

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES

JUSTICIA Y POLICIA MUNICIPALES

TRABAJO DE TESIS PRESENTADA POR
CARLOS ALBERTO AGUILAR CHAVARRIA
EN EL ACTO DE SU DOCTORAMIENTO
SAN SALVADOR, SEPTIEMBRE - 1966



SAN SALVADOR, EL SALVADOR, C. A.



- II -

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Dr. Fabio Castillo Figueroa

SECRETARIO GENERAL:

Dr. Mario Flores Macall

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS
SOCIALES

DECANO:

Dr. Roberto Lara Velado

SECRETARIO:

Dr. Manuel Atilio Hasbún

F
302.0072
A283 j
1946
F. J. v. C. S.
- 6.1

066748

TRIBUNALES EXAMINADORES

EXAMEN PRIVADO SOBRE MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES:

- Presidente: Dr. Rodrigo Raymundo Pineda
Primer Vocal: Dr. Jorge Alberto Barriere
Segundo Vocal: Dr. Manuel Antonio Ramirez.

EXAMEN PRIVADO SOBRE MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS:

- Presidente: Dr. Roberto Lara Velado
Primer Vocal: Dr. Roberto Emilio Cuéllar Milla
Segundo Vocal: Dr. Francisco Bertrand Galindo.

EXAMEN PRIVADO SOBRE CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL:

- Presidente: Dr. Reynaldo Galindo Polh
Primer Vocal: Dr. Alfonso Moisés Beatriz
Segundo Vocal: Dr. Francisco José Retana.

ASESOR DE TESIS: Dr. Romeo Aurora.

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS:

- Presidente: Dr. Francisco Bertrand Galindo
Primer Vocal: Dr. José Enrique Silva
Segundo Vocal: Dr. René Quinónez Meza.
-

DEDICATORIA :

A la memoria de mis padres

Rosendo Chavarría Rivera y
Emilia Aguilar;

A la memoria de mis hermanos

Miguel Angel y Jorge David;

A mi esposa Gloria Elsa Amaya de Aguilar Chavarría,

quien ha puesto al margen los intereses
materiales para darme todo apoyo espiri-
tual;

A mis queridos hijos

Carlos Antonio y
Ricardo Alberto;

A mis hermanos

José Mario, Pedro Constantino, Emilio
Francisco y Ricardo Antonio.

I N D I C E

	Página
Título I	
ANTECEDENTES INSTITUCIONALES:	
Capítulo I	
EL ESTADO.....	1
Capítulo II	
LOS FINES DEL ESTADO.....	2
Capítulo III	
LA DECENTRALIZACION.....	4
Título II	
EL MUNICIPIO:	
Capítulo I	
RAICES HISTÓRICAS.....	6
Capítulo II	
SENTIDO GRAMÁTICAL.....	8
Capítulo III	
SENTIDO MODERNO.....	9
Capítulo IV	
ELEMENTOS.....	10
Capítulo V	
ATRIBUCIONES.....	18
Capítulo VI	
FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.....	20
Título III	
JUSTICIA:	
Capítulo I	
NOCIONES.....	25
Capítulo II	
JUSTICIA CIVIL.....	34
Capítulo III	
JUSTICIA PENAL.....	38

	Página
Capítulo IV PROCEDIMIENTOS CIVILES.....	42
Capítulo V PROCEDIMIENTOS PENALES.....	47
Capítulo VI RECURSOS.....	49
Titulo IV	
POLICIA:	
Capítulo I NOCIONES.....	55
Capítulo II MATERIAS Y MODALIDADES.....	58
Capítulo III POLICIA DE SEGURIDAD.....	59
Capítulo IV POLICIA DE SALUBRIDAD.....	64
Capítulo V POLICIA DE COSTUMBRES.....	66
Capítulo VI POLICIA RURAL.....	70
BIBLIOGRAFIA.....	74

JUSTICIA Y POLICIA MUNICIPALES

TITULO I

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

CAPITULO I

EL ESTADO

La convivencia social de todo conglomerado crea problemas de relación que, para solucionarlos, exigen la intervención de un ente superior más fuerte que cualquier individuo o grupo de individuos.

Ese ente ha sido, a través de las distintas épocas: la horda, la familia primitiva, el clan, la tribu, la confederación de tribus, la ciudad, y, finalmente, EL ESTADO.

Se define el Estado como un pueblo con territorio definido, ordenado jurídicamente, bajo un poder supremo. Consta, pues, de cuatro elementos: dos materiales y dos formales. Materiales: el pueblo y el territorio; formales: el gobierno y el ordenamiento jurídico.

El pueblo está constituido por los habitantes que residen dentro de las fronteras físicas del Estado y aun por residentes en el extranjero con la condición de nacionales; el territorio es el espacio del planeta donde el Estado ejerce su dominio eminente; el gobierno está constituido por el personal investido de facultades para dirigir la acción del Estado, conforme a las leyes; y el ordenamiento jurídico -

tiene su expresión positiva en el Derecho Positivo Legisla-
do, es decir, en la ley, que dirige su acción a crear, man-
tener y perfeccionar el orden social.

CAPITULO II

LOS FINES DEL ESTADO

La existencia del Estado tiene por objeto, pues, la rea-
lización de diversos fines que afectan a la comunidad, según
el sistema político de cada uno; entre éstos debe citarse la
conservación del orden material y jurídico, el cual implica
la coordinación, limitación y vigilancia de la actividad de
los particulares. Para conseguir este propósito limita la
acción de los particulares, declarando los casos en que es
ilícita o ineficaz; suple la voluntad de los individuos en
las relaciones jurídicas en que no ha sido expresada; previe-
ne la violación de derechos e intereses y provee a la repre-
sión de actos punibles y a la reparación de los que originan
daños y perjuicios.

Según las doctrinas individualistas, el Estado debe --
usar con absoluta preferencia, leyes supletorias, reducién-
do al mínimo las de carácter imperativo. Las disposiciones
tendientes a la protección del derecho deben ser represivas
más que preventivas, ya que estas últimas imponen, por su
naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

En cambio, las doctrinas estatistas consideran que la

intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en todos aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

Las mismas doctrinas también abogan por el desarrollo de la legislación preventiva al lado de la represiva, considerando que ésta es ineficaz para dar protección al derecho, ya que sólo actúa cuando se ha consumado el hecho.

En consecuencia, la intervención en la actividad de los particulares, resulta así una atribución del Estado.

Esta atribución se encuentra en El Salvador a cargo del Gobierno Central, pues la función de emitir normas generales corre a cargo del PODER LEGISLATIVO (Art. 47, N° 12 Const.); la de actuar cuando esas normas son violadas corresponde al PODER JUDICIAL (Art. 81 Const.) y la de hacerlas ejecutar, que suele decirse administrar, al PODER EJECUTIVO (Art. 78, N° 3 Const.).

Cuando esta última se desarrolla por órganos agrupados y colocados unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que entre todos ellos exista un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que hay ciertas facultades,

es cuando se dice que existe "el sistema de centralización - administrativa".

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION

1º.- Sucede a veces que el Estado, para dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades.

2º.- En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar el Estado, lo obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos.

3º.- Por último, ocurre con frecuencia que el Estado se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos con elementos particulares que no forman parte del personal del Gobierno Central.

Correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial; la descentralización por servicio, en el desprendimiento que de sí hace la administración central para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento; y la descentralización por colaboración, que se identifica en la imposición o autorización a organismos privados de su participación en la función administrativa.

La única descentralización por región existente en El Salvador es EL MUNICIPIO, el cual, se dice, ha existido a través del tiempo y del espacio, con más o menos variantes, fortalecido o debilitado por los distintos sucesos sociales.

TITULO II
EL MUNICIPIO
CAPITULO I
RAICES HISTORICAS

Según varios autores, los romanos concedían ciertos privilegios a las ciudades que conquistaban, cuyos moradores aceptaban pacíficamente ciertas cargas (muneras) a favor del Estado (de Roma), cargas que consistían en el pago de tributos, servicio militar, etc. y los privilegios, uno de los cuales era el establecimiento de un sistema de Gobierno que se encargaba de la gestión administrativa de los intereses locales.

Hubo una época funesta en que los grandes del reino, poseídos de la ambición más desmedida por efecto de las inmensas riquezas y del señorío de justicia que en premio de sus hechos se les concedía, se convirtieron en tiranos de los pueblos, que sin apoyo ni protección estaban expuestos a todas sus vejaciones; y abusando de la confianza y liberalidad de los monarcas, hasta aspiraron a la independencia y usurpación del ejercicio de los derechos propios del soberano. La fiereza de costumbres por otra parte, y la ignorancia general, fruto de aquellos tiempos de guerra, contribuyeron de un modo espantoso al desorden, confusión y anarquía. Las leyes eran impotentes; la suerte de las personas dependía del antojo del más fuerte, a quien también se adjudicaba el derecho de propiedad, y los ladrones y fascinerosos interceptaban la comuni-

cación de los pueblos.

Para poner dique al torrente de tantos males, los monarcas tuvieron y llevaron a cabo en los siglos XI y XII la idea feliz del establecimiento y organización de los COMUNES o CONCEJOS de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, pero se reservaron el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que le dirigiesen en materias de consideración las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. En algunos de éstos, que debían de considerarse como de cierto orden, establecieron gobernadores políticos y militares, cuyas atribuciones eran velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales y cuidar de la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades. En estos pueblos, los habitantes o jefes de familia reunidos en concejos discutían, como depositarios de la autoridad pública, los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada.

Cada Concejo organizaba una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perse-

guir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir a servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.

Tal fue la organización de los comunes o concejos hasta mediados del siglo XIV, en que empezó a sufrir modificaciones importantes.

Como cada pueblo era una pequeña república y la concurrencia y reunión de todos los vecinos, especialmente en las grandes poblaciones, daba lugar a disensiones de no pequeña trascendencia y producía disturbios y parcialidades entre las familias, hubo de reducirse por fin el Concejo a un número determinado de personas, que presididas por la justicia, ejerciesen el gobierno municipal y deliberaran sobre los intereses del común y éste fué el primer origen de nuestras MUNICIPALIDADES.

CAPITULO II

SENTIDO GRAMATICAL

El vocablo "MUNICIPIO", según el Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, edición 1961 de Juan Corominas, fue tomado del latín "municipium", compuesto de "munus", que significa "oficio", "obligación", "tarea" y de "Capere", "tomar".

Bielsa (Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 36 y 37) explica esta definición diciendo que "en la época im-

perial y especialmente en la de la lex Julia Municipal, existían aún localidades llamadas fora y conciliábula, que fueron erigidas en ciudades independientes conservando el nombre de forum. Tenían en su virtud, facultad de ordenar su administración interior y correlativamente sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, pero por razón de este último se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (muneras) del Estado, inclusive la de servicio militar; todo ello explica el nombre de municipes a los habitantes de esas ciudades y de municipia a las mismas ciudades o villas".

CAPITULO III

SENTIDO MODERNO

No existe en el derecho salvadoreño una definición completa de lo que debe entenderse por Municipio. Unicamente la Constitución y la Ley del Ramo municipal (Arts. 10 y 1º respectivamente) establecen que el territorio de la República se dividirá en Departamentos, éstos en demarcaciones municipales y que las últimas estarán regidas por Municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada comprensión municipal. El Art. 542 C., con un poco de más amplitud, define que las Municipalidades son Corporaciones de Derecho Público y, conforme el Art. 540 del mismo Código, gozan de personalidad jurídica; por tanto, según la obra del Profesor Luis Claros Solar, representan la autoridad en las funcio-

nes administrativas que deben desempeñar y son al mismo tiempo instituciones de derecho público de existencia natural y necesaria dentro de la organización nacional.

Atendiendo a las ideas anteriores, podemos decir que "el Municipio" es la sociedad situada en determinada circunscripción territorial de la Nación, con un Gobierno Local propio.

CAPITULO IV

ELEMENTOS

Conocido ya el concepto de "Municipio", intentemos ahora examinar su contenido.

De acuerdo con lo expuesto, el Municipio necesita dos elementos materiales y uno formal; los materiales: territorio y población, y el formal: el Gobierno.

En el sistema salvadoreño, "territorio" no es sencillamente un límite de la actuación del Municipio, sino que constituye el Municipio en sí y es el término a que se extiende su jurisdicción administrativa. (Arts. 1º Ley Unica Reg.Pol. y 11 Ley Ramo Mpl.)

Antiguamente el territorio lo constituía únicamente el asiento de la ciudad, o sea lo que hoy conocemos como "radio urbano". "... dada la imperfección de los medios de comunicación y transporte en aquellas épocas -dice Gettel, Historia de las Ideas Políticas, 2ª edición, Tomo I, pág. 118- unido al desconocimiento de la representación, sólo eran po-

sioles la democracia y la libertad individual en Estados de extensión reducida y población pequeña". Coulanges, refiriéndose a Roma (La Ciudad Antigua, edición 1945 pág. 193) describe: "Conviene distinguir bien el doble elemento de la población romana: en el asilo están los aventureros sin fuego ni hogar; sobre el palatino están los hombres venidos del Alba, ésto es, los hombres ya organizados en sociedad, distribuidos en gentes y Curias, que tienen leyes... El asilo no es más que una especie de aldea o arrabal donde las cabañas se alzan al azar y sin reglas."

En la organización moderna, el territorio es extenso y en él hay que distinguir dos sectores: el urbano y el rural. El urbano es aquel que debe contar con todas las comodidades necesarias y convenientes a la comunidad y forma el asiento del municipio; el rural es el que se extiende fuera de los límites del anterior y generalmente carece hasta de los servicios más indispensables al hombre, constituyendo en El Salvador, la parte del territorio destinada a las actividades agrícolas de los habitantes.

Aunque el Art. 11 de la Ley del Ramo Municipal dice que la demarcación municipal está comprendida en los límites jurisdiccionales fijados por la ley o la costumbre, no existen en nuestra legislación normas que señalen una extensión para cada Municipio. Esa falta de normas se suple únicamente por la costumbre y en muchos casos se respetan los antiguos tí-

tulos ejidales que algunos Municipios conservan y que fueron expedidos por los Reyes de España, por lo que sólo podemos decir que territorialmente "el Municipio" está dividido en dos sectores: el urbano y el rural; el primero que constituye el asiento principal del Municipio y el segundo que se divide en "cantones", división esta última que únicamente la Ley de Policía establece en el Art. 24 para el mejor cumplimiento de la misma Ley y cuya facultad de dividir concede a los Alcaldes de los pueblos.

El término "población" que puede aplicarse al número de habitantes de un lugar, país, etc., también se aplica indistintamente a lo que llamamos con títulos honoríficos "ciudad", "villa" o "pueblo".

Tomaremos la primera acepción para nuestro trabajo en que tratamos de demostrar cómo el elemento material "población" es necesario para constituir un "Municipio".

Así, tenemos que el Art. 5 de la Ley del Ramo Municipal, demanda para la erección de una "población", término que aquí usamos con la segunda acepción, que haya una base por lo menos de dos mil habitantes, sin especificar que han de residir en el radio urbano o si este número de personas comprende las que residen en sitios contiguos o cantones que constituyen la zona rural del Municipio, por lo que debe entenderse que son integrantes del Municipio tanto los residentes en el radio urbano como los del sector rural.

Son ciudadanos todos los salvadoreños, sin distinción de sexo, mayores de dieciocho años -dice nuestra Constitución en el Art. 23- y el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir voto, dice el Art. 28 de la misma Carta Magna, siendo derechos esenciales de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos; optar a cargos públicos y los demás que reconocen las leyes. (Art. 24 Const.).

Estas reglas nos indican que los habitantes de cualquier Municipio, con solo que tengan la calidad de ciudadanos salvadoreños, pueden participar en los asuntos del Estado.

Con tales derechos pues, los ciudadanos pueden participar en el Gobierno local de los pueblos, que para tal efecto nuestra Constitución divide 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 (Art. 103 Const.) y que serán electos popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada comprensión municipal (Art. 1º Ley Ramo Mpl.).

Es común en América la existencia de dos organismos en la esfera municipal: el normativo y el ejecutivo. Se trata esencialmente de una reproducción de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Gobierno Central, llevada al ámbito local. Consiste en la diferenciación integral entre las funciones

normativas y las de gestión y, como consecuencia, actúan paralelos, con órbitas independientes y sin sometimiento del uno al otro.

Tal sistema, indudablemente está inspirado en el principio de la división de poderes, expuesta en 1748 por el Barón de Montesquieu (pág. 35, Tomo II, Historia de las Ideas Políticas, 2ª edición), según el cual, la mejor garantía de la libertad y la salvaguardia más conveniente frente a las tiranías, se encuentra en la separación de los poderes estatales y de que el ejercicio de cada poder debe correr a cargo de un órgano peculiar, mediante el establecimiento de frenos y balanzas.

Sin embargo, en nuestro medio, tal división no se ha establecido expresamente y sólo se contempla la existencia de un órgano: la Municipalidad o Concejo; pero la Ley del Ramo Municipal (Art. 148, ord. 3º) impone al Alcalde el deber de cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la Municipalidad, así como la Constitución, en el Art. 78, numeral 3º, dice que al Poder Ejecutivo le corresponde sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.

Naturalmente que, por la misma razón de no estar expresamente determinada la división de poderes en el Gobierno Local, existen ciertas disposiciones contrarias a ese principio, como en el caso del recurso para ante la Municipalidad de las

decisiones del Alcalde en la calificación de establecimientos para el pago de impuestos (Art. 84 Ley Ramo Mpl.) y el derecho de voto del Alcalde en las resoluciones del Concejo (Art. 68 Ley Ramo Mpl.).

FUNCIONARIOS PRINCIPALES. Según queda dicho, los funcionarios principales del Municipio son el Alcalde, los Regidores y el Síndico. No hay una disposición especial que nos dé una definición del nombre de esos cargos, por lo cual buscaremos su significado atendiendo al sentido histórico y jurídico.

La palabra ALCALDE se deriva del árabe qádi "juez", participio activo de qádá "resolver", "juzgar" (Joan Corominas, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, edic. 1961, pág.). Esta circunstancia explica el porqué este funcionario ha tenido y tiene funciones judiciales.

Hagamos un recorrido en la historia de este funcionario.

En tiempo de los romanos, existió un funcionario equivalente llamado duumviros (titulado también Alcalde por los mosárabes) que presidía la ciudad, dirigía la administración general, velaba por la pureza y sinceridad electoral, enviaba representantes ante el Gobierno Central o de otras ciudades, levantaba tropas y ejercía jurisdicción en lo civil y criminal que fueron perdiendo con el tiempo.

Ya en la época de España existieron los alcaldes con ese nombre en unos municipios y con el de Justicia en otros, que fueron encargados de la jurisdicción civil y criminal; tam-

bién existieron los Fieles, que velaban por la observancia de las prescripciones de Policía de abastos. Diversas significaciones tuvieron estos funcionarios, entre las cuales cabe mencionar:

Alcaldes Mayores y Alcaldes Ordinarios: Verdaderos Jueces de Primera Instancia y Gobernadores Locales (Ley 1, Tít. III, Libro V de la Recopilación de Leyes de Indias);

Alcaldes de Minas: un equivalente a los actuales Jueces de Minas;

Alcalde de la Mesta: Este último significa "junta de pastores y dueños de ganado" y antes "conjunto de reses de la comunidad", de donde se pasó a la institución que cuidaba de ellas. Proviene del latín mixta, abreviación de animalia mixta "reses mezcladas". Es decir, literalmente, "juez de la institución que cuida de los animales de la comunidad".

Alcaldes de la Hermandad: una especie de jueces preventivos de faltas y delitos en el sector rural y ejecutores de sentencias (Libro V, Título IV, Recopilación de Leyes de Indias).

Actualmente, el concepto de Alcalde puede formarse, aunque escasamente, de algunas disposiciones contenidas en la Ley del Ramo Municipal, a saber: es el presidente de las sesiones de la Municipalidad, (Art. 148, Nº 2); el ejecutor de gran parte de las leyes nacionales y disposiciones de la Municipalidad (Arts. 148 -Nº 3- y 152); el principal funcionario de policía (Art. 148 Nºs. 4º y 5º) y el cobrador de las rentas

municipales (Art. 50 N^o 2). No obstante, hay que convenir en que esta denominación va cayendo en desuso por antigua, pues en países como Méjico se le denomina, más apropiadamente, "Presidente Municipal".

REGIDOR. El vocablo deriva del latín *régere* "gobernar".

Este funcionario no ha tenido nunca funciones específicas; ha sido simplemente, un miembro de la Municipalidad y, como tal, se le han asignado distintas funciones de las que corresponden al Concejo; solamente habría que citar otros funcionarios de su equivalencia que sí tuvieron funciones determinadas; los ediles, que se entendían en España de la policía urbana y espectáculos públicos.

En los tiempos modernos, sigue el Regidor sin funciones determinadas y como tal le corresponde desempeñar las comisiones que se le asignen (Art. 153 R.M.) y hacerse cargo de la Alcaldía en los casos de licencia, enfermedad u otro motivo del titular (Art. 154 R.M.).

Al igual que el nombre de Alcalde, es un vocablo que va quedando en desuso, siendo el de "Concejal" el preferido actualmente.

SINDICO. Llamado a través del tiempo defensor civitatis (contralor de la inversión de la renta y defensor de los habitantes en tiempos de Roma) y curator y defensor en la época española.

El nombre nos viene del latín syndicus "abogado y representante de una ciudad". Tomado del griego sýndikos "defensor", "miembro de un tribunal administrativo", derivado de dike "justicia" con el prefijo syn que expresa colaboración.

Son muchísimas las funciones señaladas a los Síndicos; al mismo tiempo que velan por los intereses de la Municipalidad, deben hacerlo por los de la Sociedad Local y aún por la del Estado, a tal punto que hasta en el año 1952 en que se organizó el actual Ministerio Público, fueron miembros titulares del Ministerio Fiscal, que equivalía al Ministerio Público.

El Art. 155 de la Ley del Ramo Municipal, señala los deberes de los Síndicos, destinados todos a velar por los intereses de la Municipalidad, pero debemos traer a cuentas que - otras leyes, particularmente las del derecho común, les señalan otras funciones con diversa finalidad.

CAPITULO V

ATRIBUCIONES

Estudiados el origen y elementos del municipio, pasaremos ahora a considerar el contenido de su actividad: qué es lo que hace.

Dijimos en párrafos anteriores, que el Municipio es una forma de descentralización por región del Estado, esto es, una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población de una deter-

minada circunscripción territorial.

Por consiguiente, podríamos decir que los fines del Municipio son los mismos que persigue el Estado, sólo que los de aquel se desarrollarían dentro de una parte del territorio nacional, es decir, dentro del término municipal.

Sin embargo, esta teoría está muy lejos de la realidad, pues los adelantos científicos y tecnológicos, unidos a la evolución social y política, han obligado al Estado a apropiarse de tareas que idealmente podrían desempeñar mejor los Municipios, ya por la inercia, deficiencia o escasa economía de éstos, ya por los altos intereses de la comunidad nacional.

Es decir, que el Estado ha limitado la acción de los Municipios a aquellas atribuciones que considera de factible realización, sin cambiar, no obstante, la naturaleza de las que ha reservado para sí.

Ahora bien, ¿Cuál es el alcance de esas atribuciones?

Podríamos definir las citando los artículos 105 de la --- Constitución y 47 de la Ley del Ramo Municipal, que dan a dichas atribuciones el carácter de económicas y administrativas; sin embargo, tal referencia no nos da una idea completa, pues en el Estado moderno, las funciones administrativas pueden -- comprender las económicas y viceversa.

CAPITULO VI

FUNCIÓNES ADMINISTRATIVAS

Hemos dicho que según el Art. 47 de la Ley del Ramo Municipal las funciones de las Municipalidades, en virtud del Gobierno local que ejercen, son económicas y administrativas. Encontremos pues, la diferencia entre unas y otras.

Funciones económicas: "Economía" viene del griego eikonomia, que significa dirección o administración de la casa, para el bien común de toda la familia; es decir que, etimológicamente "economía" no sería otra cosa que el buen gobierno de la casa, del hogar. Esta fue más o menos la noción que prevaleció en la antigüedad; la economía se circunscribió a los -- problemas de índole material confrontados en el hogar y en la familia conservando ese carácter privado hasta llegado nuestro segundo milenio, cuando el descubrimiento revelador de que los hechos económicos se encuentran ligados entre sí por relaciones necesarias y constantes, es decir, por leyes, comunicó a la economía su carácter científico, permitiendo, en consecuencia, la sistematización u ordenación metódica de tales hechos en cuerpo de doctrina, y cuando la investigación económica se volvió científica, revasó las estrechas fronteras de lo doméstico y de lo privado; ya no se reguló sólo dentro del hogar sino que adquirió significación altamente social y luego política.

En la actualidad, se entiende por economía la actividad tendiente a procurar de una manera ordenada, la satisfacción de las diferentes necesidades del hombre, actividad que se desarrolla mediante sus tres fases fundamentales: producción, circulación y consumo.

Varios tratadistas (Greca, Derecho y Ciencia de la Administración Mpl., 2ª edición, pág. 169, Tomo I; Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, edición 1953, pág. 172 y Bielsa, Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 43) están de acuerdo en que la finalidad esencial del Municipio es la satisfacción de necesidades humanas dentro de un amplio intercambio de relaciones de vecindad y que, en consecuencia, está obligado a organizar los servicios que sirven para facilitar la producción, el consumo y la distribución de la riqueza local. Citan como ejemplo de esos servicios la energía eléctrica, los mercados, los mataderos, las plazas de ferias, viviendas populares, teléfonos, tranvías, autobuses, correos y hasta las cooperativas de consumo y bancos prondarios.

Funciones administrativas: Si los fines del Municipio son de la misma naturaleza que los del Estado, fácil es deducir que las funciones de aquél corresponden a los de la misma índole de éste, pero, naturalmente, dentro de la extensión que señala la ley.

Al hablar de los fines del Estado, dijimos que la función ejecutiva suele llamarse a veces administrativa; nosotros no podemos unirnos a ese criterio, porque:

a) Por ejecutar la ley, podría entenderse el usar de una autorización que la misma conceda y en este caso tendríamos - que aceptar que los particulares están ejecutando las leyes civiles o mercantiles, cuando celebran un contrato o realizan cualquier otro acto que aquellas preven. El uso de la capacidad legal, de las facultades que la ley otorga, no se ha considerado jamás como ejecución de la ley;

b) Cuando el Poder Público obra con facultades discrecionales, celebra contratos y en todos aquellos casos en que la ley no impone una obligación, sino que se limita a autorizar determinadas actividades, no puede sostenerse que se está ejecutando la ley; sin embargo, son actividades administrativas, y

c) La actividad administrativa incluye actos materiales que no trascienden al orden jurídico. Así, por ejemplo, cuando el Estado construye carreteras, hace planificaciones, transporte mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o presta asistencia médica, está ejecutando una actividad manual o mecánica o está realizando una manifestación de inteligencia, es decir, está realizando actos materiales.

De acuerdo con estas consideraciones, podemos afirmar que la ejecución de la ley es solamente una parte de la función -

administrativa, pero, siendo así, ¿Cuál sería el alcance de ésta?

Etimológicamente, según la Real Academia Española, "administración" deriva de la palabra latina administratio, y administrar, de ad, a, y ministrare, servir, siendo por consiguiente, su significado etimológico el de servir a, el de acción, el de actividad.

Numerosas y variadas son las opiniones respecto al significado de administración pública que han externado renombrados tratadistas, ya basándose en doctrinas de otros autores, ya en el origen etimológico, ya en sus propios sistemas legales, sin que se hayan logrado poner de acuerdo totalmente en un mismo significado.

Para varios europeos, es común definir la función administrativa como la prestación de servicios públicos (Duguit, Jéze, Bonnard y otros), doctrina que ha tenido mucho eco en los expositores americanos.

En consecuencia, podríamos identificar la función administrativa con la gestión y funcionamiento de servicios públicos.

Así, en nuestro medio, particularmente en lo municipal, tendría aplicación ese concepto, pues no existe un solo municipio en donde no haya un sistema de alumbrado o matadero, - mercado o cementerio, etc.

vos, aquellos actos tales como las expropiaciones, las concesiones, las licencias y permisos para ejecutar trabajos en la vía pública, la intervención técnica en las construcciones e instalaciones, la reglamentación de algunas actividades, etc. y económicas, las actividades tendientes al estudio, determinación y aprobación de tarifas municipales, la explotación de empresas, la forma de financiar los distintos servicios, atendiendo a las conveniencias que proporcionan la oferta y la demanda, la cobranza y gasto de recursos financieros, etc.

TITULO III

J U S T I C I A

CAPITULO I

NOCIONES

El vocablo "Justicia" nos viene del latín "justus" justo, conforme a derecho, que Joaquín Escriche define como "voluntad firme y constante de dar a cada uno lo que le pertenece "conforme a razón y derecho" y como "poder de hacer que a cada cual se dé su derecho". Rafael Bielsa (Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 2ª edición, pág. 32) dice sobre este particular: "Es justicia lo que tiene carácter de lo justo o conforme al derecho positivo o natural, aunque el primero es el que predomina hasta por su sentido etimológico (de jus, mando u orden)." Por último, Jara Cristi (Manual de Derecho Administrativo, edición 1948, pág. 9) sostiene que la justici-

cia es el poder de resolver los conflictos de interés privado que se producen entre los particulares y de asegurar la aplicación de las leyes penales.

El Art. 81 de la Constitución, dice que corresponde al Poder Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional, civil, penal, mercantil y laboral.

De acuerdo con esta disposición, sólo sería el Poder Judicial el único que puede administrar justicia; sin embargo, la misma Constitución (Art. 166, inc. 1ª) establece que "la autoridad administrativa podrá sancionar contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por quince días o con multa, y si ésta no fuere pagada se permutará por arresto, el cual no excederá de treinta días."

Por otra parte, los tratadistas están de acuerdo en que la administración debe ejercer ciertos actos jurisdiccionales. "La Administración desempeña una cierta función judicial -dice García Oviedo, Derecho Administrativo, 3ª edición, pág. 90- y la potestad a ella inherente, se denomina potestad jurisdiccional. Entraña ésta en ocasiones un cierto carácter civil y habrémosla así de llamar "potestad jurisdiccional" en sentido estricto. Otras veces se desarrolla en forma penal o sancionadora y entonces aparece la llamada potestad correctiva o disciplinaria, y aunque en general suele considerársele

como potestad ejecutiva, es más bien una consecuencia de ella y reviste carácter judicial."

Un examen retrospectivo quizá nos defina la situación.

En los tiempos de la Colonia, los Alcaldes fueron verdaderos jueces del fuero común (de ahí el nombre). Puede decirse que todas sus funciones se circunscribían a materias que hoy son típicamente judiciales; posteriormente, y aún en los primeros años de la independencia centroamericana, se les fueron agregando atribuciones gubernativas y administrativas, de suerte que, al mismo tiempo que celebraban juicios conciliatorios o instruían juicios sumarios o verbales, cuidaban del buen gobierno, mejora, comodidad, aseo, salubridad y otras funciones de tipo administrativo. Fué hasta el 9 de diciembre de 1854, en que el Gobierno (Presidente del Estado) decretó - que los Alcaldes cesarían en el ejercicio de las atribuciones que hasta entonces habían tenido en el orden judicial y que "las funciones de justicia" serían "ejercidas por los Jueces de Paz que elegirán las juntas electorales".

Según demostraremos al hablar de la Policía, ésta es eminentemente administrativa y la Constitución Política así lo acepta al asignar esas facultades al Poder Ejecutivo y no al Judicial. Este principio fue reconocido desde la emisión del Decreto de 1854 arriba citado, en el cual, no obstante separar las funciones de justicia de los Alcaldes, como queda di-

cho, dispuso que "los Alcaldes ejercerán la autoridad y facultades que las leyes les atribuyen en los ramos... de policía" y el 12 de febrero de 1855, interpretando el mencionado decreto, se emitió otro en cuyo primer considerando se comenta: "que la mente del Gobierno, al dictar aquella organización, si bien se dirigió a separar la potestad gubernativa de la jurisdicción contenciosa, en ninguna manera puede entenderse que quiso privar a los Alcaldes del necesario poder que la ley les da para hacer efectivas sus providencias" y en el segundo considerando dice: "que la imposición de multas a los desobedientes y morosos, la requisición de ganados mostrencos, la facultad de mandar y ordenar cuanto conduzca a la mejora, comodidad, moralidad, salubridad y buen gobierno de los pueblos, es atribución forzosa de los Alcaldes, en concepto de gobernadores locales de sus jurisdicciones".

La doctrina de aquellos tiempos subsiste en el pensamiento de los penalistas modernos. En efecto, la comisión que elaboró el proyecto de Código Penal todavía en estudio, con fecha 7 de diciembre de 1959, hace una distinción entre las faltas penales y las de índole policial o municipal. Aunque no dice expresamente que las faltas penales son las que se derivan de los actos delictuosos, se deduce este concepto de la exposición de motivos del libro tercero del expresado proyecto: "Técnicamente es perfectamente sostenible incluir en el Código Penal, -dice la citada Comisión- una parte destinada a las -

faltas, evitándose así, una mayor ingerencia de la jurisdicción policial..." (obsérvese que distingue la jurisdicción penal de la policial).

Los comentarios anteriores se relacionan con la función que podríamos llamar de justicia penal (sancionadora o represiva). En cuanto a aquellos actos que guardan analogía con la justicia civil, cabe comentar:

Los tratadistas opinan, en síntesis, refiriéndose al contencioso-administrativo, que la justicia civil relacionada con la administración, es aquella causada por la inconformidad de los particulares en los actos de la administración pública, cuando ésta no se acomoda en sus actuaciones a las normas legales o cuando suscitan dudas respecto al derecho aplicable (García Oviedo, Derecho Administrativo, 3ª edición, pág. 91; Castillo Larranaga, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 2ª edición, págs. 59/61; Jara Cristi, Manual de Derecho Administrativo, edición 1948, pág. 152; Bielsa, Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 230); pero lo que aquí nos interesa, son aquellas actuaciones en que las autoridades municipales desempeñan funciones no estrictamente administrativas, sino como jueces del fuero ordinario; dicho en otras palabras, cuando la Municipalidad o Alcalde opera sobre el conflicto y no cuando la función administrativa se cumple en el conflicto.

Fraga reconoce cierta competencia de la administración para conocer cuando existe conflicto de derechos (justicia civil) al decir (Derecho Administrativo, edición 5ª, pág. 72) que "Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de derechos, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos" y cita como ejemplos más adelante (misma obra, pág. 165 y 166), las oposiciones en la dotación y restitución de tierras y las disposiciones relativas al Código Agrario, similares a la titulación de terrenos y a los casos previstos en la Ley Agraria de El Salvador.

Ahora bien: si existe un Poder, especialmente creado para estos casos, el Judicial ¿Cómo justificar la participación de los Alcaldes?

Un examen de los antecedentes históricos quizá nos aclare esta situación:

Por la Bula de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, entre otros títulos, los Reyes de España habían adquirido su derecho a todas las tierras descubiertas y por descubrir; por dicha Bula, se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores "con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción" todas las Islas y Tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía."

Además, la donación se entendió en su tiempo no en favor del Estado Español, sino directamente en beneficio de la Corona de España, según lo demuestran las Leyes I, Tít. I, Libro III y XIV, Tít. XII, Libro IV de la Recopilación de Indias.

Así que, como la propiedad de las tierras descubiertas correspondía a los monarcas Españoles, nadie pudo tener derecho alguno sobre ellas sin un título que emanara de la Corona.

Como consecuencia, aquellos Monarcas dispusieron que para que "nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos. Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías... que por el Gobernador de la nueva población les fuere señalados..." (Ley I de 18 de junio de 1513, Título XII, Libro IV de la Recopilación de Leyes de las Indias). Más tarde, el 4 de abril de 1532, dispusieron que el repartimiento lo hicieran los Virreyes o Gobernadores con parecer de los Cabildos de las Ciudades y Villas (Ley V, Tít. XII, Libro IV); que la petición de solares o tierras en las Ciudades o Villas se haga por el Cabildo (Ley VII del mismo Título, fechada en 1563); que los Virreyes ordenaran sacar los ganados de las tierras cultivadas (Ley XII, mismo Título, de 11 de junio de 1612); que a cada población se le de ejido suficiente por los Virreyes -- (Ley XIII y XIV de 1523) y que los Virreyes y Presidentes Go-

bernadores despacharán títulos de tierras (Ley XV, mismo Título, de 17 de mayo de 1631). Desconocieron la facultad de otros funcionarios para expedir títulos, según se aprecia en la misma Ley XV, que dice: "Y porque se han dado algunos títulos de tierras por Ministros que no tenían facultad..."

Independizado El Salvador del Reino Español y del resto de Centro América, mantuvo siempre aquél sistema, pues por Decreto Legislativo de 15 de marzo de 1827, dispuso que "a todos los pueblos del Estado, que no tengan tierras se les dará en proporción a su vecindario" (Art. 1º) y que los repartimientos en pequeño a los labradores serán hechos por las Municipalidades (Art. 7º).

Continuando el análisis histórico de la participación de los Alcaldes en los asuntos de justicia, citaremos las leyes de 15 de marzo de 1827; la Ley del Ramo Municipal de 29 de -- abril de 1875; la de 22 de enero de 1824 sobre colonización y la de Extinción de Ejidos de 2 de marzo de 1882.

De acuerdo con las disposiciones del Art. 15 de la penúltima de dichas leyes, los favorecidos con terrenos estaban -- obligados a cultivar éstos y ocupar el terreno, pena de quedar baldío y enteramente vacante, y conforme la última Ley citada (Extinción de Ejidos) las Municipalidades eran verdaderas propietarias de las tierras, pues según el Art. 3º los poseedores deberían pagar a las Municipalidades, a título de indemnización, dando el carácter de compradores a los favorecidos.

Por otra parte, los Alcaldes no tenían necesidad de información alguna para establecer si el interesado era el poseedor del inmueble, cosa que se hizo necesaria hasta el 27 de marzo de 1887 en que el legislador, considerando posiblemente que con la extinción de los ejidos los Alcaldes habían perdido todo control de la posesión de ellos, introdujo la necesidad de la prueba de la posesión material.

Así pues, los títulos de propiedad que expiden los Alcaldes tienen el carácter de traslativo de dominio y no de declaratorio de derechos, es decir, que la función municipal de expedir títulos de dominio o propiedad, tiene su justificación en la propiedad originaria de la Corona Española sobre las tierras de la República, heredada por el Estado con la Independencia.

Como consecuencia, el conocimiento que corresponde a los Alcaldes en las oposiciones de dichos títulos, lleva la misma naturaleza de éstos, pues se trata, como dice Fraga, de un medio para realizar un acto.

Del mismo modo puede decirse que el amparo de posesión, tanto contra intrusos como contra animales invasores, tiene sus raíces en la misma causa.

CAPITULO II
JUSTICIA CIVIL

Los párrafos anteriores pretenden demostrar, a grandes rasgos, la existencia de una jurisdicción municipal.

Trataremos ahora de asimilar a los principales ramos de la justicia ordinaria, las funciones inherentes a aquella jurisdicción.

Decíamos que en la opinión de algunos tratadistas, la jurisdicción civil administrativa la motiva la inconformidad de los particulares por actos de la administración, pero que ésta puede también conocer en algunos casos de conflictos entre los mismos particulares, sin que ella sea personalmente interesada.

Diversas disposiciones existen en la legislación salvadoreña, que otorgan a los Alcaldes la facultad de conocer en casos similares al Derecho Civil. Veremos las más importantes.

Oposición en la tramitación de títulos de propiedad.----

Los Arts. 102 de la Ley Agraria (reproducción del 5º de la Ley de Extinción de Ejidos) y 1º del Dec. Leg. de 17 de mayo de 1900, facultan a los Alcaldes para expedir títulos de propiedad de terrenos rústicos y urbanos, respectivamente.

En la primera de dichas leyes, refiriéndose a la oposición por terceros (Art. 103, inc. 3º) se establece que "... si ésta no se prueba o si la prueba en contrario fuere más

robusta, el Alcalde suspenderá el procedimiento..." y en la segunda -Art. 6º- que "si resultare oposición fundada en documentos públicos, privados o auténticos, referentes al inmueble que se trata de titular o se probare posesión en él, por medio de testigos, el Alcalde se declarará incompetente y pasará los autos al Juez..."

En dichas disposiciones, se dá al Alcalde capacidad para apreciar el valor de las pruebas, y consiguientemente, para decidir derechos, aunque, en definitiva, tal decisión tendría - que hacerla el Juez del fuero común, pero es innegable la posibilidad de que la decisión del Alcalde pueda ser definitiva, si las partes fueren conformes.

Amparo de posesión.- El Art. 40 de la Ley Agraria, establece el amparo de posesión de bienes raíces por el Alcalde. Entre otras cosas dice esta disposición: "... y si de la inspección resultare perturbación, despojo o usurpación se decretará: "Que cese provisionalmente dicha ocupación ejercida por la persona contra quien se pide el amparo" y el terreno ocupado se entregará en depósito al peticionario..." y continúa el inciso 3º "... y se seguirá información de testigos para establecer los fundamentos legales del amparo; y resultando probada la perturbación, el despojo o la usurpación, se declarará que el solicitante tiene derecho a ser amparado."

Indemnización de daños causados por semovientes.- El Art. 132 y el 133 de la Ley Agraria, dan intervención a los Alcaldes cuando el ganado de una persona causa daños o perjuicios en sementeras de otros. En esta, la competencia municipal es mayor, pues está facultado para subastar los semovientes cuando su propietario se niega a pagar los derechos correspondientes, presentándose así una especie de ejecución civil.

Demolición, higienización o reparación de casas.- Los Artículos 73, 74, 75 y 76 del Código de Sanidad, conceden a las Alcaldías facultades para exigir la demolición de un edificio que amenace ruina o se encuentre en pésimo estado sanitario; para ordenar la desocupación de una casa que constituya un foco de epidemia o amenace seriamente la salud de los vecinos y para ordenar la corrección de los defectos que vuelvan insalubre una casa o parte de ella; en este último sobreviene la -- circunstancia de que los inquilinos que hubiere en ella tienen el derecho de exigir la rescisión del contrato y de reclamar ante los tribunales los perjuicios que hubieren recibido.

Impedimentos para contraer matrimonio.- La Sección 2, - Cap. III, Título IV, Libro I del Código Civil, da competencia a los Alcaldes para decidir si una persona tiene o no capacidad para contraer matrimonio, en los casos de denuncia de impedimentos en diligencias matrimoniales.

Desocupación de terrenos rústicos.- Según el Art. 51 de la Ley Agraria, podrá compelerse al arrendatario a que desocupe la finca arrendada: 1º) Cuando se haya cumplido el tiempo de arrendamiento; 2º) Cuando hayan expirado los términos del desahucio y 3º) Cuando se hubiere obtenido sentencia ejecutoriada que declare la rescisión, resolución o terminación del arrendamiento.

De acuerdo con el Art. 53, la autoridad competente para ordenar y hacer efectiva la desocupación, será el Alcalde ante quien el arrendador que pretendiere la desocupación de la cosa arrendada ocurrirá por escrito, presentándole el documento en que compruebe hallarse en alguno de aquellos casos.

Establecen el Art. 52 de la citada Ley y 965 y 966 Pr., que la autoridad competente para los casos 2º y 3º es el Juez de Primera Instancia o el de Paz, de modo que en el primer caso lo es el Alcalde, en armonía con los Arts. 53 y 54 de la Ley Agraria.

Es costumbre aplicar en estos casos el Decreto Legislativo de 4 de abril de 1884 inserto en la edición de Códigos de 1947; sobre el particular cabe hacer el siguiente comentario: el artículo final de la Ley Agraria decretada el 11 de abril de 1907 (D.O. de 18 de junio de 1907) decía: "Derógase... todas las demás leyes que versen sobre objetos tratados en la presente... Los reglamentos no refundidos en esta Ley, quedarán vigentes en lo que no se opongan a ella". Como en el Tí-

tulo VIII de la misma aparece incorporado literalmente el referido Decreto de 1884, se concluye que éste fue derogado tácitamente, no siendo correcta su aplicación después de 1907. Las mismas disposiciones aparecen en los Arts. 51 y siguientes de la Ley Agraria vigente, decretada en 1941.

Lanzamiento de arrendatarios, colonos e intrusos.- El Título II de la Ley Agraria, habla del lanzamiento de intrusos por el Alcalde y en los Arts. 44 y 56, en el mismo Título, se concede competencia a los Alcaldes para calificar si procede o no dicho lanzamiento.

Calificación de establecimientos para el pago de impuestos.- De acuerdo con el Art. 84 de la Ley del Ramo Municipal, los Alcaldes tienen el deber de calificar los establecimientos sujetos a contribución municipal, para el efecto del pago de impuestos y de lo que los referidos Alcaldes resuelven, se puede ocurrir a la Municipalidad para que mande rectificar aquella calificación.

CAPITULO III

JUSTICIA PENAL

Si hemos podido semejar algunos actos municipales a la jurisdicción civil ordinaria, mucho más fácil resulta acomodar otros a la justicia penal y aquí, como en la justicia civil, no se trata de semejanza, sino que más bien de un paralelismo con los tribunales.

García Oviedo (Derecho Administrativo, 3ª edición, pág. 92) dice a este respecto: "Corresponde también a la Administración, por razón de su ministerio, una potestad sancionadora, segunda..."

Los artículos constitucionales citados al principio, demuestran suficientemente la competencia de las autoridades municipales para aplicar sanciones y el Código de Instrucción Criminal -Arts. 3º y 314- y la Ley de Policía, Art. 342, establecen expresamente la facultad de los Alcaldes para conocer de ellas a prevención con los Jueces de Paz. Por último, hay que citar lo dispuesto por el Art. 7º del Código Penal, que -dá preferente aplicación a las leyes administrativas en materia de sanciones.

Al hablar de la Policía diremos que entre las modalidades de ésta se encuentra la acción represiva o sancionadora, pero aclarando que tal acción no es una genuina acción de policía, sino de justicia.

En efecto, la aplicación de sanciones, según las disposiciones constitucionales citadas, es eminentemente judicial; sin embargo, el legislador tuvo en cuenta, según dijimos al principio de este Título, que como los órganos del Gobierno más apropiados para el ejercicio de la policía son los de la Administración, consideró la necesidad de dotar a ellos de esta acción -la represiva y sancionadora- como consecuencia obli-

gada de la acción preventiva. Alcides Greca, de acuerdo con Posada, acepta que la acción represiva no es propia de la Policía y que si se le ha dotado de ella es como una medida obligada. Parecida opinión nos dá Gasino Fraga (Derecho Administrativo, 5ª edición, pág. 72) cuando dice que "la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

Pues bien: decíamos que tanto el Código de Instrucción Criminal como la Ley de Policía establecen que los Alcaldes conocerán de las faltas que se establecen "este libro" (la Ley de Policía).

Conforme esa facultad, pueden dichos funcionarios aplicar sanciones en las faltas por ebriedad, juegos prohibidos, juegos de gallos, uso de pesas y medidas ilegítimas, rechazo de moneda legítima, portación de armas prohibidas (en ciertos casos); buhoneros sin patente; caza y pesca ilícita, demandantes de limosnas sin licencia, rufianes y mujeres prostitutas y demás materias policiales. De acuerdo con dicha ley, tales sanciones consisten en la imposición de multas o en la destinación del infractor a trabajos en obras públicas; cuando el infractor carece de recursos para el pago de la multa, esta pena se conmuta por la de obras públicas y viceversa, a razón de cincuenta centavos por día. Asimismo están facultados los

Alcaldes para imponer las penas accesorias, como el comiso de armas prohibidas, pérdida de sementeras, cercos y cualesquiera otras mejoras hechas en la propiedad ajena y a las costas, daños y perjuicios.

No obstante, hay que hacer constar que la antigüedad de la Ley de Policía la coloca en una situación antagónica ante otras disposiciones de reciente promulgación, circunstancia que anula algunas de sus disposiciones, como las de la sección que corresponde a Salubridad ante el Código de Sanidad, en cuyo caso, son los funcionarios del Gobierno Central quienes -- aplican las penas, ya que, según explicaremos adelante, las autoridades municipales son simples auxiliares del Servicio de Sanidad, pero, naturalmente, esta situación no impide que en aquellos aspectos no derogados se apliquen a cabalidad las -- disposiciones relativas a las penas.

Asimismo, debemos citar algunas disposiciones de la Ley Agraria, que establecen multas aplicables por los Alcaldes, como la tala de árboles en forma distinta a la establecida en el Art. 166; la falta de siembra de árboles conforme a los Arts. 169/172 y por captar aguas públicas en el caso previsto por el Art. 192.

Del mismo modo podríamos seguir citando otras leyes o reglamentos, pero con ello no agregaríamos algo al fondo de la materia y si ocuparíamos espacio innecesariamente.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTOS CIVILES

Generalidades: El acto municipal requiere normalmente para su formación, estar precedido de una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarios para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Este conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto municipal es lo que constituye el procedimiento, de la misma manera que las vías de producción de la sentencia judicial.

En el procedimiento municipal de El Salvador, hay que distinguir uno de carácter general y otros formados por una serie de reglas especiales.

Procedimiento general: Este es el que se aplica en la mayoría de los casos en que actúan las autoridades administrativas; se le denomina "gubernativo", tanto por decidirse por las mismas autoridades que gobiernan, cuanto por considerarse parte de la misma acción de gobernar.

Sucede que en el siglo pasado y en los primeros años del presente, se entendió por "Gobierno" sólo los órganos del Poder Ejecutivo; así aparece en el acta de independencia de 15

de septiembre de 1821 (Acuerdo Nº 8º) y en los enígrafes de los Decretos incluidos en las Reconciliaciones de Leyes de 1855. Tal sistema tiene sus raíces en el Derecho Español, pues según la Constitución de España decretada en 1812, (Art. 243) el Gobierno estaba a cargo del Rey, que al mismo tiempo ejercía el Poder Ejecutivo y como este Poder es el mismo que ejerce la Administración, resulta que, al decirse "gubernativo", tanto se hacía referencia al Gobierno como al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, a la Administración.

El Art. 168 de la Ley del Ramo Municipal prescribe que "los alcaldes", en todos los casos que no tengan trámite especial señalado, se arreglarán para el procedimiento gubernativo a lo dispuesto en los Arts. 42 y 43 de la Ley del Régimen Político", y el primero de estos artículos, establece: "Cuando la ley ordene el procedimiento gubernativo en asuntos civiles y no haya establecido trámites especiales, la autoridad respectiva adquirirá su convencimiento por cualquiera de los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimientos, dando audiencia a la parte interesada por el término que juzgue conveniente; recibirá sus pruebas dentro del tercero día si lo pidiere, más el término de la distancia y resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas subsiguientes.

Comparando este procedimiento con cualquiera de los judiciales o con otros administrativos, de inmediato se aprecia la marcada peculiaridad del mismo.

Se observa en él que para aplicarlo, es necesario:

- a) que no haya establecidos trámites especiales; y
- b) que el asunto de que se trate sea de naturaleza civil.

Por otro lado, se aprecia que el mismo comprende las partes siguientes:

I) Que la autoridad adquiera su convencimiento por cualquiera de los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimientos;

¿Cuáles son esos medios que servirán para aquella finalidad?

El Capítulo IV del Título IV del Pr., establece como medios de prueba, la que se obtiene por instrumentos (públicos, auténticos y privados); la testimonial, el dictamen de peritos y la inspección personal, la confesión y el juramento.

Ahora bien: como el precepto legal dispone que será la autoridad quien adquirirá el convencimiento, se deduce que dicha autoridad debe proceder aun de oficio, ateniéndose al Código de Procedimientos en la persecución de las pruebas;

II) Audiencia a la parte interesada;

El vocablo "audiencia" no aparece en el Título IV del Código de Procedimientos como parte principal del juicio; él se refiere únicamente a la citación, al emplazamiento y a la notificación; aunque en ciertos casos se da audiencia a las partes o a una de ellas; mas, según Guillermo Cabanellas (Diccionario de Derecho Usual), dicho término procede del verbo audi-

re, significando el acto de oír un juez o tribunal a las partes para decidir los pleitos o causas;

III) Recenciaión de pruebas;

Este sería un nuevo período de pruebas, pues como recordaremos, iguales pruebas obtuvo la autoridad para adquirir el convencimiento del hecho. Dos aspectos especialísimos existen aquí: a) el período, que sólo es de tres días, y b) el hecho de que sólo se recibirán las pruebas en caso de que lo pida el interesado; y

IV) Resolución;

El vocablo "resolución" tampoco aparece en el Capítulo relativo a las providencias judiciales del Código de Procedimientos. La Real Academia Española dice que "resolver" es "Tomar determinación fija y decisiva"; de manera que "resolución" equivaldría a las sentencias de los Tribunales.

Respecto a la firmeza de estas providencias, el Art. 42 que comentamos no habla de ello y en cambio, la misma Ley Única del Régimen Político (pág. 29, Art. 32) establece recursos contra las resoluciones municipales, de donde se deduce que las mismas no quedan ejecutoriadas por el solo hecho de dictarse; sin embargo, el Art. 170 de la Ley del Ramo Municipal, habla del cumplimiento de sentencias ejecutoriadas; en consecuencia, debemos convenir en que sí hay ejecutoria, con lo cual aparece un requisito más en el procedimiento.

Son muchos los casos en que la ley manda proceder guberna-

tivamente, por lo que nos limitaremos a decir que todas las multas establecidas en la Ley del Ramo Municipal deben imponerse en esa forma.

El mencionado artículo 170 de la Ley del Ramo Municipal, dice que las multas impuestas en virtud de la misma, serán exigidas gubernativamente. La idea inmediata de este precepto, sería la de que habría que desarrollar el procedimiento gubernativo en dos veces: la primera para imponer la multa y la segunda para exigir esa sanción; no obstante, la lógica nos indica lo incorrecto de esta interpretación y al remitirnos al concepto que de lo gubernativo dimos al principio, deducimos que lo que la ley manda es que la multa debe exigirla la misma autoridad que la impuso.

Procedimientos especiales: Además del procedimiento gubernativo, existen varios para cada caso de materia civil que compete a las autoridades municipales, es decir, que los hay para la expedición de títulos, para lanzamiento de intrusos, para obligar al pago de perjuicios causados por semovientes, para obligar a la destrucción e higienización de casas, calificación de establecimientos para el pago de impuestos, etc.

Ejecución material: El artículo 43 de la Ley Única del Régimen Político, dice que "si hubiere que hacer alguna venta en pública subasta, se valuarán previamente los bienes y se observará, por lo que respecta a los pregones, lo dispuesto en el Art. 634 del Pr."

Cuando el Alcalde fuere lego, podrá consultar con letrado, debiendo dictar sentencia veinticuatro horas después de haber recibido el dictamen.

En la ejecución de las sentencias de Policía, los Alcaldes, al mismo tiempo que deben hacer ejecutar sus sentencias, tienen capacidad para liquidar las costas, daños o perjuicios, cualquiera que sea la cuantía. (Art. 347 Ley de Policía).

El gubernativo: Al independizarse la función judicial de la municipal, surgieron problemas en cuanto a los procedimientos, ya que, al separarse de los Alcaldes el procedimiento verbal, que observaban tanto para sancionar las faltas de policía como para los casos comunes, dichos funcionarios quedaron sin normas a seguir en la materia policial; fue por esto que el 12 de febrero de 1855, en respuesta a varias consultas, el Gobierno dispuso que para imponer multas, los Alcaldes deberían de llevar un libro, en que harían constar la desobediencia o injuria por el dicho de dos testigos y determinarían, sin figura de juicio, dando cuenta a la administración respectiva.

Fue este, pues, el primer procedimiento que se estableció para la aplicación de sanciones por la administración municipal; pero como en él se omitía un elemento esencial, cual es el de oír a la parte respectiva, surgieron, indudablemente, censuras o protestas por la lesión a tal derecho constitucional.

Ya en la Ley de Policía emitida el 3 de mayo de 1875 (D. O. de 5 del mismo mes y año) se establece un procedimiento ge-

neral llamado "gubernativo". Este procedimiento, aunque lleva el mismo nombre, no es idéntico al que reglamenta la Ley Unica del Régimen Político. Se noten las siguientes diferencias:

1ª.-En la Ley Unica del Régimen Político, la comprobación del hecho debe hacerse por cualquiera de los medios que establece el Código de Procedimientos, mientras que en el de la Ley de Policía, tal constatación puede hacerse por cualquier medio que establezcan las leyes;

2ª.-En el del Régimen Político se debe dar audiencia por tres días; en el de Policía se da conocimiento, sin ningún término;

3ª.-El Régimen Político prescribe que se recibirán las pruebas que presente la parte si lo pidiere, y la Ley de Policía manda recibir las pruebas que se le presenten; y

4ª.-La Ley del Régimen Político ordena resolver dentro de cuarenta y ocho horas y la Ley de Policía no establece ningún plazo.

CAPITULO VI

RECURSOS

Generalidades: La autonomía de que gozan las Municipalidades, según la Constitución, es relativa; con un estudio más amplio lo demostraríamos así, pero el objeto de este trabajo no incluye el tema; nos limitaremos a citar el Art. 107 de la Constitución, el cual establece que "El Poder Ejecutivo velará

porque las Municipalidades cumplan las leyes, respetando la independencia municipal." Como se ve, esta sola disposición faculta suficientemente al Ejecutivo para intervenir en las actuaciones municipales con el fin de velar porque cumplan la ley.

Sucede a veces que en sus decisiones, las aludidas autoridades no se ajustan a las normas legales establecidas o surgen dudas sobre el derecho aplicable; en estos casos, el particular agraviado tiene el derecho de reclamar ante el superior jerárquico, por medio del recurso de apelación.

En opinión de algunos, la actividad jurídica de las autoridades municipales es lo contencioso-administrativo-municipal; nosotros no opinamos así, porque sólo puede haber contención administrativa cuando el derecho del particular ha sido lesionado y esto únicamente sucede cuando ya se ha agotado la vía administrativa. Este criterio tiene su fundamento en la opinión de Fraga (Derecho Administrativo, 5ª edición, pág. 604 y 605) quien afirma que "...existe lo contencioso-administrativo, cuando hay controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última" y que "... en la práctica se incurre en serias confusiones considerando contencioso-administrativo una controversia por el simple hecho de que la administración intervenga para resolverla..." Más o menos el mismo criterio externa Jara Cristi (Manual de Derecho Administrativo, Ed. 1948, Pág.152) cuando dice que "... lo con

tencioso-administrativo" es la actividad de la jurisdicción en cargada de la defensa de los derechos administrativos lesionados por resoluciones de la administración activa, con el objeto de obligar a ésta a circunscribirse al régimen del derecho, en virtud de un procedimiento en que los interesados son admitidos como partes y la sentencia adquiere el valor de cosa juzgada."

Clases de Recursos y quienes conocen de ellos.- La fiscalización de los actos administrativos puede ser de tres clases: política, administrativa y jurisdiccional.

La primera es la ejercitada por los altos organismos del Estado; la segunda, por la propia autoridad que adoptó la resolución o por la jerárquicamente superior y la tercera por los Tribunales de Justicia.

En El Salvador, la fiscalización de los actos municipales es de carácter administrativo; en consecuencia, por la índole de este trabajo, dedicaremos a este sistema el estudio.

De acuerdo con el Libro Tercero del Código de Procedimientos, existen los siguientes recursos ordinarios: a) el de apelación oalzada, que la ley concede a todo litigante cuando crea haber recibido agravio por la sentencia de un juez inferior, para reclamar de ella ante el Tribunal superior (Art. 980 Pr.) y b) el de hecho, que consiste en que el apelante puede pedir ante el Tribunal Superior que se admita el recurso de apelación, cuando esta apelación hubiere sido denegada por el

Tribunal inferior.

Las disposiciones citadas se refieren, naturalmente, a los Tribunales del fuero común. En cuanto a las autoridades municipales, el Art. 32 -fracción 29- de la Ley del Régimen Político establece que es atribución de los Gobernadores Políticos Departamentales "conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y Alcaldes" y que en este caso "...los que se creyeran agraviados interpondrán la apelación ante el funcionario o funcionarios que hubieren dictado la providencia, dentro del término señalado en el Artículo 27 para ante el Gobernador respectivo." También el Art. 49 de la Ley Agraria establece la apelación en los procedimientos de amparo de la posesión de bienes raíces, lo mismo que otras leyes y reglamentos de la República. Respecto al recurso de hecho, únicamente está contemplado en el Art. 49 de la Ley Agraria.

Respecto al recurso de hecho, es, como queda dicho, la Ley Agraria la única que lo establece expresamente, sin determinar ninguna regla, pero como es una consecuencia de la negativa de apelación, establecida como garantía contra ese abuso, se considera admisible en todos los casos y, en consecuencia, de conformidad con el Art. 1025 Pr. debe interponerse ante el Gobernador respectivo dentro de tres días, contados desde el siguiente al de la notificación respectiva.

Plazos y efectos de los recursos.-De conformidad con la

fracción 29 del Art. 32 de la Ley Única del Régimen Político, toda apelación debe interponerse dentro de los tres días subsiguientes a la fecha de notificación o intimación; sin embargo, el Código Civil (Art. 143) amplía este término en cinco días, para las apelaciones en diligencias matrimoniales.

Admitido el recurso, se remitirá certificación de la providencia apelada, o los autos si los hubiere, emplazando a las partes conforme a las reglas ordinarias. El Gobernador, oyendo a los interesados si se presentaren, o el informe de la Municipalidad o Alcalde, resolverá dentro de los ocho días subsiguientes, derogando, reformando o confirmando la resolución apelada.

Las explicaciones anteriores, son las reglas que prescribe el relacionado Art. 32 para la apelación y como se puede apreciar, sólo en el emplazamiento a las partes se remiten al derecho común o sea que el auto admitiendo la apelación contendrá siempre la calidad de emplazamiento a las partes para que acudan a usar de sus derechos dentro de tres días si el Alcalde residiere en el mismo lugar de la Gobernación y dentro del término que se le señale, si el mismo Alcalde y la Gobernación residieren en distintos lugares (Art. 995 Pr.).

Según el Art. 983 Pr., son dos los efectos que produce la apelación: uno suspensivo y otro devolutivo. Por el segundo sólo se da conocimiento de la causa al superior, sin quedar embarazado el inferior para llevar adelante la ejecución provisional de sus providencias. En el régimen municipal, el efecto de-

volutivo opera únicamente en las apelaciones interpuestas en diligencias de amparo de posesión, conforme al Art. 49 de la Ley Agraria, el cual prescribe, refiriéndose a la apelación, que "este recurso no suspenderá los procedimientos ni el cumplimiento de las resoluciones." En todos los demás casos, el efecto es suspensivo.

Todos estos comentarios corresponden a los recursos en asuntos de carácter civil de que conocen las Municipalidades.

En cuanto a materias penales (Represión y sanción por faltas de policía) es del caso observar que, según el Art. 311 del Código de Instrucción Criminal, las apelaciones en juicios sumarios por faltas, deben interponerse para ante el Juez de Primera Instancia.

Ahora bien: si los Poderes Ejecutivo y Judicial son independientes en sus funciones ¿Sería procedente recurrir ante un Juez del fuero común por una sanción que imponga un Alcalde? Lógicamente no; con mayor razón porque la vigilancia de la actividad municipal, según dijimos, se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo. En todo caso, prevalece la disposición de la Ley Unica del Régimen Político a que hicimos referencia.

Por consiguiente, también en materias penales es el Gobernador Departamental quien debe conocer en las apelaciones. Respecto a los plazos y efectos de éstas, son los mismos descritos para asuntos civiles, pues no hay disposiciones de carácter particular.

TITULO IV
P O L I C I A
CAPITULO I
NOCIONES

La Policía es el reglón más importante en la Administración Municipal.

Antecedentes: "Politeia" significó en Grecia la Constitución del Estado, o sea el ordenamiento del régimen de la ciudad, esto es, del Régimen Político, concepto que prosperó en la Edad Media.

En Francisc, para fines del siglo XIV, el vocablo "police" y "politicé" fueron tenidos como equivalentes a prosperidad, orden y seguridad públicos, que la autoridad debe procurar. Entró este concepto en Alemania un siglo después y desde entonces y por consecuencia del nacimiento del Estado absoluto, acusando un fuerte intervencionismo oficial, se entendió por "ius politise" el derecho reconocido al soberano de poder adoptar las medidas que creyere necesarias para poder realizar la felicidad pública... El Estado absoluto fue así, igual a Estado de policía.

Pero a partir de entonces, el ámbito de la policía sufrió serias restricciones. Los asuntos internacionales, los financieros, la justicia y la guerra, fueron retirados de su competencia, estableciéndose organismos apropiados. Desde ese momen-

to ya no fue policía todo asunto de Estado, sino tan solo los asuntos de administración interior.

Es decir, que originalmente, se entendió por Policía no sólo una actividad conservadora, negativa, sino también una actividad de perfeccionamiento, positiva. Por Policía no debía entenderse solamente alejar peligros, sino también obtener mejoras. La policía de prosperidad aparece así en primer plano.

Pero pronto cambió este concepto. La aparición del Derecho y del Estado liberales había de privar a la Policía de toda acción dirigida a proveer el bien público. Por otra parte, al individuo se le reconocieron derechos derivados directamente de la naturaleza humana y estos derechos no podrían limitarse sino por razones de seguridad y defensa.

Concepto Moderno.- En el concepto actual de Policía, no cabe la vieja Policía de prosperidad. La policía es conservadora. Su fin es evitar peligros. Defiende el buen orden, pero no persigue el mejoramiento social. La función de la policía es preventiva y, por lo mismo, a diferencia de las otras funciones administrativas, no tiende a producir resultados positivos (Cultura, riqueza económica) sino que se limita a tutelar lo ya producido.

En resumen, puede definirse la Policía como la acción conservadora del buen orden existente contra peligros provenientes de la libre voluntad humana.

Para los académicos de la lengua, la Policía moderna só-

lo la constituye el cuerpo encargado de guardar el orden; así opina Humberto Toscano, de la Academia Ecuatoriana de la Lengua, en un artículo publicado en "El Diario de Hoy" del 1º de marzo de 1959; pero como ese cuerpo, para cumplir su deber no puede actuar arbitrariamente, debe el superior, la municipalidad o el Gobierno Central, dictar las normas generales o especiales y es aquí donde obligatoriamente nace la facultad reglamentaria o decisoria, esencial en la Policía.

En apoyo de esta deducción podemos citar el Art. 50 -Nº 4- de la Ley del Ramo Municipal, que señala como deber de las municipalidades "ejercer la policía de salubridad y ornato, dictando las disposiciones necesarias..." y el Art. 1º de la Ley de Policía dice que la Policía "tiene por objeto procurar a la sociedad una vida cómoda y tranquila por medio de leyes..."

El Poder de Policía se distingue del Poder Penal, en que este último proceda por vía represiva después de la comisión del hecho punible, en tanto que el primero usa de medidas especialmente preventivas. Pero, además, la legislación penal sanciona actos que reprobaba la conciencia social, en tanto que la legislación de policía simplemente impide y restringe actividades que, intrínsecamente, no son reprobables y su limitación obedece a razones convencionales. Así, el que construye un edificio está sometido a las necesidades de obtener licencia de las autoridades competentes en materia de construcciones y en materia sanitaria. Sin embargo, el hecho de ejecutar la

construcción sin tal licencia, no constituye un hecho moralmente reprochable, de la naturaleza de los actos que el derecho penal sanciona.

También se distingue la legislación de policía de la legislación de impuestos, en que el propósito de ésta no es restringir las actividades de los individuos para proteger el interés social, sino que su finalidad consiste en obtener los fondos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos; de tal manera que las obligaciones que se imponen a los causantes, no constituyen obligaciones de policía, ya que no están destinadas a realizar ninguno de los objetos que a ésta se asignan.

Por último, se distingue el poder de policía de la expropiación forzosa en que mientras en ésta se persigue la obtención de un bien necesario para el Estado, con la medida de policía se restringe la propiedad y se le imponen modalidades al libre ejercicio de la propiedad.

La legislación de policía, como se desprende de lo expuesto, implica serias afectaciones a las libertades individuales.

CAPITULO II

FACULTADES Y MODALIDADES

La policía puede revestir formas diversas, pero siempre dentro del límite de las facultades que le ha delegado el Esta-

do.

Así, por los deberes que impone, puede consistir en prohibiciones o mandatos; por la forma que adopta y los particulares a quienes afectan, pueden ser medidas generales o especiales, siendo aquellas verdaderas normas legales; por las materias que comprende, puede ser de I) seguridad; II) salubridad; III) costumbres, y IV) rural, y por la acción, puede ser de observación (vigilancia de personas o cosas), preventiva (en que se actualiza la coacción) y represiva.

Este último, sobreviene en el instante en que el deber es quebrantado por el llamado a cumplirlo, actuando entonces la policía en su defensa y en la restauración del orden perturbado.

Al referirnos a la justicia municipal, dijimos que los actos de represión no son de policía, ya que ésta es preventiva como queda dicho y si bien ejerce actos de represión, es para salvaguardarse de cualquier amenaza y siempre dentro del campo de las contravenciones de Policía.

CAPITULO III

POLICIA DE SEGURIDAD

Es corriente asignar a la policía de seguridad estos tres fines: orden, seguridad y tranquilidad. ORDEN es el resultado de la observancia de las leyes y disposiciones administrativas; SEGURIDAD es la incolumibilidad que se garantiza con el conjun-

to de medidas que tienden a impedir atentados contra los intereses colectivos o individuales, derivados del derecho público; PAZ es el estado de paz, o sea el resultado de la convicción, llevado al ánimo de las gentes, de que la seguridad y el orden público están garantizados.

Según Bielsa (Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 189) la policía de seguridad, en lo que concierne al orden público, no es municipal, respecto a las personas. Dice el ilustre tratadista que esta "retención" del poder se funda en diversas consideraciones, a saber: 1ª) en la naturaleza misma, pues es preciso asegurar el orden en toda la nación y 2ª) en que la policía de seguridad realiza funciones de policía judicial, pues siendo la justicia de carácter nacional es evidente su carácter de colaboradora de la policía de seguridad, y 3ª) en que la eficacia de esta rama de la policía depende, en gran parte, de su unidad orgánica y de su centralización. Este mismo autor asegura que sí son materias de policía municipal de seguridad, el tránsito urbano, la intervención en las construcciones urbanas, las casas de moralidad dudosa y la tranquilidad pública.

Por otra parte, Greca (Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, 2ª edición, págs. 138 y 139, Tomo I) señala como inconvenientes para que sea municipal la policía de seguridad: 1ª) la falta de capacidad financiera y 2ª) la política municipal, que suele girar alrededor de pequeños intere-

ses personales. .

Nosotros no podemos asentir con esta última opinión. En efecto, ambas causas pueden desaparecer mediante una acción concurrente del Gobierno Central, el municipal y la ciudadanía, pues si el Estado proveyera a los municipios de los recursos económicos necesarios, no existiera la primera y si las Municipalidades administraran la cosa pública con madurez cívica, a la vez que el vecindario se condujera con cierto espíritu de cultura, se extinguiría la segunda.

A nuestro juicio, es más aceptable la opinión de Bielsa, quien hace la división antes expuesta.

En El Salvador, puede decirse que no está definido claramente el organismo estatal a que corresponde esta rama; no obstante, el Art. 78 -Nos. 2º, 10º y 14º- de la Constitución, dice que corresponde al Poder Ejecutivo, "conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad del individuo como miembro de la sociedad"; "organizar y mantener la Fuerza Armada y los Cuerpos de Seguridad Pública" y "disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento del orden, seguridad y tranquilidad de la República;" además, en el Art. 112 dice la misma Constitución que la Fuerza Armada está instituida para "...mantener el orden público". Por otro lado, el citado Art. 78 -Nº 15º- señala al Poder Ejecutivo, la competencia para decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes, cuya ejecución le corresponde, y el

Art. 80, dice que los decretos, órdenes o resoluciones que el Poder Ejecutivo emita, excediendo las facultades constitucionales, serán nulos y no deben ser obedecidos. Esto, sin perjuicio de la función legislativa que compete al Gobierno Central.

Al mismo tiempo, el Art. 104 de la citada Constitución, señala funciones administrativas a las Municipalidades y el Art. 167 establece la competencia de las autoridades administrativas para sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos y ordenanzas.

Los anteriores comentarios corresponden, como se ha dicho, a los principios constitucionales. Veamos ahora como la ley secundaria ha desarrollado esos principios.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional, establece que corresponde a la Guardia Nacional, en tiempo de paz, mantener el orden público (Art. 16 Nº 1º) y a la Policía Nacional, también en tiempo de paz, hacer cumplir las leyes y reglamentos de policía y de tránsito en el territorio nacional (Art. 17 -Nº 2º-) mientras que el Art. 50 Nos. 3º y 5º de la Ley del Ramo Municipal y 33 de la Ley Agraria, dicen que son funciones de las Municipalidades, ejercer por sí, por medio de sus miembros y agentes, la policía de seguridad urbana y la policía de seguridad rural; organizar un cuerpo especial que se denominará "policía urbana" y nombrar alcaldes auxiliares de policía agrícola. Finalmente, hay que traer a cuentas los Arts.

65 y 66 de la Ley del Ramo Municipal, que otorgan a las Municipalidades, facultades para dictar las Ordenanzas y Replamentos que se refiere el Código Civil y aquellos que se refieran a materias u objetos de administración local.

Resumiendo y armonizando los razonamientos anteriores, podemos concluir que los Concejos tienen facultades policiales así:

- 1ª) Para dictar Replamentos y Ordenanzas, en aquellos aspectos para los cuales no lo ha hecho el Poder Legislativo por medio de leyes o el Ejecutivo por Reglamentos de Leyes o en virtud de facultades expresas de éstos; y
- 2ª) Para:
 - a) Conservar el orden y tranquilidad interior de sus respectivas poblaciones, protegiendo a las personas y bienes de sus vecinos, evitando la comisión de los delitos y persiguiendo a los delincuentes, en colaboración con la Guardia y Policía Nacionales en tiempo de paz;
 - b) Organizar el cuerno de policía urbana, y
 - c) Acordar nombramiento de alcaldes auxiliares de Policía Agrícola.

CAPITULO IV
POLICIA DE SALUBRIDAD

Por este ramo de la policía se entiende todo lo relativo a la bromatología, higiene pública y la sanidad animal.

Bielse (Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 186) y Onsari (Gobierno Municipal, edición 1941, pág. 193), concuerdan en que este Poder es compartido por el Gobierno Nacional y el Municipal, pero el segundo se pronuncia en cierto sentido por la competencia municipal. "Este poder de policía es compartido por la Municipalidad en gran parte con el Gobierno Provincial, aun cuando su carácter es específicamente municipal" dice el segundo de dichos autores.

En nuestro medio, el Código de Sanidad contiene las siguientes disposiciones: "Art. 5.- Se tendrán como Auxiliares de la Administración Sanitaria: II- Los Alcaldes y Corporaciones Municipales" y en el 247 "Las autoridades a que se refiere el Artículo V de este Código, tienen la obligación de atender los excitativos o disposiciones de la Dirección General de Sanidad, en lo relativo a las materias de que trata la ley." En consecuencia, de acuerdo con las disposiciones transcritas, los Alcaldes y Concejos serían simples auxiliares de la administración sanitaria y, por lo mismo, sólo tendrían el derecho y el deber de atender las excitativos y disposiciones de la Dirección General del Ramo.

No obstante, la Ley del Ramo Municipal, en su Art. 50 N.º 4.º establece que es deber de las Municipalidades "Ejercer la policía de salubridad y ornato, dictando las disposiciones necesarias para la higiene pública y la seguridad de los edificios.

Al comparar ambos textos legales, se nota que el Código de Sanidad debe tener preferente aplicación sobre la Ley del Ramo Municipal, tanto por ser de más reciente emisión, como porque en el Art. 343 deroga "todas las disposiciones que en materia de Sanidad" se le opongan; sin embargo, no contiene dentro de su articulado ninguna disposición que asigne a las autoridades sanitarias funciones relativas al aseo de calles o sitios públicos, principal tarea de la higiene pública, como tampoco las contiene prohibiendo a las autoridades municipales su intervención en la seguridad de los edificios; por el contrario, dispone: que los Alcaldes vigilarán que no se ocupen casas construidas o reconstruidas sin la aprobación sanitaria (Art. 36); que no podrán trasladarse o abrirse al público ningún hotel, mesón, casa de huéspedes, establecimiento de enseñanza, dormitorio público, etc., sin licencia del Alcalde donde no hubiere Delegado de Sanidad (Art. 45); que los Alcaldes deberán ordenar la corrección de defectos insalubres en las casas, la demolición de cualquier edificio que se encuentre en pésimo estado sanitario y la desocupación de toda casa que sea un foco de epidemia (Art. 77); además, reconoce, en el

Art. 231, la facultad de los Directores de Policía de designar sitios para depósitos de basuras, materias fecales y animales muertos.

Como se ve, no están privadas las Municipalidades ni los Alcaldes, de sus facultades relativas a la higiene pública y al ornato y como un refuerzo a las disposiciones citadas, vino la Ley de Urbanismo y Construcción a establecer en el Art. 1º la necesidad de una licencia municipal para construcciones.

En cuanto a la bromatología, el Código de Sanidad establece expresamente que dicha materia compete a la Dirección General del Ramo; y la Constitución Política crea el Consejo Superior de Salud Pública (Tít. XI, Cap. IV) para vigilar las profesiones médica, odontológica y farmacéutica.

Respecto a la sanidad animal, haremos relación de ella en la Policía Rural.

CAPITULO V

POLICIA DE COSTUMBRES

Entendemos por Policía de Costumbres, lo atinante a la ebriedad, vagancia, prostitución, juegos, espectáculos públicos, malos tratos a los animales, etc.

Fabián Onsari ("Gobierno Municipal", edición 1941, pág. 194) y Bielsa (Principios de Régimen Municipal, 2ª edición, pág. 191) coinciden en que se trata de un poder eminentemente municipal. Dice el primero: "Hemos dicho y repetido que las

Municipalidades tienden a organizar, proveer y reglamentar, todo lo que sea necesario a la mejor convivencia de la sociedad dentro del Municipio" y el segundo: "Respecto a la policía de costumbres, la competencia municipal tiene mayor extensión; la Municipalidad ejerce casi totalmente esa policía, lo cual es así por su propia naturaleza."

En la Ley del Ramo Municipal no existe ninguna disposición que atribuya a los Concejos, de manera general, la policía de costumbres; sin embargo, el Art. 50 -Nº 14º- dice que es deber de las Municipalidades: "Fomentar los establecimientos e institutos destinados a la mejora de las costumbres y moralidad pública, y los trabajos dirigidos a ese fin;" y el 63, Nº 11, que es facultad de las mismas Corporaciones "Reprimir por todos los medios posibles el vicio de la prostitución, pudiendo fundar establecimientos de corrección y otros que sean necesarios para conseguir aquel fin". Además, la Ley de Policía (Art. 2) dispone que corresponde a la policía: 1º) perseguir la vagancia, la ebriedad y los juegos prohibidos"; que la policía será ejercida, entre otras autoridades, por los Alcaldes (Art. 4º); que serán perseguidos los vagos y los ebrios en la forma como lo establecen los Arts. 52 y 59 que a continuación se transcriben:

"Art. 52.-Serán perseguidos y castigados como vagos los que no tengan oficio lícito o modo honesto de vivir conocido, y los que teniéndolo no lo ejerzan diariamente sin justa causa.

En consecuencia, se reputan como vagos:

- 1ª) Los buhoneros sin patente.
- 2ª) Los tinterillos temerarios.
- 3ª) Los curanderos sin licencia de Protomedicato.
- 4ª) Los mendigos sin patente.
- 5ª) Los rufianes y mujeres públicas.
- 6ª) Los que quieran pasar por estudiantes y no cumprueben estar haciendo estudios con algún profesor."

"Art. 59.- Los Alcaldes y demás autoridades perseguirán eficazmente a los ebrios en sus respectivas jurisdicciones, condenándolos cuando andan por la calle o se encuentran en establecimientos públicos que estén escandalizando; si fueren hombres, con seis a doce días de obras públicas por la primera vez, y de doce a dieciocho en caso de reincidencia, conmutables por la misma autoridad en cuatro reales por día.

La ebriedad habitual será considerada como circunstancia arrevente.

Las mujeres sufrirán la pena establecida en el inciso 2º del Artículo 53."

El referido estatuto dispone además, que es competencia de los Alcaldes permitir los juegos de billares (Art. 75); controlar las canchas de gallos (Cap. III, Tít. I) y conocer de los casos de armas prohibidas (Sección 7ª), buhoneros sin patente (Sección 8ª), demandantes de limosnas (Sección 9ª), mendigos (Sección 11ª), rufianes y mujeres prostitutas (Sec-

ción 12ª) y controlar los espectáculos públicos (Art. 259).

La antigüedad de la Ley de Policía, ha motivado que posteriormente se erigan Leyes o Reclamentos que, aunque no la modifican en lo que atañe a la competencia municipal, sí contienen disposiciones que hacen más práctica aquella Ley o extienden la competencia a otras autoridades.

Así, el Reglamento para Teatros, Cines, Circos, Radioteatros y demás Espectáculos Públicos, establece que todo espectáculo público, para ser presentado, deberá estar autorizado por el Consejo de Censura y Selección de Espectáculos Públicos en la capital de la República; por el Gobernador y el Síndico Municipal en las trece cabeceras departamentales restantes y en las demás poblaciones por el Alcalde y el Síndico Municipales (Art. 3º), pero la licencia y control siguen a cargo de los Alcaldes (Art. 12 y 18). El Decreto Ejecutivo de 18 de febrero de 1933 y sus ediciones, estableció detalladamente quienes pueden portar pistola o revólver y el Decreto Legislativo Nº 709 de 25 de julio de 1950, al mismo tiempo que prohibió el ejercicio de la prostitución, asignó la obligación de velar por el cumplimiento de esa disposición a todos los Cuerpos de Seguridad Pública y a cualquier otra autoridad que ejerza vigilancia, sin excluir a las autoridades municipales.

Resulta así, que la Policía de Costumbres es cubierta en su mayor parte por las funciones municipales.

CAPITULO VI
POLICIA RURAL

No existe mucha diferencia entre la Policía Rural y la Policía Urbana, ya que los principios son los mismos que se han señalado, tanto por los deberes que impone, forma que adopta, materias que comprende y la acción y fines que persigue en los tres principales aspectos de seguridad, salubridad y costumbres, tratados en esta tesis.

La poca diferencia existente se encuentra en la imposibilidad material de aplicar a un medio físico distinto, disposiciones que aunque tienen carácter general, fueron legisladas con tendencia urbana exclusivamente, o, por el contrario, fueron hechas para servir sólo en el campo, como la caza y la pesca, etc.

Para comprobar esta afirmación, citaremos los siguientes ejemplos:

1º.- Mientras que en el medio urbano es prohibido hacer obras en las vías públicas y obligatorio barrer las mismas vías, en el sector rural sólo rige lo primero: ¿qué sucedería si fuera obligación de los terratenientes barrer los caminos vecinales? Indudablemente la disposición que esto mandara resultaría inoperante.

2º.- En lo relativo a los detalles ornamentales de las habitaciones, la ley es aplicable únicamente a los edificios

urbanos, no a los rurales;

3ª.- La obligación de instalar cloacas y empedrar calles, sólo existe para los habitantes urbanos;

4ª.- Para el medio urbano existen mandatos relativos al tratamiento de basuras que puedan calificarse de onerosos a los recomendados para el sector rural, pues mientras que en el primero deben quemarse, en el campo conviene distribuirlos superficialmente para la fertilización de las tierras; y

5ª.- Existen disposiciones de Policía propias para el medio rural que no tienen aplicación en lo urbano, por ejemplo: lo relativo a la caza, la pesca, la utilización de aguas públicas, etc.

La ajemularización podría continuarse, pero consideramos que los puntos anteriores forman una idea de la diferencia.

No obstante, podemos afirmar que casi todas las disposiciones de Policía de Seguridad y Costumbres sí son efectivas en el ambiente rural, de donde concluimos que las excepciones atañen principalmente a la salubridad y al ornato, situación que se explica hasta por el significado del vocablo, ya que el sector urbano debe reunir condiciones de comodidad y completa sanidad.

El Art. 50 -Nº 5ª- de la Ley del Ramo Municipal, señala como deber de las Municipalidades "Ejercer por medio de sus agentes especiales, la policía rural de seguridad y utilidad

de su respectiva demarcación^a.

Este es la disposición que podemos llamar orgánica, que asigna funciones de policía rural a la Municipalidad y como un complemento o desarrollo a la misma, citaremos algunos de las principales, así:

1^a.- Art. 31 Ley Agraria: Cuidar de que no se incendien los bosques;

2^a.- Art. 31 Ley Agraria: Cuidar de que no se descuejen los bosques;

3^a.- Art. 33 Ley Agraria: Nombrar Alcaldes Auxiliares de Policía Agrícola, para conservar el orden y tranquilidad, evitar la comisión de delitos y perseguir a los malhechores;

4^a.- Art. 33 Ley Agraria: lanzamiento de intrusos en heredades;

5^a.- Capítulo II (Título III) Ley Agraria: Control de Quemaz;

6^a.- Título IV, Capítulo I, Ley Agraria: Conocer de los casos de animales mostrancos o extraviados y de perjuicios causados por los mismos;

7^a.- Art. 143 Ley Agraria: Tomar medidas para evitar la propagación de enfermedades animales;

8^a.- Art. 161 Ley Agraria: Permitir el descusje de bosques, en la forma que prescribe la ley;

9^a.- Art. 18 Ley Agraria: Permitir el uso de aguas públicas;

10ª.- Capítulo II (Título VII) Ley Agraria: Control de Pesca.

11ª.- Art. 323 Ley de Navegación y Marina: Conocimiento de faltas por dueños, arrendatarios o patronos de embarcaciones; y

12ª.- Art. 63 -Nº 10- Ley del Ramo Municipal: Reglamentar la Caza y la Pesca.

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

- DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISPANICO.- Por Fernando Albi. Editora Aguilar, Madrid (España), 1955.
- LA CIUDAD ANTIGUA.- Por Fustel de Coulanges.- Editora Emecé, S. A., Buenos Aires (Argentina), 1945.
- REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA.- Por Adolfo Posada, Librería General de Victoriano Suárez, 3a. edición, 1927.
- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Por Gabino Fraga.- Editorial Porrua, S. A., 5a. edición, México, 1952.
- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Por Carlos García Oviedo.- Editora G.E.H.A., 3a. edición, 1951.
- PRINCIPIOS DE REGIMEN MUNICIPAL.- Por Rafael Bielsa.- Universidad Nacional del Litoral, 2a. edición, 1940.
- MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.- Por Manuel Jara Cristi.- Editora Jurídica de Chile, 1948.
- INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL.- Por José Castillo Larrañaga y Rafael de Piña.- Editora Porrua, S. A., 2a. edición, México, 1950.
- HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS.- Por Raymond G. Gettel.- Editora Nacional, 2a. edición, México, 1959.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- 13a. Edición.- Año de 1956.
- DICCIONARIO DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.- Por Joaquín Escribche.- Librería de la Vda. de Ch. Bourst, Nueva Edición, París, 1925.
- RECOPIACION DE LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS.- Editora Gráficas Ultra, S. A. Madrid, España, 1943.- (Reedición de la 4a. impresión, hecha en 1791 por la viuda de D. Joaquín Ibarra, de orden del Real y Supremo Consejo de las Indias.)
- TRATADO DE LA HACIENDA PUBLICA, APLICACION DE SUS PRINCIPIOS A LA CIUDAD MUNICIPAL.- Por Gustavo Sempér Bernal.- Talleres Editoriales, Bogotá, Colombia, 1955.
- DERECHO Y CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.- Por Alcides Graça.- Imprenta de la Universidad, Santa Fé (Argentina), 2a. edición, 1943.
- DICCIONARIO DE ECONOMIA POLITICA.- Por Wolfgang Heller.- Editorial Labor, Barcelona (España), 2a. edición española, 1950.
- ELEMENTOS DE HACIENDA PUBLICA.- Por Enrique M. Sambral.- Editora Botas, edición 1939, México.
- GOBIERNO MUNICIPAL.- Por Fabián Onsari.- Editorial Claridad, Buenos Aires (Argentina) 1941.
- LOS CONCEPTOS JURIDICOS Y SU ETIMOLOGIA.- Por Rafael Bielsa.- 2a. edición, 1954.- Editora Depalma.
-