiene la verdadera tabla impositiva. Tabla, la cual ha gravado al igual que anteriores Tarifas las siguientes fuentes:

1o. Actividades económicas realizadas en la comprensión municipal en toda época.

2o. Actividades económicas realizadas en la vía pública, plazas, mercados y demás lugares públicos en tiempo de feria o fiestas.

3o. Espectáculos públicos, sorteos, rifas, etc.

4o. Impuesto sobre construcción y ornato de la ciudad.

5o. Servicios prestados a los habitantes de la ciudad.

6o. Licencias, matrículas, permisos expedidos para diversas actividades.

7o. Multas.

La tabla impositiva contenida en el Art. 1o. ha sido elaborada sin técnica adecuada lo que da lugar a gravar muchas veces, la misma fuente dos o más veces, todo lo cual trae inseguridad e injusticia en la tributación.

Por la forma en que ha sido elaborada deja lugar a que se escapen o paguen impuestos mínimos actividades económicas que no deben ser medidas con el mismo rasero.

Hacer un análisis de cada uno de los rubros mencionados creemos que no tiene mayor importancia, pero si debemos detenernos en el estudio de algunos artículos de la misma.

Iniciaremos con el Art. 2o.

Esta disposición se refiere a los rótulos, los

cuales únicamente podrán colocarse con la licencia municipal respectiva, previo el pago de los impuestos que señala la Tarifa. Tiene especial importancia esta disposición por que con el auge económico de la ciudad los rótulos han tomado gran relieve, haciendo necesario una regulación más adecuada, así, la municipalidad se vió constreñida a dictar una ordenanza para ejercer un efectivo control de esta actividad; esta ordenanza es de fecha 27 de julio del presente año, emitida por Decreto Ejecutivo # 5 del Ministerio del Interior de fecha 27 de julio de 1967, publicado en el Diario Oficial # 138 del 28 del mismo mes y año.

El Art. 3o. trata sobre ciertas regulaciones a que están sometidas las rifas o sorteos. Esta actividad económica ha tomado gran auge en los últimos días y también se ve afectada por la Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia, publicada en el Diario Oficial # 176 de fecha 23 de septiembre de 1960.

Señala el Art. 4o. que para obtener matrícula para comisionistas ambulantes o corredores de comercio deberán acreditar éstos su buena conducta y ser de notoria honradez. Interesante este artículo, pues con él se trata de garantizar el comercio para que no intervengan personas inescrupulosas, que con sus manejos tratan de engañar a sus clientes.

Para los efectos de la tarifa de arbitrios y en especial para la aplicación del literal b) Servicio de Aseo del Art. 4o. del Decreto Legislativo # 2839 de fecha 6 de mayo de 1959, publicado en el Diario Oficial #91 de fecha 22 del mismo mes y año, señala el Art. 5o. de la Tarifa lo que deberá de conceptuarse como mesón.

Por la importancia que revisten estas disposiciones juzgamos necesario transcribirlas:

"Art. 4o. SERVICIO DE ASEO.

b) Por servicios a inmuebles que se utilicen como mercados, casinos, clubes, casas comerciales, casas de huéspedes, cafés, cantinas, estancos, restaurantes, cervecerías, establos, caballerizas, bodegas y mesones, metro cuadrado de superficie al mes \$ 0.02.

Art. 5o. Se conceptúan como mesones las casas de alquiler ocupadas por más de cinco familias inclusive la del propietario, cuando los servicios interiores fueren en comunidad cualquiera que fuera su situación".

Por no existir "estancos de aguardiente", puede decirse que el Art. 6o. ha sido derogado, al igual que los rubros que por la misma actividad existen en la Tarifa: numerales 84, 85 y 86 Letra E. del Art. 1o.

Los Arts. 8o. y 9o. revisten gran importancia en lo que respecta a los establecimientos comerciales, ya que establecen la obligación de los propietarios de comunicar por escrito a la Alcaldía, cuando ocurra el cierre o traspaso del establecimiento, para el cobro del impuesto, además cuando se ausente el propietario deberá dejar un representante suyo para dar tal aviso.

La sanción en que incurre quien infrinja estas disposiciones es el pago del impuesto respectivo, hasta en tanto no de el aviso del cierre o traspaso por escrito, no obstante lo severo de la pena pues en ello se troca el pago del impuesto, es uno de los preceptos más violados y, que da por resultado que las cuentas municipales hayan crecido en forma desmesurada inflando el activo. Estas

cuentas no son ya cobrables y ello nada más causa perjuicio a la Municipalidad, pues aparecen grandes ingresos por obtener.

Sería deseable que se buscara una solución a este problema y propondríamos la siguiente: Cuando una cuenta por establecimiento comercial permanezca inmóvil por el término de diez años, se procederá de oficio por medio del Alcalde Municipal a ordenar el cierre.

El cierre de la cuenta se hará previa investigación certificada por la Corte de Cuentas de la República.

El Art. 10 viene a confirmar el postulado del Art. 119 de la Constitución Política vigente, al señalar que cuando se trate de gravar negocios que no están consignados en la Tarifa, deberán incluirse en ella previamente, siguiendo la tramitación correspondiente.

Para los fines impositivos municipales la ciudad se divide en tres zonas, cuyos linderos ya no corresponden a la realidad, así por ejemplo la llamada zona comercial se ha ampliado enormemente, por lo que se hace necesaria una reforma a fin de obtener los recursos económicos indispensables a la Municipalidad para que pueda prestar en forma racional todos los servicios públicos que la ciudadanía le demande.

El Art. 12 señala únicamente como se ha de computar el año para los fines impositivos.

Con lo anterior hemos querido hacer un bosquejo un poco rápido, que sin embargo nos de la idea de lo necesario que es para la Municipalidad de San Salvador contar con el instrumento legal que haga posible el fortalecimiento del municipio capitalino.

En la actualidad existe en la Asamblea Legislativa un proyecto de Tarifa de Arbitrios Municipales, que conserva la forma tradicional de la tabla siguiendo una calificación de actividades económicas recomendada por las Naciones Unidas; con esa nueva tarifa, dice la Municipalidad, se trata de cumplir con los principios de justicia tributaria o sea que, la carga debe repartirse equitativamente entre todos los habitantes del Municipio; agrega que la administración municipal debe ser costeada por todos los habitantes y por todas las personas que de ella disfrutan.

Para cumplir con este enunciado creemos debió haberse establecido un impuesto predial, que le daría a la Municipalidad el ingreso suficiente para llenar todos sus fines.

Llama la atención en el mencionado proyecto, que ya no se conforma con obtener ingresos mayores, sino que ~~trata~~ <sup>trata</sup> de establecer controles por medio de los impuestos que en ella se señalan, por eso no debemos olvidar a Marshall, citado por el Dr. Beatriz; "el poder de imponer implica el poder de destruir".

C A P I T U L O IV

E G R E S O S M U N I C I P A L E S

P R E S U P U E S T O

E G R E S O S

El volumen de la tributación está determinada por la cantidad de los gastos, habida cuenta que una gran cantidad de servicios que presta el Municipio no son determinados sino por las necesidades públicas y que éstas no están acordes con la capacidad tributaria de quienes las sienten, por lo general, las personas que carecen de esta capacidad son quienes demandan mayor número de servicios, cada vez en crecimiento desproporcionado. Por esta razón existe una tendencia al mantenimiento del equilibrio entre los ingresos.

El equilibrio se persigue por intermedio de un plan conocido con el nombre de presupuesto; pero antes de entrar en su estudio es necesario hablar de gastos públicos.

Para Morselli (17) son gastos públicos las inversiones o erogaciones de riqueza que las entidades públicas hacen para la producción de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas, y para enfrentar a otras exigencias de la vida pública que son llamadas propiamente servicios.

En el gasto municipal se emplea la riqueza del municipio en satisfacer una o varias necesidades colectivas, conforme un plan económico; este plan indudablemente responde a un fin político, pero debe ajustarse a las posibilidades económicas que el municipio ofrece y debe respetar todas las garantías y derechos que condicionan la estructura constitucional del Estado, por eso al introducirse diversos criterios políticos en la administración pública, es



que se notan estos desajustes que llevan a grandes conflictos institucionales y paralizan todo el engranaje público.

Se ha afirmado que el gasto público debe ser estudiado primordialmente desde el punto de vista político. En tal sentido podríamos decir que cuando el municipio se propone sus fines, conduce y orienta sus actividades inevitablemente, a la determinación de sus gastos conforme las necesidades que tales fines aparejan. Con tal criterio podemos concluir, que el gasto precede siempre al recurso con que se sufraga, o dicho en otros términos, que el gasto ya ha aparecido cuando se busca el recurso con que cubrirlo.

El costo de nuestros gobiernos municipales han aumentado rápidamente durante este siglo. En el año de 1930 el presupuesto municipal de San Salvador era de \$595.927,10; el año de 1940 era de ₡ 1.104.267,14; en el año 1950 fue de ₡ 2.879.245,88 y el año de 1967 ₡ 7.102.229 98.

Estas cantidades que son enormes pueden decirse son necesarias para el desarrollo municipal, puesto que al travez de ella se desarrolla una actividad cada vez mayor y los contribuyentes reciben en la actualidad un servicio público muchísimo mejor que el que antes recibían, basta echar una ojeada a la ley de Policía, para hacernos una idea sobre lo que era una ciudad en la época en que fue dictada.

El aumento en los gastos públicos, se nota objetivamente en los presupuestos anuales de las municipalidades, y tiene su fundamento en el crecimiento de la ciudad y en que la capacidad adquisitiva del Colón es diferente de lo que era en el año de 1940, para el caso, de tal manera que las municipalidades tienen que pagar mayor cantidad

de dinero por servicios, salarios y productos.

Existe una razón más importante que las otras dos para el aumento de los gastos y es la multiplicidad de funciones municipales, aunada con la mejoría de las normas de servicios. Se recibe en la ciudad servicios más amplios y eficientes, calles mejor iluminadas, aseadas y amplias y en general funcionarios mejor adiestrados y más eficientes, y todo ello se traduce en mayores gastos.

Por gastos municipales entendemos nosotros, el empleo que hace el municipio de una suma de dinero, autorizada legalmente, para la satisfacción de una necesidad pública.

En este concepto encontramos tres elementos:

El empleo de una suma de dinero, o sea el medio con que se sufraga el gasto.

El dinero ha sido el medio tradicional y único con que debe cubrirse el gasto, aunque si hacemos una investigación retrospectiva hallaremos que antes se cubría mediante la prestación de un servicio en forma compulsiva, después siguió la requisición, que es la aportación de un bien, cuya principal ocupación se ve en caso de guerra. Contemplada en la Ley de Expropiación y Ocupación de Bienes por el Estado.

Nuestra Constitución Política establece en el Art.155: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos o servicios personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en los casos de calamidad pública y en los demás determinados por la Ley". Todavía se puede, en determinados casos exigir de los ciudadanos servicios personales.

El Municipio, como ya vimos, puede necesitar para el cumplimiento de sus fines, determinados bienes mate-

riales, y a los cuales recurre por el hecho de la expropiación.

Decíamos que el gasto deberá ser legalmente autorizado, es porque se debe respetar el ordenamiento previsto por la ley. Lo contrario implicaría el imperio de la arbitrariedad, excluyente del estado de derecho es el cual vivimos.

En el inc. 2o. del Art. 104 de la Constitución Política encontramos la siguiente norma: "Los Concejos Municipales administrarán sus recursos al provecho de la comunidad, y rendirán cuentas circunstanciada y documentada de su administración al tribunal correspondiente". Este tribunal es la Corte de Cuentas de la República.

La norma antes transcrita establece la obligación de la Corporación Municipal de rendir cuenta de su gestión en forma documentada, siendo en consecuencia obligatorio que todo gasto esté presupuestado. Así lo señala claramente el Art. 106 inc. final de la Ley del Ramo Municipal, cuando establece la siguiente prohibición: "Se prohíbe a los Tesoreros pagar recibo alguno que no tenga las formalidades antes expresadas y cuya inversión no esté comprendida en el Presupuesto Municipal o no esté aprobada previamente por la Gobernación Departamental, y serán personalmente responsables por las cantidades invertidas con infracción a lo dispuesto en este artículo".

Para la satisfacción de una necesidad pública, decíamos al dar nuestro concepto de gasto municipal.

En muchas ocasiones hemos hecho referencia al concepto de necesidad pública, que para nosotros la constituyen aquellas exigencias propias de la administración organiza-

da y cuya satisfacción hace que el Municipio llene sus fines.

Está acorde con lo señalado en el Art. 119 de la Constitución Política, que establece la obligación de dedicar las contribuciones "para servicio público".

La situación económica por la que atraviesa la República en la época en que escribimos, es de convulsiones sociales y de postración económica, que hace enfrentarse a los que llevan las riendas municipales, a dos tipos de demandas opuestas por parte de sus representados. Una, es para que se les de mejores y más amplios servicios y la otra, para que los impuestos sean reducidos. Es frecuente que la misma clase de personas presente las dos demandas. Las amas de casa demandan cada día más puntualmente la presencia del camión recolector de basura o mayor iluminación pública en las calles, pero insisten en que la tasa sea rebajada. El alcalde se ve colocado en la encrucijada, tiene que escoger un camino, mejores servicios o impuestos bajos. Como tiene que apoyarse en la realidad no puede favorecer ambas peticiones, por lo que al tomar una decisión lo hace generalmente por proporcionar mayores y mejores servicios, lo cual nos lleva por fuerza a mayor gasto de administración que se traduce lógicamente en el correspondiente aumento de recursos con que debe contar el Municipio.

También debemos recordar que la función municipal es una función preventiva, que no se limita únicamente a reparar sino muy por el contrario previene los males sociales y con anticipación, establece los servicios adecuados, que hacen indispensable el gasto público en mayores

proporciones que antaño.

Estas causas últimamente mencionadas de aumento del gasto municipal, se ven todavía agravadas con las siguientes:

La temible burocracia surge con el desarrollo de las instituciones, con las graves deformaciones con que suele acompañarse su crecimiento, este mal es mal nuestro, que lo debemos considerar para evitar que en una sana administración municipal prospere.

#### LIMITACION DEL GASTO

Las erogaciones que surgen de la satisfacción de las necesidades públicas, deben condicionarse a ciertos criterios a fin de impedir que entre aquellos y los recursos municipales, se opere un desequilibrio perjudicial para el erario municipal.

Estos criterios pueden sintetizarse en dos: de legitimidad y de realidad.

Del primero algo hemos dicho. Implica el deber de respetar el ordenamiento jurídico existente. No debe existir ningún gasto que no se ajuste a una previa autorización legal, o que escape del presupuesto.

El principio de realidad exige no apartarse de la efectividad del gasto, o sea que, no es admisible la autorización de un desembolso que no responda la verdadera exigencia de convivencia humana, lo que hace para descartar erogaciones que impliquen la satisfacción de los intereses particulares, que emanen del capricho o de arbitrariedad.

Este principio lo encontramos claramente establecido en el inc. 4o. del Art. 106 de la Ley del Ramo Municipi

pal, que dice: "Todo gasto debe ser acordado por el Municipio en sesión, lo cual será comunicado por el Alcalde al Tesorero, quien debe agregar esta comunicación a la cuenta de egresos como comprobante para los efectos de la glosa".

Un sistema financiero municipal debe ajustar los gastos públicos y hacer lo más liviana posible la carga pública. Lo cual no debe entenderse que con la reducción económica se habrá resuelto todos los problemas municipales. Los gastos municipales, aunque sean cuantiosos, si responden a la satisfacción de necesidades colectivas, si se traducen en obras públicas y si acrecentan la riqueza y la renta nacional, jamás podrá ser contra productivo a los fines edilicios.

La presencia del gasto implica, como ya lo hemos dicho, la del recurso que deba satisfacerlo, es fundamental por eso, tener presente la capacidad tributaria de la ciudad y no buscar que un solo grupo de vecinos, una sola generación sea sacrificada a fin de obtener tan apetecidos recursos.

La norma por consiguiente ha de ser examinar el gasto y de donde se obtendrá la renta para el pago, para emprender una obra de modificación del servicio público, pues los entes públicos no son un fín en sí mismos para la expansión de los gastos, el cual está dado por la capacidad contributiva de los obligados, o sea, por aquella parte de riqueza que pueden pagar sin sacrificar las necesidades fundamentales de su existencia, sin reducir los ahorros necesarios para la producción nacional.

## CLASIFICACION DE LOS EGRESOS O GASTOS.

Existen diversas clasificaciones pero la que nos parece más interesante es la siguiente:

Por su tiempo de duración:

Gastos ordinarios y extraordinarios, tiene su importancia para la elección de los recursos con los cuales proveer los gastos.

Los primeros se repiten en todos los presupuestos, pudiendo variar sus montos, ejemplo: los sueldos. Son extraordinarios, los que corresponden a necesidades públicas que no se presentan con regularidad, ejemplo: los erogados en consecuencia de un terremoto.

Los gastos ordinarios, en consecuencia son los que se sufragan en todos los presupuestos y con la disponibilidad de la renta municipal. Los extraordinarios, se satisfacen mediante una mayor recaudación de la renta municipal y aun con enajenaciones del patrimonio, si fuere necesario mediante la contratación de préstamos.

Según sus efectos económicos:

A) Productivos, son aquellos que en alguna forma producen un acrecentamiento de la renta municipal, como apertura de nuevas calles (Cuota de Mejora).

B) Improductivos: éstos por el contrario son los que no producen ningún incremento y que deben sustentarse en base de los tributos, sirven para sostener la mayor parte de servicios públicos.

Por su importancia

A) Útiles: son los que ocupa la Alcaldía para llevar al pueblo alguna protección social.

B) Inútiles: los que por razones de la mala política

tica resultan contraproducentes.

### EFFECTOS DEL GASTO.

Es de todos conocidos que las erogaciones de las Municipalidades producen un gran efecto en la renta nacional, así como sobre la distribución de la riqueza, la lesocupación, y sobre el ciclo económico.

La producción se ve alentada cuando los entes públicos hacen un aumento en sus gastos, más si responde a una política definida del partido que ocupa el gobierno local. Si, debemos tener presente, que aunque sea en pequeña escala una interferencia en el juego económico acarrea efectos contraproducentes.

La distribución de la riqueza se facilita evidentemente cuando se emprenden obras públicas, quitándole parte de su riqueza a unos para trasladarla en forma de servicios públicos a otros.

En período de grave crisis económica en donde se ve hombres de capacidad laboral vagando por las calles o demandando sencillamente ocupación, es cuando la Municipalidad debe emprender un programa de obras públicas que lleve alivio a esas masas.

El ciclo económico se ve corregido cuando se toman las medidas de previsión necesarias para incrementar o retener el gasto lo cual puede constituir un alivio o solución tanto en las etapas de bonanza como de crisis.



## P R E S U P U E S T O

El profesor Griziotti define el presupuesto como: "El documento jurídico y contable en el que se indican los recursos y los gastos del Estado en su monto correspondiente a un período de doce meses". Y el Dr. Juan Ernesto Vásquez, nos dice que: "Es difícil dar una definición del Presupuesto del Estado que sea aplicable a todos los países, debido a la variedad que presenta la legislación presupuestal".

Nos ofrece el Dr. Vásquez, sin embargo, una definición que dice así: "el Presupuesto del Estado es un acto jurídico que contiene el cálculo anticipado de los ingresos y gastos públicos y la autorización de efectuar estos últimos, para un período determinado".

En estas definiciones encontramos los elementos indispensables para formar una, adaptable al presupuesto municipal, de características propias.

Conforme a nuestro régimen municipal diremos que: el presupuesto es un acto administrativo que contiene el cálculo anticipado de las rentas y las erogaciones del municipio para una anualidad.

Es un acto jurídico puesto que produce consecuencias de esta índole, veamos como: en el Presupuesto se establece la inversión a que se ha de destinar cada cantidad y si no se hace en la forma indicada se incurre en delito. Para el caso se incurriría en la sanción establecida en el Art. 314 del Código Penal, que textualmente dice: "El empleado público que clera a los caudales públicos o efecto que administre una inversión pública diferente a aquellas

a que estuvieren destinados será castigado..."

Pero no se vaya a considerar que el presupuesto municipal es una ley, sino un acto puramente administrativo cuyos efectos son jurídicos.

Cálculo anticipado es efectivamente, pues en él se anticipan las cantidades que se han de percibir y erogar.

Debemos hacer notar que nuestra definición difiere la del Dr. Vásquez antes citado, pues de conformidad con el Art. 90 inc. 1o. de la Ley del Ramo Municipal, que dice: "Se prohíbe a los Alcaldes y Municipalidades de la República, hacer gastos de cualquiera clase o ejecutar por sí, obras, trabajos o servicios públicos, sin la autorización previa del Ministerio del Interior, en el Ramo de Gobernación, excepto cuando se trate de inversiones que no excedan de las cantidades que a continuación se detallan..."

Como se ve el presupuesto municipal no contiene en sí la autorización para efectuar las inversiones, ésta debe solicitarse previamente a cada gasto.

El cálculo es por un año, así lo establecen las siguientes disposiciones de la Ley del Ramo Municipal:

"Art. 63. Son facultades de las Municipalidades:

1o. Formar del primero al cinco de enero el presupuesto del producto de cada uno de los ramos que forman sus rentas durante el año..." "Art. 85. A las Municipalidades, como encargadas de la administración superior de los bienes, les corresponde:

5o. Acordar en los primeros cinco días de enero el Presupuesto general de sus rentas y gastos durante el

año ..."

DIVERSOS SISTEMAS DE PRESUPUESTO.

Para los autores italianos el presupuesto lo clasifican en: de competencia o jurídico y de caja. Este contiene las cantidades que efectivamente serán cobradas y pagadas durante el ejercicio. El presupuesto de competencia o jurídico contienen los ingresos que de conformidad a la legislación impositiva hay derecho de cobrar, y los gastos que por las mismas leyes hay obligación de efectuar durante un determinado período.

El presupuesto municipal es de caja, el cual corresponde a épocas primitivas, por lo que somos de opinión que tal presupuesto debería elaborarse tomando en consideración los dos tipos.

Al igual que el Presupuesto del Estado, el Municipal no tiene ninguna significación jurídica en cuanto ingresos, éstos se cobran no en virtud del presupuesto, sino en virtud de las leyes que le han creado o de la tarifa de arbitrios, tal como lo señala expresamente la parte final del inc. 4o. del Art. 94 de la ley del Ramo Municipal. En lo que respecta a las erogaciones repetimos, no da la autorización de hacerlas, para lo cual debe pedirse previamente.

El presupuesto es considerado un programa político y constituye también un programa general de la municipalidad. Decimos que es un programa político pues en él van expresados los anhelos del Gobierno Local, los ideales políticos, económicos y sociales sustentados en las altas esferas; en él pues, se revela la vida municipal..

Es tan importante el presupuesto para la vida cotidiana porque en él se manifiesta en forma exacta lo

que piensa hacer durante el año. Es en su preparación que se ve la función de la planificación y debe presentar en una forma general la tendencia respecto a las inversiones del capital.

#### PRESUPUESTO EQUILIBRADO

Es de la mayor importancia que los gastos se mantengan dentro de los límites de las entradas esperadas, porque de lo contrario el propósito básico del sistema de presupuesto queda anulado. El presupuesto constituye la base legal indispensable para hacer los gastos públicos, y es un instrumento para lograr que estos coincidan con los ingresos y no es por lo tanto, una recopilación de cuentas o números sin significado. Ha sido opinión generalizada que teniendo el Concejo Municipal un presupuesto como el indicado, está en posición de mantener las finanzas de la ciudad con base firme, esta forma de obrar desde luego se funda en un plan definido y exacto.

En los últimos tiempos se ha notado sin embargo, un desajuste presupuestario, el cual es el resultado de las mayores atribuciones con que cada día se ven demandados los entes públicos, los cuales desde luego, para alcanzar todos los fines propuestos tienen necesariamente que recurrir a la deuda pública.

#### PREPARACION DEL PRESUPUESTO

Indudablemente el cuadro de gastos e ingresos, es todo un programa elaborado con atención y meditación y

puede considerarse como principales pasos a seguir en su elaboración, los siguientes:

- a) Enumerar cuidadosamente los objetivos que deberá alcanzar cada departamento del gobierno municipal.
- b) Estimar como podrá aumentar o disminuir la necesidad de servicios públicos en un período determinado.
- c) Señalar los factores que determinen los costos de cada servicio.
- d) Estimar las rentas que se obtendrían con un alza o disminución de las contribuciones.
- e) El presupuesto anual debe ser la concretización del programa para el desarrollo de ese período.

Los lineamientos que hemos hecho desde luego son para un período largo, el cual debe ser sometido a revisiones periódicas a fin de actualizarlo y los cambios que en él se hagan de vez en cuando reflejarán las estimaciones de la dependencia planificadora para el futuro desarrollo de la ciudad, por las decisiones del Concejo para alterar la prestación de los servicios; los cambios de métodos, organización, eficiencia y precios que afectan a los particulares y a los cambios en las perspectivas financieras.

Estos pasos deben andarse uno a uno y veremos como la tarea es menos abrumadora.

La Alcaldía Municipal de esta ciudad ya sigue en parte este procedimiento y al parecer está dando un resultado magnífico, sólo es de esperar que si llega a ocurrir

un cambio político, el partido que llegara a tomar el gobierno local continúe con este sistema, elaborando un plan de largo alcance para irle desarrollando por etapas, formando un verdadero puente entre tal plan de largo plazo y la actividad diaria de las oficinas municipales.

Decíamos que en la actualidad el Municipio de San Salvador sigue este sistema y en efecto, cada departamento prepara un plan de trabajo para el año y los programas a desarrollar, encajándolo en el plan general de la Municipalidad que es propiamente el organismo que decide su aplicación.

Consideramos nosotros que debería existir entre las comisiones obligatorias y permanentes una de finanzas, que fuera propiamente quien elaborara el presupuesto; esta comisión le presentaría todo lo necesario a la municipalidad para que ésta únicamente le diera los toques finales.

#### FORMACION DEL PRESUPUESTO

El Art. 63 de la Ley del Ramo Municipal, entre las facultades de la municipalidad señala en la fracción la., lo siguiente: "Formar del primero al cinco de enero el Presupuesto del Producto de cada uno de los ramos que forman las rentas durante el año, calculado el rendimiento de dichas rentas durante el año anterior, y lo más exacto posible, y las erogaciones que haya de hacer durante el año en todos los objetos de su administración".

Señala esta norma el tiempo en el cual formular el presupuesto, el órgano que debe acordarle y el método de hacer las previsiones y evaluaciones y periodo de vigen

cia de tal plan financiero.

El período de cinco días que señala la ley para la formación del presupuesto, es muy corto para municipalidades de gran importancia como la de San Salvador, Santa Ana y San Miguel, y en la fracción 5a. del Art. 85 de la citada ley, encontramos que la municipalidad debe: "Acordar en los primeros cinco días de enero el presupuesto general de sus rentas y gastos durante el año y examinar la cuenta general que debe presentar el Alcalde". Completa tales disposiciones el Art. 94 de la misma Ley que dice: "los Alcaldes remitirán al Gobernador Político Departamental los ejemplares del presupuesto formados por la municipalidad, lo más tarde el seis de enero de cada año."

En realidad este proyecto es elaborado a partir del mes de octubre de un año, para presentarlo en la primera sesión ordinaria del año siguiente de la Municipalidad y cumplir con el mandato legal de acordar el presupuesto en los cinco días del mes de enero.

Como el más alto organismo municipal, debe la Municipalidad acordar el presupuesto y esto es así, porque en ella reside el poder de administrar sus bienes.

No existe un especial número de votos que deben concurrir para la aprobación del presupuesto, por lo que deberá seguirse las reglas señaladas en el Art. 68 de la Ley del Ramo Municipal que en lo pertinente dice:

"Para celebrar sesión, se requiere por lo menos la mayoría de los miembros de los concejales presentes, y en caso de empate decidirá el voto el Alcalde".

Para la provisión y evaluación del presupuesto se establece en la Ley reglas específicas, que coinci-

den con las ideas que modelan otras leyes.

Para preveer y evaluar es necesario tener datos fundamentales que no se aparten de la realidad, por lo que es necesario apoyarse en el rendimiento de las rentas efectuadas en los años anteriores, ya que por lo general, año con año se presentan algunas erogaciones e ingresos, cuyo conocimiento ayudan mucho a proveer el futuro. Así pues, el presupuesto del año anterior es el que sirve de base fundamental al nuevo presupuesto.

Las previsiones han de ser hechas en un período próximo de ejecución, para disminuir los riesgos de incurrir en errores.

También agrega la disposición objeto de comentario: "y lo más exacto posible", para no pecar de optimistas, pues generalmente conduce a establecer un equilibrio imaginario.

Los desequilibrios que ocurren con frecuencia en los presupuestos municipales, provienen más que a la falta de sinceridad a un exceso de optimismo en la producción de las rentas.

Por lo anterior debemos señalar que la regla más apropiada en la evaluación, es tener como base de los ingresos del próximo ejercicio los que fueren efectivos en el último período financiero, así lo dispone la Ley del Ramo Municipal, en la norma objeto de comentario. Este método se conoce como automático porque no exige ningún esfuerzo de previsión.

Manda la ley hacer anualmente el presupuesto, esta regla es por lo general aceptada por todos los países, aún para el presupuesto fiscal.



Se ha escogido este período porque como decimos es un hábito establecido así y además, porque en lapso más corto absorbería en su totalidad el tiempo a la administración.

Se ha argumentado contra este principio de la anualidad, el que la lentitud administrativa hace imposible comprometer en el período final la totalidad de los créditos otorgados por la prestación de diferentes servicios, lo cual da como resultado que, terminado el año hayan remanentes no utilizados o consumidos en su totalidad. Qué pasa con estos créditos? Quedan anulados en su totalidad haciendo necesario incluirlos en el nuevo presupuesto para poder disponer de ellos.

El Art. 121 de la Ley del Ramo Municipal dice lo siguiente:

"Las cuentas de las Municipalidades y tesoreros se abrirán el primero de enero y se cerrarán el treinta y uno de diciembre de cada año".

Complementada dicha disposición con la siguiente:

"Art. 122.- Los Alcaldes y Tesoreros practicado el corte de año formarán un estado general de los ingresos y los egresos de todas las rentas y especies habidas en todo el año, especificando lo que haya producido cada impuesto o contribución, y detallando lo invertido en cada ramo. Las existencias que hayan resultado, tanto en especies como en efectivo, pasarán a la cuenta del siguiente año, asentándose la partida correspondiente".

Debemos dejar especialmente claro: que no existe en la Ley ningún período complementario para liquidar las cuentas pendientes al terminar el año financiero, lo que da como resultado que, los acreedores de la municipalidad

que por cualquier razón no cobren antes de la finalización del año, deberán necesariamente esperar la aprobación del nuevo presupuesto y la de los gastos, para su debida cancelación.

#### APROBACION DEL PRESUPUESTO

Acordado el presupuesto por la Municipalidad deberán sacarse cuatro ejemplares, los cuales se remitirán a más tardar el día seis de enero de cada año, dos al Gobernador Departamental; uno al Tesorero y otro que quedará a la Alcaldía, así lo manda el Art. 94 inc. 1o. de la Ley del Ramo Municipal.

Continúa el citado Art. "El Gobernador, al recibir los dos ejemplares del Presupuesto Municipal que le remita cada uno de los Alcaldes de su Departamento, lo revisará, y si le parecieren exactos reservará en su oficina un ejemplar, y remitirá el otro inmediatamente a la Contaduría Municipal, poniendo en cada ejemplar la razón "Es conforme" firmándolo y sellándolo con el sello de su oficina. La Contaduría Municipal fue suprimida por el Art. 36 del D. L. #17 del 17 de marzo de 1941, publicado en el Diario Oficial del 21 del mismo mes y año.

Según esta disposición, cuál es la actividad del Gobernador en la aprobación del Presupuesto? Según nuestro criterio esta actividad se refiere a examinar si el Presupuesto contiene todas las previsiones de las rentas que se han de recaudar durante el año, computadas en la forma establecida en el Art. 63 de la misma Ley, y si además se han establecido todas las erogaciones que haya de hacerse

durante el año. Como facultad invívita en la anterior de examinar, está la de improbar dicho plan y devolverlo para rectificarlo, así lo dispone el inciso siguiente: "Si el Gobernador notare que la Municipalidad ha omitido en el Presupuesto alguna de sus rentas o algunas inversiones indispensables para la mejora de la respectiva localidad y que deben figurar entre los objetos de la administración municipal, ordenará a la respectiva municipalidad la rectificaque dentro de tercero día".

La improbación es a nuestro juicio una facultad legal que no interfiere en absoluto con la autonomía municipal, pues no consideramos deberá circunscribirse el Gobernador a estampar el "Es conforme", y a comprobar únicamente la exactitud de las operaciones aritméticas, sino que, conocedor de los problemas locales deberá indicarle a la Municipalidad un mejor desarrollo del plan del gobierno mediante una mejor inversión de sus rentas.

¿Qué pasa si la Municipalidad se niega a rectificar el Presupuesto y lo devuelve al Gobernador sin enmiendas? Si el Gobernador persiste en su actitud únicamente tendría la Municipalidad el recurso de apelación ante el Poder Ejecutivo y sería éste quien decidiría la controversia.

Insistimos en que, con la no aprobación del Presupuesto el funcionario gubernamental, no viola el Art. 107 de la Constitución Política, antes bien, trata de afirmar la autonomía municipal, que en ningún momento debe confundirse con una autarquía. Mas si tenemos en cuenta que los fondos municipales sólo pueden invertirse en atender aquellas necesidades de índole local, sea por medio

de servicios organizados o en otra forma cualquiera, pero lo substancial es que se trata de una necesidad local y siempre dentro del ámbito jurisdiccional, y en consecuencia, se debe por parte del Estado vigilar que así se haga la inversión de los fondos.

Por ningún motivo podrá excluirse del presupuesto las partidas necesarias para la salud y la instrucción pública primaria de la localidad, siendo esto un motivo para su improbación si no se incluyen.

También de conformidad con el Decreto Legislativo No. 294 de 27 de mayo de 1965, publicado en el Diario Oficial 105 T 207 del 9 de junio del mismo año, deben incluirse otras partidas sin las cuales no tendría aprobación el presupuesto.

Dice el Art. 6 del citado Decreto: "Las Municipalidades deberán consignar en sus presupuestos las partidas siguientes:

1a. El pago de cuotas anuales, semestrales, trimestrales o mensuales que hubieren pactado en contratos de préstamos amortizando capital y pago de intereses.

2a. La amortización de compromisos por contratos escritos que hubieren autorizado a las Municipalidades.

3a. El 25% por lo menos, de las cuentas a pagar por bienes, incluyendo sueldos de empleados de acuerdo con el Pasivo del inventario y libro de egresos; sin embargo, las Municipalidades podrán consignar créditos presupuestarios inferiores al porcentaje antes establecido siempre y cuando el 25% establecido sea mayor que un 10% sobre la renta total presupuestada para el año, en cuyo caso se consignará para el pago de deudas, un porcentaje igual al 10%

de los ingresos calculados para el año.

4a. Los gastos necesarios para todo el ejercicio en la administración municipal y para el mantenimiento de los servicios tales como: eléctricos, agua, cementerios, mercados y mataderos. Así mismo deberán consignar las cantidades necesarias para adquisición de muebles e inmuebles, equipos, enseres, etc. Así como para la construcción de obras y conservación de las existentes.

5a. Higienización y saneamiento de la localidad;

6a. Cooperación en la instrucción pública prima ria local;

7a. Reparación y mantenimiento de caminos vecinales y calles urbanas.

Los Gobernadores no pondrán el "Es conforme" a los ejemplares del Presupuesto que envíen las Municipalidades de su comprensión, si éstas no han consignado en ellas las anteriores partidas.

La contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, hará incurrir a los Gobernadores en una multa de 50 a 500 colones que hará efectiva el Ministerio del Interior al tener conocimiento del hecho".

La Municipalidad por la misma situación de im-preparación de algunos funcionarios y para unificar la formulación del Presupuesto se oñen en su totalidad por un modelo elaborado por la Corte de Cuentas de la República, el cual está vigente a partir del año de 1966.

#### CONTRATO DE PRELUCIO

Un efectivo contrato presupuestal deberá estruc-

estructurarse en base de dos elementos esenciales: a) adecuado sistema de Contabilidad; y b) información completa y regular sobre los ingresos y egresos aplicados a cada fondo, así como sobre el desarrollo de los programas de trabajo.

a) El sistema de Contabilidad que establece la Ley del Ramo Municipal para la administración de los fondos confiados al Tesorero casi se puede decir que están a criterio de la Corte de Cuentas.

Señala el inciso del Art. 105 de la referida Ley: "Los Tesoreros, para la administración de los caudales que le están encomendados, llevarán dos libros, uno que se denominará de especies y otro de Caja.

En el primero se cargarán por orden de fecha el valor de los timbres que le remita la Contaduría Municipal y descargarán estos valores con el de la venta diaria de las expresadas especies. En el libro de Caja se cargarán la existencia en efectivo del año anterior y el producto diario de las ventas de especies, descargándose estos valores con las cantidades que se inviertan mensualmente en los diferentes ramos de la administración municipal, consignando a este respecto los detalles necesarios para mayor claridad".

Debemos hacer mención de que el pago de las rentas municipales se hace por medio de timbres municipales; al efecto establece el Art. 95 de la misma ley: "El pago de toda la renta municipal, cualquiera que sea su procedencia o denominación, se hará en la respectiva Alcaldía, con timbres municipales, por el valor equivalente que debe pagarse".

Sin embargo, esta regla no es totalmente exacta, de conformidad al mismo artículo, el Ministerio del Interior, previa opinión favorable de la Corte de Cuentas de la República, puede autorizar a las Municipalidades que solicitan para efectuar cobros a domicilio o contratar servicios de los bancos para cobrar estos impuestos, tasas y demás contribuciones, o por medio de máquinas registradas.

Hecha esta aclaración en cuanto la forma de pago de las rentas continuaremos con la Contabilidad del Presupuesto.

Existen dos sistemas: por gestión. Se procede en este sistema cuando se anotan por separado las entradas y salidas de fondos. Este procedimiento es muy sencillo y mediante esta cuenta se pueden hallar fácilmente los resultados: basta con sumar los gastos y las entradas y comparar ambos resultados, para saber si ha habido superávit, déficit o equilibrio.

La cuenta de gestión no señala en una forma inmediata el estado de Caja: lo que se ha pagado y recibido y los saldos existentes. Es por ello que se denomina cuenta de Caja. Es el sistema que señala el Art. primeramente citado.

Por su misma simplicidad deja fuera de ella todos los actos generadores de deudas y créditos que no han concluido en un pago o un ingreso y que han podido dar lugar a un cambio en las finanzas.

Para mayor exactitud de la cuenta de gestión habrá que complementarse con todas las deudas y créditos que hayan tenido lugar y que no serán realizados o cancelados.

lados sino más tarde, o que han tenido origen en presupuestos anteriores, a esta cuenta se le llama de ejercicio y por medio de ella si podemos tener una información de la situación financiera de que se trata.

Anteriormente hemos dicho que el sistema del Presupuesto Municipal es de Caja.

### TESORERO MUNICIPAL

De conformidad con el Art. 103 de la Ley del Ramo Municipal las municipalidades actuarán con un Tesorero. Dice el citado Art. "Para la recaudación de sus rentas, las municipalidades nombrarán un Tesorero, quien tendrá a su cargo y bajo su propia responsabilidad, la cantidad de timbres necesarios para el pago de las rentas del año; lo mismo que la venta del producto de dicha especie y los demás valores y documentos que la Municipalidad ponga a su cargo".

Esta disposición tiene íntima relación con el Art. 101, que establece: "Se prohíbe a los Alcaldes y empleados encargados de la recaudación de las rentas recibir valor alguno en efectivo por impuesto o contribución municipal, con la pena de pagar por cada infracción una multa de cinco a veinte pesos, que se hará efectiva gubernativa e inmediatamente por el Gobernador al tener conocimiento de aquella falta."

La recaudación pues, de las rentas municipales corresponde al Tesorero y se hace mediante la venta de timbres municipales, que se adhieren a los recibos que son expedidos por los Alcaldes, los que representan el pago del



respectivo impuesto. Art. 102 de la misma ley.

No podemos pasar por alto en este momento una pena que se impone al contribuyente que no perciba el respectivo recibo con sus timbres amortizados; de conformidad con el inc. 2o. del Artículo mencionado, le correspondería pagar el doble del impuesto, Esta medida que es de muy difícil aplicación tiene por objeto, que el contribuyente ayude a la percepción de las rentas exigiendo el comprobante respectivo.

Continúa el mismo artículo y como excepción a la regla el Ministerio del Interior de acuerdo con la Corte de Cuentas, puede autorizar el uso de máquinas registradoras especiales o de cualquier otro medio mecánico para la recaudación de los ingresos, sustituyendo en esta forma los timbres municipales.

Esta disposición puede dar lugar a confusiones con el sistema de Contabilidad que señala el inciso 9o. del Art. 95 de la Ley del Ramo Municipal, éste se refiere a la confección de recibos por medio de máquinas, sistema que únicamente tiene en funciones la Alcaldía de San Salvador. Este sistema se aplica únicamente a los cobros que tiene lugar fuera de la Alcaldía, aquel por el contrario se refiere a los recibos que se emiten por pagos hechos en la misma.

Ambos sistemas tienen en común su novedad y que es un paso más que lleva a la modernización del sistema municipal.

Otra excepción al pago mediante timbres la encontramos en el Art. 127 de la misma ley que dice: "Cualesquiera cantidades que no provengan de impuestos u otra contri-

bución municipal y deban ingresar en las tesorerías municipales como depósitos, subsidios, donaciones, etc. etc., serán enteradas directamente, en efectivo, en la Tesorería con nota de remisión del respectivo funcionario o autoridad".

Los tesoreros asentarán, en este caso, la respectiva partida en su libro de Caja con el detalle necesario, comprobándola con la nota de remisión o la firma del enterante o de otra persona a su ruego, y expedirán certificación de esta partida a quien haya hecho la remisión o enterado la cantidad".

Esto es natural pues no se podrá exigir a quien, para el caso, haga una donación, comprar timbres municipales.

De acuerdo con el Art. 97 de la Ley, para el control de las cuentas municipales la Corte de Cuentas de la República lleva una cuenta de especies con todas las Municipalidades.

El pago de las rentas de cada municipalidad se hará con los timbres que a cada una de ellas se le remitan y para lo cual los tesoreros municipales los marcan con una señal especial, que hacen del conocimiento del señor Alcalde Municipal, así lo establece el Art. 98 de la referida Ley.

De lo que llevamos explicado se nota la importancia que en la vida municipal tiene la función encomendada al Tesorero, es tan elevada esta función que de acuerdo con el Art. 109, los expresados funcionarios tendrán las mismas cualidades que exigen para desempeñar cargos municipales y la instrucción necesaria para llevar las cuentas con la de-

bida exactitud. Sus funciones terminan con las de la municipalidad que los nombró, la que puede también removerlos con justa causa calificada por ella misma.

Son causales para su dstitución las contenidas en el Art. 110 que textualmente dice: "El no cumplimiento de los acuerdos u órdenes que se comuniquen, y la falta de explicación satisfactoria sobre los errores e inexactitud de sus cuentas, así como el vicio de embriaguez, juego y otros hechos de la misma naturaleza, son causas justas para la remoción de los tesoreros".

En el Art. 93 inc. 1o. se establecen otras causales de destitución. Lo pertinente dice así: "Se prohíbe a las municipalidades y Tesoreros prestar cualquier cantidad de los fondos municipales o cualesquiera otros valores, cuya guardia y administración les está encomendada, lo mismo que anticipar en todo o parte de sus sueldos a los empleados o darles una inversión distinta del servicio público, salvo los casos exceptuados en este mismo artículo".

Cuando no hubiere en la localidad una persona apta para Tesorero o ~~habiéndolas~~ no quisieren aceptar el cargo, **la Municipalidad** elegirá dentro de sus miembros al más apto. Por la forma imperativa en que está redactado el Art. 112, nos parece que la persona elegida debe obligatoriamente de aceptar el cargo, pues ella misma lo excluye de rendir fianza o devengar honorarios por ese cargo, pero sí, todos los funcionarios municipales son solidariamente responsables con él, en cuanto la responsabilidad que le pudiere caber por su gestión.

Los tesoreros Municipales antes de tomar pose-

sión de su empleo deberán otorgar fianza para garantizar el buen manejo de los fondos, al tenor del Art. 113.

Esta fianza es determinada en su monto por la Municipalidad, la cual en ningún momento será menor de la recaudación de un mes.

El tipo de garantía puede ser hipotecaria, simple o por medio de bonos de fidelidad. La primera y la última son exigibles de conformidad al citado Art. a los tesoreros de cabecera Departamental o Distrito y la fianza simple a los de las demás poblaciones. En este último caso, el fiador deberá tener bienes raíces suficientes a juicio de la municipalidad y deberá ser además vecino del lugar. Cuando se admita ese tipo de caución podrá otorgarse en documento privado registrado en la Alcaldía.

La Municipalidad será responsable en forma solidaria con el Tesorero fiado por una persona que no reúna las condiciones antes expresadas.

De conformidad con los Arts. 129 y 130 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, todo empleado que deba manejar fondos o valores, deberá garantizar su actuación. Es más, conforme al Art. 50. numeral 7, de la misma ley, le corresponde a la Corte, calificar esta fianza, custodiar los instrumentos que hayan sido otorgados y cancelarlos cuando proceda.

El tesorero municipal, en el desempeño de su cargo deberá de llevar los libros que la Corte de Cuentas le exija, los cuales deberán estar sellados en todas sus fojas por el Gobernador Departamental respectivo, y firmada la primera y la última todo conforme al Art. 115 de la Ley del Ramo Municipal.

Llama poderosamente la atención en el inc. 1o. del citado Art. que es la Municipalidad por medio del Alcalde la que lleva los libros de diario y el libro de inversiones, cuando lo lógico debería ser el Tesorero. Para los efectos del Artículo mencionado la Municipalidad nombra un Tenedor de Libros.

De conformidad al Art. 106 de la Ley del Ramo Municipal, el Tenedor de Libros será responsable con el Alcalde o Municipalidad, por los errores, omisiones o inexactitudes de las cuentas, que lleven consigo responsabilidades que afecten y ocasionen pérdidas al Erario Municipal.

La responsabilidad de los citados funcionarios es mancomunada, si durante las sesiones que celebraren durante el año, no protestaren por las anomalías antes indicadas; protesta que deberá hacerse constar en el acta respectiva.

Siendo como hemos dicho que la Contabilidad es un factor esencial para un buen control presupuestal. El Alcalde Municipal el día último de cada mes hará el corte de ambas cuentas y formará un estado en el cual consignará el producto de las rentas durante el mes, con especificación de lo que haya producido cada una y el total de las cantidades invertidas expresando los diferentes objetos a que se hayan destinado. Estos estados deberán ser firmados por el Alcalde Municipal y el Secretario y el Síndico Municipal les pondrá el "Es conforme", si así lo ameritase.

Por su parte los Tesoreros cortarán el día último de cada mes tanto la cuenta de especies como la de Caja,

y formarán un estado, del cual sacarán cuatro ejemplares, uno de los cuales se pasará a la Alcaldía y presentarán los libros, documentos y existencias respectivas al Alcalde, quien al examinar dichas cuentas pondrá el "Es conforme" a los cortes y estados, si resultare conformidad y exactitud en las operaciones. Si no hubiere conformidad en las cuentas o no presentare la existencia, ordenará el Alcalde su inmediata rectificación o presentación de la existencia que resultare y si con ello no cumpliere el Tesorero, quedará suspendido de su cargo o será puesto en disposición de la autoridad competente, sin perjuicio a la responsabilidad que le deduzca la Corte de Cuentas.

Al practicar el examen de la cuenta y estado que le presente el Tesorero, el Alcalde los confrontará con los suyos y si hubiere alguna diferencia lo anotará al pie explicando la causa que para ello hubiere.

Las cuentas de las Municipalidades y los Tesoreros se abren el primero de enero y se cierran el treinta y uno de diciembre de cada año.

El control como se ve es estricto, y, por esa razón, es que las municipalidades de la República a pesar de sus exiguas rentas van mejorando día a día. Estos controles se manifiestan por los diferentes informes que tesoreros y alcaldes deben elevar a diferentes autoridades.

Para el caso establece el Art. 122, "Los Alcaldes y tesoreros, practicado el corte de año formarán un estado general de los ingresos y egresos de todas las rentas y especies habidas en todo el año, especificando lo que hayan producido cada impuesto o contribución y detallando lo invertido en cada ramo. La existencia que haya resultado,

tanto en especie como en efectivo, pasarán a la cuenta del siguiente año, sentándose la partida correspondiente.

De dichos estados se sacarán cuatro ejemplares: uno para el archivo de la Alcaldía, otro para la Tesorería, otro para la Contaduría Municipal y otro para la Gobernación del respectivo Departamento; remitiendo los dos últimos de preferencia el destinado a la Contaduría, lo más tarde el diez de enero del año subsiguiente, bajo pena de veinticinco a cincuenta pesos de multa que impondrá el Gobernador al funcionario o empleado culpable".

Esta misma cuenta es la que tiene que presentar el Alcalde a la Municipalidad en los primeros cinco días de enero y a la cual se refiere el # 5 del Art. 85 de la Ley del Ramo Municipal.

Si la remisión no se hace entre el cinco y diez de enero del año, se le impone una multa de cincuenta colones a cada uno de los miembros de la Municipalidad, por cuya culpa no se haya hecho.

Los Tesoreros que en los primeros cinco días no hayan entregado la cuenta del año anterior, debidamente cerrada para remisión incurren en una pena de multa.

Como cualquier administrador de bienes los Alcaldes y Tesoreros Municipales están en la obligación de exhibir a cualquier vecino que lo solicite los comprobantes de ingresos y la cuenta de Caja del año anterior, según lo indica el Art. 123 de la Ley tantas veces citada.

Para que sean de legítimo abono los pagos hechos por los Tesoreros deberán estar los recibos firmados por los recipientes u otras personas a ruego, en el papel sellado correspondiente y por duplicado.

Los recibos de mérito son sometidos a una serie de controles así: contendrán el tomado razón del respectivo registro que llevan las Alcaldías Municipales, el "Visto Bueno" de la comisión a cuyo ramo corresponda la inversión y el "DESE" del Alcalde con el sello correspondiente.

También debe llevar el "ES CONFORME", los recibos por gastos a cargo de los siguientes fondos: Caminos vecinales y Calles Urbanas D. L. 296 de 25 de junio de 1951 (Art. 5o.) D. O. 5 de junio del mismo año; 5% de Instrucción Pública D. L. 89 de 23 de agosto de 1946 (Art. 7) D. O. 31 del mismo mes; D. L. 2515 de 18 de marzo de 1956 D. O. 9 de abril del mismo mes y año; empresa eléctrica municipal D. E. 23 de octubre de 1941 (Art. 14 Lit. c #2) D. O. de 10 de noviembre de 1941.

Las municipalidades pueden ser autorizadas a efectuar cobros a domicilio, para lo cual conforme al Art. 99 deberán nombrar cobradores, quienes, previo el ejercicio de su cargo deberán rendir fianza suficiente a juicio de la respectiva Gobernación Departamental. Estos cargos en aquellos municipios de escasas rentas, son compatibles con cualquier otro de la administración municipal y su remuneración mensual será de conformidad a los porcentajes siguientes:

Hasta ₡ 10.000.00 .....	5%
De ₡ 10.000,01 hasta ₡ 20.000,00..	3%
De ₡ 20.000.01 en adelante.....	1%

Las municipalidades no pueden excederse en el pago de estos porcentajes.

Los cobradores municipales reciben del Tesorero los recibos o tiquetes mediante planillas firmadas por e-



llos, las cuales serán liquidadas directamente y las que no estuvieren se abonarán en las inspecciones que practiquen los delegados de la Corte de Cuentas de la República, el Gobernador Departamental o los inspectores del Departamento de inspección municipal del Ministerio del Interior.

Para la cancelación de los sueldos de estos cobradores a domicilio, deberán acompañar al recibo correspondiente las planillas en que consta la entrega de los recibos de ingreso de las rentas percibidas, para que sean de legítimo abono.

El último inc. del Art. 106 dice: "Se prohíbe a los Tesoreros pagar recibo alguno que no tenga las formalidades antes expresadas y cuya inversión no esté comprendida en el Presupuesto Municipal, o no esté aprobada previamente por la Gobernación Departamental, y serán personalmente responsables por las cantidades invertidas con infracción a lo dispuesto en el presente artículo".

Este inc. resume la importancia del Tesorero, quien efectivamente es un fiscalizador de la ejecución del presupuesto haciéndolo garante de una sana administración municipal.

No obstante que una inversión esté autorizada en el presupuesto los alcaldes y municipalidades tienen que someterse a lo dispuesto en el Art. 90 de la Ley del Ramo Municipal que textualmente dice:

"Art. 90. Se prohíbe a los Alcaldes y Municipalidades de la República, hacer erogaciones o gastos de cualquier clase o ejecutar por sí, obras, trabajos o servicios públicos, sin autorización previa del Ministerio del Interior; excepto cuando se trate de erogaciones que no excedan

de las cantidades que a continuación se detallan:

Municipalidad de San Salvador.....	\$5.000.00
Municipalidad de Santa Ana y San Miguel..	\$3.000.00
Municipalidad de las demás Cabeceras Departamentales.....	\$2.000.00
Municipalidad de las Cabeceras de Distrito.....	¢ 500.00
Municipalidades de las ciudades no comprendidas anteriormente.....	¢ 200.00
Municipalidades de Villas y Pueblos no comprendidos anteriormente.....	¢ 100.00

En los casos en que de conformidad con el inciso anterior, las municipalidades no tienen necesidad de autorización para efectuar los gastos e inversiones a que el mismo se refiere, deberán dar aviso de dichas erogaciones a la Secretaría del Interior y a la Corte de Cuentas de la República, inmediatamente después de acordar dichos gastos.

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

El pago de sueldos, permanentes o demás gastos fijos, debidamente consignados en el Presupuesto, quedan exceptuados de las presentes disposiciones". D. L. # 301 D. O. # 110 del 16 de junio de 1965.

Todavía encontramos un mayor control ejercido por el Poder Ejecutivo sobre las municipalidades en lo dispuesto por el Art. 91 de la misma Ley que dice:

Art. 91.- Sin perjuicio a lo dispuesto en el artículo anterior, siempre que una Municipalidad acuerde la ejecución de obras, trabajos o servicios públicos que deban invertir más de cinco mil colones, dará cuenta en for-

ma detallada del proyecto de que se trate de ejecutar, al Ministerio del Interior por medio de la Gobernación Departamental, para que aquella Secretaría de Estado, si juzgare necesario o conveniente la realización de dicho proyecto adjudique por medio de licitación pública su ejecución a la persona natural o jurídica que ofrezca mejores condiciones en las ofertas que por escrito deberán presentarse al expresado Ministerio, y autorizará a la Municipalidad interesada para que celebre el contrato correspondiente, de conformidad con las bases que se especifiquen en los carteles que para los efectos de la licitación publicarán por tres veces con intervalos de un día, en el Diario Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República. En los referidos carteles se fijará además el plazo máximo en que deberán ser presentadas las propuestas.

Si el valor de las obras, trabajos o servicios públicos que se acordaren, fuere mayor de un mil colones sin exceder de cinco mil, el Ministerio del Interior, si lo estimare conveniente, autorizará la realización del proyecto debiendo la municipalidad, en este caso, hacer la publicación a que se refiere el inciso anterior, únicamente en el Diario Oficial y fijará carteles en sus oficinas, en los lugares más frecuentados de la población y, además, los publicará por bandos.

Recibidas las propuestas, la Municipalidad las remitirá a la Gobernación Departamental, con opinión razonada sobre ellas, designando la que creyere mejor, para que esta última dependencia haga la adjudicación y autorice la celebración del contrato respectivo, si estuviere de acuerdo con el informe de la Municipalidad. En caso contrario,

el Gobernador pasará el expediente al Ministerio del Interior, expresando razonadamente su parecer sobre cual oferta crea mejor para que dicha Secretaría resuelva en definitiva.

Si el valor de las obras, trabajos o servicios públicos que se acordaren, no excediere de mil colones, el Ministerio del Interior, si lo juzga conveniente autorizará la ejecución del proyecto, La Municipalidad, previa publicación por bando de los carteles de que hablan los incisos anteriores, los que además fijará en sus oficinas y en los lugares más frecuentados de la población, adjudicará la ejecución del mismo a quien presentare la mejor oferta.

El Ministerio del Interior puede autorizar a cualquier Municipalidad que lo solicite, para que realice por el sistema de administración las obras, trabajos o servicios públicos, pero sólo en el caso de que no se presentaren ofertas en la tercera licitación, o cuando fueren de mucha urgencia las obras a realizarse.

Todo contratista deberá rendir fianza suficiente a satisfacción del Ministerio del Interior, para responder:

1o. Por la ejecución de las obras en el tiempo convenido;

2o. Por las cantidades que se anticipen y por las indemnizaciones a que hubiere lugar.

Las compras de terrenos para servicios municipales o aperturas de calles o ensanche de poblaciones, serán iniciadas por las respectivas Municipalidades, quienes someterán el correspondiente proyecto a consideración

del Poder Ejecutivo para que, tomando en cuenta la necesidad, utilidad o importancia de la obra y el estado económico de la Municipalidad interesada y previo valúo de peritos nombrados por el Ministerio del Interior, autorice o desautorice la operación proyectada.

La omisión de cualquiera de los requisitos mencionados en este artículo, será causa de la nulidad de la contrata respectiva, que se tendrá como inexistente o no producirá ninguna obligación con respecto a la Municipalidad siendo solidariamente responsable por las sumas invertidas, las personas que hubieren intervenido en la celebración del contrato.

Si una Municipalidad o un miembro de ella ordena que se haga algún gasto o se ejecute alguna obra o trabajo municipal con fondos municipales, en contravención a lo que dispone este artículo y el inmediato anterior, serán responsables solidariamente, por las sumas que inviertan en esa forma, las personas que autoricen el gasto y el Tesorero que haga los pagos respectivos.

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, cualquier Corporación Municipal podrá encargar la realización de las obras, trabajos o servicios públicos municipales a que se refiere este artículo, a los Institutos de Vivienda Urbana o de Colonización Rural, a los cuales proporcionará los planos, presupuestos y especificaciones correspondientes, debidamente autorizados por el Ministerio del Interior, y si los expresados Institutos aceptaren la ejecución de la obra, queda autorizada la Municipalidad de que se trate para celebrar sin más trámites y por medio del Síndico, el respectivo contrato con el representante

autorizado del correspondiente Instituto. En este caso no será necesario la rendición de fianza a que se refiere este artículo".

La realidad es que las Municipalidades se ven constreñidas por gastos urgentes que hacen necesario disponer de algunas cantidades de dinero para no afectar el curso normal de sus labores y por ello se creó un fondo circulante al tenor del Art. 7 del D. L. 294 de fecha 10 de junio de 1965, publicado en el D. O. # 105 del 9 del mismo mes y año.

Tal disposición dice:

"Art. 7.- Con el fin de atender gastos urgentes de las Municipalidades, se crean fondos circulantes por las cuantías siguientes:

Municipalidad de San Salvador .....	Q3.000.00
Municipalidad de Santa Ana y San Miguel...	Q1.000.00
Municipalidades de las demás Cabeceras Departamentales.....	Q 500.00
Municipalidades de la Cabecera de Distrito .....	Q 200.00
Municipalidades de las ciudades no comprendidas anteriormente.....	Q 100.00
Municipalidades de Villa y Pueblos no comprendidos anteriormente hasta por.....	Q 50.00

Dichos fondos circulantes serán tomados de la masa común del Fondo Municipal y servirán para atender gastos urgentes de las Municipalidades destinados a la compra de artículos de escritorio, aseo, artículos menudos, viáticos, funerales de empleados y trabajadores municipales, subsidios a empleados por asistencia médica y hospi-

talaria, reparación y mantenimiento de equipo, mobiliario y enseres. Su liquidación se hará al final de cada ejercicio y los reintegros de cada Fondo Circulante se hará cada mes a más tardar.

Los encargados de los Fondos que no dieran cumplimiento a la anterior disposición serán sancionados por la Corte de Cuentas de la República con una multa de ₡1.00 hasta ₡200.00 en cada caso.

La Corte de Cuentas de la República impartirá las instrucciones que sean necesarias para el buen manejo de los fondos circulantes que se crean por medio del presente artículo.

Las modificaciones al presupuesto que deban introducirse por cuestiones administrativas deben someterse a los mismos requisitos a que se somete el presupuesto inicial.

b) El segundo elemento en control presupuestario es la información rápida y adecuada a intervalos regulares sobre el estado de las asignaciones. Por esta razón abogamos por que se introdujera entre las comisiones permanentes una de finanzas para que ésta prepare informaciones al Concejo, obtenida a su vez, de cada Departamento.

Estos informes, deben ser expedidos por los Departamentos con gran rapidez y en la fecha señalada para que tengan actualidad. Debemos advertir que este sistema administrativo de control únicamente se emplea en la ciudad de San Salvador.

El Alcalde Municipal debe presentar un estado general cada año al Concejo, así como también al terminar el período.

C A P I T U L O    V

D E U D A S    M U N I C I P A L E S

F I N A N C I E R A    M U N I C I P A L



D E U D A M U N I C I P A L

Las Municipalidades se ven afectadas constantemente en sus presupuestos por gastos que son causa de desequilibrio, tales como los provenientes de conmociones terraqueas-terremotos u otros tan importantes como esos acontecimientos, y los recursos destinados a cubrirlos tienen la naturaleza de extraordinarios. Para cubrirlos se puede recurrir a impuestos, pero estos muchas veces no son posible de conseguir debido al agotamiento de la capacidad contributiva, por eso es que se debe recurrir al empréstito como medio de financiar los gastos enormes provenientes de una catástrofe o para sufragar obras de gran importancia.

Ha sido tesis mantenida desde hace mucho tiempo, que los impuestos deben aumentarse a manera de cubrir todos los gastos municipales, provengan estos de donde sea. Quedando los empréstitos destinados exclusivamente a gastos de emergencia o extraordinarios como hemos dicho.

Las ventajas que ofrece esta situación de pagar con lo que se tiene o puede obtenerse, son enormes: más baratas. Porque una obra que se financia con empréstitos es desde luego aumentada con los intereses que hay que cancelar durante un largo período. Este sistema no permite despilfarros. Los ciudadanos son muy tolerantes, cuando los gastos que hace un gobierno municipal han de ser pagados en un futuro distante, pero si cualquier mejora que emprenda la Municipalidad ha de hacerse con un alza de impuestos, los que promuevan a estos gastos pronto se verán en apuros por las exigencias públicas. Existe otra

ventaja, se ahorra el costo de la emisión de bonos, si se usa este medio, así como toda la cantidad del papeleo burocrático.

Pero como no todo es ventaja en nuestro medio, tal sistema daría lugar a que no se supiera con exactitud a cuanto ascenderían los impuestos y la tarifa tendría que estar variando continuamente, dando lugar a incertidumbre. Otro defecto que lleva consigo el sistema anteriormente expresado, es que hace retardar las mejoras, porque los contribuyentes verán con malos ojos cualquier proyecto de mejoras que lleva consigo un alza sustancial en los impuestos, prefieren que sean generaciones futuras quienes carguen con estos gastos por mucho que sea su urgencia.

Nosotros no hemos visto lo perjudicial de este plan porque las deudas municipales han sido satisfechas, en general por subsidios aportados por el Estado en afán de mantener el equilibrio de sus presupuestos o recurriendo a préstamos de la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales.

La Tesorería fue creada por D. L. # 86 de 14 de julio de 1937 publicado en el D. O. # 154 del 20 del mismo mes y año. Este organismo ha sido más bien perjudicial a los municipios, pues cuando han recurrido a él por lo general nunca han contado con los fondos suficientes para satisfacer las necesidades que afrontan y no obstante que en el Art. 11 de la Ley de su creación, se dice textualmente: "La Tesorería General de Fondos Específicos Municipales abrirá una cuenta a cada una de las distintas municipalidades de la República, por las sumas que éstas depositen en el Banco Central de Reserva, en sus agencias o

corresponsales en conformidad a lo dispuesto en esta Ley".

Contra esta cuenta es que el Tesorero General de Fondos Específicos ha de girar cuando se presente una Municipalidad en demanda de fondos.

La aludida Ley establece:

T I T U L O    I I I

DE LA EROGACION DE FONDOS

C A P I T U L O    I

Art. 13.- Para efectuar cualquier gasto en servicios que correspondan a los fondos depositados, las municipalidades recurrirán en demanda de la autorización correspondiente al Ministerio de Gobernación (Ministerio del Interior) si la cuantía del gasto exigiere aquel requisito de conformidad con lo prescrito en el Art. 90 de la Ley del Ramo Municipal, y si el Ministerio estimare conveniente acceder, mediante el acuerdo respectivo autorizará el gasto, facultando así mismo a la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, para el retiro de la cantidad correspondiente.

Art. 14.- Al serle transcrito el acuerdo a que se refiere el artículo anterior, el Tesorero General de Fondos Específicos Municipales girará un cheque contra su respectiva cuenta en el Banco Central de Reserva, a favor de la Municipalidad autorizada para hacer la erogación debiendo llevar el visto bueno de que habla el numeral 3o. del Art. 6o. de esta Ley. (Refrendado por el empleado que designe el Presidente de la Corte de Cuentas

de la República) sin cuyo requisito no será cubierto su valor.

Art. 15.- Si se tratare de cantidades cuya erogación no sea necesario obtener la autorización a que alude el Art. 13, las Municipalidades recurrirán al Tesorero General de Fondos Específicos Municipales, quien procederá de conformidad a lo dispuesto en el artículo anterior".

De acuerdo con esta Ley las Municipalidades tenían obligación de remitir mensualmente el total de fondos específicos recaudados en sus tesorerías; en la actualidad de conformidad con el D. L. # 294 de lo. de junio de 1965 publicado en el D. O. # 105 de nueve del mismo mes y año, la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales continuará desarrollando sus labores de acuerdo con su Ley de Creación, en lo que respecta a la centralización y manejo de fondos municipales, a pesar de que en su artículo 10., declara la existencia de un sólo fondo que se denominará, conforme al siguiente artículo, "Fondo Municipal", y en consecuencia, desaparecen los llamados específicos, o sea que según este decreto, han de depositarse en dicha Tesorería la totalidad de lo recaudado, reservándose únicamente lo necesario para el pago mensual de honorarios de Alcalde, sueldos permanentes y demás gastos fijos, lo mismo que el monto del Fondo Circulante.

La mal llamada Tesorería General de Fondos Específicos Municipales, no podrá dar otro destino a estos depósitos que no sea el propio que corresponde al Municipio depositante, y, continuará funcionando hasta en tanto las Municipalidades de la República no organicen la Financiera Municipal.

E M P R E S T I T O S

La Ley del Ramo Municipal en el Art. 88, se refiere a la facultad que tienen las Municipalidades para contratar empréstitos, dice así, la citada disposición: "Las Municipalidades pueden contratar empréstitos voluntarios para obras de seguridad, salubridad, etc. determinando las condiciones de su contratación y designando el fondo para el pago.

Para estos acuerdos se requiere el voto conforme de los dos tercios de las Municipales en ejercicio y la aprobación del Poder Ejecutivo."

El préstamo de dinero lo fundamentan los que patrocinan estas ideas en que no se debe pagar hoy lo que se puede pagar mañana, llegando a conclusiones tales como que los municipios pueden ahorrar dinero haciendo empréstitos, pero esto no es en verdad exacto, por cuanto los municipios al tomar dinero prestado, necesariamente han de pagar intereses y otros gastos de administración de la deuda.

Los empréstitos por lo regular dan lugar a que se gaste el dinero sin pensar que llegará un día en que se reclame el pago de este adeudo, o que surja un mal manejo de las sumas así recaudadas.

No debemos perder de vista que, el empréstito no es en realidad una fuente de ingresos, pues como antes lo hemos dicho, lo que se recibe en préstamo ha de devolverse con intereses, pero indudablemente para emprender un plan financiero a largo plazo que deba incluir grandes gastos-centros de mercadeo- han de ser cubiertos mediante

empréstitos.

La disposición antes transcrita, da a las municipalidades el poder de pedir prestado; el cual es uno de los más útiles e importantes activos con que éstas cuentan, pero debe emplearse con inteligente consideración a sus propósitos y con seguridad y racionalmente, persiguiendo siempre mantener el crédito sin agotarlo. Es de lamentar que la disposición aludida no señale un límite legal, ni las condiciones en que deban solicitarse los empréstitos, sin embargo, en países donde existen tales limitaciones los políticos profesionales, que casi siempre son los que manejan estas cuestiones, hallan la forma y manera de evadirlos.

La norma antes dicha tampoco señala con que propósito han de contratarse empréstitos sino que, a manera de ejemplo, señala que pueden ser para obras de seguridad o de salubridad, dejando al arbitrio de la municipalidad pueda pedir prestado por un gran número de razones, lo cual da lugar a considerar si esto significa una política saludable o inteligente o si por el contrario, es peligrosa e indeseable. A nuestro entender se debe proceder a hacer un análisis de la situación financiera en cada caso en particular, si bien podemos apuntar algunas razones que sirvan de guía.

Cierto tipo de gastos públicos pueden financiarse segura y razonablemente con préstamos a largo plazo. A aquellas empresas que puedan pagarse por sí mismas deben financiarse en esta forma siempre que la amortización de la deuda sea suficientemente rápida, tomando en cuenta la depreciación y destrucción del equipo, para que en la época en que haya de renovarse no se adeude suma alguna.

El propósito principal del préstamo es suavizar las amplias fluctuaciones en el presupuesto anual, por lo que es un medio legítimo de financiar proyectos que son grandes y costosos, en relación con las fuentes de financiamiento de la municipalidad, y que tienen perdurable utilidad y que no ocurren con mucha frecuencia, por eso es preferible emplear este sistema a establecer un impuesto extra para un año en particular. Un programa bien definido puede eliminar estas fluctuaciones en el presupuesto y por consiguiente, eliminar estos préstamos para revisarlo.

Nos inclinamos a aceptar como una razón válida para el empréstito, cuando se trata de ampliar los servicios municipales en una ciudad en crecimiento y que por lo tanto, existe la posibilidad de un aumento en la lista de contribuyentes. Sería desde luego injusto obligar a los actuales moradores a pagar por mejoras construídas en gran parte para individuos que han de llegar a radicarse posteriormente.

El crecimiento probable de una población debe analizarse bien, pues un error en la apreciación, pudiera dar lugar a equívocos en cuanto a la ampliación de los servicios.

Otra razón que ya hemos analizado y que se debe tomar en consideración, como razón poderosa para contratar un empréstito es: una emergencia.

La capacidad de pago de las deudas ha sido el talón de Aquiles de las Municipalidades, por lo general, han sido malas pagadoras llegando para el caso la Alcaldía Municipal de esta ciudad, a acumular deudas provenientes de la prestación de servicios eléctricos por muchos miles de

colones, dándole por consiguiente desprestigio; tales razones han impedido que puedan solicitar préstamos al exterior. Por el momento con el fortalecimiento de los gobiernos locales y una amplia política del Gobierno Central, han entrado en una franca recuperación del crédito.

La capacidad de pago para deudas debe medirse por la cantidad y calidad de los recursos de la comunidad y por la habilidad legal y práctica para aprovechar estos recursos para el pago. No se ha establecido un sistema para limitar el número de deudas que pueda tener cada municipalidad y poder pagar, pero hay un amplio margen, de que no puede empeñarse grandes recursos sin debilitarlo financieramente, disminuyendo en esta forma su capacidad operativa y reduciendo notablemente sus perspectivas para el progreso.

Para lograr que las municipalidades alcancen un alto grado de solvencia aun mediante la contratación de préstamos, podemos señalar como principio:

Establecer un límite legal, aunque si bien esto no es un patrón fijo a seguir, porque algunas veces es o demasiado alto o permite muchas excepciones, lo cual lo hace infectivo, pero entonces será interés del legislador mediante una buena política, determinar el máximo que se adapte a la comunidad.

También se podría limitar esta facultad de pedir prestado, dejando tal como está la ley únicamente, para determinado tipo de mejoras locales y no tan general como ahora o establecer, que el monto de las deudas no puede exceder de las entradas de los XXX últimos años. Así lo limita el Art. 71 inc. 2o. de la Ley Orgánica de



Municipalidades de la República de Chile.

De conformidad al D. L. # 294 citado, la única obligación limitativa para adquirir deudas, podríamos encontrar en el número uno del Art. 6 que dice: "Las municipalidades deberán consignar en sus presupuestos las partidas siguientes:

1o. El pago de cuotas anuales, semestrales, trimestrales o mensuales que se hubieran pactado en contratos de préstamos amortizando capital y pago de intereses".

En efecto, la limitación existe por cuanto el presupuesto da la pauta para poder pagar la deuda contratada.

Lo que nos lleva a señalar otro principio cual es, proceder a hacer un estudio de la deuda existente antes de proceder a tomar más dinero prestado, pues como dejamos señalado, deberá consignarse en el presupuesto la cantidad necesaria para hacer los respectivos pagos y la capacidad contributiva de los ciudadanos se refleja a través del presupuesto.

En la disposición objeto de comentario no se establece una restricción a la duración del empréstito; pero no debemos perder de vista que los préstamos para mejoras públicas deben solventarse dentro del período de utilidad de las obras físicas que con él se han financiado. Aunque bien pueden ser algunas veces más largo los plazos y especialmente, cuando sea por prestar facilidades permanentes a los habitantes, para el caso los centros de mercadeo en la ciudad de San Salvador, que son obras necesarias para todo el conglomerado.

Decidida la política a seguir queda por señalar

como se ha de desarrollar.

Decidido por la Municipalidad que una obra ha de financiarse en base de un préstamo queda por seleccionar la modalidad. Antes de continuar adelante debemos hacer mención de una forma bajo la cual pueden sufragar sus obras las Municipalidades.

El Art. 86 de la Ley del Ramo Municipal establece: "Las Municipalidades pueden acordar suscripciones voluntarias para la realización de obras de interés común o de necesidad pública, siempre que los fondos municipales no sean suficientes para sufragar los gastos, determinando el máximo de la suscripción total. En caso de no poderse realizar la obra la Municipalidad está en la obligación de devolver su cuota a los contribuyentes".

Este artículo da amplias facultades a las Municipalidades para obtener mediante aportes de los conciudadanos los capitales necesarios para costear obras de interés común, como por ejemplo: la apertura o ensanche de una calle o camino vecinal o una obra de interés público como la construcción de un jardín infantil en algún centro urbano. Debemos de tomar en cuenta que las obras han de ser de interés colectivo y que los fondos municipales no sean suficientes, es decir, que si existen los fondos necesarios para emprender la obra, esta ha de ser costeadada por el erario municipal, puesto que se supone que ya los contribuyentes al través de sus impuestos han hecho los desembolsos necesarios para tal fin.

Este precepto señala que en el mismo acuerdo municipal se establezca el máximo de la suscripción total, esta limitación nos parece muy acertada por cuanto,

los interesados deben saber el valor de la obra y así se evita el despilfarro.

Si la obra no llega a realizarse la municipalidad no puede quedarse con el producto de la recaudación, debe devolver a cada vecino su cuota, medida oportuna para evitar el manoseo de estos fondos, y evitar que los habitantes pierdan la fe en sus gobernantes.

Los empréstitos pueden ser: voluntarios y forzosos.

Los empréstitos voluntarios son aquellos obtenidos de los particulares mediante el aliciente del interés que producen.

Los empréstitos forzosos, se consideran colocados en una situación intermedia entre los voluntarios y los impuestos extraordinarios, para Grizioti: "Son esencialmente empréstitos, porque el Estado se compromete a reembolsar el capital, tienen de común con los tributos el carácter jurídico de la coacción y el financiero de ejercer una presión tributaria imponiendo al particular un empréstito sin intereses o por una duración diferente de las que espontáneamente habría aceptado."

Los empréstitos voluntarios se dividen en: flotantes y consolidados.

Los primeros son temporales, emitidos a plazos muy cortos o reembolsables en el término de un año. Para el Estado, señala el Art. 122, Inc. 3o. de la Constitución Política, que en el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos. Disposición similar puede incluirse en el Presupuesto Municipal

y obtener en esta forma bienes que le son indispensables, sin incurrir en el expediente del subsidio. Este tipo de deuda es muy apetecida por los inversionistas por su interés bastante remunerativo, por la seguridad del reembolso y por la negociabilidad del título.

Es de tomar en consideración que estos préstamos sirven para remediar déficit estacionales y que deberán ser cubiertos con los ingresos del año.

Los empréstitos consolidados fueron instituidos después de la Revolución Francesa, con el propósito de someter al control popular la deuda del Estado, comprende las deudas de largo plazo o intermedio.

Se subdividen en dos tipos: redimibles y no redimibles.

Los redimibles son aquellos a vencimiento fijo y se adaptan mejor aquellos gastos productivos, como ferrocarriles, dice Griziotti, que llevan en si el pago de los intereses y de la amortización, se prestan favorablemente para que la Alcaldía Municipal pudiera construir un matadero y el "tiangué" respectivo.

Las deudas no redimibles son las que el ente público asume con la sola obligación del pago de los intereses, es decir como una renta perpetua, sin compromisos acerca del término del reembolso del capital o reservándose el derecho de efectuar el pago en el momento que se considere oportuno. Este es el principal sistema seguido para los empréstitos públicos.

Los empréstitos pueden efectuarse en el interior o en el exterior. Estos son aconsejables en los países con escasos capitales e intereses altos, para no absorber los

capitales que demandan los particulares, quienes no tienen el crédito suficiente para obtenerlos del exterior. Las municipalidades al contratar pueden necesitar la garantía del Estado, en cuyo caso deben ceñirse a lo que dispone el #16 del Art. 47 de la Constitución Política.

### B O N O S.

Los bonos de conformidad con el método de redención caen dentro de dos tipos: fondos de amortización y de serie. Una emisión de bonos de fondo de amortización se vence el mismo día y la forma general de redimirlos es creando un fondo, en el que se van depositando anualmente determinadas sumas que se toman de las rentas usuales. Este método se empleó cuando la Alcaldía Municipal de esta ciudad, emitió una serie de bonos con objeto de pagar el servicio de fuerza eléctrica consumida por el servicio de agua. Tal emisión de bonos fue planificada por el Banco Central de Reserva de El Salvador y fue aprobado el plan en sesión municipal de fecha 19 de agosto de 1937.

Tal plan consistía en síntesis en lo siguiente: el Banco haría por cuenta de la Municipalidad una emisión de 11.500 bonos al portador por un valor nominal de cinuenta colones salvadoreños cada bono o sea, por un total de ₡ 575.000.00 al tipo legal y se nombró al Banco agente fiscal.

El interés de los bonos sería pagado trimestralmente y se vendieron a los suscriptores a razón de ₡45.50 cada uno.

Serían redimibles por sorteos desde la emisión hasta el año de 1945.

Para el servicio de empréstito se creó un gravamen sobre la totalidad del ingreso de la renta del agua.

Se canceló al Banco por sus servicios la suma de \$2.500.00 anuales fijos, durante el tiempo que duró la amortización del crédito.

El Poder Ejecutivo otorgó la correspondiente autorización para el Empréstito.

El sistema de fondo de amortización ha sido muy empleado, pero la experiencia ha mostrado una gran cantidad de defectos, uno de ellos la complicación de la administración del fondo y cálculos actuariales frecuentes para determinar la adecuabilidad de los fondos. A veces los montos asignados a ese propósito por la autoridad son inadecuados; algunas veces hasta pueden ser excesivos, pero la verdad es que la cantidad que para ese efecto se asigna puede estar por encima o bajo la cantidad necesaria. Con las reformas introducidas en la ley, es imposible que se deje de establecer en el Presupuesto la cantidad que se considere apropiada para este fin. Otro de los errores que se achacan a este método de amortización de bonos, es que la acumulación crea la ilusión de riqueza, lo que pueda dar lugar a manejos políticos muy diversos a los que se tenían en mente. Se puede contraargumentar diciendo, que con objeto de garantizar estas inversiones existen leyes o instituciones que vigilan la correcta inversión de los caudales públicos, pero sin embargo, no debemos olvidar que se puede cambiar la ley o derogarla, según los intereses políticos predominantes. Con esta acumulación de riqueza y sus problemas las municipalidades han tenido dolorosas experiencias como la reciente con el escandaloso desfaldo a la Tesorería General de

### Fondos Específicos Municipales.

La tendencia actual es adoptar el plan de fondos seriados.

Cuando se emiten bonos de este tipo un cierto número de ellos vence cada año, los cuales dan ventaja tales como requisitos más sencillos de retiro y una mayor flexibilidad para colocarlos en el mercado y para arreglar la estructura de la deuda. Además tienen la ventaja de bajar el costo total del empréstito y de ir bajando progresivamente el cargo por servicio anual de la deuda. Aunque si bien los costos son más altos los primeros años. Bajo este sistema, si los bonos vencen en cantidades iguales cada año se llama de numeración seguida, así para el caso, si han de vencer en 10 años, la décima parte de los bonos vence cada año, y para cuyo pago ha de establecerse un fondo que año con año va disminuyendo a consecuencia del menor pago de interés.

Los bonos pueden emitirse a un precio a la par del valor nominal del título o bajo la par. En este último caso únicamente se percibe una parte del valor contemplado en el respectivo documento, como por ejemplo, en los bonos emitidos por la Municipalidad de San Salvador en 1937, que los bonos tenían un valor de \$50.00 y se vendieron a los suscriptores a razón de \$45.50 cada uno o sea a un 91 % de su valor nominal. A la par es desde luego cuando se vende a una cantidad igual a la que respresenta el título.

Los certificados que se emiten pueden ser nominativos o al portador. Estos últimos son los que prevalecen, y para ejemplo, los emitidos por el Municipio de San Salva

dor, eran el portador. Tienen desde luego inmensas ventajas por la facilidad para la transmisión de los títulos.

El primer objetivo al vender bonos es asegurar su venta en las mejores condiciones posibles, para lo cual debe tenerse en consideración los intereses predominantes en el mercado, prevaleciendo dos sistemas: directamente por venta en la bolsa o por suscripción pública e indirectamente, por medio de los banqueros que garantizarían a la Municipalidad a un precio establecido y asumen el riesgo de colocación de los bonos en el mercado.

#### FINANCIERA MUNICIPAL

En el Congreso Regional Americano de Municipalidades, celebrado en la ciudad de Panamá en 1956, la Delegación de Costa Rica llevó la ponencia, que fue aprobada, de recomendar la creación de Bancos Municipales en los diferentes países de América.

En Centroamérica, Guatemala fue el país que tomó la iniciativa.

Como vemos, es un deseo permanente y sentido por todos los Municipios americanos el poseer en cada país una institución financiera que permita a su régimen municipal, alcanzar gran pujanza económica y evidente progreso en todos los conceptos administrativos locales. Este anhelo ha sido patente en el nuestro y se creó la llamada Tesorería General de Fondos Específicos Municipales con el fin de prestar auxilio crediticio a las municipalidades del país; tal entidad ha sido únicamente una oficina más en el engranaje administrativo local, puesto que los principa



les interesados -los municipios- no tienen ninguna ingerencia en su administración ya que el personal administrativo en su totalidad es de nombramiento del Poder Ejecutivo.

La Tesorería que nació con el fin de centralizar los fondos específicos municipales, en la actualidad, ha ensanchado más estas atribuciones al hacerse en ella los depósitos del fondo municipal de todos los municipios de la República. Menos mal, que en el mismo decreto dice que será por tiempo limitado, "hasta en tanto que las municipalidades no organicen la Financiera Municipal u otra institución de este tipo".

Por Decreto Legislativo # 68 de fecha 18 de agosto de 1966, publicado en el Diario Oficial de 10. de septiembre del mismo año, fue dictada la Ley de la Financiera Municipal de El Salvador.

La Financiera es una Corporación de derecho público de duración ilimitada y autónoma, cuyas funciones se pueden sintetizar así: proporcionar a las Municipalidades de la República medios de financiamiento que les permita desarrollar servicios y obras de beneficio local. Esta podría decirse es la principal, pero tiene otras funciones que dar:

a) Asistencia técnica en la programación, presupuesto, financiamiento y construcción de obras y servicios públicos municipales;

b) Asistencia administrativa en el mejoramiento de la organización en los sistemas de recaudaciones, contabilidad, auditoría y administración financiera con el fin de obtener aumento en los ingresos municipales;

c) Depositario de los fondos municipales, para este efecto, señala el Art. 20 # 1 letra c) las Municipalidades de la República deberán depositar en la Financiera, o en cualquiera de sus agencias o corresponsalías los fondos recaudados en sus respectivas tesorerías, con excepción de los necesarios para sus gastos de administración; y

d) Caucionar los créditos que obtuvieren las municipalidades.

La administración de la Financiera estará a cargo de una Junta Directiva compuesta de siete directores propietarios cuyas designaciones corren a cargo del Poder Ejecutivo, los Alcaldes de todos los municipios de la República, por el Concejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y por la Junta Directiva del Banco Central de Reserva de El Salvador. Durarán en sus funciones los directores, tres años, pudiendo ser electos para nuevo período; no podrán ser separados de sus cargos sino en los casos en que determine la Ley.

El Presidente de la Financiera será el nombrado por el Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior, no estamos conforme con esta designación, más cuando es el Representante Legal, de conformidad al Art. 10. A nuestro juicio este debería ser electo por los Alcaldes de entre los tres directores electos por ellos, de conformidad al Art. 5 letras b), c) y d). En cuanto la representación estatal consideramos que es suficiente con los dos directores que señala la letra c) del mismo artículo. La participación del Banco Central de Reserva de El Salvador en la dirección de La Financiera, la consideramos un paso muy acertado por ser el rec-

tor de la política crediticia del país.

Volviendo a la designación del Presidente por el Poder Ejecutivo, quien tiene voto de calidad en caso de empate, creemos resta autonomía a la institución, además de que puede ser persona extraña a los intereses municipales.

En el Instituto objeto de nuestro interés, existen directores suplentes quienes reemplazarán a los propietarios en los casos de ausencia o impedimento temporal, excepto cuando sea el Director Presidente, pues en este caso deberá ser sustituido por uno de los directores nombrados según el literal e) del Art. 5, siguiendo el orden establecido.

Como se ve el control del Poder Ejecutivo en la institución es constante, lo cual consideramos contraproducente para la autonomía que vendrá a redundar en impotencia y en falta de seguridad de quienes manejan el Instituto. Si tal control se debiera a que se consideren los representantes del municipio faltos de capacidad, creemos y sin temor a equivocarnos, que se aliviaría con la presencia de los nombrados por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cuando la ausencia o impedimento de algún Director es permanente, se procederá a su destitución o elección.

La Junta Directiva tiene la obligación de sesionar una vez cada quince días y extraordinariamente cuando se estime necesario a juicio y por convocatoria del Presidente, o cuando así lo solicitaren tres o más directores.

Nos parece que por la importancia de la institución debería sesionar la Junta Directiva, cuando menos una

vez por semana, al igual que lo hace la correspondiente al Banco Central de Reserva, aunque si bien comprendemos cual es la diferencia.

En la Ley de La Financiera se obliga a asistir a los suplentes con voz pero sin voto, esta exigencia nos parece muy atinada, pues así están enterados de los negocios y cuando tengan que votar por ausencia de algún propietario lo harán eficazmente.

A los directores se les pagarán dietas, de acuerdo con su propio presupuesto elaborado anualmente y sin intervención de la Dirección general del Presupuesto y de acuerdo con el sistema de salarios establecido por la Junta Directiva.

No se exigen requisitos especiales para ser director, basta ser mayor de veinticinco años de edad, salvadoreño y de reconocida honorabilidad y competencia en las materias relacionadas con La Financiera.

Creemos se debió haber sido más exigente por lo menos en lo que respecta al nombramiento de los representantes del Poder Ejecutivo y Consejo Nacional de Planificación, quienes deberían ser técnicos en la materia, para prestar una eficaz colaboración por su medio a los municipios que hagan uso de los servicios de La Financiera.

Entre las atribuciones de la Junta Directiva, encontramos en el literal h) del artículo 13 la siguiente:

"Nombrar y remover al Gerente y a los demás funcionarios y empleados de La Financiera, pudiendo delegar en el Gerente, el nombramiento y remoción de los empleados".

A este funcionario cuya importancia no cabe duda, debió exigírsele algunos requisitos especiales. Puede ser

cualquier persona, lo cual para nosotros no es muy acertado. Se debió, cuando menos, exigir algún título profesional o en su defecto, un período prolongado al frente de una institución de la misma índole. No debemos olvidar que es un Banco que va a recibir los depósitos de todas las Tesorerías Municipales de la República. Aviadas estarán las Municipalidades si se nombra un político, pues no debemos olvidar lo que dice Mac Donal: "Un superávit en el tesoro de la ciudad tiene para el político profesional la misma atracción que la luz para las mariposas pero existe una diferencia muy importante, la llama consume al insecto, mientras que el político consume el superávit."

El Gerente deberá asistir a las sesiones, con voz pero sin voto.

#### PATRIMONIO:

El patrimonio de la Financiera estará constituido por recursos de capital, de crédito y cualquier otro ingreso.

Los recursos de capital lo integran el capital inicial que el Estado le otorgue.

Indudablemente el Estado tiene especial interés en fortalecer el gobierno local y como cualquier padre de familia debe proveer los gastos en el nacimiento de esta nueva institución.

Los subsidios que el Estado le conceda para sus fines generales forman parte del patrimonio de La Financiera. Esta obligación estatal debería ser un porcentaje de sus ingresos, que administrado por la Financiera sirva para obras municipales.

Como los principales favorecidos con esta Insti-

tución, las Municipalidades deben contribuir con aportes para el inicio de las actividades. Estos aportes pueden no ser en dinero, sino en otros bienes que serán previamente valuados.

Los aportes de capital estatales y municipales se harán constar por medio de títulos equivalentes a su monto, expedidos por la Financiera y se entregarán a la Dirección General de Tesorería y a cada una de las Municipalidades participantes.

Llama la atención que estos aportes no son recuperables y por lo tanto resulta un contra sentido que se expidan títulos que equivalgan a su monto, pues si es para fines puramente contables basta con el recibo correspondiente, por la misma razón de no producir dividendos ni poder recuperarse no tienen valor comercial y sólo servirán para tener en poder del Tesorero los muy bien litografiados títulos o certificados.

Las participaciones municipales como hemos visto pueden ser en bienes que no sean dinero, previo valúo. Encontramos que no existe un procedimiento legal para esta clase de operaciones, pues el Art. 89 de la Ley del Ramo Municipal señala como han de hacerse los aportes en las sociedades por acciones de economía mixta, pero bien lejos está de ser la Financiera una Sociedad de esta naturaleza.

Cuando han de hacerse aportes a las expresadas sociedades la citada disposición señala que se hará previa autorización del Ministerio del Interior.

El problema consideramos que se solucionará modificando el referido artículo, pues no son aplicables las reglas de la analogía. Esta modificación deberá hacerse a

la mayor brevedad, porque ya pronto empezará sus operaciones la institución que nos ocupa.

El patrimonio de La Financiera podrá ser aumentado con bienes que reciba a título gratuito u oneroso que provengan del Estado, de instituciones autónomas o de los particulares.

Los recursos de crédito integran el patrimonio de La Financiera y comprenden:

a) Los fondos provenientes de préstamos internos o externos; ésta clase de operaciones la faculta el literal d) del #2 del Art. 20 de la Ley de La Financiera y le corresponde su ejercicio a la Junta Directiva, tal como lo establece el Art. 13 Letra d) de su Ley Orgánica.

b) El producto de los bonos y obligaciones que emita. Es atribución de la Junta Directiva de La Financiera acordar la emisión de bonos u obligaciones, de conformidad con la letra c) del citado Art. 13 y su desarrollo está en el Art. 20 # 2 letra a) y b).

Señala la Ley en el primero de los literales, que los bonos no deberán tener un plazo mayor de veinticinco años y constituirán obligaciones directas de La Financiera, y contarán con la garantía del Estado. Un aliciente para los inversionistas contiene esta disposición, ya que no serán obligaciones de los municipios ni estos las garantizarán. Por el contrario contarán con el respaldo ilimitado del Estado.

Para hacer mayor el atractivo a los inversionistas debió establecerse exenciones en el pago de impuestos y pueden admitirlos las municipalidades para el pago de la "Cuotas Pro Mejoras Locales".

El Art. 44 de la respectiva Ley indica que un reglamento especial establecerá lo relativo a cada emisión de bonos u obligaciones, que de acuerdo con la misma está facultada a emitir La Financiera. Merece especial comentario esta disposición pues da a entender que para cada emisión de bonos se hará un reglamento, lo cual no lo consideramos muy acertado pues debió emitirse, y así se deberá interpretar, un solo reglamento que normará la emisión de bonos y en él, por el mismo hecho de ser un reglamento, se podría ser prolijo para abarcar el mayor número de situaciones que se pueden presentar.

El inciso 2o. de la citada disposición establece: "El Banco Central de Reserva de El Salvador, será el agente fiscal de todas las emisiones de bonos u obligaciones de La Financiera, y podrá realizar con ellas operaciones de mercado abierto de acuerdo con su Ley y Estatutos.

"La Ley del Banco Central de Reserva de El Salvador, en el Cap. VI bajo el apígrafe: "OPERACIONES DE MERCADO ABIERTO," establece en el Art. 78: "El Banco puede comprar, recibir en garantía, conservar en cartera y vender:

1o.) Letras de Tesorería emitidas por el Gobierno de El Salvador, cuyo vencimiento no exceda de un año:

2o.) Títulos de crédito de renta fija emitidos y garantizados por el Estado declarados elegibles por la Directiva.

El Banco comprando o vendiendo títulos de la deuda pública puede alterar las reservas de los Bancos particulares y es tal vez el arma más importante de que dispone, pues en efecto al vender grandes cantidades restringe el crédito.



Volviendo a la Ley de La Financiera encontramos en el Art. 19 No. 2 letra C, que integran las "Reservas de Crédito", que son parte de su patrimonio: "Los depósitos que hagan las municipalidades, en la Financiera, de acuerdo a esta Ley". Facultad desarrollada en el Art. 20 No. 2 de Letra C) que dice: "Recibir depósitos de Las Municipalidades y de otras instituciones de la República. Para este efecto las Municipalidades de la República deberán depositar en La Financiera o en cualquiera de sus agencias o corresponsalías que ésta les indique, los fondos recaudados en sus respectivas tesorerías, con excepción de los necesarios para sus gastos de administración".

En ocasiones anteriores hemos citado el Decreto por el cual las Municipalidades de La República continuarán centralizando sus fondos en la Tesorería General de Fondos Específicos Municipales hasta en tanto no funcione La Financiera, o sea que, al quedar organizada La Financiera, los fondos todos de las Municipalidades, con excepción de los necesarios para sus gastos de administración deberán depositarse en esta institución.

El depósito de cantidades de dinero es una función típicamente bancaria y en esta forma consideramos debería funcionar, pero no, La Financiera tiene a su vez que depositar todos sus fondos en el Banco Central de Reserva de El Salvador, o en el Banco Hipotecario de El Salvador, de conformidad al Art. 43 de la Ley Orgánica, con lo que la mencionada actividad queda notablemente disminuída.

Puede la institución objeto de estudio, recibir depósitos de otras instituciones públicas, no sabemos de cuales, todas ellas están obligadas ha hacer sus depósi-

tos en el Banco Central de Reserva de El Salvador, para el caso el Art. 27 de la Ley del Seguro Social, obliga a esta institución a depositar sus fondos en el citado Banco o en el Banco Hipotecario de El Salvador.

Con lo que dejamos dicho queda demostrado que únicamente va La Financiera a recibir depósitos de las Municipalidades y como tal, su función bancaria será muy limitada, si se pretendiera darle un mayor alcance a esta función debería permitírsele, mantener sus depósitos y además reformar las leyes de las otras instituciones autónomas para que hagan el depósito de sus fondos en esta nueva institución, con lo cual se fortalecería en grado sumo.

Integra el patrimonio de La Financiera dice la letra c) numeral 2o. del Art. 19 de la Ley Orgánica: "Otros recursos: cualquier ingreso o adquisición que incrementen su patrimonio". Tiene íntima relación con lo establecido en las letras d), e) y f) del numeral 2o.) del Art. 20 de la misma Ley cuyos textos son los siguientes:

d) "Negociar y formalizar contratos con instituciones o agencias financieras nacionales, del exterior o internacionales para la obtención de créditos". Indudablemente que hubiera bastado decir: contratar créditos con instituciones financieras y si se quiere, agregar: nacionales o extranjeras.

La posibilidad de contratar préstamos es una de las más importantes atribuciones pues con ella se podrán alcanzar las metas de La Financiera, proveyendo los caudales necesarios a los Municipios más pobres y de menor capacidad económica.

La letra e): "Realizar operaciones de descuento

y redescuento".

Esta atribución es propia del Banco Central de Reserva, así aparece señalado en el Art. 74 de la Ley Orgánica de este Banco, y no sabemos por qué se concedió ésta a este pequeño Banco si se puede llamar así: si se pretendió que llegaría un momento en que pudiera hacer de banco de banqueros, tendremos que esperar largo tiempo. Para Samuelsons, obra citada, página 369, al hablar de la política de descuento, que es lo mismo que redescuento. Señala además: "Cuando el Federal-Banco de la Reserva Federal descuenta mayor volumen de efectos, es que los bancos comerciales están tomando prestados del Federal y éste ayuda a la expansión de las reservas bancarias; por el contrario, cuando el Federal reduce el volumen de sus descuentos contrae dichas reservas".

Sería un contra sentido que siendo los municipios entidades que necesitan el crédito con mayor urgencia, no pudieran obtenerlo de la institución por haber descontado a otras ajenas al sistema, con lo que se menospreciaría a los más urgidos a pretexto de obtener ganancia por otros medios.

La Letra f) norma la siguiente facultad: "Pignorar o vender bonos u obligaciones estatales y municipales".

Recibir en garantía bonos u obligaciones del Estado, es una facultad que La Financiera no puede darse el lujo de ejercitar, puesto que si sus clientes -las Municipalidades- son pobres y necesitan por consiguiente de dinero para costear sus obras, mal haría ella en prestar al Estado a cambio de sus bonos. Tal vez podría ocurrir que en un futuro un tanto lejano pueda cumplir esta función. Si

consideramos apropiada esta función de recibir en garantía cuando se trate de bonos u obligaciones municipales, puesto que en este caso llena su misión o sea facilitarle cierta liquidez a las Tesorerías, cuando necesidades estacionales se lo demanden para mantener al día sus pagos.

En el Art. 24 de la Ley Orgánica no aparece como medio de garantizar los préstamos que haga La Financiera la prenda, quienes haya sido que el legislador consideró que bastaba que se dijera que estaba en el rol de sus operaciones.

#### OPERACIONES:

Entre las operaciones activas que La Financiera puede efectuar se encuentra la señalada en la letra a) del numeral 1o.) del Art. 20 que dice textualmente: "Conceder préstamos hasta por veinticinco años de plazo, para construir, ampliar y reparar obras públicas municipales; para la creación y desarrollo de servicios municipales; y para la adquisición de bienes inmuebles necesarios para las obras municipales".

Con el afán de satisfacer la demanda de créditos de los municipios es que se ha creado esta institución, y en consecuencia, ésta es la operación que tendrá la mayor importancia en la vida de ella y como tal amerita analizar se con atención. Se ha desarrollado en el Capítulo VII, bajo el epígrafe: "Condiciones de los Préstamos".

Limita la disposición arriba transcrita el plazo, éste de acuerdo con ella no podrá ser mayor de veinticinco años, tiempo por demás corto para que cualquier municipio

pueda construir obras de gran envergadura, pues lo conside  
ramos muy corto o tal vez se tuvo en mente satisfacer obras  
de poca importancia, como por ejemplo una escuela, un cam-  
po de recreo, etc., pero nunca un plan que busque la solu-  
ción, digamos por ejemplo el de erradicar las viviendas a  
orilla de los arenales.

Sirve para confirmar nuestra opinión el Art. 23  
de tal ley, que dice: "En las obras financiadas con crédi  
to que conceda La Financiera deberá buscarse siempre que  
sea posible, la participación de los miembros de la comu-  
nidad y la de los usuarios de los servicios. La Junta Di-  
rectiva recomendará los medios más apropiados para lograr  
tal participación".

Lo que ha querido hacer el Legislador es obligar  
a los interesados en determinadas obras que participen e-  
conómicamente, pues no otra cosa se les va a pedir, además  
esta exigencia está en armonía con lo que dispone la Ley  
del Ramo Municipal en el Art. 86.

Muy conformes estamos con lo que la Ley de La  
Financiera exige, puesto que no se puede obligar a genera-  
ciones futuras al pago de los beneficios obtenidos por la  
presente.

Los préstamos que otrogue La Financiera han de  
hacerse conforme lo estatuido en el Art. 21, textualmente  
dice: "Para obtener préstamos de La Financiera, las Munici  
palidades deberán llenar previamente los requisitos señala-  
dos por la Ley del Ramo Municipal.

Los préstamos no excederán de los montos y pla-  
zos indispensables para realizar las operaciones a que se  
destinen; y para su concesión se considerarán los aspectos

siguientes:

a) La importancia y prioridad de las obras o servicios a emprenderse o a mejorarse;

b) Las posibilidades y condiciones económicas de las municipalidades;

c) Los plazos de inversión y financiamiento de obras públicas en los programas de desarrollo económico nacional.

Los requisitos exigidos por la Ley del Ramo Municipal, son los señalados en el Art. 88, del cual nos ocupamos oportunamente, o sea que, es necesario acuerdo municipal con el voto conforme de los dos tercios de los municipios en ejercicio y la aprobación del Poder Ejecutivo.

Las obras o servicios para los cuales deberán conceder los préstamos, desde luego, son los señalados en las letras a) numeral 1o.) del Art. 20 y de conformidad a lo señalado en el Art. 91 de la Ley del Ramo Municipal.

La cantidad que otorgue en préstamos la Financiera deberá ser hasta por el monto total y los plazos indispensables para realizar las operaciones a que se destinen. Quiere con ello ejercer un control efectivo en las operaciones, para no dar lugar a excesos ni malversación de los bienes municipales; limita también los plazos en cuanto que no se concedrán siempre por 25 años, sino por el tiempo estrictamente necesario.

No todas las obras municipales podrán costearse con los préstamos, sino aquellas que hayan pasado el tamiz de La Financiera, quien tomará en cuenta la importancia y prioridad de la obra.

Difícil será para los Directores establecer la

importancia y prioridad de la obra, pues para ello deberán tener un conocimiento muy exacto de la realidad local, para hacer la comparación que necesitarán en cada caso.

Juzgar la posibilidad económica de un municipio para otorgar un préstamo, es desde luego duro y difícil de apreciar, pero indudablemente debe dar seguridad de que puede pagar. Lo que nos lleva a hacer la siguiente reflexión, que únicamente serán clientes de La Financiera los municipios ricos y los demás, a pesar de ser depositantes no podrán jamás disponer nada más que sus ahorros, al igual que le ocurre a los depositantes en cuenta de ahorro de los bancos particulares en que únicamente gozan del "beneficio" de ser clientes del Banco, pero si quizás pueden conseguir el crédito los municipios pobres si cuentan con la garantía del Estado.

La letra c) del Artículo que nos ocupa es un acertijo. Qué quiso decir la Ley?

Las Alcaldías Municipales de toda la República hacen el Presupuesto en una forma empírica y ha sido la Alcaldía de San Salvador la que ha introducido el sistema de programas y un departamento de Planificación, puesto que hoy en día el presupuesto tiene que obedecer a estudios de planiamiento económico, de programas de ejecución, de preparación de pronósticos y fundamentado indudablemente en una base científica.

Los programas municipales de desarrollo han de encuadrarse en un programa de desarrollo integral económico o sea dicho en pocas palabras, que las municipalidades deberán participar en un programa de alcance nacional, a través de sus inversiones.

Pero en realidad habra querido decir eso la dis-  
posicion que comentamos? Quede asi nuestra interpretacion.

El Art. 22 de la Ley de La Financiera, no nece-  
sita mayor comentario; establece la obligacion de inver-  
tir el dinero prestado exclusivamente para los fines con-  
cedidos. Principio que tiene su tutela juridica en el Art.  
341 y 343 Ph.

Tiene un amplio desarrollo en el Art. 45, el  
cual nos dice que los prestamos seran hasta por el monto  
indispensable para realizar las operaciones a que se des-  
tinen, nunca se entregan de una sola vez, sino que a me-  
dida que vaya haciendo las erogaciones y queda sujeta a  
inspeccion la realizacion de la obra.

#### G A R A N T I A S:

La garantia de los prestamos puede ser:

- a) Garantia del Estado;
- b) Hipoteca;
- c) Afectacion parcial de los ingresos que la muni-  
cipalidad perciba; y
- d) Caucciones de los particulares.

No ofrece ningun tipo de problema la forma de ga-  
rantizar los prestamos.

#### C A U C I O N A R.

Entre las operaciones que puede efectuar La Fi-  
nanciera, se encuentra la de garantizar los prestamos que  
hagan las municipalidades, lo cual les hara mas viable con-  
seguir creditos a los de mas escasos recursos. Afirmamos  
lo anterior porque La Financiera goza a su vez de la garan



tía del Estado en sus obligaciones.

#### CUOTA PRO MEJORAS LOCALES

El municipio al desarrollar su actividad tratando de satisfacer sus propios fines puede producir beneficios especiales a determinados grupos de individuos. Estos cuyo beneficio aparece ostensible deben de contribuir en una forma especial; a este tributo Griziotti le llama contribución de mejora y dice: su origen es muy antiguo pues ya se aplicaba en Florencia en el Siglo XIII y ahora se encuentra muy difundida para ayudar la financiación del Estado, de las provincias y de los municipios en el cumplimiento de sus obras públicas, cuya consecuencia es la de mejorar la propiedad privada.

No da el citado autor italiano un concepto de tan importante contribución.

Entre nosotros este tipo de contribución tiene una especial importancia por su novedad, no tenemos noticias de su aplicación en nuestro derecho tributario y además, porque se introduce como se dice: "por la puerta de atrás", ya que no se legisló especialmente para ella, sino que una Ley que por ser de tipo financiero específica para los municipios, no ha tenido gran difusión y se le ha prestado poco interés, como a todos los asuntos municipales.

La cuota de mejoras introducida en nuestro sistema en esta época de convulsiones políticas, ha llegado a suplir una gran necesidad sentida desde hace mucho tiempo por el Estado y en especial por los municipios.

No existe en la respectiva Ley una definición de

ella, pero del Capítulo XI, que comprende cuatro artículos podemos sacar algunas guías para formar nuestro concepto.

Se establece, al tenor del Art. 33, con el objeto de asegurar el servicio de amortización de los préstamos concedidos por La Financiera.

Será una contribución pecuniaria, se desprende del contexto del inc. 2o. del Art. 35, que establece: "Dicha cuota será pagada dentro de los plazos y en la cuantía que señale el Decreto Legislativo de reformas a la respectiva Tarifa de Arbitrios.

Será de obligatorio cumplimiento al introducirse en la Tarifa de Arbitrios.

Deberá existir una ventaja diferencial directa para determinados inmuebles con la obra pública a realizarse.

El beneficio directo al inmueble consideramos debe ser de valor económico, como un aumento en la luz y la vista; la circulación más amplia, etc.

El concepto que elaboramos nosotros es el siguiente: obligación pecuniaria única establecida para la amortización de un crédito concedido por La Financiera Municipal de El Salvador a un municipio, introducida en la respectiva Tarifa de Arbitrios Municipales.

El Art. 34 de la Ley dice que, la cuota será cobrada sobre aquellos inmuebles que resultan directamente beneficiados por la obra pública. Justo es, nos parece a nosotros, pagar al municipio por aquellas obras cuyo beneficio directo no deja lugar a dudas, para que así el ente público pueda desarrollar una obra más beneficiosa al conglomerado.

La determinación de la "Cuota Pro Mejoras Locales", ha de ser por cada Municipio, lo cual es de gran beneficio municipal, pero deberá tomarse en consideración la falta de capacidad técnica y administrativa de la mayor parte y es por ello, que la ayuda que va a prestar el Ministerio de Obras Públicas con su personal especializado, es de inapreciable valor.

Aquí cabe hacer un comentario al Art. 35, que, señala que en cada caso el citado ministerio indicará el procedimiento técnico para determinar la extensión de la zona para la aplicación de la cuota.

A nuestro juicio debería modificarse esta disposición diciendo que se dará un reglamento que servirá para determinar la zona mediante, procedimientos técnicos aplicables al caso. Y en él establecer como lo hace la legislación italiana los elementos que serán básicos para ~~determinar~~ el incremento en el valor de los inmuebles.

Citado por Griziotti encontramos el Art. 5o. del decreto Ley 200 del 28 de noviembre de 1938 que textualmente dice: "Constituyen elementos de mayor valor el aumento de luz y de vista; la circulación más amplia y cómoda; las comunicaciones más difíciles o más breves; la cesación de cargos y de personal de servicio, el mejoramiento de las condiciones higiénicas o culturales; la posibilidad de destinar los inmuebles a uso más rentable; y en general, toda clase de beneficios valorables económicamente que deriven a los inmuebles en consecuencia de la obra o del conjunto de las obras".

Tenemos pues, que de esta manera se podrá determinar la zona en una forma más adecuada y haría del conocimiento de los vecinos los elementos por los cuales se

les impone la contribución.

No debemos olvidar uno de los principios del im puesto, cual es la certeza, aquel por el cual el contribuy ente no debe quedar expuesto a las veleidades del poder impositivo, ni sometidos a la incertidumbre, ni a la duda de la magnitud del sacrificio que se le impone con la con tribución.

El beneficio por el cual se ha de cobrar este gravamen ha de ser directo.

Con el uso de la palabra directo, se ha querido significar a nuestro juicio, que la obra por la cual se va a imponer ha de beneficiar, o acrecentar el precio del inmueble o sea que, el precio actual y el que resulte después de construida la obra sea mayor.

La cuota se calculará distribuyendo el costo de la obra entre los inmuebles situados dentro de la zona que se considere beneficiada, señala el Art. 34 inc. 1o.

El procedimiento es por demás elemental, una sim ple división y el problema resuelto. Si el valor de la obra es de ₡ 10.000.00 y los inmuebles son diez, deberá pagar ₡ 1.000.00 cada uno. Pero esta forma haría injusta la distribución y se violaría otro principio general del derecho tributario, el de igualdad, veamos como: supongamos que en tre los inmuebles beneficiados hay uno de 10.000 v2. otro de 5.000 v2. y uno de 4.000 v2. y los demás de 1.000 v2. Salta a la vista que la desigualdad en la aplicación sería enorme, al propietario del inmueble de 10.000 v2, le correspondería pagar a razón de ₡0.10 v2. y a los propietarios que sólo tienen 1.000 v2. les correspondería pagar a colón la vara cuadrada.

El defecto que estamos señalando esperamos que sea corregido, para no dar lugar a injusticias como las indicadas el hipotético ejemplo. Por la forma caprichosa en que se llevan a cabo las urbanizaciones y lotificaciones, los propietarios de grandes inmuebles resultarían beneficiados con la obra que costearían los otros.

Consideramos que la cuota debe ser en relación con el aumento del valor del inmueble, para lo cual han de señalarse patrones estrictos, con objeto de hacer posible que el sacrificio que demanda la satisfacción de los impuestos en la distribución de la carga fiscal, indispensable para afrontar las exigencias de los gastos públicos, se mantenga en un plano de igualdad y de justicia.

El inc. 2o. del Art. 34, establece: "Según las condiciones y necesidades de cada caso, será objeto de tal distribución la totalidad o sólo parte del costo de la obra". A nuestro entender debe suprimirse esta disposición, pues ella dará lugar a evasión de gran cantidad de dinero, pues los políticos se valdrán de ella para sus fines, en desmedro de las arcas municipales. Se entiende que hay obras que deben ser costeadas con impuestos y esos por demás está decir, que han de ejecutarse de cualquier manera, pero cuando directamente resulte el beneficio a un inmueble, desde luego debe contribuir a su pago, sin exenciones de ninguna naturaleza.

Constitucionalmente sólo pueden imponerse contribuciones en virtud de una ley y para el servicio público, y son las municipalidades quienes elaboran sus tarifas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa y no podría proponer o imponer la "Cuota Pro Mejoras Locales"

La Financiera, por eso es que el procedimiento que debe seguirse es el siguiente: hecha la solicitud del préstamo y aprobado su otorgamiento, deberá pasar al Ministerio de Obras Públicas el proyecto, a fin de determinar la zona, hecho tal señalamiento la Corporación Municipal establece rá la cuota y propondrá la modificación a la correspondiente Tarifa.

Tal como está la Ley, la municipalidad debe de invertir en la obra la totalidad del préstamo y pagar los intereses pactados durante el período de amortización. El monto total se dividirá entre los inmuebles beneficiados, el resultado de esta operación será lo que corresponderá pagar a cada propietario. En el respectivo decreto se es tablecerá el plazo, que no podrá ser otro que el convenido con La Financiera y la cuantía que deberá pagar mensual o anualmente.

"La Cuota Pro Mejoras Locales", será establecido por una Ley, cual es la Tarifa de Arbitrios Municipales, para darle vigencia al principio constitucional anteriormente citado.

La Financiera para el cumplimiento de sus fines, ya hemos visto, podrá contratar empréstitos mediante la emisión de bonos los cuales para hacerlos más apetecibles a los inversionistas, podrá pagarse con ellos la "Cuota Pro Mejoras Locales", de conformidad al Art. 36, o sea que, los bonos así percibidos serán legítimo abono para los tesoreros municipales al glozar las respectivas cuentas.

REGIMEN ESPECIAL

Goza La Financiera de un regimen especial.

Para la formación de su presupuesto no es necesaria la intervención de la Dirección General del Presupuesto y las transferencias de créditos entre partidas del presupuesto, serán acordadas por la Junta Directiva y aprobadas por el Ministerio del Interior.

El Art. 122 de la Constitución Política, señala en el Inc. 4o. : "Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Poder Legislativo".

La Financiera deberá presentar al Ministerio del Interior, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada ejercicio financiero, su memoria anual sobre actividades y operaciones correspondientes a ese ejercicio, acompañando el balance general, el estado de ganancias y pérdidas, el cuadro de aplicación de las utilidades y el informe de la auditoría.

No señala la Ley ninguna sanción por el retraso en presentar la memoria o los correspondientes balances y cuadros, nos parece debería existir una sanción similar a la que establece el Art. 78 # 4 inc. 3o. de la Constitución Política.

De conformidad al Art. 39 de la Ley, no le son aplicables a La Financiera, la Ley de Tesorería, la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Suministros, ni

cualesquiera otras disposiciones que se refieran a la recaudación, custodia y erogación de fondos públicos, salvo los que señale específicamente la misma Ley. Norma idéntica al Art. 92 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Corresponde al Poder Ejecutivo informar a la Asamblea Legislativa sobre la marcha administrativa de La Financiera, en el informe anual del Ministerio del Interior. Como se puede ver ésta tan importante institución para la vida municipal queda supeditada al Poder Ejecutivo, lo cual es de lamentar, pues a nuestro criterio, debió tener iguales características que el Banco Central de Reserva de El Salvador, señaladas en el Art. 88 de su Ley Orgánica.

#### A U D I T O R I A

La inspección y vigilancia de las operaciones de La Financiera, la ejercerá un auditor de nombramiento de la Junta Directiva, cuyas atribuciones no juzgamos necesario examinar, con más detenimiento.

#### F I S C A L I Z A C I O N .

Difiere esta Ley en el régimen de fiscalización con el establecido al Banco Central de Reserva, en aquel, el Delegado de la Corte de Cuentas de la República, es a la vez auditor y en ésta, existe además delegado o delegados de la expresada Corte de Cuentas, quienes de conformidad a lo establecido en el Art. 32 letra b) numeral 1o. tienen funciones propiamente de auditoría y la fiscalización la harán tomando en consideración la naturaleza y fines de la institución,



Este sistema de auditoría y fiscalización aunque si bien da lugar a duplicidad de funciones, nos parece el más apropiado para el mejor manejo de los fondos confiados a La Financiera, ya que se han tenido amargas experiencias con el manejo de los bienes municipales.

### EXENCIONES .

La Financiera está exenta del pago de toda clase de impuestos, derechos y demás contribuciones fiscales y municipales, así como de los impuestos que gravan la importación de productos necesarios para cumplir sus fines, sin embargo, estará obligada a pagar las tasas fiscales y municipales.

Vemos que el legislador en este caso comprendió perfectamente que al recibir una institución pública, un servicio debe pagar su valor, haciendo patente la diferencia que existe entre tasa e impuesto.

### VALOR PROBATORIO .

Las certificaciones que de los asientos hechos en los libros y registros de La Financiera libre el Presidente, refrendadas por cualquiera de los Directores y estuvieren selladas, tendrán fuerza de documentos auténticos, según el Art. 46 de la Ley.

De conformidad al Art. 260 Pr. estos documentos hacen plena prueba.

La importancia se acredita en los casos de mora, cuando haya necesidad de demandar en juicio ejecutivo el cumplimiento de alguna obligación, puesto que entre los documentos que menciona el Art. 260 Pr. no podríamos enca

jar este nuevo tipo de documentos, por eso, para evitar discusiones posteriores vale más dejarlo expresamente legislado.

Sin agotar el tema de este novel instituto, terminamos este capítulo, teniendo únicamente el deseo de haber despertado la curiosidad para futuros estudios.

C A P I T U L O    V I

C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

La desproporción manifiesta entre las condiciones más o menos bonancibles en que se desenvuelve el Gobierno Central frente a la penuria casi paralizante en que se encuentran los municipios del país hace necesario buscarle las soluciones más adecuadas; lo anterior es consecuencia del centrismo económico y político que caracteriza nuestro país.

Las finanzas municipales se encuentran en una situación lamentable y con sus bajos ingresos es muy explicable que existan en los municipios enormes problemas para hacer frente a las exigencias de la población en materia de servicios públicos, por lo que se observan deficiencias enormes en todo el país. Igualmente se explica la escasa inversión que realizan las municipalidades en obras públicas y ninguna en empresas de tipo productivo; a lo cual se suma el gran problema de los malos manejos, de administradores ineficientes y de gastos innecesarios.

Qué pueden hacer los municipios con los presupuestos que muchas veces no llegan ni a la decena de millar de colones? Con los cuales a veces como sucede en algunos municipios, no alcanzan los ingresos para cancelar el sueldo a los empleados, o como en el Municipio de Olocuilta, que el sueldo promedio del Alcalde es de ₡ 18.00 mensuales.

En nuestros anteriores comentarios, hemos señalado algunas causas que determinan la precaria situación de los municipios. Es indudable que el atraso económico en general, constituye el factor esencial, porque si la

actividad económica se ve reducida, no es posible que el ayuntamiento obtenga altos ingresos. Pero a este factor se suman otros que agravan la situación, y para corregirlos, es necesario tomar medidas.

Existe una estructura impositiva inequitativa que favorece desproporcionadamente al Gobierno Central en detrimento de los Municipios. En general, en cuanto al financiamiento de las municipalidades para cubrir las necesidades crecientes de las comunidades, es poco tranquilizador. Puede decirse que las municipalidades del país carecen de capacidad económica para cumplir su cometido. De dónde proviene esta carencia de medios? Tiene raíces muy hondas y está ligado al estado de postración en que hemos permanecido, en tanto que el concepto de vida ha cambiado.

El país formado por conglomerados en los cuales un alto porcentaje de ciudadanos obtienen un ingreso personal, tan bajo que no le alcanza para llenar sus necesidades mínimas y, desde luego, menos para pagar impuestos; en cambio existe otro grupo de personas, que se han criado entre aquellos que jamás han pagado impuestos, y que por lo tanto, no tienen educación para hacerlo y que emplean todos los recursos a su alcance para burlar el pago de impuestos y hasta las tasas; y una industria que se inicia y que con el fin de favorecerla ha sido exonerada del pago de los arbitrios Municipales, nos da el cuadro en que tienen que desenvolverse las Municipalidades, que se ven urgidas cada día más por una demanda constante de servicios.

Se necesita un plan de desarrollo. Las obras

públicas son llevadas a cabo por el Gobierno Central, sin participación alguna de las municipalidades. Sin una adecuada planificación para incorporarla a un plan general trazado conforme a las necesidades locales, solamente teniendo en consideración la urgencia. Debería asignarse año con año una partida en el Presupuesto General de la Nación, de la cual participarán los municipios e hicieran sus propias contribuciones, a proyectos específicos, lo que daría lugar a un deseo de cooperación de parte de los vecinos a mejoras locales.

De esta manera se llenarían dos fines. 1o.) Planificación por ambos gobiernos, y 2o.) Contribución técnica y financiera del gobierno Central, cuyos recursos son más amplios.

Existe una administración de impuestos muy defectuosa. Da lugar a una evasión exagerada, las municipalidades no cuentan con los instrumentos legales eficaces para evitar el desmedido deseo de no pagar los impuestos municipales. Debe modificarse la ley estableciendo los controles más adecuados al momento nacional en que vivimos, a fin de que los pocos ingresos que puede obtener vayan directamente a sus arcas para distribuirlos en forma de mejores servicios.

Esta reforma debería ser, introducir en la Ley del Ramo Municipal, por ser general, disposiciones similares a las que contiene la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley de Vialidad.

Entre estas modificaciones que proponemos están las siguientes: obligaciones y la correspondiente sanción por la falta de declaración por el establecimiento de un

negocio mercantil, industrial o de servicio gravado, en el ámbito municipal.

Recargo de intereses y multa por falta de pago puntual de los arbitrios municipales.

Penas pecuniarias por el fraude fiscal.

Estas medidas harían aumentar los ingresos con los consiguientes beneficios.

Debería también para mejorar la administración de impuestos, modificarse el sistema de tarifas municipales por otro, que sea más amplio en su clasificación, señalando los actos, contratos o servicios que quedarán gravados con impuestos municipales.

Sin embargo, reconocemos que el progreso de las municipalidades depende de la cooperación entre el gobierno central y el Municipal, que esta cooperación deberá basarse en un programa iniciado y soportado por todos, que ponga énfasis en el mejoramiento de los sistemas administrativos y fiscales de las municipalidades y no solamente, en el control, pues este por si mismo, no es suficiente para resolver ningún problema edilicio; no estimula el mejor trabajo, ni ofrece ningún incentivo. Señalaremos que la primera actitud del gobierno central para ayudar en el desarrollo comunal ha de ser cambiar su punto de vista, reconocer la importancia del municipio y la posibilidad de su propio desarrollo, mediante sus propios recursos.

El desarrollo de los municipios es un problema nacional y deberá ser tratado en esta forma. Todos los países buscan un nivel de vida más elevado para sus respectivas poblaciones. Este mejoramiento en el nivel de vida significa, que deben incrementarse los servicios públicos

en una comunidad, y estos servicios son abastecimiento de agua potable, alumbrado público, alcantarillado, mejores viviendas, servicios médicos indispensables para todos, seguridad, vías de comunicación. Estos servicios públicos quienes deben de suministrarlos aunque sea en una mínima parte son las municipalidades y otra parte por el Estado. Pero debemos aceptar que tales servicios jamás podrán ser suministrados en el alto grado de eficiencia que se necesitan, si el órgano encargado de suministrarlos no ha sido mejorado.

Sólo en años muy recientes se ha reconocido la necesidad de un programa organizado de planeación e investigación administrativa como parte integral de la operación municipal. Hay cuando menos dos factores que hacen aceptable esta situación. La primera es la rápida urbanización, que hace más grande y compleja la tarea de proporcionar servicios públicos esenciales, y lo cual a su vez requiere una mejor aplicación de buenos principios de organización y administración. El otro factor, es que sin este método de planificación no puede mejorarse la administración.

Quizá por este método de planeación pueda aprenderse a hacer un análisis de las debilidades, así como de los puntos fuertes de la administración municipal.

Este sentido de planificación debe encaminarse en primer lugar a la planificación de la ciudad. Esta incluye la consideración de todas las cosas que tienen que ver con la forma y estructura física de la población, y sus servicios públicos, más no deberá ser como un retrato teórico, ni una tarea singular que pueda hacerse en



un momento dado, más bien es una tarea municipal continua. Muchas actividades de la vida diaria dejan un sello indeleble en la ciudad, tales como el mejoramiento de las calles, la construcción de edificios. Todo lo cual influye enormemente en el perfil de la ciudad.

La ciudad de hoy es la acumulación de los efectos residuales de las actividades durante todos los años en que la ciudad ha existido. La ciudad del mañana será todo ésto y lo que suceda a partir de hoy. Por eso es que la ciudad del futuro deberá iniciarse en este momento.

Desde luego que, no vamos a iniciar ningún plan de desarrollo sin tener en consideración los recursos con que cuenta la ciudad, pretender algo que está fuera de nuestros medios económicos es engañar al conglomerado, debemos tener especial cuidado con los políticos, quienes con objeto de arribar al poder, no importa que ofrezcan, a sabiendas de su imposible desarrollo. Quizá la falla más importante de la planificación ha sido este divorcio con la realidad.

La principal obra de planificación de la ciudad ha de hacerse en San Salvador, que por ser la capital, hace necesario presentar un aspecto agradable a los ojos de propios y extraños.

La verdad es que la Municipalidad de San Salvador, es la única, vale decir la excepción, en cuanto a la aplicación de técnicas modernas de administración, esto es así, por tratarse de un gobierno que representa las aspiraciones y voluntad de centenares de miles de ciudadanos; como por la oportunidad que tienen los integrantes de la municipalidad de estar en contacto con las corrien-

tes de ideas más modernas y renovadoras; las oportunidades de formar criterio acerca de las ventajas de una administración más técnica y eficiente, son mucho más numerosas. En los pequeños municipios integrados por personas de bajo nivel educacional, alejadas en forma total de las influencias benéficas de la nueva concepción de la administración pública, se sigue manejando el gobierno local con el mismo empirismo, con la misma ineficiencia que hace muchos años. Se sigue considerando la función edilicia como una recompensa por su actuación política, como una demostración de confianza o aprecio, sin la menor idea de las responsabilidades que el cargo público lleva consigo, ni la necesidad de perfeccionar los métodos de trabajo para lograr mayor eficiencia en el servicio.

Gravita sobre las finanzas de los Municipios la concentración económica de la ciudad de San Salvador y sus alrededores, cerca del cincuenta por ciento de la industria del país se encuentra localizada en la zona aledaña a esta ciudad, causando la consiguiente desproporción con los recursos de que pueden echar mano otros municipios, porque además, el comercio en gran escala se hace en la capital.

Aquí debemos señalar un factor más que interviene a agudizar los problemas financieros de los municipios: la gran cantidad de ellos que existe en el país, son un total de doscientos sesenta y uno. Esta gran cantidad crea un tremendo problema económico, de autoridad y político.

La idea de hacer una zona metropolitana, integrada por la Capital, San Marcos, Delgado, Soyapango, Cuscatancingo, Mejicanos, Ayutuxtepeque, vendría a resolver los indicados problemas, pues no debemos olvidar que en la ac-

tualidad todas las localidades están integradas físicamente a la capital, y es por decirlo así, a esta Municipalidad a quien corresponde coadyuvar a resolver estos delicados problemas.

Al formarse la zona metropolitana, debería formarse un organismo planificador para que busque y encuentre las soluciones integrales del problema, con la construcción de las obras públicas indispensables para elevar el nivel de vida de estas comunidades aledañas.

Pero cómo lograr este deseo innato de todos los hombres?

Técnicamente las necesidades públicas deben satisfacerse mediante el impuesto. Mas todavía, no existe un obstáculo teórico para que el impuesto se utilice para satisfacer cualquier necesidad privada. De hecho podemos observarlo en los subsidios estatales a escuelas particulares o colegios católicos. Sin embargo, en la práctica se reserva este instrumento para cubrir las necesidades públicas que son de naturaleza indivisible, cualidad que no permite el prorrateo de lo que le correspondería pagar a cada ciudadano. Es imposible determinar la cantidad utilizada por cada ciudadano en servicios tales como seguridad, o costo de la organización gubernativa. Por ello, estos servicios solo pueden constearse mediante impuestos.

Aunque los servicios divisibles también podrían costearse con impuestos, no se considera conveniente desde el punto de vista económico. Ello es así, porque el cobro de una tasa o de un precio público por la prestación de un servicio divisible limita la demanda a lo verdaderamente necesario y evita un consumo dispendioso, abusivo o

antieconómico. Por esta razón, la tasa constituye el medio más idóneo para la cobertura de los servicios públicos divisibles, entre los cuales se encuentran gran parte de los que caen dentro de la competencia municipal.

La tasa es entonces una prestación pecuniaria cuyo sujeto activo es la Municipalidad en este caso, y el sujeto pasivo es el usuario de ciertos servicios públicos. Se diferencia del impuesto, en que en este último, la prestación del contribuyente es incondicional y no obtiene ninguna contra prestación determinada. En la tasa por el contrario, existe una contraprestación determinada, susceptible de medir. A cambio de la tasa siempre se recibe un servicio específico o provoca una actividad particular de la municipalidad.

El monto de la tasa debe guardar relación con el costo del servicio correspondiente. Si se fija un monto por debajo del costo, se perdería la eficacia de la tasa como instrumento regulador de la demanda y se estimularía una utilización anti-económica del servicio público. Si el monto se fija por encima del costo, la prestación excedente deja de ser tasa, para convertirse en impuesto. Lo cual además de ser injusto, puede plantear dificultades de orden legal, en la medida que la municipalidad se excediera. Todo lo cual no debe interpretarse en el sentido de que la tasa debe fijarse exactamente en el costo. Pueden existir algunas diferencias, pero sin perder de vista la proposición.

Puede la Municipalidad con objeto de fortalecer su economía fundar empresas.

La empresa pública es una organización de propie

dad municipal o estatal que se dedica a la producción de bienes económicos que tienen un mercado y un precio. Su actuación se desenvuelve de acuerdo con reglas económicas, más que políticas. Su finalidad es no solo prestar un servicio o producir algún elemento material, como obtener una ganancia. Por consiguiente, se diferencia de los denominados institutos públicos, en que estos son dependencias cuya finalidad es la prestación del servicio y no la rentabilidad que pudiera derivar del mismo. El instituto público a lo mas que puede aspirar es a recuperar los costos, mediante una tasa. La empresa pública, debe recuperar el costo, mediante un precio público.

Aunque las Alcaldías no son organizaciones de carácter lucrativo, existen poderosas razones que justifican la existencia de poderosas empresas públicas. En primer lugar, la posibilidad de obtener utilidades constituye uno de los recursos de que se pueden valer para la obtención de fondos que pueden destinarse a la satisfacción de otras necesidades, en la práctica, esto se efectúa incorporando estas ganancias de tipo empresarial al presupuesto general. En segundo lugar, la empresa pública constituye así mismo una forma para producir determinados servicios al menor costo o con mayor rendimiento, lo cual se puede lograr mediante la adopción por parte de la empresa pública de los métodos de producción utilizados por la empresa privada, que indudablemente suelen ser más económicos que los empleados por la administración pública. En tercer lugar, si no se trata de servicios o cosas que caen dentro del rol de las responsabilidades públicas, puede igualmente ser aconsejable la creación de empresas pú-

blicas, cuando se advierte la necesidad de estimular la competencia y evitar las tendencias monopolistas. Por último, puede también ser legítima la creación de empresa pública, en aquellos campos donde la iniciativa privada no se arriesga, pero que, no obstante, se considera deseable la actividad, desde el punto de vista del interés público.

La empresa pública como surge por las razones indicadas, tiene mucha semejanza con la privada, pero difiere de ésta. Aunque la empresa pública se organiza y actúa bajo el principio de la rentabilidad en ningún momento se deja de lado el hecho fundamental de que en última instancia su finalidad es el bien público. La relevancia práctica de esta diferencia, se manifiesta en los precios. En efecto: la empresa pública generalmente aplica el precio que, al contrario del privado no se fija en el máximo que admite el mercado, sino en un nivel donde se obtenga una utilidad razonable. Tanto la tasa como el precio que cobra la empresa pública, tienen la virtud de limitar la demanda de servicios públicos a niveles económicos. Si ambas instituciones poseen este carácter común, se plantea el interrogante de si sería preferible que todos los servicios públicos divisibles se costeen con tasas, prescindiendo de los precios, y por lo mismo, de las empresas públicas, institución cuyo injerto en la vida pública es un fenómeno histórico relativamente reciente y que se ha producido no sin resistencia por parte del pensamiento clásico-liberal.

La respuesta al interrogante planteado, puede ser la siguiente: Las tasas son cobradas por dependencias de la administración municipal, que actúan de acuerdo a

las reglas de fiscalización de la cosa pública. Estas reglas se caracterizan por la rigidez y por su formalismo: el funcionario municipal actúa siempre dentro de un ámbito limitado, demarcado anticipadamente por la ley, que es su guía y marco por demás rígido que no le permite la facultad discrecional. La Ley del Ramo Municipal, la Tarifa de Arbitrios Municipales, la Ley de la Corte de Cuentas, encuadran estrictamente la acción del funcionario y así resulta que sus actos se deciden casi siempre por razones de índole legal. El buen funcionario se siente atraído hacia una responsabilidad eminentemente jurídica. Le interesa más obrar ajustado a la ley que a los resultados materiales de la gestión.

Este tipo de actividad y la mentalidad que la misma conforma pueden ser adecuados al cumplimiento de funciones en las que el factor jurídico es el determinante. No debe de olvidarse que el propio Estado moderno, -ESTADO DE DERECHO- surgió como culminación de un largo proceso histórico de lucha por el imperio de la ley, en sustitución del imperio de la voluntad del gobernante. Pero la actividad económica tiene su propia escala de valores; lo cual no significa que esta actividad no actúe dentro de la ley. Significa que el problema de la instauración del imperio de la ley se considera un objetivo logrado y a cuyo amparo se podrán desenvolver las actividades económicas, entre las cuales las que le corresponden al Municipio se consideran las de una importancia siempre creciente.

La unidad fundamental de la actividad económica, en la estructura actual, es la empresa. Esta organi-

zación representa la combinación óptima de los factores productivos y la forma más eficaz que hasta el presente se ha creado para realizar y llevar adelante nuestra economía. Solo mediante la flexibilidad de la empresa unida a una armoniosa combinación de fuerzas e intereses distintos, puede lograrse el máximo de productividad que permite el estado actual de la técnica. La dependencia puramente gubernativa no está capacitada para adaptarse a los cambios de coyuntura que caracterizan a la economía. La empresa sí está capacitada para lograrlo. Esta es la razón por la cual las organizaciones públicas suelen escoger esta forma de organización para producir ciertos bienes sometidos a un régimen de mercado. Por ello también los gerentes de las empresas públicas son investidos de facultades de carácter comercial que resultan incompatibles con los cánones de la administración pública propiamente dicha, pero que son regulares en la administración de empresas.

En conclusión: las municipalidades tienen la posibilidad de desarrollar esta forma de organización como instrumento adecuado para obtener ganancias para el erario comunal y para la autofinanciación de ciertos servicios que son susceptibles de prestarse bajo la forma de empresa.

A diferencia de los servicios públicos, las obras públicas constituyen típicas inversiones de capital.

Los servicios públicos corresponden a los gastos de explotación o de financiamiento de la empresa privada, en tanto que las obras públicas corresponden a los incrementos de los activos en la economía privada. Esto deter-



mina formas peculiares de financiamiento.

Así como en la economía privada los gastos de financiamiento deben cubrirse con el producto bruto y regular de la empresa, así también, en el orden municipal los costos de los servicios públicos deben financiarse de los ingresos ordinarios, esto es, con los impuestos, tasas y precios públicos. Nosotros creemos y así lo hemos dicho, que la forma más idónea, en el caso de las municipalidades debería ser la tasa y el precio público.

Así como las inversiones de capitalización privada se hacen con nuevos aportes de capital o con préstamos, así también las obras públicas deben financiarse con recursos extraordinarios. La deuda pública es el instrumento más usual para ello, lo cual resulta legítimo y coherente por el hecho de que la obra pública aumenta el activo público en una cifra por lo menos igual al incremento del pasivo, como efecto a esa deuda pública.

Lo anteriormente expuesto se relaciona íntimamente con otro hecho muy importante: la deuda pública aumenta la carga que la generación presente transfiere a las generaciones futuras, pero al mismo tiempo éstos heredarán la utilidad de las obras y demás inversiones de capital. Otra razón para optar por el financiamiento de las obras mediante la deuda pública.

Existen también otros tipos de obras públicas que benefician principalmente a determinadas personas, aquellas que son propietarias de inmuebles directamente valorizados por efectos de una obra pública, que bien puede ser: la apertura de una calle, su pavimentación, un puente, etc. En estos casos es de estricta justicia, hacer que

los beneficiarios concurren al pago del costo de la obra. El instrumento mediante el cual se obtiene esta concurrencia es la contribución especial de mejoras o "Cuota Pro Mejoras Locales", como le llama la Ley de la Financiera Municipal.

La aplicación de cuota de mejoras se hará únicamente cuando las obras se costeen con préstamos de La Financiera, con lo que no estamos de acuerdo, a nuestro juicio debe hacerse siempre y cuando exista una relación directa entre la construcción de la obra y la valorización de la propiedad, y legislarse especialmente.

Cuando las obras sean costeadas por el Estado y resulten favorecidos determinado número de personas la aplicación de la cuota debería hacerla el municipio respectivo. Lo cual será una especie de subsidio estatal que recibirían para su fortalecimiento.

Concluimos este trabajo de tesis doctoral con la convicción de que únicamente hemos trazado los lineamientos generales del amplio tema de las finanzas municipales, para que otras personas con mejor experiencia y capacidad hagan el estudio completo; debemos dejar constancia sí, que este trabajo ha significado muchas horas de dedicación y que con él van expresados nuestros mejores deseos de que los municipios en el país sean vistos como entes públicos que tienen influencia decisiva y que, por lo tanto debe buscarse un amplio desarrollo para ventaja de la presente generación y de las futuras.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) LARDE Y LARIN - Recopilación de Leyes relativas a la Historia de los Municipios de El Salvador. Imprenta Nacional.
- 2) JELINEK JORGE - Teoría General del Estado. T. V. pág. 567.
- 3) LARDE Y LARIN - Obra citada.
- 4) GRECA, ALCIDES - Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Santa Fe. Imp. de la Universidad.
- 5) GRECA, ALCIDES - Obra Citada.
- 6) GRECA, ALCIDES - Obra Citada. pág. 109.
- 7) SAMUELSON, PAUL A. Curso de Economía Moderna. pág. 11 Aguilar, S.A.
- 8) GUNNAR MYRDAL - Estado del Futuro. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica. pág. 15.
- 9) AMUNATEGUI, GABRIEL - Regímenes Políticos. pág. 13, Ed. Jurídica - Rep. de Chile.
- 10) Dr. CHAVEZ MENA, FIEDEL - Tesis Doctoral. Organización Municipal.
- 11) GRECA, ALCIDES - Obra Citada, pág. 380.
- 12) MORSELLI, MANUEL - Compendio de Ciencias de la Finanzza, pág. 35. Buenos Aires 1949.
- 13) MORSELLI, MANUEL - Obra Citada.

I N D I C E

C A P I T U L O I

INTRODUCCION.

ASPECTO HISTORICO .....	pág.	1
ASPECTO SOCIOLOGICO .....	"	6
ASPECTO JURIDICO .....	"	8
Constitución de 1824 .....	"	9
Constitución de 1841 .....	"	11
Constitución de 1864 .....	"	12
Constitución de 1871 .....	"	13
Constitución de 1872 .....	"	14
Constitución de 1880 .....	"	15
Constitución de 1883 .....	"	16
Constitución de 1886 .....	"	17
Constitución de 1939 .....	"	19
Constitución de 1945 .....	"	22
Constitución de 1950 .....	"	23
Constitución de 1962 .....	"	25

C A P I T U L O II

ACTIVIDADES MUNICIPALES - PLANIFICACION

ACTIVIDADES MUNICIPALES .....	pág.	29
AUTONOMIA .....	"	29
ORGANISMOS MUNICIPALES .....	"	32
ACTIVIDAD URBANISTICA .....	"	36
POLICIA MUNICIPAL .....	"	41
SALUBRIDAD .....	"	46

ALUMBRADO PUBLICO .....	pág.	48
MATADEROS .....	"	53
MERCADOS .....	"	54
ACTIVIDAD NORMATIVA .....	"	55
PLANIFICACION .....	"	60
Reformas Políticas .....	"	63
Reforma Administrativa .....	"	64
Programa Municipal .....	"	68

C A P I T U L O    I I I

INGRESOS MUNICIPALES - TARIFA DE ARBITRIOS

ACTIVIDAD FINANCIERA .....	pág.	72
INGRESOS .....	"	75
BIENES PROPIOS .....	"	77
Compra de bienes raíces .....	"	78
Frutos .....	"	80
Expropiación .....	"	82
Permuta .....	"	85
Título Gratuito .....	"	85
EMPRESAS MUNICIPALES .....	"	87
CONCESIONES .....	"	92
IMPUESTOS .....	"	94
Clasificación de los Impuestos .....	"	105
SUBSIDIOS .....	"	111
OTROS INGRESOS .....	"	111
TARIFA DE ARBITRIOS .....	"	114

C A P I T U L O IV

EGRESOS MUNICIPALES - PRESUPUESTO

EGRESOS .....	pág.	123
Limitación del Gasto .....	"	128
Clasificación de los Egresos o Gastos .....	"	130
Efectos del Gasto .....	"	131
PRESUPUESTO .....	"	132
Diversos sistemas de Presupuesto.....	"	134
Presupuesto Equilibrado .....	"	135
Preparación del Presupuesto.....	"	135
Formación del Presupuesto .....	"	137
Aprobación del Presupuesto.....	"	141
Control Presupuestal .....	"	144
TESORERO MUNICIPAL .....	"	147

C A P I T U L O V

DEUDA MUNICIPAL - FINANCIERA MUNICIPAL

DEUDA MUNICIPAL .....	pág.	164
EMPRESTITOS .....	"	168
Bonos .....	"	176
FINANCIERA MUNICIPAL .....	"	179
Patrimonio .....	"	184
Operaciones .....	"	192
Garantías .....	"	196
Caucionar .....	"	196
CUOTA PRO MEJORAS LOCALES .....	"	197
REGIMEN ESPECIAL .....	"	203
Auditoría .....	"	204

Fiscalización .....	pág.	204
Exenciones .....	"	205
VALOR PROBATORIO .....	"	205

C A P I T U L O VI

CONCLUSIONES .....	pág.	208
--------------------	------	-----