

3521
P852a
1938
F. Jy C.S.

666997

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector,

Dr. SARBELIO NAVARRETE

Secretario,

Dr. JOSE LLERENA

=====

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES.

Decano,

Dr. JUAN BENJAMIN ESCOBAR

Secretario,

Dr. LEONILLO MONTALVO.

=====



JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES

PRIMER EXAMEN PRIVADO

Dr. Antonio Rafael Méndez

Dr. Emilio Cáceres Buitrago

Dr. Francisco Guillermo Pérez

--oOo--

SEGUNDO EXAMEN PRIVADO

Dr. Reyes Arrieta Rossi

Dr. Ramón López Jiménez

Dr. Antonio Ramírez Amaya.

--oOo--

DEDICATORIA

Al recuerdo imperecedero de mi padre,

DON RUBEN TOMAS PORTILLO.

A mi querida madre,

DOÑA VIRGINIA CORDERO v. DE PORTILLO

A mi esposa,

DOÑA HORTENSIA JEREZ DE PORTILLO.

A mi primo hermano,

Dr. RAFAEL CORDERO ROSALES.

A mis amigos,

DON VICTOR G. BARRIERE y

Dr. LUIS ERNESTO GUILLEN.



Sin pretender el desarrollo de un estudio acabado, presentamos al Honorable Jurado Examinador este modesto trabajo, contando de antemano con la benevolencia necesaria para dispensar los defectos de que adolezca en sus detalles.

Sin embargo, valga nuestra buena intención, ya que, a falta de los conocimientos a fondo necesarios para su buen desarrollo, únicamente contamos con las observaciones que nos ha proporcionado el tratar algo de cerca algunos de los variados problemas de lo que podríamos llamar nuestro Derecho Municipal; vasta rama del Derecho Administrativo, que ya desceulla por su importancia en los países civilizados y que es bastante por sí sola para ocupar la atención de una cátedra y nutrir las páginas de un libro.

La importancia que implica el estudio de tal materia no se escapará si se observa con alguna atención la influencia que ejerce en nuestra vida democrática la acción directa e inmediata de las autoridades municipales. Siempre hemos creído que la depuración y selección de tales funcionarios, aparejada con una revisión completa de la Ley que rige el Ramo Municipal se impone como una exigencia impostergable. El hombre práctico y pacífico, enemigo de pleitos y andanzas por los Tribunales, es muy fácil que pueda evitar acudir a la jurisdicción especial de los Tribunales de Cuentas, Tribunales Militares o a los mismos Tribunales Civiles o Penales; pero, quién no tiene que encontrarse alguna vez con el Ayuntamiento, el Alcalde o con los Funcionarios Municipales? Todos somos vecinos de alguna población, tenemos que pagar impuestos de carácter municipal, podemos tener propiedades, industrias o intereses en diferentes comarcas que correspondan a distintos municipios; todos nos tropezamos alguna vez con las ordenanzas municipales, con los bandos de buen gobierno o simplemente con las cortes advertencias de algún alguacil de patrulla. A nadie le es indiferente la vida municipal.

Sin embargo, en este ligero estudio, dedicaremos nues-

tra atención únicamente a una de las fases de ese enorme problema que entraña la vida y funcionamiento del Municipio: nos referimos al aspecto financiero del mismo, o en otros términos a la HACIENDA MUNICIPAL.

No hay duda que de todos los aspectos que al Municipio conciernen en la actualidad, éste es el más importante. Sabido es que las buenas condiciones de las finanzas públicas son la base para la realización de propósitos en el cumplimiento del plan de servicios y actividades públicas delineadas por el poder representativo de una comunidad. Sin condiciones económicas satisfactorias se dificulta y se hace imposible la realización de un plan de servicios. El sostener condiciones financieras satisfactorias debe ser, por lo tanto, el propósito inquebrantable de toda administración comunal.

A falta de los conocimientos necesarios para el desarrollo integral de una teoría de las bases necesarias a aquellos fines, nos sentiremos satisfechos con esbozar, por lo menos, las líneas generales sobre las cuales puedan echarse aquéllas, que en definitiva únicamente dependen de la capacidad y el carácter de los funcionarios. Y en esto debemos insistir sobre todo, como uno de los medios necesarios para lograr el fin anhelado: nos referimos a la idoneidad que urge exigir de ciertos funcionarios que están llamados a orientar a las Municipalidades para el buen ejercicio de sus funciones. No debemos conformarnos con que un individuo nos acredite con un título cualquiera que posee los suficientes conocimientos de la ciencia de contabilidad, para ya considerarlo apto en el desempeño acertado de una Tesorería Municipal. No se crea que sus funciones se refieren simplemente a la delineación de un sistema de teneduría de libros para llevar el "record" de las operaciones como si se tratara de una empresa mercantil corriente. El propósito final de los negocios particulares es producir beneficios, mientras que el propósito final de las corporaciones de gobierno es rendir servicios; y de ahí que los principios de contabilidad al aplicarse a las coporaciones de gobierno se diferencia

en varios puntos fundamentales a la misma ciencia de contabilidad cuando se aplica a las grandes corporaciones industriales o mercantiles. Ciertamente es que existe un Tribunal Superior encargado de controlar y dirigir técnicamente los asuntos concernientes a la Hacienda Municipal, (nos referimos a la Contaduría Municipal), pero es obvio que en materia de control de fondos se hace indispensable la cooperación de los Tesoreros con aquel Tribunal. Sin esta actitud, no podría obtenerse el éxito que es de desearse en beneficio de la comunidad. Y de igual manera, frente a las disposiciones de la actual Ley del Ramo que sólo pide a los presuntos Secretarios Municipales los conocimientos de la instrucción primaria, debe de crearse el Cuerpo de Secretarios, reglamentando su ingreso, dando primacía absoluta al método de oposición; y en compensación de aquella competencia que se exigiría, debería garantizarse el derecho de inamovilidad consagrado en las leyes de todos los países, para alejar a los servidores del Municipio del constante peligro que sobre sus cabezas tierna la política pueblerina, depurando al mismo tiempo los vicios de nuestra anticuada burocracia municipal.-

Pero antes de entrar en materia y como un detalle de importancia a nuestro estudio, haremos una ligera reseña de lo que podría llamarse la génesis del Municipio y de su desarrollo histórico en nuestro país.-

TITULO I.

SUJETO DEL ESTUDIO: EL MUNICIPIO.

CAPITULO I.

GENESIS DEL MUNICIPIO.-

El origen del Municipio es similar al del Estado. En los comienzos de la vida social, ambos vocabllos, de significado actual distinto se confunden en el seno de un mismo contenido. Mas, cuando se trata de averiguar la causa inmediata del Municipio embrionario, surgen discrepancias de apreciación: el acrecentamiento

to de familias, la convivencia en un lugar, y el consentimiento, son los enunciados de las tres hipótesis que más frecuentemente se barajan. El primer supuesto puede explicarse por razonamiento de índole organicista -realización de acciones vitales externas y anatómicas, o dinámicas y funcionales- según las cuales la composición orgánica superior presupone un número indeterminado de grados superpuestos (la Familia, el Municipio y la Región, por ejemplo). La segunda alegación se funda en la contigüidad de domicilio o habitación, considerándola como vínculo de individuos y familias que se relacionan permanentemente para el cumplimiento de necesidades comunes. El tercer motivo se deduce de estimar como causa eficiente próxima de la sociedad civil, el consentimiento expreso o tácito de los asociados; la aquiescencia de cierto número de entes (individuos clans) agregados bajo el imperio de su derecho, en el que se funden para provecho común, viene a ser la causa generadora de la institución que examinamos.

La palabra "municipio" -municipium- es de origen romano y se aplicaba, en principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando. Posteriormente vino a ser este vocablo el común denominador que absorbió, ya borradas las diferencias, los nombres de confederadas, inmunes y estipendiarias con que se distinguían antes las ciudades coloniales. El edicto de Caracalla -declarando ciudadanos romanos a todos los súbditos del Imperio se hizo extensivo a los Municipios y como una consecuencia directa, vino a igualar sus derechos y su organización; pero resultó funesto para la autonomía política y en gran parte para la judicial, -porque exacerbó la centralización e hizo desaparecer, como consecuencia de la reforma operada, las asambleas de vecinos, cuyas atribuciones -legislativas y electorales- se transfirieron a las "curias".

El "comicio" -asamblea del pueblo formada por todos los ciudadanos- que en la República fué arquetipo de la democracia, quedó denaturalizado en el Imperio por la mediatización del Senado,

y el "concilium", en cuyas deliberaciones sólo tomaba parte una junta representativa, inició el declive hacia la decadencia imperial. La unidad política, apenas balbuciente, se trocó en mera organización administrativa, y los Municipios, en cierto modo autónomos -mientras sus libertades no afectasen al fisco romano- languidecieron encerrados cada cual en sí mismo, sin nexo orgánico alguno, como "átomos de colectividad -dice Ortega y Gasset- incapaces de sensibilidad y dignidad políticas".

En el gobierno municipal se destacan los cargos de "diumviro", presidente de la Curia; "decemviro", juez; "cuestor", administrador de la hacienda; "ediles", ciudadanos de la policía urbana, y "defensor civitatis", cargo que se creó por la influencia del Cristianismo, con funciones análogas al del Síndico Municipal de nuestros días.

Durante la Edad Media el municipio clásico cambia su aspecto administrativo por un vigor político. Fué, sobre todo, en España, donde alcanzó mayor esplendor y pujanza. Los municipios españoles, mejor preparados que los del resto de Europa para tomarse la iniciativa de las libertades políticas, alumbraron en este tiempo, como preciado anticipo de una civilización, el gobierno representativo.-

La invasión de los bárbaros, y la dominación visigoda no pudieron destruir todas las instituciones romanas, pero puede aventurarse que prepararon su eclipse parcial.

Fué el pueblo árabe, quién, al trasplantar del oriente una nueva civilización urbana, preparó los cimientos de la ciudad moderna, que se vislumbra en el afán de la morisma por dotar de agua a las poblaciones y multiplicar los zocos provistos de las más raras y lejanas mercaderías. El "Kadí", cuyo antecedente puede verse en el diumviro, era una especie de Juez ordinario o Gobernador que administraba la justicia en un pueblo y presidía las reu

niones municipales. Posteriormente, por evolución del verbalismo, los "al-cadés" fueron llamados "alcaldes" y, por fin, "alcaldes".

En las rancias "merindades" -verdaderas agrupaciones de villas y lugares diseminados- se incubó la feraz ^{cunada} semilla del Municipio medioevo, "fincador de libertades y regazo puro de la democracia" cuya fuerza vital fué el "Concejo abierto", aquella asamblea de todos los vecinos, convocada a toque de campana, por pregón o por nuncio, aunque se reunía en la plaza o ante la Iglesia para tratar y resolver los asuntos de interés omún; "ayuntamiento de todos los homes, et de los mayores, et de los medianos, et de los menores" como dijo el Rey Sabio refiriéndose al pueblo - en su totalidad. Poco duró, sin embaro, el florecimiento de aquella autonomía -fines del siglo XII a principios del XV- El carácter democrático del Municipio se convierte en aristocrático. El "Concejo cerrado", integrado por los que desempeñan cargos municipales, ^{iendo} suplente, primero de hecho y después de derecho, a la típica asamblea vecinal, que se hubo de replegar, medrosa, en los reductos rurales. En las ciudades, los cargos concejiles se hacen privativos de los caballeros, con exclusión de los menestrales, -plebeyos o habitantes del campo; y engreída la nobleza por las prerrogativas conseguidas, comienza un período de continuos desmanes políticos y administrativos al que hubo de poner coto el Rey enviando a los pueblos "corregidores" que asumieron las funciones de los "jueces de fuero" y las de índole gubernativa correspondientes a los Concejos hasta el año de 1835 en que las Judiciales pasaron a los Jueces de la Instancia y las gubernativas a los Alcaldes. Pero las disensiones de los municipales por razón de bandería fueron acentuando la intervención de los monarcas, que culminó en Alfonso XI, con el nombramiento de Magistrados, después llamados Regidores perpetuos por haberles dado carácter inamovible. Los Reyes Católicos pretendieron remediar la situación, pero extremaron el centralismo y lo agravaron con la creación de la Santa Hermandad. La pugna enconada entre la Constitución tradi-

cional y la que la Monarquía iba imponiendo, culminó en Castilla con la guerra de las "Comunidades" que, en defensa de la autonomía municipal, destituyeron a los Ayuntamientos perpetuos.

Ya bajo nuevos auspicios, el Municipio tuvo mejor desarrollo durante el siglo XIX, en que se logra llevar a cabo su plena consagración mediante sistemas acordes con las nuevas orientaciones del Derecho Público y Administrativo. Tal se observa en Suiza con su forma avanzada del "Germeinde versalmulung" y en Inglaterra con el "Prish meeting".-

CAPITULO II.

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR.-

Pocos son los datos que se poseen respecto a la forma embrionaria en que tuvo que desarrollarse nuestro municipio durante la vida colonial; y como única fuente de ilustración, apenas contamos con las escasas noticias que algunos historiadores nos relatan a las aportaciones logradas mediante la investigación efectuada en remotos archivos por los aficionados a desentrañar nuestras tradiciones patrias.

Las noticias arrancan de la fecha en que se fundó la Ciudad de San Salvador, el 10. de abril de 1525, por el Capitán Diego de Holguín, quien fué su primer Alcalde.

Parece ser que la función esencial asignada al Municipio en aquella época, fué la de administrar justicia; tal se desprende de las providencias dictadas por el Presidente Alonso López de Cerrato en el año de 1548 cuando desposeídos de su antigua autoridad los caciques de los pueblos indígenas, devolvió a esos pueblos el grado de autonomía compatible con la situación en que los colocara la conquista, y se establecieron en ellos los cabildos compuestos de los mismos indios, estando únicamente éstos sometidos en materia de faltas, a la jurisdicción de los Alcaldes de su propia raza, y no los blancos y mestizos que entre ellos por

acaso se encontraran, pues estaba prohibido que en las poblaciones de los naturales se estableciesen individuos de raza distinta, si bien semejante prohibición no fué siempre respetada y obedecida.

Como la institución de los Corregidores y Alcaldes Mayores fuese de suma utilidad para entablar el régimen administrativo y judicial en estos pueblos, se continuó más adelante estableciéndolos en diversos puntos; en 1560 se dió jurisdicción al Alcalde Mayor de Acajutla sobre la ciudad de San Salvador, por no haber en ésta, en aquella fecha, un funcionario de esa categoría, y al de Usulután sobre San Miguel, por no haberlo allí tampoco. Sin embargo, ya en el año de 1679 se había restablecido en San Salvador aquella autoridad, pues según se asegura en un documento oficial de Enero de aquel año, la Alcaldía Mayor de esta ciudad estaba dotada con quinientos pesos oro.

Cuando se consumó nuestra emancipación política, había establecidos Alcaldes constitucionales, ordinarios y de primera vara que juzgaban con atribuciones propias o delegadas en materia civil y criminal y conforma a los procedimientos de los Códigos Españoles de aquella época y a las leyes de Indias.

Del año de 1825 datan las primeras leyes que se emitieron en el Estado sobre la jurisdicción de los Alcaldes. La legislatura de aquel año quiso facilitar a los pueblos la administración de justicia, y demarcó un plan bastante perfecto para aquella época. Por el Art. 10. del Decreto de 29 de Marzo de 1825, se atribuyó a los Alcaldes segundos de las cabeceras de partido, la misma jurisdicción que los Alcaldes primeros tenían por el artículo 226 de la Institución del gobierno económico-político del Estado decretada el 30 de Julio de 1824. Los Alcaldes de las cabeceras de partido tuvieron pues mayor jurisdicción, y podían conocer de los juicios que versaran en cantidad de uno hasta cincuenta pesos, indistintamente. Con estas atribuciones concedidas a -

los Alcaldes segundos se notó más expedición en los asuntos de las cabeceras de partido; sin embargo, aquella disposición no vino a resolver las innumerables dificultades con que tropezaban los interesados en los litigios de sumas mayores de cincuenta pesos, quienes tenían que recurrir a otro lugar, ocasionándoles, la mayoría de las veces, gastos superiores a las sumas litigiadas. Estas dificultades, que constituían una verdadera rémora, fueron subsanadas por la Ley de 26 de Agosto de 1830, la cual permitió, no solo a los Alcaldes de las cabeceras de partido sino también a los de los otros pueblos, que conocieran a prevención con los Jueces de la Instancia de su jurisdicción de todas las demandas civiles que no pasen de cien pesos y de los juicios criminales por injurias o faltas livianas.

Pero las primeras disposiciones legales que hacen referencia de modo especial a la actividad encomendada a las Municipalidades en lo que se refiere al desarrollo de sus funciones meramente administrativas, las encontramos en el Reglamento de Jefes Políticos, Municipalidades y Alcaldes, decretado el 4 de septiembre de 1832. Son de mucho interés las disposiciones que el referido reglamento contiene, y bien se puede asegurar que ellas constituyen la base sobre la cual se han desarrollado las sucesivas Leyes del Ramo Municipal. El Reglamento a que nos referimos, consta de 132 artículos, divididos en tres capítulos, de los cuales el primero se refiere a los Jefes Políticos o Gobernadores, el segundo a las Municipalidades y el tercero a los Alcaldes. De las disposiciones contenidas en los dos últimos capítulos, creemos de mucho interés, transcribir algunas de ellas, que nos darán idea de la organización que en aquella época se daba al Ramo Municipal. El Art. 51 que se refiere al número de miembros que integraban las Corporaciones Municipales dice: "Los pueblos, aldeas, o lugares, que tengan de doscientas a quinientas almas, elegirán un Alcalde, dos Regidores y un Síndico; los

de mil a dos mil, dos Alcaldes, seis Regidores y dos Síndicos; y los que tengan de dos mil a cuatro mil, dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Síndicos. Los que excedan de esta cantidad, elegirán tres Alcaldes y los mismos Regidores y Síndicos." El Art. 68 dice: "Los Alcaldes se renovarán anualmente, los Síndicos cuando no haya más que uno; y cuando haya dos por mitad cada año, y los Regidores del mismo modo; todos pueden ser reelectos, pero no están obligados a admitir sin el intervalo de dos años." El Art. 71 dice: "Será a cargo de las Municipalidades: 1o. El gobierno orden y tranquilidad de sus respectivos pueblos; 2o. La seguridad de las personas y bienes de sus vecinos, auxiliando a los Alcaldes en todo lo que pertenezca a estos objetos, y en el cumplimiento y ejecución de las leyes; 3o. La policía y salubridad, y serán estrechamente obligados a prevenir y remover todo cuanto pueda perjudicar a la salud pública, a hacer que se limpien las calles, plazas y mercados, las cárceles y hospitales; 4o. Velar sobre que los alimentos que se venda no perjudiquen a la salud; 5o.- Harán se disequen los pantanos y lagunas, y se limpien los ríos." Y en los artículos siguientes encomienda a las Municipalidades: la formación del Censo y Estadística del pueblo (Art. 73); la construcción y compostura de caminos, calzadas, puentes y cárceles, y de todas las obras públicas y de utilidad, necesidad y ornato, consultando arbitrios, para estos objetos, para la realización de nuevos caminos y reparación de los antiguos (Art. 74); evitar el incendio de montes y campos de su comprensión, estableciendo penas para los infractores (Art. 75); formar el registro y padrón de los ciudadanos de cada pueblo (Arts. 76 y 77); velar por la exactitud de pesas, y medidas (Art. 79); procurar el fomento de la agricultura, artes y ciencias de sus pueblos (Art. 80); Nombrarán, bajo su responsabilidad, un Mayordomo colector de sus fondos de propios y arbitrios. Este, cada semana, entregará lo que recaude, y se depositarán en una arca de tres llaves, que estarán a cargo del Regidor decano, del Síndico y del Alcalde primero, (Art. 84); cuidar

de que se construyan los Cementerios, con la seguridad y decencia posibles, haciéndolos cercar de pared doble, y que se mantengan aseados y limpios, que tengan puerta con llave a cargo del Cura, y que por ningún caso puedan ser violados los sepulcros y los cadáveres (Art. 88). Art. 95.-Es a cargo de las Municipalidades la recaudación, la administración e inversión de los fondos de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos de la materia, e igualmente consultarán arbitrios para el aumento y mejora de sus ramos y para su creación, donde no los haya." "Art. 97.- Los claveros (o sean los que guardaban las tres llaves del arca, a que se refiere el Art. 84 antes citado) son obligados a cubrir los libramientos, viniendo con los requisitos necesarios. E igualmente son obligados, con el Secretario Municipal, a llevar los libros que sean precisos, para sentar, con la separación correspondiente, todas las partidas de entrada y salida, con expresión de los ramos a que pertenezcan, firmando los claveros que sepan, y el recipiente o enterante de la suma girada. Los mismos claveros serán responsables mancomunadamente de todas las cantidades que ingresen en el arca o de las que egresen, si carecen de las formalidades legales. El Mayordomo lo será de la cantidad que deje de enterar, y los recaudadores, de las que dejen de cobrar por negligencia o descuido."- "Art. 98.-Las cuentas que rindan cada año, al Contador de propios, llevarán por comprobante los mismos documentos y libros de la clavería. Estos deben ser rubricados en blanco por el Gobernador, antes de comenzar la cuenta de cada año." El Art. 101 dice: "El gobierno económico y político de los pueblos es inmediatamente a cargo de los Alcaldes". El Art. 103: "En el pueblo donde haya dos o más Alcaldes, serán iguales en autoridad y jurisdicción, y procederán preventivamente en los negocios que ocurran, bien sean de oficio o bien a instancia de parte interesada."

Tal era el sistema del régimen municipal imperante, que existió hasta el año de 1854, época en que, bajo la administración del Presidente José María San Martín, se emitió el Decreto del Co-

bierno de fecha 9 de Diciembre del citado año, cuyo texto es el siguiente:

Ministerio de Relaciones del Supremo Gobierno del Salvador,

El Presidente del Estado del Salvador,

Teniendo de Consideración que la experiencia ha acreditado que son demasiado numerosas las Municipalidades y que es necesario simplificar la acción de estas corporaciones, haciéndose así más fácil eludir la responsabilidad, que naturalmente se divide y debilita cuando son muchos los que deliberan y disponen, despojándose así al Gobierno de toda garantía de obediencia y al reposo público de la estabilidad.

Conceptuando que si el principio de la unidad gubernativa demanda que no haya más que un administrador local para cada pueblo y que su autoridad sea única e indivisible, no es menos arreglado a los principios separar el ejercicio de las atribuciones que hasta hoy han tenido a su cargo los Alcaldes, dejándoles los que les corresponden como Presidentes de las Municipalidades y como encargados del gobierno de sus respectivos pueblos, de las que la ley les ha atribuido hasta ahora para ejercer funciones judiciales. En uso de la autorización que le concede el Decreto de 31 de marzo del año pasado, prorrogado por el de 7 del mismo mes del corriente año, se ha servido decretar y

DECRETA:

Art. 10.-El Poder Municipal de todos los pueblos, que por la ley deben tener municipalidad, será organizado de la manera siguiente: En las poblaciones que tengan de 10.00 habitantes arriba, la Municipalidad se compondrá de un alcalde, 5 regidores y un síndico; en las que tengan de 3 a 10.000 habitantes, se compondrá de un alcalde, 3 regidores y un síndico; y en las que no pasen de 3.000 los habitantes, se compondrá de un alcalde, un regidor y un síndico.

Art. 20.-Las municipalidades se renovarán por mitad cada año, haciéndose por suerte la primera renovación.

Art. 30.-La muerte, enfermedad o ausencia del alcalde será llana-

da por los regidores por el orden de su nombramiento.

Art. 40.-Los alcaldes ejercerán la autoridad y facultades que las leyes les atribuyen en los ramos gubernativo, económico y de policía, cesando en el ejercicio de las atribuciones que hasta hoy han tenido en el orden judicial.

Art. 50.-Las funciones de justicia, que hasta hoy han tenido a su cargo, serán ejercidas por Jueces de Paz, que elegirán las juntas electorales en el mismo día de las elecciones municipales en acto separado.

Art. 60.-Las poblaciones que tienen 5 regidores tendrán dos jueces de paz propietarios y dos suplentes; las demás poblaciones -- que tienen municipalidad, tendrán un propietario y un suplente.

Art. 70.-Los jueces de Paz propietarios durarán un año en sus funciones y tendrán derecho a 4 meses de licencia, que pedirán al Gobernador del Departamento. Los suplentes durarán dos años. U-nos y otros no podrán ser obligados a servir sino de dos años de intervalo.

Art. 80.-Los jueces de paz desempeñarán sus funciones en las casas consistoriales; pero no tendrán asiento en la municipalidad ni participio alguno en sus deliberaciones.-

Art. 91.-Los concejales de los pueblos serán personalmente responsables, no sólo por lo que importe toda malversación o abuso, sino por lo que debiendo cobrar no cobraren, sea del fondo de trabajadores o delcuquiera otro de los que pertenecen al común.

Art. 10.-Los Secretarios Municipales y los Directores de los Juzgados de Paz, serán responsables mancomunadamente y solidariamente con sus respectivos jefes, por las faltas que cometan en todo aquello que sea conexo con el ejercicio de sus funciones.

Art. 11.-Los Contadores de propios y arbitrios harán efectiva, bajo su más estrecha responsabilidad, la de los municipales, trayendo al efecto a la vista las cuentas y padrones de las respectivas demarcaciones, en las cuales debe constar el número de habitantes obligados al pago de cuatro reales o dos días de trabajo.

Art. 12.-Para hacer efectivas las resultas, los contadores de propios cometerán a los jueces de primera instancia bajo su más estrecha responsabilidad, con el deber que a este respecto les imponen las leyes.

Art. 13.-Las municipalidades, alcaldes y jueces de paz, que deben fungir en el próximo año de mil ochocientos cincuenta y cinco, serán elegidos conforme este decreto; quedando derogadas, en la parte que a él se opongan la ley de cuatro de septiembre de mil ochocientos treinta y dos y cualesquiera otra.-

Dado en Cojutepeque a nueve de diciembre de mil ochocientos cincuenta y cuatro.-JOSE MARIA SAN MARTIN.- El Secretario del Interior, y Relaciones.-IGNACIO GOMEZ.-

Como podrá observarse, esta ley redujo los miembros de las corporaciones municipales a menor número, encargando a los Alcaldes sólo lo gubernativo y económico y creando Jueces de Paz para lo judicial y contencioso. También es de importancia observar que en esta Ley, ya vemos consagrados dos principios fundamentales para la pureza de una diligente administración comunal, ellos son: la responsabilidad personal en que incurren los concejales o municipales por la negligencia en la percepción de las rentas que corresponden al Municipio, que crea el Art. 9o.; y la responsabilidad mancomunada y solidaria con sus respectivos jefes, con que se norma la actuación de los Secretarios Municipales, en el Art. 10.-

Ya por esta época, las Tesorerías o claverías Municipales, habían tomado un incremento muy notorio en la vida económica de los municipios, y ello sin duda obligó al Legislador a reglamentar en forma más eficiente, tanto la selección de las personas que desempeñan tales cargos, como la prestación de la garantía necesaria, para el mejor éxito de su funcionamiento. Con tal objeto se decretó la Ley de Tesoreros Municipales de 12 de Octubre de 1855, primera en su género, y que vino a reglamentar la

actuación de estos funcionarios del gobierno local. Su texto literal es el siguiente: "El Presidente del Estado de El Salvador,

En uso de las facultades ad-hoc que le concede el artículo primero de la Ley de 22 de Febrero del corriente año y

Considerando:

1o.-que las Claverías Municipales establecidas por la ley de 4 de septiembre de 1832 en su artículo 83 no han correspondido de manera segura y permanente al fin que se propone la misma ley, ya por la movilidad de los empleados municipales, ya porque la asistencia de éstos no es diaria como lo requiere el buen desempeño de este linaje de Tesorería, ya en fin porque no estando caucionada el manejo de los caudales municipales, la experiencia ha demostrado que más de una vez han sufrido por tal falta extravíos y malversaciones.

2o.-que la condición de haberse nombrado los Claveros entre los individuos de la Municipalidad, produce el grave inconveniente de encomendarse este cargo, principalmente en las poblaciones faltas de hombre, a personas absolutamente desnudas de conocimientos en la contabilidad, de que resulta desorden en las cuentas, embrollo y confusión en los Libros, y falta de exactitud en la formación de los estados, que siendo imperfecto no pueden dar una idea exacta del movimiento de las rentas municipales, y

3o.-que a más de los inconvenientes dichos, se presenta otro mayor y es que los referidos caudales son administrados y manejados sin que los Claveros rindan fianza ni presenten cauciones de ninguna clase que pudieran hacer efectiva la responsabilidad en caso de malversación o estafa, ha tenido a bien decretar y,

DECRETA:

Art. 1º.-Los Gobernadores Departamentales a propuesta en terna de las Municipalidades, nombrarán Tesoreros en todos los pueblos en que haya Municipalidades, procurando que el nombramiento recaiga en personas instruidas para llevar la cuenta con perfección y exactitud, y que tengan buena conducta.

Los Tesoreros Municipales durarán en sus funciones mientras observen buena conducta, y llevarán por su trabajo el honorario que les asigna el Art. 10. En los pueblos en que haya absoluta falta de sujetos que entiendan de contabilidad, las Municipalidades lo harán presente al Gobernador para que éste nombre a la persona que tenga a bien.

Art. 20.-En los pueblos que se hallen en el caso de falta de hombres inteligentes, podrá recaer el nombramiento en individuos de las Municipalidades, con excepción de los Alcaldes; pero en este caso, el que resulte nombrado se entenderá por el mismo hecho exonerado del cargo concejil que obtenga, y se repondrá su elección.

Art. 30.-Estos Tesoreros antes de tomar posesión, caucionarán su manejo con fianzas abonadas o con hipoteca de bienes libres y de su absoluta propiedad. Los Contadores de Propios calificarán estas fianzas o hipotecas que deben ser equivalentes al rendimiento anual del respectivo Municipio.

Art. 40.-Los mismos Contadores circularán la distribución correspondiente a los tesoreros sobre la manera de llevar la cuenta con arreglo al Art. 70., de esta ley, para que el sistema de contabilidad sea uniforme y perfecto.

Art. 50.-Las cuentas municipales se abrirán el día primero de enero y se cortarán el último de diciembre de cada año.

Art. 60.-Los Tesoreros Municipales presentarán mensualmente a los Concejos de sus Pueblos un estado del que tenga la Caja por los ingresos y egresos ocurridos en el mes transcurrido; dichos estados se rendirán lo más tarde el día cinco y en cuatro ejemplares, para que devolviéndoseles con el respectivo "Visto Bueno" del Alcalde, éste dé a los otros tres la dirección que previene el Acuerdo emitido por el Gobierno el 8 de Junio de 1854. Los estados se formarán conforme al modelo que va al fin. Las Tesorerías que carezcan de algunos de los Ramos expresados en dicho modelo, llenarán con ceros el vacío; los que tengan otros o más de los que allí se expresan, o que hagan gastos no especificados en la columna de data, los añadirán religiosamente en los estados, sentándolos en su respectivo lugar.

Art. 7o.-Los Tesoreros llevarán la cuenta de los fondos en dos libros: uno se llamará "Manual" y otro "Mayor", foliados y rubricados en todas sus fojas por el Contador de Propios del Departamento. En el primero se asentarán las partidas de cargo y data a la hora y día en que ocurrán, firmándolas el enterante y recipiente, o alguno a su ruego si no supieren firmar; los asientos del Libro Manual se escribirán uno en pos de otro sin dejar más espacios que el necesario para las firmas, ni menos fojas blancas intermedias: los guarismos del cargo se sentarán al margen izquierdo y los de data al derecho. En el Libro Mayor se pondrán las mismas partidas en abstracto, con la debida separación de cada ramo y con el número que la partida tenga en el manual, así como en éste habrá de indicarse el folio del Libro Mayor a donde se traslade cada partida.

Art. 8o.-Los Alcaldes Municipales harán del primero al cinco de cada mes el correspondiente corte de caja con presencia de los libros expresados en el Artículo anterior, poniendo en ellos la fecha en que se practican y la razón de "es Conforme" si lo estuvieren. Pero si no hubiere conformidad de los dos libros entre sí, o la existencia no apareciere, harán inmediatamente que la equivocación o disparidad sea aclarada y corregida en aquel mismo acto, tanto en los Libros como en los Estados, sin lo cual no pondrán a éste el "Visto Bueno" ni a los Libros el "es Conforme", pena de pagar de su peculio cualquier desfalco que resulte: así como también pagarán la cantidad que falte en la existencia si no la hicieren reponer dentro de las seis horas siguientes, a aquella en que se verifique el corte.

Art. 9o.-No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, todas las veces que los Gobernadores lo creyeran conveniente al mejor servicio, mandar practicar un corte extraordinario en cualquier día, lo harán por sí, o comisionarán persona que lo verifique y dé cuenta con el resultado.

Art. 10.-Los Tesoreros llevarán su honorario en la forma siguiente

te; por los fondos que ingresen en arca sin necesidad de que ellos lo colecten o hagan colectar, llevarán un cuatro por ciento; por los que necesiten trabajo para su colectación llevarán un catorce por ciento, siendo de su cuenta y riesgo el nombramiento de colectores.

Art. 11.-Por lo que hace al fondo de trabajadores, los Alcaldes bajo su estrecha responsabilidad harán anualmente la debida separación de los individuos que deben pagar en trabajo, y los que deban pagar en dinero, haciendo constar en dos listas los nombres de unos y de otros. Para la exactitud de estas listas cuidarán las Municipalidades de que los patrones de contribuyentes al fondo de beneficencia pública se corrijan y reformen anualmente conforme a la Ley. La lista que comprenda a las personas que deban dar su trabajo, quedará en los Juzgados Municipales para que los individuos puedan ser obligados en su debido tiempo y no aludan el cumplimiento de este deber; la que comprende a los que se allanen a pagar en dinero se pasará a los Tesoreros Municipales firmado por los Alcaldes, en Octubre de cada año. Esta lista servirá de comprobante de cargo, y en virtud de ella los Tesoreros y sus Colectores podrán demandar a los remisos, siendo obligación de los Jueces de Paz atender de toda preferencia a estos reclamos, obrando en ellos sin figura de juicio, con tal de que conste la certeza del adeudo. Si algunos individuos de la repetida lista no pagaren, por ausencia, fuga, muerte u otra causa bastante, el Tesorero lo comprobará así con certificación del Alcalde del pueblo.

Art. 12.-Por el presente Decreto quedan corregidas y reformadas el Art. 83 de la Ley de 4 de Septiembre de 1832 y las demás disposiciones que se hayan emitido en su consecuencia.

Dado en Cojutepeque a doce de octubre de mil ochocientos cincuenta y cinco. El Ministro General (Enrique Hoyos.

A pesar de la buena intención y laudable fin con que se dictó la Ley anterior, en la práctica se presentaron dificultades muy difíciles para su debida aplicación. El sistema de cla-

verías estaba tan arraigado, que fué muy difícil sus tituirlo por el de Tesorerías en la forma que reglamentaba esta Ley, lo cual no se logró sino hasta muchos años después, por lo que los fondos municipales continuaron manejándose por los Claveros en la misma forma anticuada que se pretendía abolir. Además se hacía sentir la necesidad de dictar nuevas disposiciones en cuanto al número de personas que integraban las Municipalidades, para ponerlas más a tono con la nueva orientación que se intentaba dar a la gestión económica-administrativa de los Municipios; y como consecuencia de ello, ya empezaba a proyectarse la creación de una Contaduría especial para la glosa respectiva.

Estas razones las encontramos detalladas en la Memoria presentada al Cuerpo Legislativo del Estado en su sesión de 19 de Enero de 1857, por el Jefe de Sección encargado del Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno Supremo del Salvador, Licenciado don Juan Bosque, quién al respecto se expresó así: "GOBERNACION Y POLICIA.- En tiempos normales, y animado como ha estado el Gobierno de promover toda clase de mejoras, mucho habría podido hacer y tendría ahora el placer de presentaros un cuadro completo de sus trabajos en esta materia. Pero embargado su atención por los asuntos de Nicaragua y obligado a destinar lo mejor de las rentas públicas al sostenimiento del ejército que pelea por la independencia de la Nación, ni ha podido distraerlos a otros objetos, ni le ha sido posible dar tan cumplido lleno, como se proponía, a sus proyectos sobre un buen régimen interior.

Entre tanto ha podido notar que el sistema de Municipalidades tal como se halla reglamentado por el Decreto de 9 de Diciembre de 1854 necesita de reforma a cuanto a número de individuos que componen estas Corporaciones. Parece que es diminuto y de esto resultan frecuentemente dificultades, ya para suplir las faltas de los individuos que por algún impedimento no puedan funcionar, ya para deliberar acerca de lo que conviene a la comunidad de que son representantes. Varias exposiciones se han dirigi-

do al Ministerio sobre este punto y es ocasión de que considerándolo el Cuerpo Legislativo llene el vacío anotado.-

Igual consideración merece la creación de TESORERIAS MUNICIPALES. Para organizarlas de una manera análoga al sistema de contabilidad que se sigue respecto de los demás fondos públicos se espidió el Reglamento de 12 de octubre de 1855. Esta disposición fué dictada con un fin muy laudable, pero la práctica ha dado a conocer, que aún en las poblaciones de considerable vecindario no se encuentran sujetos que desempeñen el cargo de Tesorero, y caso de haberlos, se rehusan porque el honorario que se les asigna, no compensa el trabajo ni el gravamen de la fianza o hipoteca, proviniendo de esto que por lo regular han continuado como antes las Municipalidades, administrando sus rentas por el orden de claverías. Si se quiere, pues, perfeccionar la ley de que se trata, es preciso pensar en la manera de corregir este defecto.

Sin embargo, de esto los fondos municipales continúan manejados con pureza y exactitud rindiéndose los estados mensuales con regularidad y evitándose los gastos superfluos así como las facultades casi arbitrarias que anteriormente había en este particular. La Gaceta Oficial ha publicado periódicamente dichos estados y oportunamente daré cuenta con los generales del año venido.

El Gobierno con la mira de que las cuentas de propios se lleven con más perfección y sin menoscabo ninguno de ellos, ha creído conveniente formar una Contaduría especial pagada por el Tesoro público para que gloce todas las que rindan las Municipalidades del Estado, según lo veréis en el Presupuesto que someterá a vuestra aprobación el Ministerio de Hacienda.-" (Gaceta del Gobierno del Salvador, 10. de Febrero de 1857. T. 50.-No. 88.)-

Sin duda la reforma en cuanto al número de individuos que debían integrar las Corporaciones Municipales, a que alude el anterior informe ministerial, se hizo sentir con marcada necesi-

dad, pues el año siguiente decretóse una nueva Ley que dice así:

"El Presidente del Estado del Salvador.-Por cuanto: la Asamblea general ha decretado lo que sigue:

LA CAMARA DE SENADORES DEL ESTADO DEL SALVADOR,

Teniendo presente que la experiencia ha demostrado que el número de municipales, creado por la Ley 14, Título 2o., Libro 4o., de la Recopilación es muy diminuto, atendidas las varias obligaciones que por la Ley de 14 de Septiembre de 1832 competen a las Municipalidades; y que, si el desempeño de los Secretarios Municipales en la dirección de los Juzgados de Paz es fácil y necesario en las poblaciones cortas, en las cabeceras de distrito y de departamento es difícil e incompatible con sus primeras obligaciones; ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1o.-Las poblaciones de tres a diez mil habitantes tendrán un Alcalde, cuatro Regidores, un Síndico, dos Jueces de Paz propietarios y dos Suplentes.

Art. 2o.-Las poblaciones de doscientos a tres mil habitantes, tendrán un Alcalde, dos Regidores, un Juez de Paz propietario y un suplente 1o. y otro 2o., para que, por el orden de sus nombramientos, llenen las faltas del propietario en los casos determinados por la Ley.

Art. 3o.-Las actuales Juntas electorales elegirán, en el primer domingo siguiente a la publicación de esta Ley los individuos que conforme a los artículos precedentes se deben aumentar.

Art. 4o.-En caso de muerte, enfermedad, ausencia, u otro impedimento legítimo del Alcalde, será subrogado por los Regidores, - por el orden de sus nombramientos, el cual no podrá ser alterado de ninguna manera, sino es por los mismos motivos expresados.

Art. 5o.-Los Jueces de Paz nombrarán libremente los directores de sus Juzgados, cuando los necesiten, y podrán llamar para Directores, en los pueblos que no sean cabeceras de distrito, a los Secretarios Municipales, quienes serán obligados a servir. Mas, dichos Secretarios no podrán ser Directores de los Juzgados de

de las cabeceras de Distrito.

Art. 6o.-Las Municipalidades nombrarán sus Secretarios, según lo dispone la Ley, y los Jueces de Paz, sus directores, dando igualmente cuenta de los nombramientos al Gobierno Departamental, para su aprobación o no aprobación, si los nombrados no reúnen la instrucción, honradez y moralidad necesarias.

Art. 7o.-Se prohíbe a los Alcaldes y Regidores Municipales desempeñar los Juzgados de Paz. Los depósitos de los Jueces propietarios sólo se podrán hacer en los suplentes de éstos.

Art. 8o.-Quedan reformadas las leyes 14 y 16, Título 2o. Libro 4o. de la Recopilación, y derogada la 17 del mismo título y libro.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Cojutepeque, a 5 de Febrero de 1858.- A la Cámara de Diputados.- José María Silva., Senador Presidente. Manuel Rafael Reyes, Senador Secretario. Mariano Payés, Senador Secretario.- Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados: Cojutepeque, Febrero 13 de 1858.- Al Supremo Poder Ejecutivo.- Albino Díaz, Diputado Presidente.- Horacio Parker, Diputado Secretario.- José María Vides, Diputado Secretario.-

Casa de Gobierno: Cojutepeque, Febrero 17 de 1858.- POR TANTO: Ejecútese, (f) MIGUEL SANTIN.- El Ministro General, (f) IGNACIO GOMEZ.-

Las disposiciones de la Ley anterior fueron de poca duración, pues con fecha 14 de julio del mismo año se decretó una nueva Ley, dando nueva organización a los Cuerpos Edilicios a la vez que creó nuevas funciones para los Secretarios Municipales. Su texto es el siguiente:

El Senador Presidente de la República de El Salvador,

CONSIDERANDO:

Que la organización Municipal establecida por la Ley 14 título 2o. Libro 4o. de la Recopilación Patria, lejos de producir los benéficos resultados que se propuso el Gobierno al emitirla, presenta inconvenientes y embarazos en la práctica por no haberse com

prendido bien su espíritu respecto a la división de atribuciones entre Alcaldes y Jueces de Paz; que ella disminuyó notablemente el número de individuos municipales con perjuicio del buen servicio de los pueblos cuyos intereses locales les están encomendados;

que por el Decreto de 17 de Febrero del corriente año se ha creado un número excesivo de Jueces de Paz y Directores de éstos en poblaciones que por su base no pueden dar los suficientes individuos para estos destinos, y que carecen de fondos para dotar a los últimos, lo cual pone al Gobierno en la necesidad de hacerlo con las rentas generales como está sucediendo;

que los expresados Directores, con muy pocas excepciones, carecen de la instrucción necesaria para desempeñar bien sus funciones, y que muchos de ellos abusan de la ignorancia de los Jueces de Paz y a su nombre cometen injusticias con grave perjuicio de los particulares, lo que si bien suele igualmente suceder con los Alcaldes, es en menor escala porque se elige para estos cargos a los sujetos más notables de los pueblos, y que además los Secretarios Municipales en muchos pueblos son hombres aptos y de regular moralidad; con el objeto de economizar fondos y hombres, ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 10.-Las poblaciones de la República que tuvieren hasta siete mil habitantes inclusive, elegirán un Alcalde, cuatro Regidores, un Síndico, un Juez de Paz propietario y un suplente; y las que excedan de este número elegirán un Alcalde, seis Regidores, un Síndico, dos Jueces de Paz propietarios y dos suplentes.

Art. 20.-En los lugares donde haya dos Jueces de Paz nombrarán de común acuerdo un solo Director dotado de los fondos municipales, y el Secretario de la Corporación es obligado igualmente a auxiliarlos y dirigirlos, llevando por este aumento de trabajos los derechos de actuación conforme a arancel; y en los lugares donde solo haya un Juez de Paz, el Secretario Municipal será quién lo dirija.

Art. 30.-Los Alcaldes, a más de las atribuciones que les confie-

re la ley 14, título 2o., libro 4o. de la Recopilación Patria, quedan facultados para juzgar en los delitos de policía, a prevención con los jueces de paz, y sometidos en sus procedimientos a la autoridad judicial como lo estaban antes.

Art. 4o.-El primer Domingo siguiente a la publicación de este Decreto se reunirán las Juntas Electorales del presente año para elegir los individuos que, conforme a esta Ley, faltan para completar el número de concejales que ella designa según la población.

Art. 5o.-Desde la fecha en que la elección de los nuevos nombrados sea aprobada por el Gobernador, cesarán en sus funciones los Segundos Jueces de Paz en los lugares en que no deba haber más que uno.

Art. 6o.-El presente Decreto que reforma la ley citada en el Art. 3o., y deroga la de 17 de Febrero del corriente año, en todo lo que se oponga, queda sujeta a la aprobación del Cuerpo Legislativo en su próxima Sesión.

Dado en San Salvador, a 14 de julio de 1858.-

GERARDO BARRIOS.- El Ministro General. (f) CAYETANO BOSQUE.-

Al presentar el anterior Decreto, al Poder Legislativo para su aprobación, el Ministro del Interior hizo algunas apreciaciones que juzgamos de mucho interés, para mejor formarnos idea, de cómo se desarrollaba la vida municipal en aquella época. En la Memoria leída el día 28 de Enero de 1859 por el Señor Ministro del Interior, Licenciado Don José Félix Quirós, al Cuerpo Legislativo, se encuentran los párrafos siguientes: "Someto a vuestra conocimiento para que os sirváis tomarlo en consideración, el Decreto que el Poder Ejecutivo con fecha 14 de Julio último tuvo a bien emitir reglamentando y dando otra forma a la elección de Jueces de Paz y sus Directores. Como el número de todos éstos era excesivo y no estaban bien determinadas sus atribuciones, el Gobierno se propuso con la medida que someto a vuestro conocimiento, la mejora de este ramo; las leyes en la materia de que voy tratando, no permiten en manera alguna, que la adminis-

tración de justicia se mejore en esta parte. Por eso pues, quisiera, que meditando con la circunspección que os caracteriza, - este punto, tuvieseis por conveniente adoptar un nuevo régimen municipal. A tal objeto contribuirán algunas observaciones que paso a manifestar al Cuerpo Legislativo ya relativamente a obstáculos que han presentado en su observancia los Decretos de 17 de Febrero y 14 de Julio del año próximo pasado, y ya de conveniencia para reformar ciertas disposiciones de otras anteriores. Todas las Leyes acordadas para crear y reglamentar nuestras Municipalidades establecen estos cuerpos con un número par de individuos, y seguramente la razón ha sido, hacer practicable su renovación anual por mitad que aquellas han dispuesto; pero las citadas del 17 de Febrero y 14 de Julio hacen imposible observar este orden porque establecen un número impar. El Gobierno pudo advertir esta dificultad en San Miguel habiéndosela presentado al Gobernador de aquel Departamento en virtud de consultas que le dirigieron algunos Alcaldes de los pueblos en la época precisamente en que iban a practicarse las elecciones municipales en el presente año. El expresado Decreto de 17 de Febrero manda elegir dos jueces de paz propietarios y dos suplentes en las poblaciones de tres a diez mil habitantes; pero el de 14 de Julio solo da este número de Jueces teniendo el pueblo más de siete mil almas, y siendo de menos solo uno. La rebaja en la clase de propietarios talvez no es de mayor consideración; mas la de los suplentes ha ofrecido dificultades y causado perjuicios. Se ha dado el caso de hallarse impedidos en un pueblo el Juez de Paz propietario y el suplente al mismo tiempo, y estando prohibido a los Alcaldes y Regidores desempeñar las funciones de aquéllos, el tal pueblo estuvo en los últimos días del año que finó, sin administración de justicia. Como estos casos no son muy raros, cree el Ejecutivo muy conveniente que en todas las poblaciones hayan dos jueces suplentes cualquiera que sea el número de sus habitantes. Se ha procurado por nuestras últimas disposiciones legislativas organizar los cuerpos municipales con la porción menos posible. Consi-

derada la escasez que tenemos de sujetos capaces para el desempeño de estos festinos en los pueblos, pero se observa que por otro lado hay leyes que aumentan aquella falta poniendo fuera del deber de servirlos a personas que muy bien pudieran hacerlo. Es una de las excusas legales para negar se a admitir un empleo municipal, la circunstancia de ser el electo, empleado del Gobierno, mientras que hay muchos de éstos que siendo tan pequeño su ocupación y no continuá, podrían ciertamente servirlos ambos sin haber incompatibilidad ni gran molestia. Estos empleados son los que componen las juntas itinerarias, de instrucción pública, de caridad, etc., y que siendo regularmente escogidos entre los mejores vecinos, serían también de los más aparentes para municipales, componiendo un cuerpo que por su naturaleza es el llamado a tener la principal parte en el progreso y facilidad de un pueblo. Parece, pues, que la excusa solo debería dejarse al empleado de nombramiento del Gobierno, cuyo destino tuviese incompatibilidad con el municipal o fuera de una ocupación poco descansada." (Gaceta de El Salvador de 12 de Febrero de 1859).-

A pesar de la buena intención que inspiró el implantamiento de todas estas leyes, que tendían a dar una mejor organización a los cuerpos municipales, el resultado que se logró no fué del todo satisfactorio; pues si bien se trataba de solucionar dificultades en cuanto al número de ^{al}munícipes en atención a la categoría de poblaciones, se descuidó todo lo que tenía relación con la recaudación e inversión de las rentas, materia en la cual aún estaban vigentes las disposiciones del primitivo Reglamento decretado el 4 de Septiembre de 1832, y como, sin duda, la necesidad de llenar estos vacíos y remediar de alguna manera tales anomalías, se hacía sentir con alguna intensidad, se pensó en sustituir el Reglamento antes mencionado, por otro más acorde con el progreso y adelanto que paulatinamente se notaba en los Municipios de aquella época. Estos, sin duda, fueron los motivos de la promulgación del nuevo "Reglamento de Gobernadores, Jefes de Partido, Concejos Municipales, Alcaldes y Jueces de Paz" decreta-

do por el Supremo Gobierno con fecha 12 de Noviembre de 1861. La primer novedad que encontramos en el nuevo Reglamento es la creación de los llamados "Gefes de Partido" que el Reglamento anterior no conocía, dedicando a ese respecto, un capítulo para su reglamentación. El Art. 62 dice: "Los Alcaldes de la cabecera de cada Partido son los Gefes del Partido dentro de los límites de su comprensión y por su falta ejercerá sus funciones el Regidor propietario." y el Art. 69 dispone que: "Los gefes de Partido están en un todo subordinados como los Alcaldes de los otros pueblos al Gobernador del Departamento. Las facultades en que en este capítulo se les conceden, en nada alteran las del Gobernador de quién son agentes subalternos inmediatos. Ninguna solicitud de los Alcaldes de los pueblos, se elebará directamente al Gobernador; todas deben ir por conducto del Gefe de Partido, salvo las quejas contra los mismos Jefes de Partido." Por lo expuesto, deducimos que los Gefes de Partido, eran unos funcionarios superiores en grado a los Alcaldes, categoría similar a la que actualmente corresponde a los Alcaldes de las Cabeceras de Distrito que tienen a su cargo la Jefatura de Distrito, aunque no con carácter de intermediarios para las solicitudes que hacen los Alcaldes de su distrito para ante el Gobernador correspondiente. En lo que respecta a la organización de los Ayuntamientos Municipales las nuevas disposiciones fueron las siguientes: "Art. 70.- Las poblaciones de doscientos a tres mil habitantes tendrán un Alcalde, dos Regidores, un Síndico, un Juez de Paz propietario y un suplente primero y otro segundo para que por el orden de sus nombramientos llenen las faltas del propietario en los casos determinados por la Ley." "Art. 71.-Las poblaciones de tres mil un habitantes hasta siete mil inclusive tendrán un Alcalde, cuatro Regidores, Un Síndico, un Juez de Paz propietario y un Suplente primero y otro segundo."- "Art. 72.-Las poblaciones que excedan de siete mil habitantes ^{hasta}, cualquier número, tendrán un Alcalde, seis Regidores, un Síndico, dos jueces de paz propietario y dos Suplentes primero y dos segundos para que por el orden de sus nombramientos

tos llenen indistintamente las faltas de cualquiera de los propietarios." En cuanto a las atribuciones de las Alcaldías, nada de novedoso trae este Reglamento que únicamente se concretó a copiar lo que al respecto disponía el anterior.

Pero en lo que sí aportó disposiciones muy interesantes fué en materia de administración y manejo de fondos y rendición de las cuentas respectivas, para lo cual dedicó un Capítulo especial bajo el mote "De los Propios y Arbitrios", que no obstante adoptar siempre el sistema de Claverías, reformó por completo el viejo molde, estableciendo cortapisas en la cuantía de los gastos, y esbozando ya, en forma rudimentaria, lo que más tarde constituiría el Presupuesto Municipal. Por su importancia, copiamos a continuación las disposiciones más interesantes del tal Capítulo.

"Art. 112.-La municipalidad de cada pueblo nombrará bajo su responsabilidad un Mayordomo colector de sus fondos de Propios y Arbitrios. Este, cada semana, entregará lo que recaude, y se depositará en un arca de tres llaves que estarán a cargo del Regidor nombrado por la Municipalidad, del Síndico y del Alcalde.

Art. 113.-Las Municipalidades se ocuparán en su primera sesión de formar un cuadro de propios y arbitrios del pueblo con expresión del producto de cada ramo en el año anterior. Así, se determinará el número de caballerías de tierra que el común posea ya en concepto de comunales, ya en el de egidos o ya por cualquier otro título particular; el de los colonos o arrendatarios y cuota que anualmente paguen; y practicado que sea se remitirá una copia autorizada al Gobernador del Departamento y con otra copia se encabezará la cuenta del año. La falta de esta formalidad hará responsable individualmente a la municipalidad, y en caso de omisiones en la consignación de ramos y productos que deban hacerse en el cuadro, quedarán sujetos al procedimiento criminal respectivo como reos de defraudación.

Art. 114.-Así mismo, y bajo las mismas penas establecidas en el Art. anterior, formarán las Municipalidades una relación de los

gastos ordinarios que excedan de veinte pesos en el año sino es con la consulta y aprobación del Gobernador Departamental; excediendo se pedirá la aprobación al Supremo Gobierno, de suerte que no podrán invertirse más de cincuenta pesos en el año sin conocimiento del Gobierno en gastos extraordinarios.

Art. 117.-Las cuentas se llevarán mancomunadamente por el Alcalde municipal y el Regidor nombrado por la Municipalidad, sentándose en los libros todas las partidas de cargo y data y autorizándose por el Alcalde, el Regidor y el enterante. No son abonables las partidas que carezcan de esta formalidad.-"

Fué con fecha 29 de Abril de 1875, bajo la Administración del Mariscal Santiago González, que se decretó la primera ley del Ramo Municipal. En aquella ley se compiló todo el cúmulo de disposiciones dispersas en las diversas leyes y Reglamentos de que antes hemos hecho mención, y se les ordenó en una forma, más o menos metódica, que vino a poner fin al desorden que en aquella época existía en esta materia. La referida Ley fué un trabajo acabado se puede decir, para su época, y su ordenamiento es, con ligeras variaciones, el mismo que sigue nuestra actual Ley del Ramo Municipal. Sobre todo se destaca en esta Ley, sus disposiciones relativas a las Rentas Municipales, que dieron nuevo rumbo a la vida de las Corporaciones Edilicias.-"

Esta Ley rigió hasta el 4 de Abril de 1879, fecha en que se decretó la segunda ley del Ramo Municipal. La nueva Ley apenas alteró en una que otra disposición, el texto de la anterior que vino a derogar, pues lo novedoso se refería únicamente al número de municipales en atención al total de habitantes de las poblaciones; ampliando además las atribuciones que correspondían a la Contaduría de Propios y Arbitrios, cuya existencia había reconocido la Ley derogada.

Un problema interesante se trató de resolver con la Ley que se decretó el 19 de Abril de 1894, Es el relativo al nombramiento de Secretarios Municipales. Esta Ley está en actual vigencia, y sin va-

cilación sostenemos que si llenó una necesidad urgente en la época de su promulgación, estimándose entónces que sus resultados serían satisfactorios, en la actualidad ya no responde al complejo mecanismo de las funciones que están encomendadas a las Corporaciones Municipales, las cuales exigen una idoneidad especial en aquellos funcionarios, que la referida Ley estuvo muy lejos de preveer.

El 17 de Mayo de 1895, fué decretada una nueva Ley del Ramo, que en el orden sucesivo fué la tercera que se promulgó para regular el funcionamiento del Ramo Municipal. El único aspecto que alteró de la anterior Ley fué el relativo a la glosa de las cuentas, dando esta atribución a la Contaduría Mayor, y por ende, suprimió la Contaduría de Propios y Arbitrios.

En la misma fecha se decretó la Ley de Arbitrios Municipales, -- que era una lista que contenía la enumeración de las fuentes originadoras de los arbitrios y la cuantía de los mismos para todas las Municipalidades de la República. Sin duda, en este aspecto, incurrió en un error nuestro Legislador desde luego que para crear arbitrios municipales, debe atenderse a los particulares aspectos de vida de cada población, por lo cual ciertos arbitrios que se -- pueden recaudar en algunas poblaciones, no podrían lograrse en otras; y establecer una lista exclusiva y única de todos aquellos arbitrios que por su generalidad pueden imponerse en todas las poblaciones, significa un sarcenamiento a las fuentes de recaudación con manifiesta mengua a la vida de los Municipios.

Poco tiempo después apareció una cuarta Ley del Ramo Municipal que fué promulgada con fecha 8 de mayo de 1897. En esta Ley se reconocieron nuevas atribuciones a la lista que contenía la anterior, y como dato novedoso, creaba nuevamente la Contaduría de Propios con el nombre de Contaduría Municipal, como Tribunal encargado de la revisión y glosa de las cuentas municipales, reglamentando también con más acierto la administración y fiscalización de las rentas municipales.

Ya anteriormente, el 9 de Noviembre del 1896, había sido decretado un Reglamento para la recaudación e inversión de las Rentas Municipales, que empezó a regir el 1o. de Enero de 1897. El citado Reglamento constaba de 47 artículos, divididos en dos capítulos, el primero de los cuales se refería a la recaudación y el segundo a la inversión de las rentas y sus disposiciones, exceptuando las de los artículos: 39 que trataba del destino que debía darse al impuesto de alcabala interior que entonces existía a favor del Municipio; 39 que trataba de los impuestos de estancos y cantinas y 40 que aludía al producto de los servicios prestados por el Municipio, figuran sin ninguna variación en la Ley del Ramo que está en actual vigencia, comprendidas en los títulos VI y VII de ésta, que tratan de "Las rentas Municipales" y de "La recaudación e inversión de las rentas" respectivamente.

Fué el 8 de Abril de 1908 que se decretó una quinta Ley del Ramo que es la que actualmente rige nuestra vida municipal. Con escasas modificaciones, no es mas que una copia casi servil de la anterior Ley de 1897, y entre otros defectos de que adolece, es notable el desorden que priva en su contenido, formado por un cúmulo de disposiciones dispersas sin ilación ninguna y pesadamente redactadas, lo que origina en algunos casos un verdadero rompecabezas para su debida aplicación.

Es lamentable el descuido que existe en las Leyes de este Ramo, y no podemos menos que hacer fervientes votos porque el Legislador se digne dirigir alguna vez su atención para encauzar por nuevos derroteros la vida aciaga de nuestro pobres municipios.-

CAPITULO III.

EL CONCEPTO LEGAL Y DOCTRINA DEL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES.

Un concepto preciso del Municipio no lo encontramos en ninguna de nuestras leyes en actual vigencia, no obstante que existe un estatuto especial que norma su constitución y regula su funcionamiento. No hay duda que la mente del Legislador fué huir del tecnicismo y elaborar aquella ley especial, con miras a un resultado práctico. Sin embargo, talvez la omisión sea provechosa, ya que, a veces, las definiciones no son más que artificios antirracionales, ideados por el Legislador para dar forma normativa a conceptos que no se avienen con la verdadera naturaleza de la institución que se pretende definir.

Nuestra segunda Constitución Política, decretada el 18 de Febrero de 1841, pretendió dar una idea de lo que era el Municipio, y al efecto dedicó un Título especial que contenía dos disposiciones muy interesanetes que copiamos a continuación. "Título 14.-Del rejimen municipal.-Art. 62. La ley demarca las poblaciones o lugares en que debe haber Municipalidad. Forma este poder orijinariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano: son sus objetos la conservación progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios; la administración e inversión de sus fondos, y la Policía de seguridad, con subordinación al Gobierno; más en ningún caso le estará reunido ramo alguno del Poder Judicial.- Art. 63.-El poder o concejo municipal administrará sus fondos en provecho común y equitativo de todos; será numeroso; sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajará de cuatro en el año; y desempeñará sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto. Le Ley fijará la autoridad que deba darse a los Cuerpos Municipales o Comunales y sus comisiones, la manera de ejercerla, de reunir las, glosar y aprobar las cuentas de cada comisión, y cuanto concierna a que sus acuerdos y disposiciones en lo administrati-

vo y económico sean cumplidos."

Pero estos conceptos ya no figuraron en las siguientes Constituciones y de manera idéntica, ha sido desconocido en las Leyes del Ramo Municipal que sucesivamente se han promulgado. La vigente Carta Fundamental, en los artículos que en su Título IX dedica al Municipio, se expresa de manera vaga e imprecisa, pudiéndose afirmar que lo dispuesto por el Legislador en tales disposiciones, no puede tomarse como definición, porque nada define en ellos.

Pero, como decíamos, talvez no sea de lamentarse esta omisión, ya que la moderna transformación del derecho constitucional ha influido muy profundamente en el Derecho Administrativo, señalando nuevos derroteros, que imponen distinta apreciación de conceptos. Viejas instituciones, como el Municipio, han adquirido un sentido diverso y han surgido, dentro de su seno, nuevos problemas que precisan una singular elaboración científica.

A falta de aquel concepto legal, debemos recurrir a la doctrina científica. Pero, precisar el concepto doctrinal del Municipio es tanto, como pretender desentrañar el fundamento filosófico del mismo a través de las distintas teorías que al respecto se han formulado. Como es natural, no podríamos hacer un estudio crítico de tales teorías, ni ahondar las particularidades de opinión, porque ello sería intentar una obra que requiere conocimientos especiales, de los cuales carecemos. Es por ello que en esta parte de nuestro trabajo, únicamente nos limitaremos a destacar lo típico y característico de dos grandes Sistemas o Escuelas, que postulan con diversa base, el concepto del Municipio.

Tales sistemas son: la Escuela natural o sociológica y la Escuela jurídica, también llamada alemana por ser de aquella nacionalidad sus principales afiliados.

La primera de estas Escuelas sostiene que el Municipio es, ante todo, una asociación natural, en cuanto implica la manifestación del principio de sociabilidad en uno de sus estadios; en cuanto exterioriza en forma singular, una diversidad de sentimientos que nos hacen estrechar los vínculos con nuestros semejantes al coincidir en el deseo de un bienestar común; en cuanto patentiza, pese a cualquier snobismo constitucional, una idiosincracia, un folklore, una tradición, en fin, con fuerza bastante para seguir el curso de su historia, aunque la ley no le hubiera reconocido, y aunque el esbozarlo lo hubiera desnaturalizado. El Municipio, se asegura, no es hijo del Legislador; es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y además superior a la ley, la cual únicamente ha de limitarse a reconocerlo en función adjetiva. Sostienen los adictos a esta Escuela que frente al orden estatal, existe contrapuesto un orden local, distintos de aquel y derivado de la naturaleza de las cosas, y que así como se acepta una subjetividad jurídica fundada en la existencia natural del hombre psicofísico y distinta del orden jurídico positivo, debe aceptarse también una administración local independiente del orden jurídico estatal, fundada en un dato natural, sociológico, cuyo contenido es aceptado íntegramente por la legislación positiva que se limita a reproducirlo.

Aceptando este criterio, Royo Vilanova entiende que el Municipio no debe considerarse como órgano del Estado, sino como entidad natural, que no pierde su nacionalidad por el hecho de vivir dentro de la sociedad política, porque aunque su territorio sea parte del suelo nacional y la impenetrabilidad es ley de los cuerpos físicos, no están sujetas a ella las personas morales que pueden así coexistir unidas sin confundirse y distintas sin separarse.

En contraposición a la anterior, la escuela jurídica

sostiene que el Municipio no es más que un ente que forma parte del Estado, y que es un absurdo suponer un orden local distinto, o independiente, del orden estatal. Sostiene esta escuela que la parte no puede existir sin el todo y que sólo en virtud de él existe; que un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas harto diversas y que las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que el orden jurídico, aun cuando condicionado por hechos naturales, y que debe comprenderse que la prioridad temporal de esos hechos no autoriza a deducir ante la ideología jurídica que el Municipio haya sido anterior al Estado. Observa que es imposible determinar cuáles son los asuntos propios de la competencia "natural" del Municipio, cuál es el contenido apriorístico del llamado poder municipal. Jellinek, corifeo de esta escuela, sostiene que si bien los Municipios, igual que el Estado, tienen un territorio, súbditos y poder independientes, se distinguen del Estado en que el Municipio no posee un Imperium originario, sino que le ha sido prestado por el Estado; todo imperium de un Municipio es delegado, incluso aquellos derechos de soberanía que se le han reconocido como derechos propios.

Finalmente, como ocurre en toda discusión doctrinaria en que campean principios totalmente opuestos, tratándose de precisar el concepto del Municipio también ha surgido el eclecticismo, que tratando a solucionar la dificultad, conciliando los postulados de ambas doctrinas. Los afiliados a esta doctrina eclectica, creen que ciertamente el Municipio se ha formado independientemente del Estado, y ha sobrevivido a los cambios experimentados por éste, y que, en tal sentido, es justa la afirmación de que el Municipio es más antiguo que el Estado; pero que no por ello debe desconsiderarse, que éste último también utiliza para sus fines a los Municipios, en cuanto los inserta, en calidad de miembros, dentro de su organización administrativa. Que en tal caso, el Municipio tiene que ejercitar funciones estatales en virtud de obligaciones que le impone el Estado, por lo cual concluyen asegurando que, el campo de acción de un Municipio, se divide en campo de acción propio e independiente y campo de acción concedido, delegado. En el círculo de actividad propia ejercitan los Municipios sus derechos.

en el que les es concedido o delegado, el Municipio tiene el carácter de órgano del Estado.

Pero, si tratándose de desentrañar la verdadera naturaleza del Municipio, ocurre aquella divergencia de pareceres, en lo que se refiere a precisar sus elementos esenciales o característicos, hay unidad de opinión. En efecto, se ha reconocido sin discusión alguna que la población y el territorio son los dos elementos fundamentales del Municipio, constituyendo el sujeto y el objeto de toda su actividad.

Para determinar el número y la calidad de factores que integran una población, concretamente especificada, pueden seguirse diversos criterios y procedimientos, cuyo estudio corresponde a la Estadística -considerada como arte o método de reunir, clasificar, comparar y expresar los hechos sociales.- El análisis de la composición o estructura de la población nos dá a conocer el número de habitantes, su densidad con relación al territorio, su distribución geográfica, la clasificación por edades, sexos y profesiones, el estado civil; es decir, todos los detalles que reflejan lo que podríamos llamar su integración estática. El movimiento de la población constituye el objeto de la demografía dinámica, cuyos datos más importantes son los relativos a natalidad y mortalidad, uniones matrimoniales, emigraciones e inmigraciones. La descripción de estos fenómenos, y, sobre todo, la investigación de sus causas, ha conecitado a los sociólogos y economistas, produciendo una copiosa literatura como fruto de la interpretación -optimista o pesimista- de tales hechos conocida en el campo científico con el nombre de "Teorías de la Población". En el ámbito municipal, la población juega un papel principalísimo, puesto que ayuda a definir la categoría y la clase de las entidades locales, y dentro de ellas a las personas que, por virtud de su capacidad legal, pueden ejercer aquellos derechos que afectan a la administración y gobierno de los intereses locales, y son base de los estatales.

El territorio también es elemento esencial de toda sociedad política. La nación, la provincia, y por ende, el municipio, necesitan

para su existencia este requisito físico, así como a la familia le es indispensable el hogar doméstico. Importa, sin embargo, no confundir dos nociones sustancialmente diversas, y cuya distinción tiene especial importancia para el Municipio; la de ente territorial y la de ente local. Territoriales se llaman el Municipio y la Provincia, pero no, por ejemplo, la Sociedad de Beneficencia Pública o la Cámara de Comercio, a pesar de que en cierto sentido, la esfera sometida a sus funciones está limitada por un determinado espacio. Y es que el territorio, en este caso, es considerado como simple límite, pero no asume la importancia de un elemento esencial en la constitución del ente, quien recaba los elementos necesarios a su existencia de las personas que lo integran, de su patrimonio, etc. Cuando se trata, por el contrario, de un ente territorial, el territorio aparece siempre como un espacio fuera del cual termina la posibilidad que tiene el ente de afirmarse y hacerse valer; pero, al mismo tiempo, representa algo positivo que integra su organismo. Así el Municipio no está limitado, sino constituido por el territorio.

TITULO II

ORGANIZACION MUNICIPAL EN GENERAL.

CAPITULO I

LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA APLICADA AL MUNICIPIO.-

En la ciencia administrativa, la actuación funcional está condicionada por los mas diversos elementos y a ellos debe ajustarse la administración. Disponemos de síntesis y normas administrativas, de una filosofía de la organización administrativa -dice acertadamente Fernandez de Velasco- y de unas experiencias administrativas; es decir, de un acomodamiento de esa filosofía a una realidad. El quid estriba en asimilar esa filosofía, si se estima aceptable, y convertirla en fuente de organización administrativa.

Expone el citado catedrático de "Derecho Administrativo y destacado municipalista español, como aportaciones al concepto moderno de organización, los principios fundamentales de una doctrina que proyecta -esquemáticamente con esta expresión: "Administrar es dirigir, y dirigir

gir es prevenir, organizar, ordenar, armonizar y vigilar. En la Administración, preparar la actuación de los servicios públicos exige presidir su ejecución, o sea prevenir y organizar, dominar su futura actuación, tanto en los fines totales, cuanto en los que periódicamente se hayan de cumplir. Organizar es constituir las plantillas de los servicios, determinar las atribuciones, distribuir el trabajo, fijar las responsabilidades." Esta concepción que se desenvuelve al través del funcionamiento de la administración pública, puede aplicarse a nuestro juicio, con el sentido eminentemente práctico - que la inspira y crea, a la esfera local, porque la Administración Pública y la Administración Local guardan conexiones y se complementan en cierto sentido.

Desde luego, aceptando un modo de ser que se ha propuesto respecto al Municipio, y a cual ya hicimos referencia anteriormente, los motivos de conexión resaltan, sin mayor esfuerzo. En efecto, en la organización general de la administración pública, las entidades infraestatales se caracterizan por dos notas: a) la esfera de su competencia propia -autonomía-, y b) la de las atribuciones delegadas -control del Estado-. Ahora bien, en cuanto a la vida espontánea o de auto-gobierno, la organización de las corporaciones locales aparece trazada, bien por su desenvolvimiento histórico, reconocido por el legislador que acata lo preexistente, o bien por la ley constitucional que las forja. Pero como el Estado, se ha dicho, tiene la facultad de encomendar a esas corporaciones ciertos asuntos, transfiriéndoles un sector de su actividad, surge la competencia delegada, dentro de la cual se mueve el ente local como mandatario de la administración central y en servicio de sus intereses; obligado a prestar sus funcionarios, y, a veces, -cuando no hay consignación específica estatal- a sufragar con sus propios medios los gastos que se derivan.

Además de los dos aspectos apuntados, se plantean interesantísimos problemas en torno a la organización de las administraciones locales. No en cuanto a la sustantividad y contextura del ente territorial singular y aisladamente considerado, sino respecto de su mayor o menor preponderancia en la conjugación armónica total; es

decir, de las relaciones que haya de guardar con las organizaciones intermediarias y con la superior organización estatal.

Quedan pues, siquiera enunciadas, las doctrinas que pugnan por resolver tales problemas y que fundamentalmente son:

A) Centralización: "Creación de un centro de coordinación y de unificación en la Administración del Estado" (Hauriou), y

B) Descentralización: Desconcentración administrativa -para Du-eroq-, que admite la personalidad natural de las entidades locales y la libre gestión de sus intereses peculiares, exenta de tutela, aunque no de fiscalización (pensamiento de Vaseón y Marín).

Por su especial interés para el Derecho Municipal conviene también apuntar los términos: "autonomía y autarquía" que en orden a la organización municipal se consideran como fenómenos producidos por la descentralización, aunque lo cierto es que tales poderes -son consustanciales al Municipio, y únicamente por una absorción centralizadora, pueden serle capitidisminuidos (si se nos acepta la expresión) para irselos otorgando después bastardeados y simulando una graciosa conceción.

En relación con la soberanía o ejercicio del poder público sin otros límites jurídicos que los establecidos por el mismo ente soberano, define el profesor Jordana de Pozas la autonomía diciendo que autónomo, dentro de los límites que le ha fijado el soberano", y la autarquía, como "El poder de ejercer sin ajena intervención, dentro de los límites fijados por la ley dada por el soberano, las funciones establecidas en la misma para el cumplimiento de los fines del ente autárquico".

El postulado autonómico es uno de los que mas se han agitado y de los que mas han atraído los ensayos doctrinales y de cateora y literatura. En nuestros tiempos, la profunda crisis de las ideas ha --afectado sensiblemente la médula de esta teoría, obligandola a pasar de nuevo por el tamiz de la crítica, con graves quebrantos del concepto puro, como consecuencia de pretendidas adaptaciones a sistemas extremos de organización estatal, que en su empeño de ahondar en la vida de los Municipios, han jugado con su autonomía en una curva de crecientes oscilaciones.

CAPITULO II

POTESTADES MUNICIPALES.

La actividad municipal exige como toda actividad, no solo el poder de obrar -implícito de por sí en el concepto de personalidad-, sino también la disposición de órganos apropiados a sus funciones y de procedimientos para concretarse en fórmulas reales.

Organos Municipales son los medios -independientes y complejos- que integran la maquinaria administrativa por la que el Municipio se exterioriza. Y como existe una gradación correlativa entre funciones, órganos y poderes, por razón del fin, del medio y de la aptitud o facultad, podemos distinguir en el Municipio -por semejanza con el Estado- una potestad deliberante, otra ejecutiva y otra judicial, que se actúan por órganos idóneos de iguales denominaciones.

La deliberación de las cuestiones municipales -forma legislativa del Municipio- pertenece a la soberanía vecinal. Así, la forma primitiva del poder deliberante fué el Consejo abierto, en la cual todo vecino que tenía capacidad de razón plena podía acudir a la plaza pública, según el sistema de las democracias griegas, a debatir las cuestiones de mayor interés. Pero este procedimiento, de fácil aplicación en los núcleos locales menores, resultó impracticable en las entidades mayores, mucho más populosas; por tal motivo, las --Asambleas tuvieron que reducirse y concretarse mediante la representación -delegación del vecindario en sus mandatarios- que cristaliza típicamente en el Consejo cerrado, en el que se proyectan todos los elementos que palpitan en el seno de la comunidad; individuos, corporaciones, bienes e intereses. Tales representaciones agrupadas en corporación, constituyen el Ayuntamiento o Congreso (de jungere, juctum: juntar, unir, congregar).

Para reducir nuestro concepto a términos de definición, podemos decir que el Ayuntamiento es el supremo organismo municipal, representativo de los intereses municipales en su más alto grado, que encarna la personalidad autónoma vecinal dentro del término a que alcanza su jurisdicción.

Las potestades ejecutiva y judicial están representadas por el órgano presidencial de la corporación. A él compete en cuanto a la

primera dar cumplimiento a los acuerdos, y en cuanto a la segunda, imponer las multas y sanciones penales.

El sistema de deliberar ha de ser el mas apropiado para que se ventilen las cuestiones con la claridad y orden exigibles a un debate en el que intervienen opiniones distintas y razones muchas veces contrapuestas: pero al que han de asistir los elementos de juicio necesarios para obtener las mayores garantías de acierto. Esta es la democracia pura, según las exigencias científicas.

Pero la realidad enseña que la democracia aplicada al municipio no es bastante por si misma, para producir los efectos del bien funcional, y por eso, partiendo de la gran conveniencia que supone el contar con las asistencias técnicas y con la especialización de conocimientos apropiados, se planteó en el terreno de la ciencia lo que se ha venido llamando "doctrina de la eficacia" que es otro sistema de implantación de los órganos, tanto estatales como municipales, ya imponiendo a las Asambleas el auxilio de los técnicos o -- agregando una segunda delegación entre los mismos delegados, en la que a los elegidos se les confía toda la administración y gobierno municipal, o simplemente unas determinadas funciones, reservándose para la Asamblea las más trascendentales.

Nace así --de las modificaciones producidas en la teoría de la democracia por la de la eficacia-- tres formas diferentes de organización municipal: Gobierno del Pleno y de la Comisión Permanente; Gobierno por Gestión y Gobierno por Gerencia.

La primera forma es la mas generalizada en las Legislaciones. En ella se distingue como órgano activo el Alcaldey, en cierto aspecto, la Comisión Permanente; como consultivos las diversas Comisiones de servicios y los funcionarios asesores, y como deliberantes el Pleno y la Comisión Permanente.

Los Gobiernos por Comisión y por Gerencia surgen como producto de la tendencia a la concentración y de la necesidad de cohesionar la democracia por la eficacia. En muchos de sus más importantes aspectos --dice Dillón-- una moderna ciudad americana (porque en América es donde nacen dichos sistemas), no es tanto un Estado en Miniatura como una Compañía mercantil, cuyo negocio es administrar sa--

bianente los asuntos locales e invertir con economía los ingresos de un Municipio."

Frente a esta forma de organización se reserva al pueblo el referendum: consulta a los vecinos mediante el sufragio para que aprueben o nó una gestión, una propuesta de sus representantes edilicios o delegados. Es decir, sencillamente un medio de controlar la eficacia por la democracia.

Tambien Presutti distingue, al traves de la gran variedad de legislaciones, tres sistemas de organizar el ejercicio de la autoridad municipal:

A) El de podestá o burgomaestre, que coloca a la cabeza de cada administración un funcionario técnico de carrera, estable o inamovible y retribuido, al cual encomienda todas las facultades ejecutivas y muchas administrativas.

B) El belga, adoptado en Italia y en España, que entrega la ejecución y dirección administrativa a un Alcalde y una Comisión o junta ejecutiva, elegida por el Ayuntamiento o Concejo Comunal;

y
C) El intermedio, de Comités, vigente en Inglaterra, que divide en Comisiones al Ayuntamiento, encomendando a cada una de ellas la dirección de un servicio o de un grupo de servicios, bajo la presidencia del Alcalde, y dejando a cada empleado-jefe las funciones ejecutivas, bajo la inspección del comité a que pertenece.

El sistema de nuestra ley del Ramo Municipal aplicable en este punto, es el de crear Comisiones permanentes y especiales dentro del seno de la Corporación Municipal, las cuales actúan con toda libertad en lo que se refiere a la gestión del Ramo que les ha sido encargado y solo están sujetas a la Corporación a quién darán cuenta de sus trabajos en cada sesión que celebre. Tal se desprende de las siguientes disposiciones que contiene la mencionada Ley:

Art.73.-La municipalidad, para el cumplimiento de sus obligaciones, se dividirá en comisiones permanentes y especiales. Unas y otras seran desempeñadas por sus miembros; pero para las especiales podrá nombrar a particulares, cuando el objeto de la Comisión lo haga necesario, no siendo para éstos obligatoria la aceptación, si-

no en los casos especialmente determinados por las leyes y reglamentos.

Art.74.-Cada Municipalidad, al instalarse, nombrará dentro de su seno las comisiones permanentes que fueren necesarias, no pudiendo omitirse las siguientes:

- 1a.-Instrucción Pública, Policía, Cárceles y Obras Públicas.
- 2a.-Caminos, Calles, Plazas e Higiene.
- 3a.-Alumbrado Público, Aseo y Ornato de la Población; y
- 4a.-Mercado, Matadero, Servicio de agua, pesas, monedas y medidas.

Art.75.-Las Comisiones permanentes se sujetarán a las leyes y -- acuerdos municipales en el cumplimiento de sus obligaciones; tendrán autoridad sobre los empleados municipales de su ramo, para -- exigir los informes y datos que necesiten para el mejor desempeño de su cometido, dando cuenta de sus trabajos en cada sesión de la Municipalidad.

Art.76.-Las Comisiones permanentes se entenderán en el ramo que se les ha encargado, y lo dirigirán libremente con solo sujeción a la Municipalidad; pero no podrán librar contra el Tesoro, sino es con previo acuerdo de la Corporación.

Y en el Art.148, al fijar los deberes de los Alcaldes Municipales, señala expresamente, como uno de ellos, el de cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la Corporación.-

CAPITULO III

LA COMPETENCIA MUNICIPAL Y SU CARACTER ECONOMICO-ADMINISTRATIVO.

La palabra "competencia" (del latín competere, pertenecer, co-- rresponder, incumbir a uno alguna cosa), aplicada al Derecho Administrativo, se refiere a las facultades que tiene un ente por razón de su función. Refiriéndonos al Derecho Municipal, entenderemos por competencia la delimitación de la actividad que corresponde ejercer a los órganos representativos de la Municipalidad, ya -- en virtud de su propio dinamismo -para cumplir sus fines específicos- o bien usando de atribuciones delegadas -para subvenir a ne--

tencia reduce a términos concretos lo que debe entenderse bajo el postulado de autonomía, excluyendo del mismo, por otra parte, cuanto es material de centralización; sin que este deslinde de atribuciones locales o estatales signifique la absoluta independencia de los Municipios, tan insensatamente reclamada por algunos, sino, al contrario, la máxima eficacia de cada organismo territorial, estimulada por su poder de acción, armonizado con los otros en busca de una superación total.

La principal, la exclusiva misión del Ayuntamiento es el gobierno, régimen y fomento de los intereses materiales y económicos del Municipio.

Sin embargo, antiguamente, por circunstancias especiales muy diversas, las corporaciones municipales estuvieron muy lejos de tener el carácter económico-administrativo que por su naturaleza les correspondía. El cargo de Alcalde fué, durante periodo en la historia de nuestro régimen municipal, una especie de magistratura en la cual no solo aparecían confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominaban estas últimas. Más, a medida que se llegó a un criterio más científico de lo que era la vida constitucional de nuestro país se fueron deslindando sucesivamente las atribuciones y se marcaron claramente las que les correspondían a las Alcaldías como órganos de la administración comunal, de aquellas otras político-administrativas, que deberían ejercer por delegación, representando al gobierno del Estado, en su respectivo término. Sin embargo este carácter mixto de los organismos municipales, ha contribuido en grado sumo, a que en varias ocasiones se haya pretendido desnaturalizar el concepto de Corporaciones económicas-administrativas asignada por la ley a los Ayuntamientos, supeditándolas a las exigencias de la política impuesta por el Poder Central.

Como es natural, aquella competencia económica-administrativa del Municipio, se extiende a todos los fines de la vida local, partiendo del concepto natural del mismo, que lo considera como una sociedad humana completa en todas las esferas morales y materiales. Pero es

indudable que la potestad de actuación de los entes locales está determinada de hecho, por la necesidad de cumplir, a más de sus fines permanentes, aquellos otros que por razón de su evolución histórica se actualizan, respondiendo a la naturaleza dinámica de la Administración. Por tanto, la competencia municipal, en la época presente, no puede depender de una mera declaración de vigencia que en otros órdenes acaso sea acomodable, forzándola, a la regencia de los organismos.

Fundados en tal razón, nos atrevemos a sostener que las disposiciones que, al respecto, contiene nuestra Ley del Régimen Municipal normando el campo de acción que le corresponde al Municipio como esfera de su competencia propia, resulta ya un simple remedo del volumen vital adquirido hoy por los Municipios, cuya actividad rebasa con mucho los bordes del viejo molde normativo que contiene nuestro Estatuto Municipal que data del año de 1908; y, en consecuencia, es un absurdo enunciar su competencia, limitada a lo que indican los Arts. 50 y 63 de la mencionada Ley. Ya es hora de que les demos ingerencia a nuestros Municipios en la vasta obra de acción social que por su naturaleza les corresponde desarrollar. No es posible desconocer que ciertas actividades, tales como: fomento y construcción de casas baratas, organización de seguros sociales, creación de instituciones de previsión y cajas de ahorro, represión de la mendicidad y vagancia y protección de menores, huérfanos y desvalidos, es algo que también compete al Municipio, y que por ahora desconoce e ignora nuestra Ley del Ramo Municipal.-

TITULO III

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

CAPITULO I

GENERALIDADES.-

Pocas palabras han sido expresadas en tan grande y variado número de acepciones como el vocablo "Presupuesto". De entre la

multitud de sentidos diversos que se han dado a tal expresión, los principales son:

- a) Estado de previsión de ingresos y gastos durante un período determinado.
- b) Cuadro de evaluación y comparación de ingresos a realizar y pagos a satisfacer.
- c) Autorización dada por el Poder para realizar los pagos y recaudar los ingresos.
- d) Estado de equilibrio sistemático de los recursos y gastos de un ente público
- e) Enumeración de los gastos a efectuar y de los ingresos a percibir durante un ejercicio económico.
- f) Cálculo anticipado de los gastos y los ingresos de una entidad durante un período de tiempo predeterminado y para fines concretos.

El Presupuesto del Municipio es, a nuestro parecer, un estatuto de previsión aprobado por el Ayuntamiento con sujeción a su ley orgánica, en la cual se autorizan los gastos anuales y los ingresos para subvenirlos.

Advertimos en esta definición que el Presupuesto no es tan solo un cálculo anticipado de gastos e ingresos; es además, y a en ello estriba su importancia- la regla a que debe ajustarse con toda exactitud la exacción y administración de los ingresos y la ejecución de los pagos.

Requisitos esenciales.- Para que pueda llenar su cometido, es necesario que el Presupuesto Municipal reúna los tres requisitos que acertadamente concreta León Say para el Presupuesto Fiscal:

- 1o.-Tener una unidad;
- 2o.-Ser anual;
- 3o.-Ser previo.

En efecto, hay que dar al Presupuesto una forma que permita apreciar fácilmente su disposición, de tal modo que baste una

simple ojeada para conocerlo en líneas generales. De ahí el principio de unidad. Fúndase el presupuesto único en la regla que los economistas llaman de universalidad o sea "la inscripción en el Presupuesto -según Stourm- de todos los gastos y todos los ingresos, cada uno en lugar distinto". Exige esta pauta que tanto unos como otros se enumeren y clasifiquen sin deducciones, confusiones ni compensaciones de ningún género, especificados en Títulos, Capítulos y Artículos, con separación de los gastos de personal y material.

Del expresado principio son corolarios la economía y la claridad, puesto que al enumerarse e inscribirse por separado los ingresos y los gastos, la suma de cada columna sintetiza la situación del Presupuesto.

El Presupuesto debe ser anual. Este requisito supone que no sea indefinida la autorización otorgada para percibir los ingresos y realizar los gastos, limitándose la gestión administrativa de los mismos al período de doce meses, terminados los cuales no ha de admitirse prórroga ni ampliación para liquidar las operaciones presupuestarias.

El Presupuesto debe, además, ser previo, esto es, que mientras no esté aprobado, no puede realizarse ninguna operación de gasto o ingreso.

Fundamento e Importancia.- El fundamento del Presupuesto Municipal lo encontramos en la naturaleza del Municipio, pues si el individuo precisa para regir su vida, acomodar sus gastos e ingresos a una norma de conducta, la entidad municipal -como asociación natural constituida por individualidades unidas en vida comunal- tiene mas imperiosa necesidad de establecer reglas para la realización de los servicios públicos con absoluta garantía en la inversión de los fondos de los administrados. Si toda gestión se traduce en un gasto y todo gasto requiere un ingreso, es natural que, dada la multiplicidad de atenciones municipales, sea el presupuesto base imprescindible de la buena administración de los Municipios.

Su importancia en la actividad vecinal es enorme, puesto que merced a su acertada formación, pueden llegar las haciendas locales a adquirir aquel apogeo de que están tan necesitadas y en el que ha de apoyarse el robustecimiento de la economía nacional.

Su clasificación.-Los Presupuestos Municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son de carácter normal y obligatorio, contienen recursos y gastos permanentes del Municipio y se forman anualmente para satisfacer las necesidades y conseguir los fines municipales. Los segundos son los que se elaboran accidentalmente en el curso del presupuesto ordinario, bien por necesidades imprevistas (calamidades públicas), o bien por necesidades reconocidas después de la confección de los primeros (Urbanización, traída de aguas).-

También suelen distinguirse los presupuestos municipales con la denominación de refundidos y liquidados; pero tal distinción la juzgamos impropia, porque afecta simplemente a dos momentos o estados del presupuesto como consecuencia de las operaciones de refundición y liquidación. La primera surge cuando se ultima la ejecución del presupuesto ordinario y se suman al estado que arroje, los resultados (créditos y débitos, o partidas pendientes de cobro y pendientes de pago al finar el curso presupuestal) de ejercicios cerrados, tanto del ordinario como del extraordinario. La segunda, se forma al terminar el año económico, teniendo en cuenta las necesidades cubiertas o satisfechas y los ingresos no calculados, pero percibidos en efectivo. Así como el Presupuesto en su iniciación es una previsión, en su final o liquidación es una realidad; aquel momento es un cálculo previo y este un estado tangible de los ingresos y pagos efectuados. Por consiguiente cuanto menos difieran las cifras previstas y las efectivas, tanto mayor será el éxito de quienes forjaron el cálculo presupuestal.

CAPITULO II

EL SISTEMA DE NUESTRO PRESUPUESTO MUNICIPAL Y SU FORMATO.

Comenzaremos por lamentarnos que en materia tan importante, como es la que se refiere al Presupuesto Municipal, haya sido tra-

tada por la Ley del Ramo con tanto descuido, que bien podríamos asegurar que es de los espectos vistos con mayor indiferencia, entre el hacinamiento de disposiciones que aquella contiene.

Nos atrevemos a asegurar que, en la formación de los presupuestos municipales, nunca ha privado un verdadero criterio científico que tanta falta hace, para que aquellos pudieran llenar su verdadero cometido. Ha existido tal variedad de criterios, que sin duda, cada año ha variado su formato; y todo ello es debido a la falta de una ley especial que, a semejanza de la Ley Orgánica de Presupuesto que existe para el régimen fiscal, presente una guía propia para facilitar la correcta preparación de los Presupuestos Municipales. En la actualidad, nuestras Municipalidades únicamente cuentan con las instrucciones y modelos que, a ese respecto, les facilita la Contaduría Municipal, pero que, por no tener la fuerza legal necesaria, la mayoría de las veces son desatendidas, lo que a la larga origina situaciones verdaderamente desconcertantes para la vida hacendaria de los Municipios.

Creemos que si ha sido siempre un aspecto de mucho interés el que se refiere a la confección de los Presupuestos Municipales, como un medio de normar la vida económica de los Ayuntamientos Municipales, mas lo ha de ser hoy que las corrientes van por el cauce de los estudios financieros, por la general convicción de que la base de la prosperidad pública consiste en gastar solamente lo necesario o de utilidad, y en que los ingresos exigidos se limiten a aquéllos, dándoles aplicación adecuada en el estricto sentido de la palabra.

Consideramos desde luego el Presupuesto como síntesis y resumen de la vida económica municipal, y ésta será siempre deplorable si aquél no se informa en principios científicos y no responde a necesidades justificadas y a útiles previsiones.

Nuestra Ley del Ramo Municipal asigna en el Art.63 como una de las facultades de las Municipalidades: "Formar del primero al cinco de enero el Presupuesto de cada uno de los ramos que forman sus

rentas en el año anterior, y lo más exacto posible, y las erogaciones que haya de hacer durante el año en todos los objetos de su administración." Esto es todo lo que legalmente existe respecto a la formación del Presupuesto Municipal.

Pero, será suficiente el período de cinco días que fija la ley, para que una nueva Corporación pueda formar el Presupuesto Municipal? Categóricamente creemos que nó. La formación del Presupuesto implica para las Municipalidades, una tarea complicada y laboriosa, habida cuenta de que todo su acierto se cifra precisamente en ese acto, el más trascendental acaso que se realiza en el seno de las Corporaciones Comunes.

Lo más aconsejable sería que a día siguiente del segundo domingo de diciembre en que hubieran tenido lugar las elecciones locales, y ya extendidas las credenciales respectivas, se reuniera la nueva Corporación para el efecto de nombrar una Comisión de su seno, la cual se encargaría de formar, dentro de los quince días restantes del mes, un Proyecto de Presupuesto, que luego pasaría a la Corporación el primer día hábil del año, para que ésta se constituyera desde eses día en sesión permanente, con el objeto de discutir el proyecto y darle la aprobación correspondiente. Para tal objeto, les serían suministrados a la Comisión de Presupuesto, por la Corporación saliente, certificación que acreditara los ingresos percibidos durante el año transcurrido, por cada uno de los recursos comprendidos en el Presupuesto vigente, y todos los datos y detalles que aquella estimare necesarios para mejor llenar su cometido.

Esto en cuanto se refiere al año en que se renovarían las Corporaciones, pues ya el año siguiente, la misma Comisión de Presupuesto, podría empezar su labor, desde el primero de diciembre, disponiendo así de mas tiempo para elaborar el Proyecto respectivo.

Elaborado y aprobado en esta forma aquel Proyecto, se remitiría en revisión a la Contaduría Municipal, para que aquel Tribunal, en virtud de las funciones de marcado carácter técnico que le corresponden en relación con la vida económica de los Municipios, los re-

visara, y que en caso de no formular ninguna observación, les otorgara el "Es Conforme" correspondiente. Nuestra sugerencia discrepa del actual criterio del Legislador, que, en el Art.94 de la Ley del Ramo concede aquella atribución a los Gobernadores Departamentales, pues razones de orden nos indican que el llamado a desempeñar tal cometido es aquel Tribunal, que está en mayor capacidad técnica que las Gobernaciones Departamentales, para llenar el trámite indicado.

En la formación de los actuales Presupuestos Municipales se distinguen dos partes que corresponden respectivamente: a Ingresos y Egresos; sirviendo de base para los Ingresos la división existente de Fondo Municipal y Fondos Específicos, que forman dos secciones distintas, La sección primera comprende cinco títulos que se distribuyen así: 1o.-Impuestos Fijos; 2o.-Impuestos Variables; 3o.-Créditos Activos; 4o.-Reintegros; 5o.-Eventuales. La sección segunda comprende tres títulos que se distinguen así: 1o.-Fondos Específicos Municipales (Cementerio, Caminos Vecinales, 5% Instrucción Pública, Alumbrado Electrico, 5% Higienización y Paveamiento); 2o.-Fondos Específicos Fiscales (Instrucción Pública, Agro-Pecuario, Sanidad, Oficina Fierros y Marcas, Escuelas Normales, Cédula de Vecindad); 3o.-Fondos Específicos Autónomos (Gota de Leche, Beneficencia, Hospitales, Casa del Niño, Juntas de Agua, Juntas de Fomento). Los títulos llevan la correspondiente división en capítulos y artículos.

Como fácilmente se comprenderá, la forma en que resulta elaborado el Presupuesto, al tomar como base aquella división de fondos, no es la más acertada ni conforme con la verdadera técnica de los ingresos, que como veremos mas adelante, en la actualidad existe en lamentosa confusión debido a la falta de una verdadera clasificación científica. Así, no es de extrañar, por ejemplo, que en la parte de Ingresos, no figure un título destinado a las rentas de los Derechos Patrimoniales, que la técnica presupuestaria aconseja hacer figurar a la cabeza de los Ingresos; regla que debería tener ex

aplicación en nuestro caso, ya que como oportunamente veremos, existe un verdadero Patrimonio Municipal que puede dar origen a tal clase de renta para los Municipios.

Finalmente, no creemos demás recomendar para la elaboración de -- nuestros Presupuestos Municipales, un mejor entendimiento del que actualmente priva en algunas Alcaldías Municipales, en lo que se refiere al cálculo de los ingresos probables del nuevo año económico. Debe tenerse un cuidado especial al calcularse los ingresos probables cuando se confecciona un Presupuesto, para no inflar las cantidades correspondientes a los ingresos locales, con el fin de evitar un déficit al cerrarse el año económico.-

TITULO IV

LOS GASTOS MUNICIPALES

CAPITULO I

GENERALIDADES Y CLASIFICACION.-

Para precisar el concepto de los gastos municipales, creemos que ninguna dificultad existe en recoger el mismo criterio que aceptan los tratadistas de la Ciencia Hacendaria para definir los gastos publicos. Así podemos decir que los gastos municipales consisten en el empleo definitivo que hace el Municipio, de las riquezas provenientes de sus ingresos ordinarios y extraordinarios, para la producción de los servicios o actividades que le están encomendadas.

Como dejamos dicho anteriormente, la esfera de acción del Municipio se extiende cada vez más, en un ansia de superación, a todo lo que signifique mejorar las condiciones de desarrollo para la vida local, y, desde luego, ello también implica una mayor medida y extensión en los gastos que necesita efectuar, para poder satisfacer las necesidades y exigencias que afectan su vida financiera.

Tratándose de los gastos municipales, existen algunos principios de carácter general, de los cuales no es posible prescindir en una buena administración comunal, y que brevemente enunciaremos a continuación:

10.-La legalidad de la asignación correspondiente , es la primera providencia que hay que considerar al tratar de un supuesto gasto municipal, para autorizar su desembolso. Esta es la razón fundamental por la cual creemos que se hace necesaria la intervención de las autoridades superiores de carácter técnico, en el exámen del ordenamiento de los presupuestos municipales, a fin de que la base primordial de las operaciones de un Municipio sea legal.

20.-Para toda autorización de gastos, debe tenerse presente el principio económico de que el gobierno municipal debe limitar sus gastos anuales a sus ingresos anuales. Reducción de este principio es, que las facultades de un municipio para incurrir en gastos están sujetas a lo que se llama el círculo económico del año fiscal, no pudiéndose en determinado año autorizar gastos contra ingresos futuros, a menos que al así hacerlo se afecte la capacidad del Municipio para incurrir en deudas, siguiendo procedimientos especialmente prescritos por las leyes respectivas.

30.-La corporación municipal únicamente actúa dentro de su jurisdicción, cuando efectúa erogaciones que aplicará en objetos o destinos para los cuales está facultada a gastar, en virtud de disposiciones de leyes o reglamentos especiales. Cualquier acción que se tome por un funcionario municipal fuera de lo prescrito en tales leyes o reglamentos, no es un acto de la municipalidad, sino un acto del funcionario en su capacidad personal y no como agente oficial de los intereses que representa. Este principio ha de tenerse muy en cuenta al efectuarse contratos de cualquier clase -- que representen gastos a incurrir, los que afectan indudablemente la economía municipal.

Clasificación de los Gastos Municipales.- No obstante que hemos aceptado el criterio que priva para definir los gastos públicos al elaborar nuestro concepto de los gastos municipales, en lo que se refiere a su clasificación nos separaremos de los sistemas adoptados para clasificar aquellos, en atención a ciertos caracteres peculiares de los municipales, que así lo exige.

La clasificación de los gastos municipales puede hacerse en atención a los fines que persiguen; a la cuantía que comprenden; y al período en que se renuevan.

Atendiendo a sus fines, los gastos municipales, en idéntica forma que los fiscales, se dividen en gastos de ejercicio y gastos de gobierno. Esta división es fácil de justificarla si se observa que ^{en} el Municipio, al igual que en el Estado, no todos sus gastos corresponden a la satisfacción de necesidades colectivas de su término o a la producción de los servicios de carácter público que él presta a sus asociados (Instrucción pública, Higienización y saneamiento, etc.); además de esto, también existen otros gastos, que, como sucede en el Estado, se destinan a proveer a la administración y conservación de las propiedades del Municipio (reparación de cabildos, limpias de cementerios, etc.), a la explotación de industrias que él efectúa (cultivo de tierras) y a la cobranza de sus ingresos. Los primeros o sean los destinados a satisfacer necesidades de orden colectivo, constituyen los gastos municipales de gobierno, y los segundos los gastos municipales de ejercicio. Reconocemos que esta primera división tiene escasa importancia en el actual sistema de nuestra hacienda municipal, en la cual, más que al fin se atiende a la suma o cantidad que erogará el Municipio en el cumplimiento de su cometido.

En atención a la cuantía, los gastos municipales se dividen en autorizados y potestativos o discrecionales. Los primeros son aquellos para cuya erogación se necesita de autorización previa del Gobierno Central, que la otorga mediante el órgano correspondiente (Ministerio de Gobernación); los segundos son aquellos cuya erogación puede efectuarse con solo el acuerdo del Ayuntamiento o Corporación, sin necesidad de ninguna otra autorización.

Finalmente en atención al período en que se renuevan, los gastos Municipales se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que se producen en cada período económico de los municipios con cierta regularidad, por responder a exigencias de necesidades continuas, lo que permite poder preci-

sar su costo aproximado con alguna anterioridad. Los segundos son los que se emplean en satisfacer necesidades accidentales o imprevistas (terremotos, inundaciones, etc.) que ocurren una sola vez, o en periodos irregulares, de modo que no pueden preverse con antelación.

CAPITULO II

LOS GASTOS MUNICIPALES EN NUESTRA LEY DEL RAMO MUNICIPAL.-

Nuestra Ley del Ramo Municipal únicamente atiende a la segunda de las divisiones enunciadas, en dos artículos (90 y 91) que puede decirse que contienen todo el mecanismo de nuestros gastos municipales.

El Art.90 dice así: "Se prohíbe a los Alcaldes y Municipalidades de la República, hacer gastos de cualquier clase, sin la autorización previa del Ministerio de Gobernación, o ejecutar por sí obras, trabajos o servicios públicos, excepto cuando se trate de gastos y trabajos en que hubiere que invertir cantidades inferiores a cien colones en las cabeceras de departamento, cincuenta colones en las cabecera de distrito, y veinticinco colones en las demás poblaciones. Cuando se trate de una obra determinada, queda prohibido dividir en fracciones el gasto respectivo."

Se nota a simple vista, que la idea del Legislador fué tomar como base la categoría de las poblaciones, para fijar la cuantía del gasto y establecer la división; pero, al respecto, podemos observar que aquel criterio no es el más acertado para dar tal solución. En efecto, basta con establecer la debida comparación entre los Cortes de Caja y cuadros rentísticos que formulan las Alcaldías Municipales, para convencerse que poblaciones de categoría inferior, tienen mayor movimiento y más entradas que muchas cabeceras de distrito, y algunas de éstas, más que las departamentales.

Esto nos indica que lo más acertado, si se acepta el criterio de fijar la cantidad a gastar sin autorización, no es atender a tal categoría, sino a la proporción de sus rentas efectivas, de tal manera que para ello debería hacerse una clasificación con base en --

aquellos datos, lo cual no hay duda que estaría mas de acuerdo con los principios de una acertada técnica municipal.

Tambien debemos observar que nuestra Ley adolece en esta materia de disposiciones esenciales para poder efectuar un estricto control de los gastos municipales; lo cual sin duda se ha pretendido, hasta ahora, con las cortapisas que contienen las disposiciones de los dos articulos ya citados. Si lo que se busca es obtener un verdadero control de carácter preventivo, la Ley debería disponer que el Ministerio de Gobernación no autorizara ninguno de aquellos gastos, sin antes oír el dictámen de la Contaduría Municipal para cerciorarse si hay crédito no agotado en Presupuesto y si el gasto está debidamente comprobado por los documentos que presente el interesado o solicite el Alcalde Municipal. Es por razones de orden que opinamos por el dictámen previo de la Contaduría, ya que la Constitución Política, en sus Artos. 113 y 114, 115 y 117 claramente expresa la función municipal; y la ley secundaria, o sea la del Ramo Municipal, determina en sus Artos. 113 y 115 quién es el Tribunal encargado constitucionalmente, para la fiscalización y dirección de las rentas municipales; y esto debe entenderse tambien para un control efectivo y una buena fiscalización.

El Art. 91 de la Ley ya citada, señala los procedimientos a seguir para efectuar las obras, trabajos o servicios en que se invertirán los fondos del Municipio, cuando las cantidades respectivas excedan de los límites fijados en el Art. 90.

El aspecto que contempla esta disposición es de los que requieren mayor atención en el estudio de la vida hacendaria del Municipio, pues abarca un tópico muy interesante que se conoce bajo el nombre de "la contratación municipal" y que ha sido objeto de mucha atención por parte de los tratadistas y estudiosos de esta materia. Si nuestra Ley ha creído resolver toda la importancia de este aspecto en una sola disposición que al azar ha intercalado dentro de su articulado, no es mas que por la ignorancia y la poca preocupación que entre no-

sotros ha existido, por estudiar y conocer las orientaciones del Derecho Municipal.

Dentro del alcance que este ligero estudio nos permite, esbozaremos algunas de las principales fases, mediante las cuales se manifiesta tan interesante aspecto.-Para lograr la realización de los servicios locales, el Municipio, al igual que el Estado, con los servicios públicos, puede seguir uno de estos tres procedimientos:

- a) Encargarse directamente de la ejecución y de la explotación del servicio, -sistema de gestión directa-.
- b) Otorgar al particular la ejecución y la explotación, -sistema de concesión-, y
- c) Encargar al particular la ejecución, reservándose la explotación del servicio, -sistema de contrata-.

Esta última modalidad origina el nacimiento del denominado contrato municipal que es aquél que celebra el Ayuntamiento, como representante legal del Municipio, para la ejecución o realización de servicios públicos de carácter vecinal.

Los requisitos del contrato municipal, en idéntica forma que los del contrato en general, se clasifican en esenciales, naturales y accidentales, según sean imprescindibles, perseguidos por la ley o nacidos de la voluntad de las partes. Los esenciales, a su vez, se subdividen según efecten a la existencia del contrato o a su validez, para significar que sin los primeros no surge la obligación y sin los segundos se anula. Son esenciales a la existencia del contrato municipal: consentimiento, objeto y causa, y además la forma, que adquiere aquí la categoría de esencial. Requisitos esenciales a la validez son la capacidad de las partes y la ausencia de vicios.

Tres modalidades puede adoptar la contratación municipal: la subasta, el concurso y el sistema de administración directa. La subasta es un acto público y solemne, acordado y dirigido por el Ayuntamiento en representación del Municipio, para la realización de ciertos contratos de interés del mismo, mediante licitación y adjudicación al mejor postor. El concurso es un medio de contratación por el que- previa l

publicación del pliego de condiciones - se puede adjudicar la obra o servicio a la proposición mas conveniente, aún no siendo la más económica.

Es aplicable a la contratación municipal la doctrina general administrativa, salvando, claro está, las diferencias que existen entre soberanía y autonomía, y el alcance y trascendencia en cuanto al radio de acción de las obras y servicios a cargo del Estado y del Municipio. Aplicando al Derecho Municipal el criterio de Royo Vilanova, con respecto al Derecho Administrativo en general, podemos decir que ^{en} la contratación de obras y servicios municipales se observa una capacidad en razón del sujeto -porque uno de los contratantes es el Municipio-, del objeto -por ser tales obras y servicios municipales la materia de la prestación-, de la forma -porque se determinan condiciones especiales por motivos de interés vecinal-, y de los efectos -que se determinan por su ley especial.-

Nuestra Ley del Ramo Municipal, en el citado Art.91, únicamente establece dos sistemas: el de licitación pública y el de administración. Para el primero dispone que cuando una Municipalidad acuerde la ejecución de trabajos, obras o servicios en que deban invertirse sumas mayores de cien, cincuenta o veinticinco colones, según la respectiva categoría expresada en el Art.90, dará cuenta al Ministerio de Gobernación por medio del respectivo Gobernador Departamental, para que aquella Secretaría de Estado, si juzga conveniente y necesaria la realización del Proyecto, saque a licitación pública su ejecución y autorize a la Municipalidad interesada para celebrar el contrato correspondiente con la persona que ofrezca mejores condiciones, en las propuestas que se deberán presentar al expresado Ministerio. Y en cuanto al segundo, permite que el Ejecutivo pueda autorizar a cualquier Municipalidad que lo solicite, para que realice por sí misma los servicios municipales, pero solo en el caso de que no se presentaren propuestas en la tercera licitación. También se ordena que todo contratista deberá rendir fianza suficiente a satisfacción del Ministerio de Gobernación

para responder: 1o. Por la ejecución de la obra en el tiempo convenido, y 2o. Por las cantidades que se le anticipen y por las indemnizaciones a que hubiere lugar. Y finalmente aclara que la omisión de cualquiera de los requisitos enunciados, será causa de nulidad de la contrata respectiva, que se tendrá como inexistente y no producirá ninguna obligación con respecto a la Municipalidad, siendo solidariamente responsables por las sumas invertidas, las personas que hubieren intervenido en la celebración del contrato.

Fuera de este artículo, no encontramos en la Ley del Ramo ninguna otra disposición que haga referencia a la reglamentación de los gastos municipales, cuando este aspecto, de mucho interés en la materia que nos ocupamos, es de los que mas a fondo y con amplio desarrollo de exposición se ha tratado en la legislación de países que han tenido mas tino y acierto en la solución de los problemas del orden local.

La inmediata objeción que cabe hacer a nuestra Ley, es la falta de previsión respecto a casos de fuerza mayor que suelen presentarse, y de emergencia o de urgente necesidad, en que la tardanza de efectuar ciertas obras o trabajos, puede perjudicar los intereses generales del Municipio o sus habitantes. Por ejemplo, en caso de que se rompa un tubo de cañería, la población queda sin agua y existe la urgente necesidad de este líquido; que hace la Municipalidad para remediar el mal inmediatamente? No hace nada porque este caso no está previsto en la Ley y porque habría necesidad de reunir a la Corporación Municipal en Sesión, hacer proyecto de presupuesto de gastos, pasar el asunto a la Gobernación Departamental, y ésta a su vez al Ministerio de Gobernación para que en el caso de juzgar conveniente y necesaria la realización del Proyecto lo saque a licitación pública y autorice a la Municipalidad a efecto de que celebre la contrata: todo esto sin perjuicio de llenar otros requisitos, tales como la necesidad de publicar por tres veces la licitación, si el Ministerio no estima conveniente la omisión de tales trámites. Mientras esto sucede, los habitantes sufrirán las consecuencias, porque hay que tomar en cuenta el tiempo que tardan estos asuntos en las Oficinas en que se tramitan

TITULO V

LOS INGRESOS MUNICIPALES

CAPITULO I

LOS INGRESOS MUNICIPALES EN GENERAL Y SU CLASIFICACION.

La finalidad de toda Corporación Pública -Estado, Municipio- y el único motivo de sus actividades, consiste en establecer servicios públicos en beneficio de la comunidad. La red ferroviaria, la pavimentación de la vía pública, el alumbrado de gas en las poblaciones donde no haya luz eléctrica, cualquiera de las múltiples manifestaciones en que se concreta la actuación de la Administración Local, constituye siempre, en cuanto a su objeto, la satisfacción de una necesidad colectiva y tienden al bienestar general que en su aprovechamiento se individualiza. Esto es tan racional, que tiene el valor de un axioma. La dificultad estriba en determinar los métodos de adquisición de medios necesarios para instaurar y mantener los servicios locales.

Discrepan los tratadistas en cuanto a los modos de asentar y nutrir las Haciendas Municipales. Algunos sostienen que los impuestos directos deben ser patrimonio de éstas y los indirectos del Estado. Otros cimentan la hacienda de los Municipios estrictamente sobre los tres grandes grupos de: rentas patrimoniales, servicios y arbitrios. Y por último - hay quienes, siguiendo a Dubois, fijan como fuentes municipales de ingresos otra clasificación tripartita:

1o.-Impuestos análogos a los del Estado: directos e indirectos, personales y reales.

2o.-Tasas y derechos por utilización de servicios municipales; y

3o.-Contribuciones especiales sobre los propietarios que obtienen beneficios materiales de las obras, servicios o instalaciones municipales.

También las legislaciones ofrecen diversos aspectos según las particulares condiciones de cada país. Así, en Inglaterra y Estados Unidos el sistema tributario del Estado, casi en su totalidad se apoya en los impuestos indirectos, habiéndose cedido a las circunscripciones territoriales parte de los directos, otorgándoseles gran independencia económica.

dimanente de la política. Los burgos británicos poseen patrimonio; pero no bastando a sus necesidades, también obtienen arbitrios sobre los servicios de mercados, mataderos, alumbrado, alcantarillado, aguas (baños y lavaderos). Su principal recurso es el impuesto sobre la riqueza inmueble.

En Francia, Bélgica y Portugal los recursos se obtienen de las rentas patrimoniales, en primer término. Utilizanse, además, las centésimas de recargo sobre los impuestos generales. Los municipios franceses urbanos utilizan con predilección el "octroi" -impuesto sobre los consumos-, y los rurales los recargos sobre los impuestos directos de sueldos, mobiliarios, puertas y ventanas. También utilizan tasas y derechos sobre servicios de enterramientos, abastos, puestos fijos y ambulantes, expedición de certificaciones, multas, etc.

En Alemania, los principales impuestos son los directos e indirectos, los recargos sobre los del Estado, y como más importante el de la Renta. También existe el impuesto sobre los perros.

En Holanda existen las contribuciones especiales por construcción y mejora de las vías públicas, alumbrado, aguas, etc.

En Argentina predomina el régimen fiscal de cesiones que hace el Estado a los Ayuntamientos, de parte de los impuestos sobre la agricultura y ganadería, bebidas y tabaco. En Chile existe un impuesto de patentes profesionales, industriales y comerciales a favor del Municipio.

La doctrina de "los medios del Municipio" ha tenido un desenvolvimiento práctico de extraordinaria importancia, debido sobre todo a la expansión de las enormes ciudades que origina múltiples problemas para la Hacienda Municipal; y a ese respecto, han sido acordes las opiniones reconociendo la necesidad ineludible de dotar a las entidades locales de recursos para nutrir su elquilizado tesoro. Y estudiados con mucha antelación tales problemas, se ha podido llegar a recoger, como resultado, una abundante literatura legal, -vigente y en proyecto- aprovechable, como arsenal riquísimo, para ulteriores plateamientos.

Los tratadistas, en general, dividen en dos grandes grupos los ingresos que necesita una Corporación Pública para el cumplimiento de

sus fines: originarios o de derecho privado y derivados o de de
recho público. Entiéndese que los primeros son los productos de
los bienes patrimoniales de dichas entidades -alquileres de fin-
cas urbanas pertenecientes a la Corporación, rentas o productos
de fincas rústicas propias, etc.- No origina dificultad alguna
esta modalidad de ingreso tan simple y rudimentaria. Los bienes
patrimoniales producen y estos productos se aplican directamente
a los fines expuestos. Ahora, que la escasez de tales ingresos,
hace que tanto el Municipio como el Estado, tengan que recurrir
a los ingresos derivados o de derecho público; es decir a las
prestaciones de los ciudadanos en reciprocidad con la utilidad
que los servicios públicos les proporcionan.

También se aplica la denominación de ingresos industriales a
los procedentes de los servicios municipalizados y la de eventua-
les al grupo de subvenciones o auxilios que el Municipio obtenga
con cargo al Presupuesto general del Estado.

En nuestra opinión, es perfectamente aceptable, para formar una
clasificación de los ingresos municipales, el criterio que adóp-
tan los tratadistas respecto a los ingresos del Estado, con una
variación muy ligera que impone la naturaleza de las actividades
que corresponden al Municipio. Con tal base, bien puede formular-
se la siguiente clasificación:

Los ingresos municipales se clasifican así:

I.-Ingresos ^{diversa} originarios, que son aquellos que se renuevan
regularmente en cada ejercicio económico del Municipio.

II.-Ingresos extraordinarios, que son aquellos que no se pre-
sentan sino aisladamente, y que si bien ocurren en algún ejerci-
cio económico municipal, no se reproducen con idéntica periodicidad
en los sucesivos.

Los ingresos ordinarios se subdividen, a su vez, así:

I.-Ingresos originarios o de derecho privado: Dominio terri-
torial o Patrimonio Municipal; Dominio Industrial Municipal
y Dominio Comercial Municipal.

II.-Ingresos derivados o de derecho público: Derechos Munci-

pales, Tasas Municipales, Contribuciones Especiales e Impuestos Municipales.

Nuestra Ley del Ramo Municipal en su Título IV, que designa bajo el nombre de "Rentas Municipales" nos dá una especie de clasificación de los ingresos municipales, carente por completo de sentido técnico, y cuya existencia en tal Ley solo puede justificarse como un viejo resabido de las primitivas Leyes del Ramo, que ya no encajaría en una nueva organización que, con base en los principios de la Ciencia Financiera del Moderno Derecho Municipal, se pretendiera dar a la anticuada vida hacendaria que actualmente disfrutaban nuestros municipios. La referida Ley dice así:

"Art.78.-Forman las rentas municipales:

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

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

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

Art.79.-Los arbitrios Municipales se dividen en permanentes, eventuales y locales. Corresponden a la primera clase los impuestos que se recauden en un período de tiempo determinado, como son: los de alumbrado, tren de aseo, aguas, etc. A la segunda clase pertenecen los ingresos al Tesoro Municipal por causas accidentales, como son los provenientes de multas, destace de ganado, etc. A la tercera clase pertenecen los establecidos para ciertas poblaciones tomando en consideración las circunstancias especiales de ellas.-"

CAPITULO II

LOS INGRESOS MUNICIPALES ORIGINARIOS O DE DERECHO PRIVADO.-EL PATRIMONIO MUNICIPAL.-EL DOMINIO INDUSTRIAL MUNICIPAL.-LOS MONOPOLIOS MUNICIPALES.-LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS.-EL DOMINIO COMERCIAL MUNICIPAL.-

El doble aspecto que ofrece la Administración, según se la considere como Poder o como Persona Jurídica, lleva anexos ciertos tributos que son consecuencia, respectivamente, de una y otra caracterización.

Analizada la Administración-Poder, descubrimos su doble investidura de autoridad y de fuerza, distintivos que se cristalizan en una forma de Imperium con el que se presenta en el campo del Derecho Público, Vista como ente jurídico es, en cierto modo, una persona de Derecho Privado, y como tal, dotada de Patrimonio.

Esta duplicidad de facetas que se asignan clásicamente a la Administración -así estatal como local-, puede descubrirse también en el Derecho Tributario. Porque, dejando aparte otros matices, el impuesto persigue como primera finalidad la de subvenir a las necesidades públicas; esto es, a las que tiene a su cargo la Administración como Poder (y de ahí la índole coactiva del tributo); más, no es posible desconocer que el Estado y el Municipio, en su calidad de personas jurídicas, necesitan también, para subsistir, tomar parte del caudal de todos y cada uno de sus asociados para constituir así, con ese medio imprescindible, su Patrimonio.

El patrimonio municipal está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que pertenezcan al Municipio o al conjunto de vecinos que habitan dentro de una demarcación local. Los bienes del pueblo -como los del Estado- son de uso público y de propiedad privada. Pertenecen al primer concepto los caminos, plazas, calles, fuentes, aguas públicas, paseos y obras públicas de servicio general costeados por ellos; y al segundo, todos los no entregados al uso público -patrimoniales-, sobre los cuales pueden tener la plena propiedad.

Desde épocas remotas se reconoció como inherente al Municipio

la existencia de un patrimonio de su propiedad particular; y esta idea no ha perdido terreno todavía, pues la experiencia ha demostrado los considerables rendimientos que de la propiedad comunal -bien administrada- pueden obtenerse para los fondos del respectivo Municipio o para el bienestar de los vecinos. El Municipio necesita propiedad -dice Maura- tanto como otra persona colectiva cualquiera y mucho más que la individual.

En la antigua Roma todos los municipios tenían tierras de uso común -praedia- que eran directamente utilizadas por los ciudadanos para pastos públicos o cuyas rentas se añadían a los productos de varias clases, que constituían la hacienda de la ciudad. Los antiguos municipios españoles también han ofrecido un interesante precedente con sus aprovechamientos comunales; el cultivo en común de tierras comunes, - como medio de dotar el presupuesto de gastos del Municipio, fué general en España durante mucho tiempo.

También, en sus albores, nuestros municipios explotaron con mucho provecho enormes extensiones de tierras que durante largo tiempo constituyeron su principal fuente de riqueza. Los bienes patrimoniales de los municipios, siguiendo la tradición de los municipios españoles, - se consideraban de dos clases: comunales y de propios. La confusión - entre unos y otros ha sido muy frecuente; sin embargo, la diferencia es notable. Los bienes comunales son aquellos que se entregan al aprovechamiento exclusivo del vecindario de uno o mas pueblos, ya libremente o bajo algunas trabas, con arreglo a leyes, ordenanzas, reglamentos etc. Y bienes de propios son aquellos que administran libremente los Ayuntamientos, sin entregarlos al uso de los vecinos o invirtiendo sus rendimientos en atenciones del presupuesto municipal. Los comunales, - como los de propios, son los mismos en su origen, pues desde remotas fechas los poseían los pueblos, como fincas rústicas y urbanas, prados etc. y la diferencia entre ellos está en su aplicación; los de Propio eran fincas productivas para el Presupuesto o que se utilizaban y destinaban a servicios públicos, y los comunales, fincas improductivas para el Presupuesto, pero no para el vecindario, que los utilizaba en común.

Actualmente nuestros Municipios gozan de un patrimonio muy escaso, que subsiste apenas como recuerdo del que en otra época constituyera la riqueza más productiva de las haciendas locales. Pero aún así todavía contribuye como fuente de ingresos a la vida hacendaria municipal. Este hecho no pudo pasar inadvertido a nuestro Legislador, y a ello obedecen ciertas disposiciones que contiene la Ley del Ramo que aluden directamente a tales ingresos. En efecto, el Artículo 85 al enumerar algunas de las tribuciones de las Corporaciones Municipales dice: "A las Municipalidades, como encargadas de la administración superior de sus bienes les corresponde: 1o. Prescribir las reglas a que debe sujetarse la administración de los bienes municipales y determinar las condiciones para la enajenación y arriendo de las propiedades raíces conforme a lo establecido en el Código Civil; 2o. Determinar la tarifa de las cantidades que hayan de exigirse por el uso de los bienes o propiedades municipales, destinadas a un uso público".

Es principio ya consagrado, que todos los bienes, derechos y acciones que constituyen un patrimonio deben estar catalogados y valorados, siendo obligación de los Ayuntamientos dar la debida publicidad a los mismos, con las rectificaciones que procedieren. Nuestra Ley del Ramo nada dispone a este respecto, y muy acertado sería obligar a las Municipalidades que publicaran anualmente su inventario, el cual debería ser revisado por las Autoridades Superiores siempre que se constituyera un nuevo Ayuntamiento, consignándose al pie del mismo su resultado para los efectos necesarios.

Dominio Industrial del Municipio.- Es innegable que, además de los ingresos que el Municipio reporta de su dominio patrimonial, también encuentra en el campo industrial una abundante fuente de recursos, que contribuyen para satisfacer los gastos que ocurren en el ejercicio de sus funciones.

Hay explotaciones industriales que no podrían ser llevadas a cabo con eficiencia nada más que por el Municipio; se encuentran en este caso todas aquellas que únicamente interesan a las localidades, por ejemplo: los servicios de abastos, de agua, etc. El criterio para discriminar el dominio industrial del Estado del dominio industrial del Municipi

pio, es preciso buscarlo en el origen de los capitales que han servido de base para el establecimiento de la explotación. Cuando el origen de los capitales es nacional, -rentas o Empréstitos salidos de la Nación y no de la Comuna-, la industria en cuestión pertenecerá al dominio industrial del Estado; tal es el caso de los ferrocarriles del Estado. Pero cuando el origen de los capitales es Municipal, -rentas o Empréstitos de la Comuna y no de la Nación- los organismos industriales que se establezcan con dichos capitales pertenecerán al dominio industrial del municipio. Tal es lo que sucede con el servicio de abastos en varias ciudades.

Esta especie de dominio es la que da origen a los monopolios municipales y a la llamada municipalización de servicios.

Existen actividades que el Estado y los Municipios ejercen con exclusión de toda competencia privada -dice Fleiner-, es decir, en forma de monopolio. El Estado, solo por excepción confiere en una medida limitada el ejercicio de un derecho de soberanía a los particulares -personas físicas o sociedades-. Pero además de estas materias inherentes a la esencia jurídica del Estado, hay actividades técnicas y económicas que en virtud de las libertades industrial y de propiedad, son accesibles a todos en la sociedad política, a menos que también en este caso el Estado y los Municipios hubieran creado un monopolio a su favor.

Puede darse también una forma especial de monopolización -sin que haya sido establecida por la ley-, fundada en circunstancias ajenas a la explotación del monopolio mismo. Una fábrica municipal de gas, por ejemplo, puede resultar beneficiada en este sentido si el Municipio, como propietario de los terrenos que forman la vía pública, prohíbe a los particulares el tendido de la conducción eléctrica por el suelo de las vías públicas; o, en otro caso, cuando la autoridad gubernativa, invocando intereses sanitarios, ordena a los habitantes que utilicen exclusivamente el servicio de limpieza pública; o cuando prohíbe a los carniceros sacrificar reses en locales distintos al matadero público, etc.

Todas estas manifestaciones se consideran como meros monopolios de hecho, a diferencia de aquellos casos en que la ley reserva directamente al Estado o a los Municipios determinadas actividades, cuyo ejercicio

prohíbe a los particulares -monopolios de derecho-, verigracia, las comunicaciones telefónicas, radiotelefonías, aéreas, etc.

Cuando se trata de servicios que solamente el Municipio puede realizar -por ejemplo- los de policía, no se plantea siquiera el problema de la municipalización; donde éste surge verdaderamente es en los servicios de carácter industrial o mercantil. El objeto de la municipalización es facilitar a los administrados servicios de interés colectivo en mejores condiciones que los particulares, -evitando así, unas veces, los precios excesivos en los artículos de primera necesidad, y otros, mixtificaciones y adulteraciones de cosas, para la salud del vecindario.

José Gascón y Marín nos dá un concepto bastante claro de la trascendencia que implica la municipalización de servicios públicos, pues ve en la vida municipal un cambio importante, acometiéndose el ejercicio directo de ciertos servicios de carácter general colectivo, de servicios que supone el ejercicio de determinadas industrias, quitando de manos de empresas particulares funciones que producen ganancias que se ha creído debían ser aprovechadas por la colectividad. Se ha organizado servicios que suponen protección al débil en el terreno económico; de esta manera se ha adaptado mejor la función municipal a las exigencias que la vida moderna impone a la comunidad.

Implica pues la municipalización de servicios públicos el ejercicio directo de los mismos por los Municipios. Tal es la idea que priva en la redacción de la Ley Italiana de servicios públicos municipales al decir en su artículo primero: "Los comunes pueden asumir, según el modo establecido en la presente ley, la implantación y el ejercicio directo de servicios públicos." y es la que predomina en la mayor parte de trabajos que a esta materia se refieren.

Varios autores -y especialmente Gascón y Marín- estudian las ventajas e inconvenientes de la municipalización, señalando entre éstos:

- a) La imposibilidad de equiparar el Municipio con las Empresas.
- b) El peligro de concentrar en la autoridad demasiadas atribu-

ciones.

c) La falta de independencia electoral por el crecido número de obreros dependientes del Municipio.

d) El aumento de las deudas locales.

Como ventajas se aducen:

a) Que el Municipio ^{no} tiene que repartir dividendos como las empresas particulares.

b) Que el monopolio ejercido por éstas es rémora de la ampliación y perfeccionamiento de los servicios.

c) Que se asegura la regularidad y continuidad de los mismos.

d) Que el déficit municipal se va enjugando con el mayor rendimiento de la explotación directa.

Pero, aún cuando se formulen objeciones, nos parece imposible que pueda desconocerse la importancia que para la vida de los pueblos -- significa el problema de la Municipalización. Solo mediante ella es que puede hacerse efectiva la misión social que le corresponde desarrollarse al Municipio, la cual le impone un campo de acción obligatorio demasiado amplio, comprensivo de actos de diversa naturaleza, algunos de los cuales encierran en sí un fin más noble y humanitario, que está muy lejos de toda idea de lucro o negociación.

No es posible omitir esta función en un Estatuto Municipal, y creemos que ya es tiempo de iniciar en nuestro ambiente una reglamentación adecuada en tal sentido. Aún cuando nuestra Ley del Ramo no abarca con la amplitud necesaria el rico y variado campo de actividad que en la vida social le corresponde al Municipio, las disposiciones que en tal sentido contiene, bien pueden servirnos como base inicial para ello. Entre los servicios que se imponen a las Municipalidades, según se desprende de los Artos. 50, 52 y 63 de la ley citada, unos son con carácter facultativo y otros obligatorios. No se hace determinación ni separación alguna de ellos en atención a la importancia de las poblaciones; ni se limita cuales son de ingerencia exclusiva del Estado y cuáles los de la Municipalidad. Esta es la causa de que en la práctica se note que ciertos servicios, como los de Higienización y Sa--

neamiento, Instrucción Pública y Vías de Comunicación, están desarrollados en cooperación por ambas entidades. Pero no obstante de estos vacíos o defectos de nuestra Ley, que no brindan un campo tan favorable como sería de desear, ello no obsta para que consideremos como prohibida aquella forma de actividad, según se desprende de los artículos expuestos.

Dominio Comercial del Municipio.- Así como el Estado obtiene abundantes ingresos que provienen de la explotación de algunas empresas comerciales y el ejercicio de las operaciones bancarias, también el Municipio suele recurrir a esta clase de actividades, hasta donde su campo de acción lo permite, en busca de nuevos ingresos que vienen a constituir lo que podríamos llamar el dominio comercial municipal.

Sin embargo, al igual que ocurre con el Estado, casi la totalidad de los autores están de acuerdo en sostener que las actividades del comercio tampoco se prestan para ser ejercidas por el Municipio, exceptuando los negocios provenientes de operaciones bancarias, que estiman como la única fuente capaz de generar esta clase de ingresos.

Es muy digno de hacer notar el hecho de que el Dominio Comercial Municipal no ha sido desconocido por nuestro Legislador, pues, al contrario, se ha creado y reconocido legalmente ciertas actividades a desarrollar por nuestros Municipios, que no son otra cosa que fases o aspectos de esta clase dominio.

En efecto, citaremos dos casos concretos:

El primero lo constituyó la creación que, mediante el Decreto Legislativo de fecha 11 de Mayo de 1923, se hizo del servicio municipal de seguros contra incendios. El referido Decreto autorizaba a la Municipalidad de San Salvador para constituirse en Empresa de Aseguros contra Incendios, con la mira de obtener, dice uno de los "Considerandos" del mismo "el establecimiento de un seguro nacional por medio de una institución del país y sin perjuicio del funcionamiento de las Compañías similares extranjeras". Para mejor idea, transcribiremos las disposiciones más interesantes de tal ley.

"Art. 1o.- Se designa a la Municipalidad de esta Capital para que es-

tablezca el servicio de seguros contra incendio, en todas las poblaciones del país.

Art.2o.-Para garantizar el pago de los siniestros de bienes asegurados, la Municipalidad de San Salvador, con la garantía del Poder Ejecutivo, abrirá un crédito en uno o varios de los Bancos del país, hasta por la suma de quinientos mil colones, que será destinada única y exclusivamente para el pago de seguros.

Art.3o.-La Municipalidad dará principio a sus funciones como Empresa aseguradora, tan luego tenga abierto el crédito en referencia.

Art.4o.-La Municipalidad deberá cobrar una prima del dos por ciento en las zonas peligrosas o establecimientos que contengan materias inflamables; y el uno por ciento en los demás lugares.

Art.8o.-Una vez que la Municipalidad mediante el pago de primas, logre formar un fondo de reserva de quinientos mil colones, el exceso sobre esta cantidad lo empleará en el mejoramiento del Cuerpo de Bomberos y del Servicio de Aguas, primeramente, y después en la construcción de su Palacio Consistorial."

Como se podrá observar, la mente de esta Ley fué convertir a la Municipalidad en una Empresa Aseguradora que, a semejanza de las Empresas Mercantiles de igual índole, debería obtener el rendimiento correspondiente mediante las operaciones respectivas. Ignoramos la causa o motivo de que tal idea no se haya llevado a la práctica, pues que sabemos, la Municipalidad de San Salvador nunca ha efectuado gestiones comerciales en el servicio de seguros contra incendios; pero en todo caso, al menos siquiera, aquella ley nos está demostrando que no ha sido del todo desconocido para nuestro Legislador el campo de actividades que pueden originar ingresos que correspondan al dominio comercial de nuestros municipios.

El segundo caso lo tenemos con motivo del Empréstito Municipal 1937-1945 que se contrató en Julio del año próximo pasado. El referido empréstito ha dado oportunidad para que nuestras Municipalidades conozcan y hagan uso de una fuente de ingresos que antes les fué desconocido: el negocio de los bonos. Conforme al Decreto Legislativo -- No.153 de 11 de Septiembre de 1937, se facultó a la Tesorería General

de Fondos Específicos Municipales para que invirtiera en la compra de bonos hasta la suma de \$200.000.00 (doscientos mil) cantidad que se tomaría de los Fondos Específicos Municipales que las diversas Municipalidades de la República hubieren depositado en el Banco Central de Reserva. Desde luego la utilidad que obtienen las Municipalidades en la negociación de los bonos salta a la vista, pues además del interés anual que éstos devengan, existe la perspectiva de la "Prima de Reembolso" que correspondería a los bonos agraciados conforme al sistema de sorteos establecidos para redención de los mismos.

CAPITULO III

LOS INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS O DE DERECHO PUBLICO Y SU DIVISION

Los Municipios, para sostener y costear los servicios locales, precisan de medios o recursos económicos en proporción a la naturaleza e importancia de los mismos. La mayor parte de estos servicios se hallan establecidos en beneficio de los vecinos, los cuales son obligados a contribuir al sostenimiento de aquellos; porque no bastan los recursos patrimoniales o ingresos de derecho privado, sino que es necesario establecer otros medios de ingresos para que la Beneficencia, la Sanidad e Higiene, la Instrucción, la Policía y la Urbanización en general, para no citar más, puedan alcanzar el desarrollo que modernamente se aspira en todas las Naciones. Esto justifica la necesidad en que se encuentra el Municipio de recurrir a los Ingresos Derivados o de Derecho Público, genericamente conocidos con el nombre de Tributos o contribución municipal.

Los tributos municipales podemos decir que son aquellas prestaciones en dinero que exige el Municipio en forma unilateral a los vecinos de su comprensión, para cubrir sus necesidades económicas.

Para repartir entre el total de vecinos el coste de los servicios locales, los Municipios pueden adoptar un criterio idéntico al que sigue el Estado para percibir los tributos con que sostiene los servicios públicos en general. En efecto, aún cuando todos los vecinos obtie-

nen una utilidad general de los servicios locales, esta no es idéntica para cada uno de ellos, y por lo tanto sería manifiestamente injusto fijar una cuota igual como contribución, si el grado de utilidad varía de un individuo a otro. Ello obliga a recurrir a la utilidad subjetiva que cada vecino reporta de los servicios públicos locales, para fijar, conforme a ella, la cuota del coste total que a cada uno ha de asignarse. Y como medio de investigación de aquel grado de utilidad, se puede recurrir a la demanda que de los servicios se hace al Municipio, o para obtener mejor resultado, a la parte consumida, cuando la demanda o el consumo se pueden individualizar, o por la riqueza de los vecinos, como indicio del consumo de servicios, cuando la demanda no pueda ser individualizada y medida.

Como resultado del primer caso tenemos: el derecho, la tasa y la contribución especial; y como resultado del segundo, el impuesto municipal.

Los derechos, tasas y contribuciones especiales tienen un marcado sentido de retribución, que se fija como la alícuota correspondiente al coste de producción, o el valor de la demanda que cada interesado solicita en un servicio local. El impuesto en cambio, tiene un sentido de gratuidad, y mas bien significa una utilidad preventiva, impalpable, porque se fundamenta en la indivisibilidad del consumo público de aquellos servicios.

Federico Flora nos ofrece un interesante ejemplo, en que vemos muy clara la diferencia que existe entre los ingresos municipales de derecho privado y los de derecho público, y entre estos la diferencia que existe entre la tasa municipal (entendiéndose tambien englobada en ella al derecho y a la contribución especial que no son mas que modalidades de un mismo grupo) y el impuesto municipal. El citado autor dice así: "Tratándose, por ejemplo, del suministro de agua, se tendrá un ingreso de derecho privado si el Municipio exige a los consumidores del agua un precio levemente inferior al que exigiría una sociedad privada que persigue el lucro máximo; una tasa si el Municipio demanda a los consumidores la simple remuneración del coste del agua a cada uno suministrada; un impuesto, si el Municipio cede gratuitamente el agua a los habitantes, repartiendo el coste

de ella entre todos, no en razón de su personal consumo, sino en el de su riqueza."

Ya con estas ideas, podemos esbozar las siguientes definiciones que nos darán el concepto de cada una de estas especies de tributos.

Los dercho munitipales son las cantidades que percibe el Ayuntamiento, según Tarifa y Ordenanza, por la prestación o el aprovechamiento especial de los servicios municipales, en compensación del gasto que requiere el establecimiento, sostenimiento y mejora de los servicios o de la limitación que el aprovechamiento pone al uso úblico de aquellos.

Las tasas municipales son las cantidades que percibe el Ayuntamiento por realizar determinados actos en la prestación de servicios locales y que son ordenados por la ley o provocados por el interés particular.

Las contribuciones especiales son cargas preferentes que el Municipio impone a todas aquellas personas que participan de un modo especial en la institución o conservación de un servicio local (cainos extinción de incendios) y que resultan beneficiadas en su patrimonio personal.

Los impuestos municipales consisten en la exacción que el Municipio hace a los vecinos de una manera general, por los servicios locales que presta en interés general del vecindario, prescindiendo del particular interés o provecho que de ello reporten cada uno de los beneficiados.-

CAPITULO IV.

LOS DERECHOS Y TASAS MUNICIPALES; SUS CARACTERISTICAS Y CLASIFICACION LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.-

Como dejamos dicho, estas tres clases de ingresos tienen, como característica común, el de darnos una idea de contraprestación en dinero, como una especie de pago, que equivale al valor del aprovechamiento obtenido de ciertos servicios; o en otras palabras, la retribución del coste de producción de los servicios locales. A esta similitud de carácter se debe el hecho de que algunos autores los agru-

pen en una sola categoría, que designan bajo el nombre generico de Tasas Municipales.

Sin embargo, no estamos de acuerdo con el parecer de tales autores, entre ellos Jaramillo quién opina que la confusión entre derecho y tasa no modifica los principios generales de la Hacienda Local, pues creemos que aún cuando exista aquella característica similar que dejamos anotada, no es de idéntica naturaleza el derecho que se paga por ocupar un puesto en el mercado, que la tasa exigida por los servicios que presta un laboratorio municipal, Y creemos que esto es tan claro, que no vale la pena insistir para demostrar sus diferencias.

Los derechos constituyen una de las fuentes mas abundantes, en materia de recursos, para los tesoros locales, debiso a que ellos corresponden a servicios que, por su marcado carácter local, solamente los Municipios están en aptitud de prestar. Es característico de los derechos no fundar su exacción en un proposito fiscal. Percíbense a tono con la utilidad que el servicio reporta; pero siempre teniendo como limite el costo aproximado de aquél o del valor del aprovechamiento que dá margen a cobrar el derecho.

La doctrina casi unánimemente aceptada por las leyes que regulan el Régimen Municipal, indica que los derechos deben recaer:

1o.-Sobre la prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen tambien especialmente por ellas. Ejemplos: concesión de placas, patentes y otros distintivos analogos que impongan o autoricen las Ordenanzas municipales; por licencias de apertura de establecimientos; por servicios de extinción de incendios; servicio de mataderos y mercados, etc.

2o.-Sobre aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento en los siguientes casos:

A) Siempre que el aprovechamiento particular produzca limitación o perturbación del uso público o especial depreciación de los bienes o sus instalaciones. Ejemplos: saca de arenas; los que se perciben por la ocupación de andenes y otros sitios en las ciudades para las edificaciones; por tribunas, toldos y otras instalaciones semejantes en las plazas y vías públicas; por lugares de parada de ve-

hículos y coches de alquiler, situados en la vía pública o para el servicio de casinos o círculos de recreo; por instalación de escaparates, muestras, leteros y carteles en las vías públicas, etc.

B) Cuando el aprovechamiento especial tenga por fin un beneficio particular, aunque no produzca perturbación o limitación del uso público, ni depreciación especial de los bienes o instalaciones. Ejemplos: por el uso de vehículos en las vías públicas; entrada de carruajes en edificios particulares; licencias para industrias callejeras y ambulantes; licencias para recaudar limosnas con imágenes, etc.

Como podrá observarse, la obligación de contribuir en estos casos, se funda en la utilización del servicio o aprovechamiento por el interesado; y como consecuencia de ello podemos asegurar que la mera existencia del servicio o la posibilidad del aprovechamiento no facultan en ningún caso a los Ayuntamientos para la exacción de estos gravámenes.

El importe de los derechos no podrá exceder en ningún caso del costo aproximado de los servicios, ni del valor del aprovechamiento. Es por ello que algunas legislaciones expresamente ordenan que si durante cierto número de años consecutivos, se recaudase por derechos de un servicio, suma mayor que la de los gastos del mismo, se revisarán las tarifas, rebajándolas para evitar tales excedentes en lo sucesivo.

Por el valor del aprovechamiento se entenderá la suma que una persona o entidad particular podría obtener de la concesión de aquél, si los bienes en que se realice le pertenecieren en propiedad, teniendo sin embargo en cuenta algunas prevenciones, tales como éstas :

A) No se debe computar en ningún caso el excedente de valor que eventualmente pueda resultar del monopolio de hecho o de derecho que el Ayuntamiento ejerza por razón del dominio de los bienes respectivos.

B) Tratándose de aprovechamientos otorgados para la mayor comodidad, ostentación o recreo de los beneficiarios, a costa de alguna perturbación del uso público, se tomará especialmente en consideración la capacidad económica de aquellos beneficiarios.

C) Los ayuntamientos pueden reducir y aún omitir el gravamen de los aprovechamientos que constituyan algún medio de vida para las clases

de menor capacidad económica.

Las Tasas consisten en ciertas remuneraciones exigibles unilateralmente a los vecinos por un acto especial que el Ayuntamiento realiza en beneficio exclusivo de ellos, y que puede efectuarse por cualquiera de estos motivos: bien porque alguna ley ordene expresamente a los vecinos que recurran en demanda del mismo, o bien porque voluntariamente y solo por su interés particular lo soliciten.

Esta distinción en cuanto al origen del acto realizado, fundamenta la división de las tasas municipales en dos categorías; que se llaman respectivamente: tasas administrativas y tasas de utilización.

El número de unas y otras varía en los distintos países, de conformidad a su legislación municipal; sin embargo, citaremos algunas de mayor uniformidad. Entre las tasas administrativas se encuentran las siguientes: Registro Civil (partidas de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción); matriculas de escuelas municipales; servicio de cementerios municipales (inhumaciones, exhumaciones); servicio de tren de aseo. Entre las tasas de utilización podemos indicar las siguientes: Entrada a Museos, bibliotecas y archivos municipales; transporte en tranvías municipales; peages y pontazgos en caminos y puentes municipales; inscripción de documentos privados; títulos de propiedad de predios urbanos y rústicos.

Al igual que los derechos, también las tasas municipales deberán percibirse a tono con el importe que ocasione al Ayuntamiento la verificación del acto demandado, debiendo alejarse toda idea de lucro o negociación.

Las contribuciones especiales se fundamentan en la necesidad de cubrir los gastos que ocasiona el establecimiento de ciertos servicios locales que son aprovechados, de modo preferente, por ciertas personas que son quienes sufren el tributo o contribución; sin que por ello dejen de beneficiar, de manera general, el resto de la vecindad.

Se puede considerar como especialmente participantes a todas aquellas personas a las cuales el servicio local proporciona beneficios en su patrimonio personal -dueños de fincas lindantes con una nueva vía-, y también a aquellas otras a quienes se atribuya un interés particular

en la obra o servicio de que se trate -contribuciones de los patronos a las Cajas de socorro para enfermedades de obreros-. La norma jurídica que establece la obligación de tributar en estos casos otorga a la autoridad local la facultad de acrecer la cuota de cada contribuyente en proporción al beneficio que recibe.

Las contribuciones que analizamos participan de las principales características de las tasas y de los impuestos. Se parecen a las tasas en que solo se cubre con ellas el gasto adicional dimanante del consumo singularmente efectuado por los particulares; en que hay que determinar la medida del mismo y la unidad del servicio público para precisar la cuota; y en que, en muchos casos, puede existir la demanda del servicio. Se parecen al impuesto en el carácter coactivo, y en que la riqueza poseída como indicio del servicio público local, sirve de medida para la determinación de la cuota asignable a cada contribuyente.

La exacción que nos ocupa produce el efecto de suavizar las relaciones entre las Corporaciones y el Contribuyente -siempre hostil al pago del impuesto-, quién llega muchas veces incluso a provocar el establecimiento del tributo -por ejemplo solicitando que se pavimente una calle- en la seguridad que habrá de preceder el beneficio al pago. Es decir, con la garantía de que cuando abone el recibo que le corresponda, según la exacción, ya estarán ejecutadas las obras o instalaciones por las que se estableció, y, por consiguiente, aunque desembolse algún dinero, gozará de mejor pavimento, alumbrado, o cualquier otro servicio.

Por último, cumple esta forma de tributación como ninguna otra el principio de difusión de la imposición, en cuanto permite que el contribuyente, titular de la riqueza, distribuya entre los usuarios del beneficio la mayor parte de la cuota, con lo cual la exacción se diluye extraordinariamente y llega a todos los vecinos -propietarios de fincas urbanas, o casas, e inquilinos- en pequeñas cuotas.

Las contribuciones especiales se dividen en dos grupos:

A) Las que se imponen por obras instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento, cuando por efecto de éstos se produjere un aumento determinado de valor de ciertas propiedades. Ejemplos: la pavimentación de calles adyacentes a las propiedades; construcción de caminos adyacentes; construcción de obras de irrigación, desecación, sa-

neamiento o defensa contra inundaciones, etc.

B) Las que se imponen por obras instalaciones o servicios que beneficien especialmente a personas o clases determinadas, o se provoquen de modo especial por las mismas, aunque no existan aumentos determinados de valor. Ejemplos: Inatalación de parques, jardines y paseos; construcción de viaductos/^{asensores}y pasos subterráneos; instalación de fuentes y abrevaderos; desviación de cursos de agua.

Para fijar el monto de las contribuciones, generalmente se fija un límite tomando como base un porcentaje sobre el incremento de valor, o del costo de la obra o instalación efectuada. Objeto de comentarios elogiosos ha sido a este respecto el Estatuto Municipal Español de 1934, al disponer que las contribuciones por aumentos determinados de valor no podrán exceder del 90% del incremento del valor, ni del costo total de las obras, instalaciones o servicios; y que en el caso de no existir aumento de valor, sino beneficio o provecho particular, tales contribuciones no excederán de las cuatro quintas partes del costo de la obra o instalación.-

CAPITULO V

LOS IMPUESTOS MUNICIPALES; GENERALIDADES Y SUS DISTINTAS CLASES.

Hasta hoy, no ha sido posible resolver el problema de la imposición local con un criterio uniforme, lo cual es debido a la diversa orientación de las Haciendas Locales. Y es que en este aspecto juegan papel importante ciertos factores, de los cuales no es posible prescindir si se pretende establecer un sistema acertado de imposición municipal; en efecto, si observamos que no son los servicios de los municipios rurales iguales que los establecidos en las ciudades, ni existen tampoco las mismas fuentes de ingreso o riqueza en una urbe manufacturera e industrial que en una aldea agrícola, veremos que la imposición forzosamente tiene que adoptar distintas modalidades.

Como principio general, sentaremos que la imposición municipal tiene que ostentar los mismos caracteres que los impuestos del organismo político soberano, o sean: generalidad, uniformidad y elasticidad. Singularmente la primera debe ser su nota característica, y en tal sentido

se ha operado una reacción contra las exenciones que la contradecían y que keran admitidas anteriormente con exageración en las viejas practicas sobre desarrollo de las Haciendas Locales. Además, tendrán que estar subordinados a las mismas reglas que los establecidos para el Estado y nunca en contraposición con el sistema tributario de éste, para evitar que en el deseo de obtener abundantes recursos, ambos organismo tomases las mismas bases de riqueza, y por consiguiente las agotasen.

Desde luego, esta clase de recursos solo deben imponerlos los Municipios en la medida estrictamente indispensable para el sostenimiento de los servicios, y percibirlos con la periodicidad que convenga al orden en que se suceden los gastos, con el objeto de no sustraer inutilmente riqueza a la circulación y de que revierta lo mas inmediatamente posible a la localidad esa porción del capital individual aplicado al consumo colectivo. No otra cosa pretende el impuesto, en cuanto a los servicios publicos locales, necesarios para la seguridad de las personas y las cosas, sino regular la mejor armonía en las relaciones sociales de la localidad, fomentar la cultura y las obras de interés común, etc.

A diferencia de lo que observamos al referirnos a las tasas, derechos y contribuciones, en el impuesto, el contribuyente, por el solo hecho de residir en el término municipal, contrae la obligación incondicionalmente; es decir, sin que por ello le garantice el Ayuntamiento la obtención de determinadas ventajas. Así dice bien Otto Mayer: "Los impuestos, entendidos como ley tributaria, son aportaciones monetarias que se hacen de una vez o sucesivamente; no representan una contraprestación para una ~~especial~~ prestación, y son establecidos por una entidad de Derecho Público para obtener ingresos de todas aquellas personas que se encuentran en las circunstancias de que la ley hace depender el deber tributario."

Algunos autores de Ciencia Hacendaria, entre ellos Jaramillo, hacen notar algunas diferencias, que mas bien tienden a cortapisas, entre el derecho de imposición del Municipio y el del Estado, las cuales fundamentan en tres razones: 1a. La autonomía limitada del Municipio. 2a. El territorio limitado que lo constituye y 3a. Motivos particulares de orden práctico, financiero y económico.

En cuanto a la primera, se aduce que el Estado goza de una autonomía completa que no tiene mas limite que la ley constitucional, al paso que el Municipio está supeditado a las normas de caracter tributario que el primero debe imponerle y amoldar su sistema de imposición a las tendencias que priven en la legislación del respectivo país. Respecto a la segunda, se asegura que lo limitado de su territorio hace tambien limitado su derecho de imposición, no pudiendo extenderlo mas allá de su término. Finalmente, respecto del tercer motivo, se dice que las necesidades del "estado son mayores y que por ende, exigen mayores recursos por lo que deben estar disponibles las fuentes de ingresos, y no ser restringidas con destino a la satisfacción de necesidades locales que son menores en su numero; que por lanaturaleza de los servicios locale estos mas bien se bastan con las tasas, derechos y contribuciones, debido al caracter de contraprestación que tienen; y como última razón se dice que hay impuestos que no pueden ser recaudados convenientemente por el Municipio.

En nuestra opinión, de estos argumentos unicamente son dignos de atención, el primero, puesto que en realidad la autonomía limitada del Municipio influye en mucho para que su vida hacendaria no tenga todo el desarrollo que sería de desear; y el último, o sea la inconveniencia o dificultad, mejor dicho, que cierta clase de impuestos presentan para su debida recaudación por el Municipio. El resto de razones, mas nos parecen sutilezas que no resisten a un examen sereno e imparcial, que verdaderos argumentos dignos de ser tomados en cuenta para el objeto pretendido.

División y Clasificación.-Los impuestos Municipales se dividen en dos clases; 1a. Impuestos autónomos, locales o comunales y 2o. Sobreimpuestos o recargos.

Como los del "estado, tambien los impuestos locales pueden ser directos e indirectos. El impuesto directo gradúa el deber contributivo del individuo según su capacidad -impuesto sobre la renta, sobre el capital, etc.- El impuesto indirecto refiere la obligación de contribuir a un acontecimiento de naturaleza jurídica o real, sin tener en cuenta la capacidad del interesado -por ejemplo, transmisiones de dominio, importación o exportación de objetos, alquiler de casas,-.

Los impuestos autonomos locales, ya sean directos o indirectos, son establecidos por los Municipios con independencia de los del Estado, determinando bases tributarias y tipos de imposición según la riqueza de la localidad. Los sobrepuestos o recargos son concedidos o autorizados por el Estado y este señala a los Municipios los impuestos generales que pueden servir de base a la imposición municipal o el recargo que sobre los mismos pueden establecer las entidades locales.

Es notoria, pues, la distinción de ambas y sus consecuencias económicas en el régimen de las Haciendas Locales; mientras los autonomos o comunales tienen mas movilidad e independencia, los sobrepuestos o recargos viven a expensas de las concesiones del Estado, aumentan o disminuyen a medida que los impuestos de éste, y, por tanto, la suficiencia y movilidad, requisitos económicos del impuesto, quedan completamente supeditados a las variaciones de la imposición del Estado.

En Inglaterra es donde los primeros tienen efectividad real; y en Francia, Austria, Italia, y la mayor parte de los países americanos, la tienen los segundos con diferentes modalidades.

Si respecto a los sobrepuestos o recargos existe una diversidad muy notable, ya que cada Estado atiende a sus particulares condiciones políticas y financieras para concederlos a sus Municipios, lo que hace imposible su agrupación o clasificación doctrinaria, respecto a los impuestos autonomos comunales hay mayor uniformidad de criterio, pues tanto las diversas legislaciones como los autores están de acuerdo en reconocer aquel caracter a cierto numero de ingresos, que son de mayor popularidad en la imposición local.

Ensayaremos una clasificación de estos últimos, siendo entendido que ella no es completa, pues unicamente contiene los principales impuestos que se encuentran en las principales clasificaciones insertas en leyes y textos que sobre esta materia hemos consultado.

Los impuestos autonomos o comunales se clasifican en dos grupos según que sean directos e indirectos.

A los impuestos directos pertenecen:

A.-Impuesto sobre la persona física o de identidad:

B.-Impuesto sobre la renta.

C.-Impuesto sobre solares sin edificar.

D.-Impuesto sobre terrenos incultos.

E.-Impuesto sobre el incremento del valor de las tierras.

F.-Impuesto sobre el producto de las tierras o territorial.

G.-Impuesto sobre el producto de las industrias.

Al grupo de impuestos indirectos pertenecen:

H.-Impuesto sobre inquilinato.

I.-Impuesto sobre las transmisiones de inmuebles por acto entre vivos.

J.-Impuesto sobre el consumo de artículos introducidos o importados.-

A.-Este impuesto se basa en un documento de identificación personal obligatorio para nacionales y extranjeros, y cuya expedición se verifica mediante el pago de una suma que se fija en atención al patrimonio del interesado. Generalmente se formulan tarifas en las cuales se clasifican los habitantes o vecinos en distintos grupos o clases, para el efecto de extenderles el certificado de identidad o cédula de vecindad. Esta clase de impuesto está muy generalizado en los diversos países, por la utilidad que reporta al total de vecinos.

B.-Algunas legislaciones han reconocido que la renta obtenida por los vecinos de su patrimonio, es una acertada base de imposición municipal. Actualmente es muy raro el país que así lo conserve, pues ella da origen a una de las entradas de mayor importancia para la Hacienda Pública, y de ahí que sea el Estado quien directamente recaude los ingresos que provengan del sistema de imposición directa basada en la misma.

Como un dato curioso haremos constar que en nuestro país, hace algún tiempo, fué reconocido esta clase de impuesto municipal que toma como base la renta del contribuyente para fijar la cuota imponible; ello nos demuestra que en nuestro ambiente no ha sido del toda novedosa la Ley del Impuesto sobre la Renta de los años 1915 y 1916, mediante la cual se creó una nueva especie de ingresos para nuestra Hacienda Pública. La ley a que nos referimos creaba tal impuesto a beneficio de los fondos municipales de la ciudad de San Salvador, y su texto es el siguiente:

"La Asamblea Nacional de la República del Salvador,

Decreta:

Art. 1o.- Todo individuo vecino de esta ciudad que posea un capital neto que no baje de cinco mil pesos, pagará a beneficio de los fondos municipales de esta capital, el uno por ciento anual, tirado sobre la renta de dicho capital, calculado para este efecto en un seis por ciento al año.

Para la calificación del capital a que se refiere el inciso anterior, no deberán tomarse en cuenta, los bienes raíces ubicados en otra jurisdicción.

Art. 2o. Autorízase a la Municipalidad de esta Capital para reglamentar este Decreto; pero para su aplicación deberá obtener aplicación del Supremo Poder Ejecutivo.

Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo: San Salvador, veintidós de abril de mil ochocientos noventa y seis.

Fermin Velasco, Vice-Presidente.- Manuel A. Reyes, Ter. Srío.

Daniel Gonzalez, Pro-Srío.

Palacio del Ejecutivo: San Salvador, 19 de Mayo de 1896.

Por tanto, ejecútese. R. A. Gutierrez. El Secretario de Estado en el despacho de Gobernación, Prudencio Alfaro.-"

(Diario Oficial de 21 de Mayo de 1896)

C.-El impuesto sobre solares sin edificar es una modalidad del impuesto sobre la tierra. Como impuesto municipal se aplica en Alemania, Italia y Francia, y como impuesto del Estado en Inglaterra.

Persigue un fin de asistencia social, plausible en estos tiempos de penuria de viviendas, cual es el de promover la edificación y favorecer automáticamente, con la mayor concurrencia de aquellas, el abaratamiento de los alquileres. Doctrinalmente, el impuesto debe girarse sobre aquella parte del valor del suelo que exceda al precio normal como tierra de labor o fundo rústico. Debe ser continuo, pero suave, y fundarse en declaraciones de los propietarios constatadas con el informe de peritos.

D.-El impuesto sobre terrenos incultos, verdadero impuesto comunal, grava, como su mismo nombre indica, los terrenos no cultivados o que lo están insuficientemente. De su naturaleza se desprende su importancia social, su marcado carácter no fiscal y la íntima relación que tiene con los problemas agrarios, tan antiguos como los pueblos.

Desde los tiempos antiguos, -en Grecia y Roma- hasta las modernas colonizaciones, ha dado lugar a luchas enconadas la apropiación de los terrenos fértiles y su repartimiento. Si trastornos ha causado en la vida de los hechos, no han sido menos las controversias en su aspecto doctrinal, pues en Inglaterra, Rusia y Francia los escritores y economistas han combatido denodadamente la existencia de los latifundios o grandes extensiones de terreno sin cultivar, por los perjuicios que causan a la agricultura y la pérdida económica que representan para la Nación.

El fin social que persigue este impuesto se diversifica en varios matices, de los cuales el primordial es estimular el cultivo; así se lograría descongestionar la ciudad y poblar la zona rural, y a la vez, disminuir la emigración, cuya relación con el latifundio está hace años razonada por la ciencia y probada por la estadística, pues al examinar numéricamente el porcentaje de la una y la extensión del otro se observa su influencia en todas las naciones europeas y americanas.

E.-El impuesto sobre el incremento del valor de las tierras es de origen británico y comenzó a aplicarse en aquella Nación en los Presupuestos de 1909. Australia, que principió estableciéndolo con carácter municipal, desde Julio de 1911 lo implantó como general, con provechosos resultados. Bélgica lo ha establecido posteriormente. Grava el capital, pero no ya el poseído o invertido por su dueño en un negocio, en una empresa cualquiera, sino el aumento o supervalor de los terrenos, conseguido no por el esfuerzo o intervención de su dueño, sino de una manera casual, debida exclusivamente a la aportación directa del Estado, Provincia o Municipio, y también al normal progreso y desarrollo expansivo de los pueblos.

El Estatuto Municipal Español de 1934 al referirse a este impuesto, dice que deberá entenderse por incremento de valor "la diferencia

en más entre el valor corriente en venta del terreno en la fecha en que termine el período de la imposición, con respecto al dicho valor al comienzo del período." Los períodos de imposición, según aquella Ley, se computarán a partir de la transmisión inmediatamente anterior cualquiera que sea su fecha, siempre que haya tenido lugar dentro de los últimos treinta años; pero si aquella transmisión hubiere sido más remota, se tomará en cuenta como valor primitivo el correspondiente al momento inicial del período de imposición, computado en treinta años.

F.-Esta clase de impuestos mas bien tiende a desaparecer en los Municipios de los escasos países que aún lo aceptan como medio de contribución de las Haciendas Locales. Se arguye contra el establecimiento de este tributo, que es muy peligroso implantarlo debido a las consecuencias funestas que ello puede acarrear para la economía general del país y para los intereses del erario público. El medio de hacerlo efectivo es mediante una lista que formulan los Municipios de los artículos de producción terrestre, con su correspondiente tarifa de acción ad-valorem. Es en Inglaterra donde este impuesto tiene mayor aplicación, y su forma más usual es la conocida bajo el nombre de "Poor-rate".

G.-El impuesto sobre el producto de las industrias ha sido objeto de ensayo en la Hacienda Pública, pero ha resultado mas teorico que práctico y ello se debe a la dificultad que se presenta para el Estado de establecer un impuesto fiscal sobre las rentas producidas por las actividades del comercio y de la industria, debido a la imposibilidad que existe, para determinar en cada caso, el monto de esas rentas. Esta dificultad que obliga a recurrir a los sistemas de la declaración del contribuyente, indicios y la investigación fiscal, que se han impugnado como atentatorios al éxito de los negocios pues hacen peligrar el resultado de las operaciones. Como medio de solucionar tales dificultades, es que se ha propuesto por algunos hacendistas, que estos impuestos deben cederse a los Municipios, fundados en que éstos gozan de mayor facilidad para determinar las cuotas correspondientes. Tratando de este aspecto, Tomás Solley Guell, en su obra "Elementos

de Ciencia Hacendaria" dice lo siguiente; "En presencia de tales dificultades Wagner propone un sistema mixto, que consiste en repartir el total del impuesto entre los Municipios, señalando la parte que a cada Municipio corresponde, en proporción a la población, riqueza, extensión, etc. La distribución de cada cuota municipal entre los contribuyentes, se haría por medio de comisiones de las cuales formarían parte los representantes de industrias y negocios. Este sistema tiene estrecho parecido con el sistema austriaco sobre productos industriales."

H.-El impuesto sobre inquilinato es mas propio para los Ayuntamientos de las urbes opulosas, y no de los rurales por los escasos rendimientos que en ellos reporta; y aún cuando los primeros lo han aplicado siempre con entusiasmo, considerandolo como fuente saneada de recursos, tambien ha tropezado con la hostilidad del vecindario, por recargar ezageradamente el alquiler, a veces excesivo, de las propiedades urbanas.

I.-Generalmente los ingresos que origina la imposición por esta clase de actos, es fuente de recursos para el Estado, que se los ha reservado, en vista de la importancia que éstos adquieren entre el numero de impuestos indirectos de que dispone la hacienda de un país.

En el nuestro, esta clase de impuestos fué en su origen de la exclusiva competencia de los Municipios. Por Decreto Legislativo de fecha 6 de Mayo de 1896, publicado en Diario Oficial de 9 de mayo del mismo año, se dispuso lo siguiente: "Art.1o.-La alcabala interior o sea el impuesto sobre el traspaso de bienes raíces, que será en lo sucesivo el cinco por ciento, y el impuesto al destace de ganado mayor y menor serán cobrados por las Corporaciones Municipales en su totalidad, e invertidas por ellas en los diversos ramos de la administración local" Actualmente, tal impuesto pertenece al Estado, y en sus efectos se rige por la Ley de Alcabala.

J.-El impuesto sobre los consumos, puede revestir en los Municipios dos formas distintas: la primera, raramente usada, es la que recae sobre los articulos que son producidos dentro del término municipal; en cambio la segunda, que si es frecuente en su aplicación, consiste

en gravar la introducción de artículos procedentes de otros lugares y que entran en un término municipal para ser consumidos en él. La forma clásica que sirve de modelo a esta clase de impuestos es el "octroi" francés.

Respecto a los sobreimpuestos o recargos sobre las contribuciones del Estado, en calidad de recursos municipales, diremos que ellos han prevalecido en el régimen financiero y tributario aplicado a los Municipios de la mayor parte de los países europeos y casi la totalidad de los americanos, en oposición al criterio y práctica dominante en los de origen sajón o germano, que reconocen a sus Concejos una imposición privativa y típica, dentro de las modalidades naturales que exige la distinción clásica de los Municipios en urbanos y rurales.

Faltas las Haciendas Comunales de recursos suficientes para sostener las relaciones propias de los Municipios y las que el Estado les encomendaba, fué necesario que éste les autorizase a establecer recargos sobre determinados impuestos, ya que, en la mayoría de casos, no tienen la necesaria facultad autónoma para establecer nuevas imposiciones comunales con independencia de las del Estado. Generalmente este último concede tales recargos con un triple propósito: 1o. Auxiliar a los Ayuntamientos frente a sus necesidades crecientes; 2o. Compensar los servicios de marcado carácter general que se les impone cada vez en mayor proporción; y 3o. Mantener, mediante la ligazón de ambas haciendas, general y municipal, la sumisión de los Municipios a un sistema contributivo único, donde el definidor y mayor participante es el Estado.-

CAPITULO VI

LOS INGRESOS DE DERECHO PUBLICO EN NUESTRO RAMO MUNICIPAL.-

Sin duda alguna, es analizando esta fase de la Hacienda Municipal Salvadoreña, que podremos comprobar el lamentable atraso en que aún se encuentran aspectos de interés tan vital, como es este, para la vida económica de nuestros municipios. Ya no es concebible que en la época actual, se ignoren cosas tan elementales que se presume debiera

ser conocidas para una acertada dirección y fiscalización de las rentas municipales. Desgraciadamente la realidad de las cosas nos demuestra que todavía mucho por hacer, o mejor dicho por conocer, para que nuestro ambiente sea propicio a una reforma destinada a cimentar sobre nuevas bases la vida hacendaria municipal.

En la actualidad, nuestros Ayuntamientos ignoran lo que es un derecho municipal o una contribución especial, y menos pueden deslindar, dentro del verdadero sentido técnico de estas expresiones, lo que ingresa en virtud de una tasa municipal, de la suma que correspondería a un impuesto.

Es esta una terminología a la que se está poco acostumbrado en nuestro ambiente municipal, por no decir mejor que se es del todo ajeno a ella, debido a la ignorancia y al descuido. El resultado es palpable: en los presupuestos municipales encontramos una verdadera confusión, en que bajo el rubro de impuestos se catalogan todo genero de ingresos, de cualquier naturaleza que estos sean y sin la menor ilación entre los mismos.

En nuestro país se adopta una especie de sistema ecléptico, pues aunque no existe plena autonomía para la imposición, el Estado ha autorizado determinados arbitrios o ingresos autonomos locales, reconociendo además ciertos sobreimpuestos en determinados casos.

La Ley del Ramo Municipal dice en el Artículo 87: "Las Municipalidades propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios a favor de sus rentas y modificación o supresión de las existentes."

Es en virtud de esta disposición que el Poder Ejecutivo aprueba, para su aplicación, las llamadas Tarifas de Arbitrios, que no son más que listas que contienen por orden alfabetico los ingresos que recaudará cada Municipalidad; y en las cuales encontramos entremezclados, sin oceren alguno, derechos, tasas, impuestos y hasta ingresos de derecho privado.

El sistema de ingresos de nuestro Presupuestos Municipales se desarrolla así: la parte primera del Presupuesto, que es la que se refiere a los ingresos, comprende dos Secciones: Sección Ia. que se refiere al Fondo Municipal, y Sección IIa. que se refiere a los Fondos Especiales.

El Fondo Municipal comprende los siguientes Titulos:

Titulo I.-Impuestos Fijos: Para estos impuestos se toma como base la lista de contribuyentes que debe preparar cada Municipalidad antes de formular su Presupuesto. Para no mencionar más detalles diremos solamente que, en este Titulo, encontramos mezclados en un Capitulo unico, ingresos que corresponden por servicio de agua y tren de aseo, con los que se pagan por tener abiertos para el expendio público estancos y pulperías. Se nota que la idea de quiénes redactaron tal forma de elaboración, fué que los ingresos que sean fijos, es decir, seguros teóricamente para el Tesoro Municipal dentro de cada período de tiempo, deben considerarse como de una misma naturaleza, importando poco el origen o base de tales ingresos.

Titulo II.-Impuestos variables: aquí tambien encontramos la misma confusión que en el anterior, pues mezclados con los ingresos provenientes de cancelación de documentos y expedición de títulos de propiedad correspondientes a terrenos rústicos o urbanos, tenemos los que ingresan por puestos de ventas en calles y plazas y los que corresponden por solares sin edificación.

Titulo III.-Creditos Activos: como los dos anteriores, tambien este comprende un Capitulo único destinado para lo que se llama "Deudas a Cobrar" que no es mas que la deuda pendiente al cerrarse el ejercicio economico anterior.

Titulo IV.-Depósitos varios: en este Titulo se consigna cualquier cantidad que en concepto de depósito esté a cargo de la Municipalidad, y así mismo los sobrantes que por subastas estén a cargo de las Municipalidades durante el tiempo que la ley estipula que no se pueden tocar.

Titulo V.--Reintegro de Formularios de Cartas de Venta: para autorizar las operaciones de compra-venta de ganado, existen ciertos formularios ya impresos en forma de talonarios que se conocen con el nombre de Cartas de Venta, de las cuales se proveen las Municipalidades en las Administraciones de Rentas, y cuyo valor es de tres centavos cada una, sin perjuicio de los timbres que se adhieren a las mismas y que son representativos de valores que

gravan estas operaciones. Pues bien, a pesar de que en las Tarifas Municipales se consignan los tres centavos por reintegro de Cartas de Venta, como una especie de renta, al consignarse las correspondientes sumas en el Presupuesto se hace bajo este Título, asegurándose que se trata de una suma que no es propiamente una renta, sino un reintegro de adelanto que han hecho las Municipalidades para comprar el talonario respectivo.

Título VI.-Eventuales: comprende los ingresos imprevistos para las Municipalidades.

Los Fondos Específicos comprenden los siguientes Títulos:

Título VII.-Fondos Específicos Municipales: este Título comprende los fondos siguientes:

Fondo de Alumbrado Eléctrico: para fijar la cantidad correspondiente a este fondo se toma como base la lista de contribuyentes y además las deudas que hubieren quedado de años anteriores.

Fondo de Cementerios: les corresponde recaudarlo a aquellas Municipalidades que en virtud de la respectiva Ley, tengan a su cargo la administración del Cementerio de la población, basándose en el Arancel de Cementerios publicado en el Diario Oficial No.9 del 11 de enero de 1936.

Fondo de Caminos Vecinales: este ingreso lo forma el 18% sobre el producto de Boletas de Vialidad Series B, C y D vendidas por cada Municipalidad, más la suma que ingrese por expedición de matrículas de carretas.

Fondo de Introducción o mejoramiento de Aguas: comprende los sobre-impuestos que se autoriza a cobrar a ciertas Municipalidades para la introducción o mejoramiento del servicio de agua potable.

Fondo construcción Cabildos: como el anterior, lo constituyen los sobre-impuestos que se autoriza a cobrar a ciertas Municipalidades para la construcción de sus Cabildos.

Fondo 5-10% de Instrucción Pública: de lo que ingrese puramente a Fondo Municipal, deducidas previamente las sumas correspondientes a los Títulos de Depósitos Varios y de Reintegros por Cartas de Venta, se toma un 5% que es lo que constituye este ingreso.

Fondo 5% de Higienización y Saneamiento: se constituye en forma idéntica que el anterior.

Subsidios: lo constituye cualquier cantidad que ceda el Poder Ejecutivo, ya sea para alimentación de reos o para cualquier trabajo especial.

Titulo VIII.-Fondos específicos autónomos.-Bajo esta denominación se comprenden los fondos que las Municipalidades recaudan a beneficio de las instituciones siguientes: Beneficencia Pública; Gota de Leche; Hospitales; Sanatorio Nacional; Juntas Departamentales de Caminos y Juntas de Fomento.

Titulo IX.-Fondos Específicos Fiscales; Bajo esta denominación se comprenden los fondos que las Municipalidades recauden para los destinos siguientes: Escuelas Normales; Sanidad; Oficina de Fierros y Marcas; Instrucción Pública; Cédula de Vecindad; Industria Agro-Pecuaria y Vialidad.-

Hemos concluido este ligero trabajo, y como dijimos al principio, no tenemos la pretensión de presentar un estudio acabado. Únicamente hemos pretendido esbozar algunos conceptos sustanciales de los que comprende ese vasto campo de acción que constituye la vida hacendaria municipal.

Estamos convencidos que nuestra hacienda municipal necesita una reforma radical, pero quedem para otros mejor preparados proyectar las bases de aquella reforma. Eso sí, nos sentiremos felices, con que estos pequeños apuntamientos despierten algún entusiasmo entre las escasas personas que en nuestro ambiente se preocupan por este género de disciplinas, para que, con su aporte, fructifique algún día la idea que iniciamos.--