

42 a
77
y CS.

Ej. 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

087540

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**"LA AUTONOMIA DE LOS
MUNICIPIOS"**

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

ARONETTE DIAZ

PARA OPTAR AL TITULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MAYO 1977



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

" LA AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS "

TESIS PRESENTADA POR

ARONETTE DIAZ

PARA OPTAR EL TITULO DE

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MAYO 1977

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTRO AMERICA.

TRIBUNALES EXAMINADORES DE PRIVADOS

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Presidente : Dr. Luis Domínguez Parada
Primer Vocal: Dr. Francisco Arrieta Gallegos
Segundo Vocal: Dr. Oscar Gómez Campos

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente: Dr. Luis Domínguez Parada
Primer Vocal: Dr. Roberto Alvergue Vides
Segundo Vocal: Dr. Roberto Romero Carrillo

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente: Dr. Ronoldy Valencia Uribe
Primer Vocal: Dr. René Ivan Castro
Segundo Vocal: Dr. Carlos Ferrufino

ASESOR DE TESIS: Dr. Pablo Mauricio Alvergue

TRIBUNAL CALIFICADOR

Presidente: Dr. Mario Antonio Solano
Primer Vocal: Dr. Luis Alfonso Méndez Rodríguez
Segundo Vocal: Dr. Carlos Rodolfo Meyer García

DEDICATORIA:

A mis padres:

Rafael Adalberto Díaz

Ester Pineda de Díaz

A mi esposo e hijos:

Mario Zamora Rivas

Mario Ernesto y José Luis

A mis hermanos y amigos.

INDICE

INTRODUCCION.....	Pág. 1
DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO.	" 8
I GRECIA	
II ROMA	
III EGIPTO	
IV ESTADOS UNIDOS Y EUROPA	
V ESPAÑA	
VI MESOAMERICA	
VII LATINOAMERICA	
VIII EL SALVADOR	
a) Constituciones Federales de C. - Centroamérica	
b) Constitución Políticas de El Salvador Salvador, de 1824 a 1950	
AUTONOMIA MUNICIPAL.....	" 51
I CENTRALIZACION	
II DESCENTRALIZACION	
III AUTONOMIA	
ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO.. . . .	" 63
I SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL	
II AUTORIDADES MUNICIPALES, SUS FUNCIONES	
a) Alcalde	
b) Síndico	
c) Concejo	
REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR	" 71
I CONSTITUCION POLITICA DE 1962	
II LEY DEL RAMO MUNICIPAL	
CONCLUSIONES.....	" 107

INTRODUCCION

El Municipio posee un carácter universal. Con diversos ropajes lo encontramos en Grecia, en Roma, en Egipto, en España, en los pueblos anglosajones, en las antiguas civilizaciones americanas, en plena colonia española. De donde resulta indispensable su rastreo histórico para comprender a cabalidad su esencia, para justificar algunas de sus cualidades disputadas o polemizadas, entre ellas su autonomía.-

Por otra parte si concebimos el desarrollo social en principio como un proceso histórico natural, sujeto desde luego a perturbaciones graves que lo deforman e interrumpen, piénsese en la Conquista Española, habrá de plantearse la siguiente cuestión: es el Municipio una formación histórico-natural? es el Municipio, de la misma forma que el Estado un instituto socio-político casi inevitable, se llame phyles, o municipium, o county o barrios pequeños o aún calpulli?

No podríamos sin excedernos de los límites de la tesis plantearnos desde el punto de vista jurídico su colocación o menos dentro del intensamente polemizado Derecho Natural. Aún si mediante una abstracción un tanto obsoleta nos refiriéramos únicamente a la concepción clásica del Derecho Natural, tropezaríamos inmediatamente con serias dificultades para dislucidar la cuestión. No obstante, haremos una breve referencia al problema, aludiendo a opiniones autorizadas.-

Creemos también que sin una comprensión exacta del barrio pequeño, del calpulli y de sus deformaciones coloniales, nos sería casi imposible entender la continuada esencia del Municipio en El Salvador, en Centroamérica. Tendremos que enfatizar por otro lado la estructuración que los romanos dieron a esa institución, en tanto en cuanto que es de ella que

se desprende el Municipio español más tarde exportado a América a través de la colonia.-

Ahora bien, habremos de distinguir necesariamente entre el Municipio como producto de ese desarrollo histórico natural común a todas las agrupaciones humanas, de aquel que ha sido artificialmente creado como un instrumento de dominación de un Estado sobre sus Colonias, o de un Estado sobre otros Estados sometidos. En esa distinción aparecerá claramente dibujados el Municipium por ejemplo y el Barrio Pequeño como antípodas de una misma Institución. Por de -- pronto, en esta introducción nos referiremos exclusivamente al Municipio natural, llamemósló así, y en el Capítulo Primero, Desarrollo Histórico del Municipio, analizaremos el otro.-

Creemos también que al estudiar históricamente - el Municipio quedará claramente establecido como el Municipio alcanza su mayor florecimiento cuando se desarrolla dentro de un verdadero régimen democrático porque es entonces cuando se posibilita una gestión más eficaz de los servicios públicos que atañe inmediata y más directamente al pueblo, - cumpliendo así con su cometido de realización de la administración pública dentro del marco general del Estado y ser -- así más efectiva la verdadera democracia ya que permite a -- los hombres una mayor participación en la toma de las decisiones que lo afectan a él y al conglomerado social.-

Para el normal funcionamiento de este municipio en su lucha por el bien común es necesaria la existencia de una autoridad que ejerza funciones de gobierno y administración de los intereses del Municipio y que lo represente y - lo defienda ante otros cuerpos intermedios y ante el Estado mismo. De aquí la razón por la que las Municipalidades deben ser autónomas. Necesitan de tal atributo para ser verdaderos intérpretes, representantes y defensores de los intereses --

del Municipio.-

Dentro del estudio histórico enfatizaremos también el análisis del Municipio en nuestro país ya dentro de la etapa independiente, así como dentro del régimen actual para verificar si ha sido reconocida o menos dentro del derecho positivo y vigente la autonomía y si en la realidad nacional existe realmente y se aplica el principio de la autonomía municipal.-

Ahora bien, el hombre es un ser pensante y por ese atributo se diferencia de los animales. Como ser pensante y al igual que los demás seres tiene necesidades, necesita comer, abrigarse, protegerse, etc. y debe solucionar esas necesidades con su propia acción, de la manera que mejor le resulte, encontrándonos así con otro atributo del hombre, su libertad; su libertad de actuar para proveer a sus necesidades. Pero si continuamos estudiando este devenir del actual humano, nos encontramos con que el empleo que el hombre tiene que hacer de su libertad, en razón de una serie de circunstancias, tiene que ser responsable, tiene que estar encaminado al bien, no solo al bien del hombre en sí, sino al bien de los demás.-

Este hombre que razona y que satisface sus necesidades por medio del uso responsable de su libertad, fruto de aquella razón, no vive solo, aislado, sino que vive asociado con otros hombres, vive en sociedad. Esta sociabilidad del hombre se da entre otras por dos razones principalmente, porque nace en el seno de una familia, de una sociedad humana, y porque tiene necesidad de los demás hombres para poder hacer su vida, ya que mientras mayores son sus necesidades, menores sus posibilidades de satisfacerlas y en consecuencia, mayor la necesidad de ayudarse de sus semejantes.-

El hombre se agrupa con otros hombres de igual-

...

les o parecidas características, o cuando se encuentran en iguales o parecidas circunstancias y el objeto de ello es la búsqueda de las satisfacciones a sus necesidades comunes; se agrupa en cuerpos u organismos intermedios entre él y el bien común y el personal, de tal manera que venimos a encontrar que el primero de estos es el Municipio que surge, creemos de una manera natural.-

El Municipio ha existido en todas las épocas y edades aún cuando su forma de organizarse haya variado, de conformidad al régimen político imperante en un momento dado, y esto es así porque la comunidad de familias que se asientan en un lugar determinado crea una serie de necesidades, que únicamente se pueden solucionar con el esfuerzo colectivo; se dice asimismo que en el Municipio se crea un espíritu de comunidad con una conciencia y sentimientos colectivos, que son los que lo mantienen vivo y le dan la fuerza necesaria para que sirva de guía a la organización.-

Jurídicamente el Municipio es una persona de Derecho Público, constituída por una comunidad de familias que viven en un territorio determinado, con el fin de alcanzar el bien común de sus miembros, de sus vecinos y que depende en cierto grado de una entidad pública superior.-

Vemos como el Municipio desde el punto de vista jurídico no es más que la comunidad revestida de personalidad jurídica, y esto es así, porque dentro de la organización estatal debe existir cierto orden, debe regularse el círculo de acción que le corresponde a los organismos que lo integran, y esta actividad únicamente le corresponde al Estado, pues es él quien goza en la actualidad de la facultad de autoorganización, y será éste, mediante la Constitución Política y leyes secundarias, quien señalará los campos de acción de cada organización.-

Por supuesto que debe existir alguna dependencia del órgano intermedio hacia el Estado y esto es así, lógicamente, puesto que de lo contrario nos encontraríamos -- con la existencia de un Estado dentro de un Estado, lo que es inconcebible.-

En el caso específico del Municipio el Estado debe reconocerle claramente sus finalidades, su campo de acción que no es más que el de satisfacer las necesidades de la localidad, así como también debe garantizar su funcionamiento en relación con él y otros organismos.-

Si el organismo social llamado Municipio ha sido reconocido legalmente por el Estado, es imprescindible establecer las relaciones que existen entre ambos y para ello es necesario recordar que fundamentalmente el Estado se organiza en cualesquiera de estas formas: centralización o descentralización. Se dice que existe la primera cuando varias competencias administrativas se reúnen en un órgano superior de la Administración que concentra las facultades de decisión, o sea que los órganos de la administración se encuentran enlazados entre sí de tal forma que todos se encuentran vinculados entre sí, por lo que se ha llamado relación de jerarquía o jerarquía administrativa, de manera tal que las decisiones del organismo superior siempre deberán ser acatadas por el inferior; y estamos frente a la descentralización administrativa cuando las competencias públicas se reparten entre varias entidades administrativas sin dependencia del poder central, gozando de personalidad jurídica propia y de un ámbito de competencia territorial o funcional también propio, o sea que el Estado lo que hace es trasladar algunas de sus funciones a otro organismo administrativo que tenga su propia existencia jurídica, sin que por ello se venga a convertir en ajeno a los fines estatales, me

diante la creación de organismos especializados, los cuales siempre estarán sujetos a la vigilancia del poder central, vigilancia que en el caso de la descentralización reviste - varios grados que varían, desde un fuerte control de parte del gobierno central hasta la transferencia total de poderes de decisión, ejerciendo en este caso un mínimo control.-

Entonces, dónde se puede ubicar el Municipio - dentro del sistema de organización del Estado?, evidentemente no puede tratarse de un organismo centralizado, sino que encaja más bien con un ente descentralizado dentro del ordenamiento jurídico del Estado. Ahora bien, recordemos que el Municipio no es una creación del Estado, y tampoco éste le - delega todas las funciones que realiza; lo que hace el Estado es reconocer la existencia del Municipio y concederle su personalidad jurídica, y esto es así porque el Municipio es anterior a él, tiene vida propia, al grado de que se dice que no puede haber Estado sin Municipio, y en cambio puede haber Municipio sin Estado, de tal manera que el Municipio como ente descentralizado del Gobierno revista sus características *sui generis*.-

Sobre este punto es interesante señalar lo que dice don Sergio Francisco de la Garza: " En sus relaciones con el Estado, éste debe guardar una actitud de reconocimiento y - respeto hacia el Municipio. No debe degradarlo, convirtiéndolo en una simple rueda de engranaje en la máquina central del Estado. Tampoco debe absorberlo. En virtud de su naturaleza de - comunidad natural, que arranca de la innata sociabilidad del - hombre, de su prioridad en el orden del tiempo y en el orden - de la razón, y sobre todo, de su prioridad en el orden del ser, el Estado debe reconocer su existencia, garantizar su funcionamiento y precisar su competencia en relación consigo mismo y -

con las otras comunidades" 1/

1/ Sergio Francisco de la Garza, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, pág.66, Editorial Jus, Mexico, 1947.-

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

Es imposible determinar con precisión el momento exacto del nacimiento del Municipio, de la misma forma que es imposible determinar el momento histórico en el cual surge el Estado, de todas formas es correcto concluir que esa institución, como todo en la vida, no surge de golpe. Va formándose a través de un proceso social muchas veces lento, hasta alcanzar en un instante dado su plena madurez, su relativa perfección. En algunas civilizaciones el proceso queda trunco, no alcanza su cúspide y podemos observar únicamente formas embrionarias del Municipio maduro pero que permite adivinar ya algunos de sus futuros rasgos.-

I GRECIA

Es en Grecia, con su sistema de ciudades - estados que encontramos los elementos constitutivos de lo que sería el municipio, los que aún en la actual época nos sirven para identificar el municipio moderno de otros entes de poder como el Estado mismo.-

La ciudad en Grecia tiene un origen natural, se forma a través de la evolución de las distintas formas de asociación humana, como son el clan y la phyles. La base de formación de dichas ciudades fueron las phyles o tribus que se organizaban políticamente en pequeños estados independientes unos de otros, generalmente se asentaban alrede-

dor o cerca de alguna formación natural como un cerro, colina, etc., que les permitiera defenderse de los ataques de otras tribus; en un principio se formó lo que se llamaba la ciudad alta, que era donde se construían los templos, los palacios de los reyes y edificios públicos, y alrededor de ésta se formaba otra ciudad integrada por las habitaciones de los campesinos y siervos, comerciantes y artesanos. La primera era la ciudad alta o polis, y la segunda era el asty, pero con el paso del tiempo, la ciudad baja comienza a extenderse hasta que llega a formar una sola con la ciudad alta, y entonces todo el conjunto es denominado polis.-

Grecia estaba dividida en varias repúblicas independientes, en las que se puede afirmar sin temor alguno que la soberanía residía en el pueblo, de tal forma que se ejercía una democracia esclavista; entre esas pequeñas repúblicas se menciona como un ejemplo la organización de Atenas. El Atica estaba formada por pequeñas comunidades o Municipios independientes, integrados éstos por tribus o phyles; la tribu estaba formada a su vez por las fratias y éstas por las familias o antiguos clanes.-

Los organismos que encontramos funcionando en esta ciudad-estado son la asamblea del pueblo o ecclesia y el senado; el organismo máximo de poder era aquella, mediante ella el pueblo ejercía el poder directamente, toda otra autoridad emanaba de ésta que era integrada por todos los ciudadanos con veinte años cumplidos. Eran ciudadanos únicamente los hijos de padre y madre ateniense. Como se trataba de un organismo tan grande, existía otro cuya función era preparar los proyectos que debía de conocer la asamblea, este fue el senado, que en un principio estuvo formado por cuatrocientos miembros. Cada tribu elegía de su seno a cien ciudadanos; con el

tiempo su número se elevó a quinientos, designándose cincuenta miembros por cada una de las diez tribus. Posteriormente, la forma de llegar a integrar el senado era mediante el sistema de sorteo y por último, bastaba llenar el requisito de la edad mínima, treinta años y sacar un haba blanca.-

Vemos como las ciudades helenas operaban a base de una comunidad que vive dentro de una misma circunscripción territorial, con el objeto de satisfacer necesidades comunes del grupo que se ha asentado en determinado lugar; comunidades que por su misma formación tienen vida independiente en relación a la ciudad-Estado. Esto viene a determinar una de las bases del funcionamiento de los municipios; asimismo podemos decir que por la forma en que se integraban los organismos de decisiones político-administrativa o sea el gobierno de la ciudad, y por ciertos mecanismos que tenían estos organismos para ejercer el gobierno de la polis, encontramos en ellos las concepciones embrionarias y primitivas de los municipios. No podemos hablar de similitud de la polis con el Municipio moderno, pues en aquella era la estructura de poder máxima del sistema político griego, mientras que el Municipio actualmente se caracteriza fundamentalmente por constituir un órgano intermedio autónomo, que presupone la existencia de otras estructuras con las que se interrelaciona.

II ROMA

Es en Roma donde encontramos ya perfectamente ubicado y definido el régimen municipal, aquí el Municipio era la ciudad principal y libre administrada con leyes propias,

...

que tenía el derecho de ciudadanía romana y que pagaba a Roma ciertos tributos, además auxiliarla con sus hombres para que sirvieran en el ejército romano; esos municipios se podían dividir en varias clases según fuera el tratamiento que se les diera en su autonomía, así tenemos que existían los municipia foederata o ciudades libres y los municipia coecrita o ciudades estipendarias, que recibían distinto tratamiento. Las primeras conservaban su organización política y administrativa independiente y se anexaban a Roma mediante un pacto, y las segundas también conservaban su organización política y administrativa, pero tenían que pagar un cánón. En ambas los ciudadanos conservaban los privilegios y derechos de los ciudadanos romanos.-

Los elementos que formaban estos Municipios eran los siguientes: a) Un territorio propio, cuestión que era de suma importancia determinar estrictamente, puesto que según las concepciones religiosas de esa época, cada ciudad tenía sus Dioses protectores y éstos no podían ser honrados más que por los ciudadanos de ese lugar, pues si una persona extraña era introducida al culto acarrearía el descontento de las divinidades; b) También es elemento integrante del municipio, una comunidad integrada por las personas nacidas en el territorio y por las que obtenían el carácter de residentes; y c) Los órganos integrantes de la administración que eran: la asamblea general del pueblo, la curia y el poder ejecutivo.-

La forma como se integraban estos órganos era la siguiente: la asamblea general del pueblo estaba formada por todos los ciudadanos municipales, siendo su función la de elegir los magistrados y la de votar las leyes locales.-

La curia estaba integrada por cien miembros -- llamados decuriones, que eran electos por cinco años, y tenían --

las siguientes funciones: políticas, como el nombramiento de magistrados; civiles, como la manumisión de los esclavos; económicas, como la recaudación de fondos y la formación del presupuesto; militares: la recluta y provisión de armas; administrativas mediante la intervención en todo lo relativo a la Policía Municipal; y judiciales.-

Por último tenemos el Poder Ejecutivo, que era un órgano de carácter responsable, integrado por los duunviri y aediles, que duraban un año en sus funciones.-

Esta fue a grandes rasgos la organización municipal de Roma, únicamente nos hace falta señalar si el Municipio romano gozó o no de autonomía, en relación con el poder central, y al respecto podemos decir que atravesó varias etapas claramente definidas: a) Durante la República, que goza de la completa autonomía, siendo ésta la época del florecimiento de las ciudades; b) Época de Adriano, en la que se nota que el gobierno central comienza a tener un poco de mayor ingerencia en el desarrollo de la vida municipal; y c) Época, hacia el fin del imperio, durante la cual es sometida a la centralización estatal, perdiendo en consecuencia, toda su autonomía.-

Sobre el punto de la autonomía del municipio romano, aparece claramente establecido que mientras existió gran libertad para el manejo de los municipios, éste se desarrolla a la perfección con el consiguiente beneficio para el Estado, y a este respecto es interesante la cita señalada por don Sergio Francisco de la Garza, en su libro "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno", cuando dice que "la primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran -

época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; - que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente".-

III EGIPTO

La civilización Egipcia directamente influenciada por su geografía, por el Nilo específicamente desde el punto de vista político produjo el despotismo de los faraones. El rey y sus principales Ministros controlaban la vida en todos sus aspectos. Pero más allá de la autoridad cen--tral aparecía la administración ejercitada provincialmente en todos los distritos en que el alto y el bajo Egipto era dividido.-

Esos distritos muy probablemente derivados de las áreas primitivas de las tribus, fueron creadas con propósitos administrativos. Y a ese nivel se organizó la ma--yor parte de la actividad gubernamental que afectaba a los egipcios. La administración de justicia, el control de los canales, la irrigación, la ejecución de trabajos locales, las actividades necesarias para la superación de las inundaciones periódicas del río, determinadas actividades militares, corrían a cargo de los funcionarios provinciales. Y aún aquí dentro --del despotismo faraónico, las instituciones provinciales gozaban de cierta autonomía.-

Más tarde durante la dominación romana, los conquistadores ofrecieron distintos tratamientos a las ciu

dades Egipcias. Alejandría por ejemplo no gozaba de ninguna autonomía, aún su petición para elegir un senado le fue denegada por Claudio allá en los años cincuenta de la era Cristiana. Sin embargo Septimio Severo estableció Senados para todas las ciudades griegas y las ciudades metropolitanas de los distintos distritos. A finales de Augusto únicamente tres ciudades griegas en Egipto tenían autonomía: Naukratis, Alejandria y Ptolemais.-

Ahora bien, cuales eran las funciones de estas ciudades autónomas: colección de impuestos, de contribuciones para la administración y en ello eran responsables -- frente a la administración central. Pero estaban autorizados para el uso de autónomas facultades para cumplir con sus tareas. Este sistema se llamaba "Liturgies" y sus titulares recibían el nombre de "Boulai". Y en tiempos de Septimio Severo se produce una reforma tendiente a acumular mayor grado de responsabilidades sobre las ciudades provinciales.-

IV ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

En muchos países Europeos la Ley fundamental precede a la formación de tipos de gobierno local que recibe el nombre de Comuna tanto en Francia como en Italia, - en los países Bajos generalmente así como en la mayoría de los países escandinavos. En Gran Bretaña y Alemania nos encontramos también con formaciones de diferentes categorías reservándose el término Municipal solamente para las llamadas corporaciones Municipales.-

En los Estados Unidos la Municipalidad -

es una unidad urbana de gobierno local, verdadera subdivisión del Estado dentro de la cual una corporación Municipal ha sido establecida para proveer al gobierno local de una población específica concentrada en una área definida. Como Municipalidad se designa una ciudad, Barrio, Villa o población excepto en los Estados de Nueva Inglaterra, Nueva York y Wisconsin donde el término de población-town- significa una subdivisión de área del condado o del Estado.-

Ahora bien, la formación de los condados en los Estados Unidos, todavía directamente observables, demuestran de que manera surgió el condado de una manera natural. A medida que las pequeñas aldeas crecían, los ciudadanos se veían en la necesidad de nombrar gobiernos locales tendientes a la obtención del bien común. Cada condado tenía sobre todo en sus inicios una gran autonomía y de acuerdo con el criterio de especialización, resultaba indispensable. Dos ciudadanos a la manera roussoeauniana se reunían en asamblea democráticas y nombraban un sheriff, un alcalde. Es aquí donde resulta relativamente fácil y concebir el Municipio como una organización correspondiente al derecho natural de ceder una parte de sus propios derechos a los gobernantes para satisfacer mejor las necesidades comunes. La formación política local no resulta de ninguna manera impostado y al menos en sus orígenes tampoco resulta un instrumento de dominación de unos hombres sobre otros hombres, sino por el contrario un vehículo obvio y necesario para guardar el orden y procurar la seguridad entre los ciudadanos.-

V ESPAÑA

Cuando los romanos invaden España trasladan

a ésta la organización romana, que describimos anteriormente; posteriormente, con la invasión de los godos el municipio conserva la organización y autonomía de que gozaba durante el imperio, y además se le añade como creación puramente germana, la asamblea de los hombres libres de cada población o distrito rural, la cual tenía funciones puramente administrativas.

Así se llega a la Edad Media, sosteniéndose por muchos tratadistas que el Municipio desaparece, pero - durante esta época encontramos que hay un conjunto de reinos, principados, países, etc. una serie de comunidades diversas, - estando entre ellas las ciudades, las cuales en gran medida - tienen su origen, en los territorios latinos, como una subsistencia del municipio romano; al grado en que ciertas localidades influye en forma determinante para la formación de la civitates, la existencia de un obispo permanente, y donde está éste hay una autoridad con funciones de protección y defensa, que asume la tutela de toda la población, y este hecho no es propio de la época feudal sino que es una supervivencia de la organización de la época romana, por supuesto que las ciudades no se mantienen inalterables, todo lo contrario hay muchas ciudades nuevas, que van surgiendo incluso en lugares donde antes no había importantes núcleos de población.-

Las ciudades tienen diferente origen, así unas surgen alrededor de los castillos, otras alrededor de los campamentos militares y otras surgen a raíz del movimiento comercial. En estas ciudades se va formando una autoridad propia de ella, el príncipe renunciaba a intervenir en los asuntos de la ciudad y delegaba su autoridad en el señor de la tierra; de esta forma se va creando un derecho propio de cada ciudad, que en un principio se basa en la costumbre y el cual existe paralelo a las cartas concedidas por el príncipe para la ciudad. Así

mismo va surgiendo una autoridad propia de la ciudad, el príncipe renunciaba a intervenir en los asuntos de la ciudad y delegaba su autoridad en el señor de la tierra, así surge lo que se conoce como tribunal municipal que tenía a su cargo el ejercicio del gobierno de la ciudad, este tribunal municipal estaba formado por regidores, generalmente en número de doce, los cuales funcionaron en su inicio bajo la tutela de un representante del príncipe. Con el paso del tiempo, la burguesía va creando a la par de éste su propio tribunal, cuyos miembros se llamaban "jurados", los cuales obtenían su poder de la población urbana, por lo que estaba obligado a ejecutar la voluntad de ésta.-

De esta manera se llega el momento en que a la comuna se le reconoce su gobierno propio ejercido por esos tribunales populares, de tal forma que se le concede su personalidad jurídica como unidad; todos los habitantes son solidarios y ellos delegan su autoridad en los miembros de los tribunales, los cuales eran sus representantes y estaban obligados a velar por los intereses de la ciudad.-

No todas las ciudades de la Edad Media se organizaron en la misma forma, pero sí guardan puntos en común como son el asentamiento de la comunidad en un territorio determinado, unidos por vínculos de vecindad y la creación de una autoridad que representaba la voluntad de los miembros de la comuna; organización que funciona en sus inicios en forma democrática, ya que las autoridades de la comuna eran los representantes de todos los habitantes y los intérpretes de su voluntad, además de que cada ciudad se llega a configurar en forma independiente en relación con otros poderes, para el caso el del príncipe.-

El tipo de gobierno comunal que se adopta en Es-

paña es el de las ciudades libres, que consistía en que cada una de ellas se organizaba su gobierno independientemente al del príncipe o señor feudal, obtenían de éste lo que se llamó "fueros" o privilegios. Durante esta etapa se comienza a observar una proliferación de las ciudades originada por diversos motivos, por ejemplo los monarcas establecían nuevas poblaciones con el objeto de detener a los árabes, y para atraer a la gente hacían uso de los fueros de fronteras, que consistían en conceder ciertas franquicias y privilegios a sus moradores.-

Las diversas clases de fueros que existían eran los llamados breves, extensos y tipos. En el fuero breve se contenían las relaciones del Municipio con los monarcas, fijando sus privilegios; el fuero extenso trataba sobre la organización y administración del Municipio. También existía lo que se llamaba "carta puebla" que era donde se fijaban los privilegios de cada nueva ciudad que se erigía.-

Lo fundamental que encontramos dentro de la organización municipal de España es la Asamblea de los hombres libres, que funcionó sin problemas de ninguna naturaleza mientras era posible practicar la democracia directa; esta asamblea de los hombres libres operaba como un concejo abierto, el cual fué sustituido posteriormente por el concejo cerrado, es decir que era integrado por personas electas en la vecindad, apareciendo ya la democracia representativa.-

Mientras los municipios estuvieron organizados en forma democrática se aseguraba en ellos la inviolabilidad de la morada, además de que se garantizaba la igualdad ante la ley; en estos municipios el carácter de vecino era superior a cualquier otra calidad, aún cuando se tratara de un noble. El pueblo podía intervenir en la toma de decisiones de carácter públi

co y la elección popular de las autoridades municipales era la base del poder municipal, y aún para el rey era imposible intervenir en estas elecciones; la buena administración de los funcionarios municipales estaba garantizada con la imposición de graves sanciones al funcionario infractor.-

En el año de 1521 se inicia en España el régimen absoluto y comienza la centralización de parte del gobierno, trayendo esto como consecuencia, que a los municipios se les van quitando poderes y es el gobierno central quien nombra sus representantes, que serán los que ejercerán el gobierno local; situación que se prolonga hasta el año de 1907 en que surge un movimiento de reforma con el objeto de lograr revivir el Municipio, y así tenemos que actualmente aparece reconocido por la ley que debe existir organización municipal, pero dado el tipo de gobierno que existe en España, ha sido imposible que en la práctica se pueda ejercer el gobierno local de conformidad con los principios de la democracia.-

VI MESOAMERICA

Desde el punto de vista de la organización política los aztecas se diferenciaron muy poco de los otros -- grupos mesoamericanos. Uno de los aspectos más importantes entre ellos fue la diferenciación de los "status". Las clases -- se distinguían entre sí por su vestido, por su dieta alimenticia, por su vivienda. Existía una pequeña gran clase, una clase media y una clase baja. Los comuneros- indios comuneros -- se vestían con telas de fibras de maguey mientras que las clases más altas usaban trajes de algodón. Los comuneros vivían -- en pequeños ranchos mientras que la clase alta ocupaba verdaderos palacios. La organización política y social de los aztecas

puede dividirse en números de niveles según su complejidad y organización. La familia nuclear, esto es la pareja y sus hijos - constituían la forma elemental de organización. La familia núcleo funcionaba para la procreación, educación de los niños, para la producción y consumo de alimentos con una definida división del trabajo entre el marido, la esposa y los hijos. En seguida, y esto era muy común, familias que formaban un conjunto: un hombre, sus hijos casados, sus hermanos casados (recuérdese que recientemente en Australia se descubrió una gran familia -- compuesta por más de quinientos miembros que vivían en una sola habitación: un gran rancho) el conjunto de familias de Moctezuma comprendía varios miles de miembros.-

Varios conjuntos de familias compuestos generalmente por varios cientos, se organizaban en un grupo corporativo relativamente complejo llamado calpulli por los aztecas y barrio por los españoles. La estructura exacta del calpulli - ha sido objeto de ardientes polémicas entre los expertos. Sin embargo puede afirmarse serenamente que consistía en una unidad física y territorial y en un grupo social organizado. Las tierras del Calpulli eran poseídas comunalmente, pero eran distribuidas entre diversos conjuntos de familias. El conjunto de familia retenía el derecho de usufructo, pero solamente el Calpulli como conjunto podía vender o alquilar las tierras. Las comunidades rurales calpulli variaban considerablemente en apariencia física. Algunas eran asentamientos aislados con núcleos estrechos rodeados de tierras agrícolas, mientras que en otros las casas se encontraban dispersas sobre la propiedad. En unos pocos casos, estaban físicamente atados a uno o más calpulli diferentes. Estas diferencias corresponden a factores ecológicos, económicos y políticos. Se encontraban asentamientos rurales dispersos sobre colinas terraceadas, en las que las casas estaban estrechamente integradas con la terraza; en el área del chinampa, cada casa -

estaba ubicada en su conjunto chinampa. Por otra parte, se encontraron calpullis nucleados y dispersos en áreas de terrenos parejos, y el tipo de barrio o vivienda colectiva era usualmente encontrado en las ciudades y poblaciones. En el último caso muchos perdieron su carácter agrícola y se convirtieron en unidades de especialización manual o en verdaderas unidades artesanales.-

El Calpulli fue una unidad de administración política dentro de la unidad referida desde aquí hacia el estado. Estaba regida por un consejo del conjunto de familias presididas por un jefe seleccionado por el mismo Consejo dentro de un linaje particular. El Calpulli funciona como unidad recolectora de impuestos, como una unidad de trabajos fatigosos y como un régimen militar.-

ESTRUCTURA DEL CALPULLI

La estructura del Calpulli presenta interrogantes. Algunas fuentes lo llaman un grupo emparentado, "un linaje" con un ancestro común, y como resultado algunos antropólogos se refieren a él como a un clan. No hay evidencia, sin embargo, ya sea de exogamia o descendencia unilineal; en verdad, los anales de matrimonios desde el período de la post-conquista muestra una fuerte tendencia a la endogamia. Existe alguna evidencia de rangos interiores y de una diferenciación significativa de "status" otra característica no perteneciente al clan. Las fuentes mencionan también subdivisiones territoriales más pequeñas a las cuales hacen referencias como barrios pequeños. Si estas son líneas descendientes, entonces el calpulli se parece bastante a un tipo de grupo análogo denominado por los antropólogos como ramage, o clan cónico. Este es un grupo con un mito de descendencia común, dividido en linajes de ancianidad y juventud, basados en la ancianidad de los

...

más viejos contra el hermano menor en el grupo genealógico. En apoyo de esta reconstrucción está la aseveración de que el dios calpulli era un ancestro deificado.-

El calpulli también funcionaba como una unidad de educación, ya que cada uno poseía una escuela para jóvenes hombres el "telpochcalli"- principalmente para mil tareas y para instrucción moral.-

Por sobre el nivel del calpulli se encontraba el estado. Con la excepción de aquellos períodos históricos en que emergieron de posiciones políticas importantes, tales como el Imperio Azteca, los estados en Meso-América, - incluyendo el Valle de México, eran pequeños justamente antes de la expansión Azteca había 50 ó 60 de dichos estados en el valle con un tamaño promedio de alrededor de 50 ó 60 millas cuadradas. En 1519, estos dominios antes independientes, tenían una población promedio de 25.000 a 30.000 habitantes. En áreas menos densamente pobladas, los territorios eran más grandes y las poblaciones menores. El tamaño variaba desde unos pocos miles hasta 100.000.-

El Estado pequeño promedio incluía un pueblo central con una población de varios miles, el resto de la población consistiendo en el calpulli rural. El pueblo central estaba dividido en WARDS que correspondían en tamaño y hasta cierto grado en estructura al calpulli rural, pero que tenían una función claramente diferente; a su vez se dividían los WARDS en barrios pequeños. A la cabeza del estado se encontraba un oficial llamado Tlatoani, o taltoque, al cual todos los jefes de HOUSEHOLDS le debían obediencia, respeto y obligaciones fiscales. La posición del tlatoani era fija dentro de un linaje dado, variando de un estado a otro.-

En algunas áreas, la sucesión pasaba de pa-

dre a hijo; en otras pasaba por una serie de hermanos y luego pasaba al hijo mayor del hermano mayor. Aún en otros Estados, el cargo era por elección; pero limitada entre hijos y hermanos del mandatario muerto. El cargo iba acompañado por todos las galas y conductas -suntuarias típica de los Estados Despóticos. El mandatario residía en un gran palacio de muchas habitaciones, hecho de ladrillos, y donde vivían un gran número de esposas, sirvientes y artesanos profesionales. En público era cargado en una silla sedan, y era tratado con un respeto exagerado por parte de sus subordinados. El Tlatoani tenía un poder considerable; nombraba todos los burócratas menores, promovía hombres para status militares mayores, organizaba campañas militares, y era quien distribuía los botines y tributos; recaudaba los impuestos por trabajos, servicios militares, y bienes por parte de quienes le daban apoyo; tenía sus propiedades privadas manejadas por sirvientes; él era la corte decisiva para la apelación en casos judiciales; y era el jefe titular del culto religioso y también del mercado del pueblo.-

Muchas de estas funciones eran delegadas en un cuerpo de administradores profesionales: sacerdotes, supervisores de los mercados, líderes militares, jueces, recaudadores de impuestos, y contadores. Los recaudadores de impuestos, o calpixque, eran administradores especialmente importantes, porque actuaban como agentes del mandatario al recaudador de bienes y servicio de los jefes de calpulli.-

La mayor parte de estos cargos eran por nombramiento y eran coleccionados de entre dos clases - el pilli y los guerreros profesionales. La sociedad estaba dividida en tres castas bien definidas. En lo más alto estaban los pilli, nobles por nacimiento y miembros de linaje real. Debajo de ellos estaban la clase mecehual, los plebeyos que constituían

la masa de población.- En la base de la estructura social se encontraban los meyeques o sirvientes, ligados a las propiedades rurales del Estado o privadas, Dentro de estas tres -- castas, podía diferenciarse un gran número de clases sociales, de acuerdo a su riqueza, ocupación y cargos políticos. El sistema azteca hacía una distinción entre los status adjudicados y los alcanzados. Mediante un sistema de promociones usualmente como premio por hazañas militares, los plebeyos eran nombrados para cargos políticos como calpixque y jueces. Muchos pilli no tenían cargos políticos y, a menos que hubieren heredado propiedades privadas, eran forzados a vivir fuera de la liberación del mandatario. Los plebeyos que hubieren capturado cuatro guerreros enemigos en combate eran promovidos al rango de tecuhtli, entraban a una de las órdenes militares, y recibían propiedades privadas con sirvientes para su mantenimiento, y actuaban como un ejército profesional élite . Los hijos tanto de los pilli como de los tecuhtli podían entrar a los colegios religiosos, o calmecac, donde podían ser entrenados como sacerdotes o administradores políticos. Los calmecac aparentemente abrían sus puertas a ciertos otros plebeyos, tales como los hijos de mercaderes y artesanos ricos e influyentes. Aparte de los guerreros-plebeyos, la clase mecehual se diferenciaban además en niveles de clase, Se mencionan ciertas ocupaciones que eran miradas con mayor prestigio que otras (mercaderes, labradores de piedras, herreros y trabajadores de pluma, y la lista probablemente incluía los escultores en piedra); y todas las ocupaciones urbanas recibían un status mayor, comparado con la agricultura rural. Debido a que las ocupaciones estaban limitadas a los miembros de los calpulli, y debido a que los calpulli eran grupos KIN, resultaba que las artesanías tendían a ser hereditarias. En los pueblos pequeños los grupos especializados en artesanías habrían tenido que estar en los barrios pequeños. En las ciudades eran definitivamente una uni-

dad más grande, pero en ninguno de los dos casos se encontraban los artesanos dentro de grupos de una comunidad colectiva hereditaria.-

El sistema de estratificación social enfatizaba el status adjudicado pero también permitía una movilidad vertical considerable. El sistema de tenencia de la tierra era un aspecto importante en el mantenimiento de ambos procesos; tal como podría esperarse en una sociedad básicamente agraria.-

No obstante que la mayor parte de la tierra era poseída en común por los calpulli, las propiedades privadas con sirvientes ayudaban a mantener el prestigio de la clase pilli, y otras propiedades similares adjudicadas a los cargos políticos; y los cargos tecuhtli liberaban a los plebeyos capaces de la necesidad de procurarse el sustento.-

El sistema de impuestos también ayudaba a mantener el sistema social. Todos los jefes de HOUSEHOLDS tenían obligación de servicio militar para los tlatoani. Para los pilli y tecuhtli, este era el único tributo requerido. Los artesanos urbanos también pagaban tributo por sus productos artesanales, pero estaban exentos de trabajos fatigosos. Esa obligación, más el pago de impuestos sobre los productos agrícolas, eran obligaciones de los labriegos rurales, y los meyeques tenían obligación de trabajo y desechos agrícolas para con su OVERLORD.-

Otros dos elementos en el sistema social azteca eran los peones y los esclavos. Los primeros eran hombres pobres que podían venderse a sí mismos o miembros de su HOUSEHOLD durante un período específico de tiempo. Sus derechos eran cuidadosamente defendidos por la Ley azteca, y no eran esclavos sino más bien como sirvientes contratados. Verdaderos esclavos sí existían, y en algunas partes de Meso-América eran

usados como trabajadores o sirvientes. Entre los aztecas, los meyeques eran su contraparte. Los esclavos eran comprados en los mercados de las tierras bajas, y usados principalmente para sacrificios humanos.-

El alto desarrollo de la especialización artesanal bastante de esta a tiempo completo- en los pueblos Aztecas ha sido ya señalada. Pero muchas comunidades rurales también tenían especialistas que solo laboraban parte del tiempo, una característica debida en parte a la heterogeneidad del ambiente de las tierras altas con su distribución de recursos - altamente localista. Los artículos extranjeros eran traídos a las tierras Aztecas mediante grandes caravanas de mercaderes profesionales llamados pochteca, quienes frecuentemente emprendían viajes que pasaban de un año de duración, Como grupo, los mercaderes gozaban de muy alto prestigio y hasta tenían sus -- propios tribunales. Se habían organizado diferentes WARDS de - mercaderes de un gran número de pueblos y ciudades de México - Central, formando una asociación comercial que tenía su centro en Tenochtitlán. Asi también, ellos organizaban y administraban los mercados de los pueblos, otro aspecto altamente desarrollado de las instituciones Aztecas. Estos mercados operaban en grandes plazas descubiertas, en los pueblos pequeños cada - quinto día, y en los pueblos grandes y ciudades diariamente, - aunque en el último caso la población en el mercado llegaba a su mayor número cada día quinto.-

Los centros y la organización política de estados grandes como el Imperio Azteca tenían un carácter fundamentalmente similares a los pequeños; pero las vastas diferencias en tamaño (Tenochtitlán, la capital Azteca, puede haber tenido 140.000-200.000 habitantes en 1519) demandaban algunos cambios. Generalmente, cuando un estado del centro de México - conquistaba otro, el gobernante del pueblo conquistador quita-

ba un tributo anual; pero se hacía un poco e sfuerzo en llevar a cabo una integración política. En el caso de los Aztecas, - esta política fue generalmente mantenida, pero muchos estados conquistados eran reemplazados por gobernadores Aztecas. Más aún, la conquista iba usualmente acompañada por un intercam-- bio de mujeres de los dos linajes gobernantes (conquistantes- y conquistados), y sucesores del trono de los estados conquis-- tados.-

Como resultado, la clase gobernante gradual-- mente tendió hacia un único grupo KIN. Debido al gran número de estados conquistados por los Aztecas (400 a 500), se vol-- vió imperativa alguna forma de un nivel intermedio de organi-- zación territorial y administrativa. Las tierras conquistadas por los Aztecas fueron agrupadas en 38 provincias. Uno de los pueblos sirvió como capital para cada provincia; y se colocó un gobernador-recaudador de impuestos para supervisar la re-- caudación, almacenamiento, y disposición del tributo. En muchas provincias, los Aztecas establecieron guarniciones. Estas con-- sistían en guerreros y sus familias traídos de todos los pue-- blos del Valle de México, y a ellos se les asignaban tierras en la provincia conquistada. Debido a que ellos se mantenían a sí mismos, ellos eran colonos así como también tropas. La planta-- ción de colonistas, combinada con factores tales como la aso-- ciación de mercadores y los matrimonios entre sí de los miem-- bros de la familia real, sugieren que la élite Azteca intenta-- ba integrar más estrechamente la población del Valle de México como una clase de nacionalidad de fondo para el imperio.-

Otras indicaciones de que los Aztecas se en-- contraban en el proceso de lograr mayor integración política - son las aseveraciones en varias relaciones donde se lee que los recaudadores de impuesto servían como corte de apelación en ca-- sos judiciales importantes, y también de que los Aztecas intro--

dujeron el culto a su dios nacional Huitzilopochtli en las provincias conquistadas.-

Tenochtitlán mismo fué una metrópoli enorme, cubriendo más de cinco millas cuadradas (13 kilómetros cuadrados). Originalmente fue localizada en dos pequeñas islas del Lago Texcoco; pero gradualmente se extendió alrededor del lago mediante un proceso, primero de construcción chinampa, luego de consolidación. Estaba conectada a la tierra firme mediante varios diques de cauce que terminaban en comunidades urbanas menores ubicadas al lado del lago. El lago alrededor de la ciudad estaba también parcialmente cubierto con chinampas con numerosos asentamientos rurales. Juntos, el complejo de asentamientos- la ciudad, las villas chinampa, los asentamientos a lo largo de la planicie en la costa del lago- debe haber parecido desde el aire como un asentamiento gigantesco. La población en 1519 estaba en las proximidades de los 400.000 habitantes, la concentración mayor y más densa en la historia de Meso América.-

La mayoría de la gente de la ciudad no era especializada en la producción de alimentos, sino que eran artesanos, mercaderes, sacerdotes, guerreros y administradores. En Tenochtitlán, como en otros pueblos largos, los calpulli - más importantes formaron asociaciones artesanales. La organización de las asociaciones era internamente compleja, un desarrollo económico relacionado con el nivel más alto de integración política y el grandemente expendido comercio y base fiscal que se derivaba del mismo. El gran mercado en el barrio - Tlatelcoco ha sido reportado por los Españoles como de 60.000 compradores y vendedores en el día principal de mercado. Los Españoles también describen el enorme tráfico por canoas sobre el lago, llevando artículos al mercado. Existe evidencia de -- que muchos cultivadores chinampa, en respuesta a la expansión

dujeron el culto a su dios nacional Huitzilopochtli en las provincias conquistadas.-

Tenochtitlán mismo fué una metrópoli enorme, cubriendo más de cinco millas cuadradas (13 kilómetros cuadrados). Originalmente fue localizada en dos pequeñas islas del Lago Texcoco; pero gradualmente se extendió alrededor del lago mediante un proceso, primero de construcción chinampa, luego de consolidación. Estaba conectada a la tierra firme mediante varios diques de cauce que terminaban en comunidades urbanas menores ubicadas al lado del lago. El lago alrededor de la ciudad estaba también parcialmente cubierto con chinampas con numerosos asentamientos rurales. Juntos, el complejo de asentamientos-- la ciudad, las villas chinampa, los asentamientos a lo largo de la planicie en la costa del lago-- debe haber parecido desde el aire como un asentamiento gigantesco. La población en 1519 estaba en las proximidades de los 400.000 habitantes, la concentración mayor y más densa en la historia de Meso América.-

La mayoría de la gente de la ciudad no era especializada en la producción de alimentos, sino que eran artesanos, mercaderes, sacerdotes, guerreros y administradores. En Tenochtitlán, como en otros pueblos largos, los calpulli más importantes formaron asociaciones artesanales. La organización de las asociaciones era internamente compleja, un desarrollo económico relacionado con el nivel más alto de integración política y el grandemente expendido comercio y base fiscal que se derivaba del mismo. El gran mercado en el barrio Tlatelcoco ha sido reportado por los Españoles como de 60.000 compradores y vendedores en el día principal de mercado. Los Españoles también describen el enorme tráfico por canoas sobre el lago, llevando artículos al mercado. Existe evidencia de -- que muchos cultivadores chinampa, en respuesta a la expansión

del mercado, cambiaron su ocupación a la de comerciantes de vegetales en vez de dedicarse a la producción de cultivos - estables.-

La capital Azteca era originalmente dos ciudades separadas: Tlatelcoco y Tenochtitlán, fusionadas en una sola mediante la conquista de Tlatelcoco. La división fue mantenida para propósitos administrativos, sin embargo, y al crecer más fue necesario dividir Tenochtitlán en cuatro grandes WARDS (confusamente llamadas también calpulli). Cada WARD contenía 12 a 15 calpulli, 50 a 60 por todos. Tlatelcoco debe haber tenido 10 a 20 calpulli, con lo que el total debió haber sido talvez 80.-

Con la base fiscal habiéndose expandido enormemente, el gobierno central se hizo internamente complejo. Los Españoles describen el palacio de Moctezuma como de 300 habitaciones agrupadas alrededor de patios. Títulos de tierra que datan de después de la conquista dan un área de 10 acres. Aparte de los apartamentos privados del rey, el palacio incluía librerías, bodegas, talleres para artesanos reales, grandes corredores para justicia y otros concilios, y oficinas para el ejército y los contadores. Las fuentes describen hasta un zoológico real y un criadero de pájaros y un número de retiros en el campo. La organización interna de los departamentos de impuesto, - militar y judicial debe haber sido muchísimo más compleja que - en los estados pequeños, pero no tenemos datos precisos.-

Dentro de la ciudad había literalmente cientos de templos y estructuras religiosas relacionadas. Había -- por lo menos dos grandes centros religiosos complejos de las - ciudades duales de Tenochtitlán, así como cada calpulli, tenía templos complejos, de tal manera que el número total debe ha-- ber sido de cientos. El gran complejo de templos de Tenochti--

....

tlán consistía de tres templos piramidales.-

Las otras culturas mesoamericanas no ofrecen - variantes fundamentales del modelo azteca. Entre ellas se des - taca nítida la civilización maya, una de las que ha producido el mayor número de polémicas en el mundo. Probablemente acá - la organización familiar tuvo una mayor importancia. En todo caso la propiedad colectiva era la columna vertebral, la es-- tructura básica de la organización social y formas políticas pueden encontrarse en las increíbles ciudades mayas.-

VII LATINOAMERICA

La institución municipal es trasladada por el conquistador español a las tierras que conquistaba, de tal - manera que en América Latina, se implanta este régimen de con-- formidad a lo establecido en España y que lamentablemente se -- trata ya como si fuera, el Municipio, un organismo centralizado del poder central, pero aún así podremos constatar cómo en de-- terminado momento el Municipio se organiza con cierta autonomía respecto al gobierno central, al grado tal que en ciertos aspecto - tos era casi imposible para la corona poder influirlo.-

Al inicio de la conquista encontramos cómo el conquistador, a medida que va sometiendo los pueblos indígen - as, sin ninguna dilación procede a nombrar las personas que iban a tener a su cargo la administración de la misma, siendo - éstas por lo general parientes o muy amigas del conquistador; - pero a medida que los pueblos van siendo sometidos a la corona y pacificándose la situación varía la forma de integrar los cabildos, de tal manera que unas veces se elegían las autoridades y otras el cargo de regidor se daba como una merced, así como -

también hubo épocas que se vendían al mejor postor.-

Sobre la forma de organización que tuvo el Municipio durante esta época, don Sergio Francisco de la Garza, - en su obra el "Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, -- 1947" , nos señala los siguientes puntos: Los municipios se - organizaban de acuerdo a la categoría de cada ciudad, distinguiéndose entre ciudad metropolitana, ciudad diocesada o sufragánea y las villas o lugares.-

La ciudad metropolitana debía tener como autoridades: Un Juez con título y nombre de adelantado, Gobernador o Alcalde Mayor, Corregidor o Alcalde Ordinario, tres Oficiales de la Real Hacienda, doce Regidores, un Procurador General, un Escribano de Consejo, dos Escribanos públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros; la ciudad diocesana o sufragánea, debía tener: ocho Regidores, y los demás oficiales perpetuos, y si era de la última; un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano del Consejo y uno público y un Mayordomo.-

De toda esta cantidad de funcionarios mencionados, los que tenían mayor importancia fueron los Regidores, -- pues entre ellos, se elegían los Alcaldes Ordinarios, el Alférez, el Alcalde Mayor, el Procurador General (que luego se convirtió en el actual Síndico) y el Escribano, que ejercían diferentes funciones municipales, siendo éstas judiciales y administrativas y consistían entre otras en la vigilancia de las obras públicas, en los mercados, de las pesas y medidas, del disfrute común de los vecinos de los pastos y montes; asimismo comprendía la elaboración de ordenanzas que eran mandadas al virrey -- para su aprobación, las cuales tenían que ceñirse a las dadas -- por el Rey.-

El régimen económico con que funcionaron éstas

municipalidades les proporcionó suficientes ingresos para tener, en este aspecto, alguna independencia; el sistema se organizó de tal manera que los vecinos no tuvieran que soportar mayores gravámenes; el Municipio tenía bienes comunes y propios, aquellos eran de uso común de los vecinos y entre ellos estaban las fuentes y plazas donde se llevaban a cabo las ferias y los mercados, los caminos donde transitaban los caballos, los montes y otros semejantes; y los bienes propios eran aquellos bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o administraban directamente por el Municipio, y el producto de estos era destinado a los gastos públicos, y solamente que esto no produjera lo suficiente era que se recurría a los arbitrios, que tenían que ser autorizados por el Rey; los arbitrios eran contribuciones o concepciones que hacía el Rey de lo que a él le tocaba de los tributos.

Durante esta etapa funcionó el Municipio como un organismo regulador de los precios de artículos de primera necesidad, como el trigo, el maíz, la cebada, con el objeto de evitar que especuladores inescrupulosos se lucraran con las necesidades de los vecinos; este control era llevado a cabo mediante dos instituciones que fueron conocidas como "posito" y "alhóndigas"; el "posito" consistía en un fondo destinado para la compra de granos durante la época en que eran más abundantes, y luego venderlos en tiempos de escasez, ya fuera para hacer llegar mayores ingresos a los fondos del cabildo o para socorrer a la necesidad pública en casos de calamidad; la "alhóndiga", consistía en que las autoridades municipales ejercían la función de vigilancia en la venta de los cereales, con el objeto de evitar la especulación y garantizar que el producto pasara directamente del productor al consumidor, y evitar así la especulación.

Todo este sistema de organización municipal que

hemos señalado y dentro del cual aparece el Municipio, gozando de cierto grado de independencia con relación a la corona se fue reduciendo a medida que ésta fue centralizando todo el poder; este sistema organizativo subsistió hasta la época de la independencia, y así encontramos que durante el año de 1820 y específicamente en la Provincia de San Salvador, comienzan a aparecer los primeros brotes de insurrección y en las elecciones de autoridades municipales que hubo ese año, el pueblo se rebela contra el poder real, ganándolas con un amplio margen y logrando llevar al ayuntamiento a las personas que estaban identificadas con el movimiento, y de esta manera garantizarse una pronta liberación; se llega a la independencia, subsistiendo el Municipio tal como estaba organizado a esa fecha, continuando en la misma forma durante los primeros años, aún cuando luego comienza a sufrir transformaciones.

VIII EL SALVADOR

En la realidad de nuestro país la vida y función de los municipios y gobiernos municipales no ha concordado con la teoría. El Municipio, al igual que los demás cuerpos intermedios, no ha tenido vida propia ni capacidad para actuar en los regímenes antidemocráticos.

La historia del Municipio en El Salvador, se ha caracterizado por la existencia de regímenes dictatoriales, impopulares y corruptos, que se han ido sucediendo unos a otros; han sido Gobiernos que han defendido un sistema individualista liberal en beneficio de una pequeña oligarquía y a costa del trabajo, ignorancia y desorganización de la gran masa popular, se han canalizado todos los esfuerzos del Gobierno únicamente a defender intereses particulares a costa de frenar el desarro-

llo de los pueblos, han impedido abierta y maliciosamente el fortalecimiento del Municipio, en su afán de impedir la organización y fortalecimiento de los sectores explotados.

A través de las diferentes Constituciones Políticas que se han tenido en el país, podemos observar la forma cómo ha ido evolucionando el régimen del gobierno local. Como principio fundamental, se ha sustentado en la mayoría de dichos cuerpos legales, el principio de la autonomía o independencia municipal; principio que también se proclamó en las Constituciones Federales de Centro América de 1898 y 1921, motivo por el cual, considero necesario incluirla en el presente trabajo, antes de pasar a estudiar las Constituciones Políticas que nos han regido.

a) CONSTITUCIONES FEDERALES DE CENTRO AMERICA

En la primera Constitución Federal que se habla sobre la autonomía municipal es en la del año de 1898, y aún cuando cronológicamente es posterior a la primera Constitución Política de El Salvador, he creído necesario hacer referencia a ella primero, por tratarse de un ámbito superior al nacional; veamos cómo se reguló el municipio en ella.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE CENTRO AMERICA"

TITULO XXII DEL MUNICIPIO

Art. 134.- El Municipio es autónomo, y será representado por municipalidades electas directamente por el pueblo

Art. 135.- Las Municipalidades en el ejercicio de sus facultades privativas serán independientes de los otros poderes, sin contrariar en ningún caso las leyes generales de

los Estados ó de la República; y serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente ante los Tribunales de Justicia.

Art. 136.- Habrá en cada departamento una Corporación denominada: "Consejo Departamental".

Art. 137.- Las legislaturas de los Estados y el Congreso Federal respectivamente reglamentarán la organización y atribuciones de las municipalidades y Consejos Departamentales, en cada uno de los Estados y en el Distrito Federal."

De la lectura de las disposiciones citadas se reconocía expresamente el principio de la autonomía municipal, así como también se ordenaba que las municipalidades debían ser electas directamente por el pueblo, o sea que lo que se pretendía era que todo el sistema de gobierno local se viera fortalecido en todos los países del área centroamericana.

El Art. 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos de Centro América de 1898 y 178 de la Constitución Política de la República de Centro América, reafirmaba el principio de la autonomía municipal, en cuanto excluía a todo otro poder estatal de intervenir en el desarrollo de la labor municipal.

Las Constituciones Políticas citadas propiciaban la formación de un sistema democrático al concebir el Municipio, no solo como instrumento de administración, sino de Gobierno local que fomentara el desarrollo de las poblaciones por sus propios medios; el gran problema para aplicar esos principios en los diferentes Estados que formaban la Federación, fue el completo desconocimiento de los gobiernos centrales sobre el derecho y ciencia de la administración municipal; lo que motivó la ausencia de legislación sobre dicha materia y en el peor de los casos se dictaban disposiciones que no eran eficaces para ayudar a la solución de los problemas locales.

La Constitución Política de la República de Centro América de 1921, en su título X, del Municipio, desarrolla exactamente los mismos principios que la Constitución antes relacionada.

b) CONSTITUCIONES POLITICAS DE EL SALVADOR
DE 1824 A 1950

A pesar de que las distintas Constituciones Políticas que han existido en El Salvador, desde la época de su independencia se pueden ubicar en la clasificación referente a la forma en que más o menos rápida se puede modificar una Constitución: como Constituciones rígidas, en nuestro corto período que viene de nuestra independencia a nuestros días, o sean 155 años, se han puesto en vigencia doce Constituciones Políticas, las más de las veces por razones transitorias estrictamente de interés política; así es el caso de nuestra Constitución Política vigente actualmente, emitida en el año de 1962, la cual es una copia fiel de la del año de 1950, únicamente con la variante contenida en el Art. 66, con el fin de facilitar el acceso al poder del que fuera miembro del Directorio Cívico Militar, Coronel Julio Adalberto Rivera.

En lo referente al tratamiento que en cada uno de los estatutos constitucionales se le ha dado a la autonomía municipal, procederé a referirme a cada uno de éstos en base al orden cronológico de vigencia que han tenido, a fin de verificar la evolución que en materia constitucional ha sufrido la autonomía municipal.

CONSTITUCION POLITICA DE 1824
CAPITULO X
DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS

Art. 69.- En cada uno habrá un jefe Político --

Intendente nombrado por el jefe Supremo, a cuyo cargo estará el gobierno político y de Hacienda del Departamento, como dispondrá la Ley.

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

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

Art. 72.- El jefe ó Intendente desempeñará iguales atribuciones en el distrito de su residencia.

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

Se conserva la regulación municipal que regía durante la dominación española, que durante los últimos años había centralizado todo el poder, y así el Alcalde, a pesar de ser electo popularmente, no era más que un funcionario subordinado al Gefe o Intendente, que era el encargado del gobierno político y de Hacienda del Departamento; de esta manera el Municipio surge a la vida jurídica del país como un organismo dependiente del poder central, circunstancia que no propicia el fortalecimiento de la vida municipal, pues no hay participación popular en el mismo, pero durante esa época nos encontramos que a pesar de la pésima legislación sobre materia municipal, el Municipio tenía mucho más ingerencia en los problemas de la comunidad que en la actualidad.

Con este régimen se llega al año de 1841, en el cual se dicta una nueva Constitución Política, en la que se varía radicalmente el régimen municipal.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1841

TITULO 14

DEL REGIMEN MUNICIPAL.

Art. 62.-La Ley demarca las poblaciones o lugares en que deba haber municipalidad. Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que están en ejercicio de los derechos de ciudadano: son sus objetos la conservación, progreso, salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios; la administración ó inversión de sus fondos; y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno; más en ningún caso le estará reunido ramo alguno de poder judicial.

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

TITULO 15

DE LOS GOBERNADORES

Art. 64.- Los departamentos se demarcarán por una ley en que deba dividirse el territorio del Salvador. En cada uno de ellos habrá un gobernador nombrado por el poder Ejecutivo á propuesta en terna de una junta departamental que se organizará conforme a la ley. Serán propietarios y mayores

de veintitres años, con vecindario de tres por lo menos en el Salvador, y naturales de Centro-América, Serán los órganos de comunicación entre el poder ejecutivo y consejos municipales y los primeros agentes del gobierno en la ejecución de las leyes y seguridad interior y exterior de cada departamento; más no se mezclarán en lo judicial ni en lo económico y administrativo de los consejos municipales. Durarán dos años en sus funciones y no podrán ser nombrados más que dos veces consecutivamente. La ley designa sus atribuciones, la manera de ejercerlas y la compensación ó sueldo que deban gozar."

El marco legal que señala la Constitución para el funcionamiento de los Municipios ha tenido una gran evolución respecto al anterior, el único punto de contacto que guardan ambos cuerpos legales no es más que el que señala que las Municipalidades se elegirían popularmente, respecto a todo lo demás varía fundamentalmente; los Municipios ya no son las oficinas dependientes de los gobernadores, sino que en forma tácita se los reconoce su existencia como entes autónomos en esta legislación se trata de conceptuarlo, de fijar sus objetos, es decir los límites dentro de lo cuales se llevará a cabo su gobierno; esta idea se termina de redondear cuando en el Art. 64 se señala que los gobernadores serán el órgano de comunicación entre el poder ejecutivo y los consejos municipales, con la prohibición expresa de que no se mezclarán en lo judicial, económico o administrativo de los consejos municipales.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1864
TITULO 14
DE LOS GOBERNADORES

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

TITULO 15
DEL GOBIERNO INTERIOR DE CADA PUEBLO.

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

En esta Constitución Política se vuelve a sustentar el principio de que los concejos municipales se elegirán popularmente, así como también se mantiene su independencia para administrar sus fondos en provecho de la comunidad.

Hay un retroceso en el reconocimiento del principio de la autonomía municipal, en cuanto en la Constitución Política que le antecede se señalaba expresamente la prohibición para el gobernador político de inmiscuirse ni en lo judicial ni en lo económico y administrativo de los concejos municipales en los casos determinados por la ley, o sea que es contradictoria pues en cuanto reconoce un derecho lo está quitando.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1871

TITULO XIV

DE LOS GOBERNADORES

Art. 73 Para ser Gobernador Propietario o suplente se requiere: ser natural o vecinos del Departamento, de honradez e instrucción notorias, tener treinta años de edad y no haber perdido los derechos de ciudadano salvadoreño dos años antes de su nombramiento.

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

TITULO XV

DEL GOBIERNO INTERIOR DE CADA PUEBLO

Art. 75.- Habrá consejos municipales en todas

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

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

La forma de elección de las municipalidades -- cambia en esta constitución, de la elección popular directa, se pasa a la elección de las autoridades municipales a través de electores designados en elección popular, lo que representa un gran retroceso, puesto que de esta manera el gobierno central lograba tener un mayor control en las municipalidades. Además de que dicha legislación es contradictoria puesto que más adelante se le reconoce la independencia al municipio respecto de cualquiera otra autoridad para administrar sus fondos, lo que no funciona correctamente si no hay verdadera autonomía y una elección de segundo grado no es una garantía de que se va a respetar dicha autonomía.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1872

TITULO VI

SECCION 9a.

GOBIERNO POLITICO DE LOS DEPARTAMENTOS

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

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

SECCION 10a

GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS

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

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

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

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

Nuevamente el régimen municipal es objeto de va
riación, se establece que el gobierno local estará a cargo de
las municipalidades electas popular y directamente por los ciu
dadanos y vecinos de cada población, estableciéndose también,
por primera vez, en forma expresa las funciones de las municipi
palidades que serían económicas y administrativas, pero nota-
mos que no se hace referencia a la autonomía municipal, limi-
tándose a señalarle sus funciones.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1880
TITULO VI
SECCION 10a
GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS.

Art. 90.- El Gobierno local de los pueblos es-
tará a cargo de las municipalidades electas popular y directa
mente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada Muni
cipalidad se comprenderá de un Alcalde, un Síndico y dos o más
Regidores en proporción a la población conforme lo determine
la ley.

Art. 91.- Los consejos municipales administra-
rán sus fondos en provecho de la comunidad, rindiendo cuenta
de su administración al Tribunal establecido por la ley

Art. 92.- Las atribuciones de las municipali
dades que serán puramente económicas y administrativas, las -
determinará la ley, lo mismo que las condiciones que deben te
ner sus miembros para ser electos.

Art. 93.- Además de las atribuciones que la ley
confiere a las municipalidades, las de cabecera de Distrito --
tienen la de conmutar conforme a la ley las penas impuestas por
faltas.

Art. 94.- Las municipalidades en ejercicio de
sus funciones son enteramente independientes; pero serán respon

sables ante la ley por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente según los casos."

El régimen municipal se mantiene igual que en las Constituciones anteriores, puesto que se mantiene la elección popular de las autoridades, señalando que sus funciones son puramente económicas y administrativas, pero en cuanto al principio de la autonomía en esta Constitución se vuelve a señalar expresamente, aunque no se usa el término autonomía, sino que se dice que las municipalidades en ejercicio de sus funciones son enteramente independientes.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1883
TITULO DUODECIMO
REGIMEN INTERIOR DE LA REPUBLICA

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

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

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

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

Art. 100.- Además de las atribuciones que la L

ley confiere á las Municipalidades, las de cabecera de Distrito, tienen la de conmutar, conforme á la ley, las penas impuestas por faltas.

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

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

Ya en esta Constitución se trata en forma más amplia la organización y función de las municipalidades, se mantiene siempre el principio de que las municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones. Este mismo articulado se ha mantenido en la Constitución de 1886, variando únicamente en su numeración y el nombre del título, pero en los conceptos fundamentales no existe ninguna modificación.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1936

TITULO X

REGIMEN DEPARTAMENTAL Y LOCAL

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

Art. 134.- Para ser Gobernador Propietario o suplente se requiere ser ciudadano salvadoreño por nacimiento,

en el ejercicio de sus derechos, sin haberlos perdido en los dos años anteriores al nombramiento, del estado seglar, mayor de treinta años de edad, y de honradez e instrucción notorias.

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

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

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

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

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

Art. 138.- La ley determinará las atribuciones de las Municipalidades, que serán puramente económicas y administrativas; también fijará las condiciones que deben tener los miembros del consejo para ser electos y el tiempo que durarán en el ejercicio de sus funciones.

Art. 139.- Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, son enteramente independientes; pero serán responsables por sus actos, ya como personas jurídicas o individualmente según los casos.

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

Art. 140.- Para llenar sus funciones, las Municipalidades tienen derecho de establecer o crear arbitrios locales, conforme a la ley. También tiene derecho a emitir

acuerdos sobre policía, higiene y educación popular.

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

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

Varía en forma sustancial la organización municipal, ya que se cambia el sistema de elección popular por el de Alcalde designado por el Ejecutivo y Consejo electo popularmente; decisión completamente negativa, ya que con ello se lograba centralizar en manos del Ejecutivo el manejo y solución de los problemas de los ciudadanos, y como consecuencia directa, esta medida llevó aparejada la disminución de la autonomía municipal; se estableció una dependencia y sometimiento total de las autoridades municipales al Gobierno central.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1945"

En realidad no se trató de una nueva Constitución, lo que sucedió es que la Asamblea Constituyente de ese año dió el Decreto No. 251 de fecha 29 de Noviembre de 1945, mediante el cual volvió a poner en vigencia la Constitución Política de 1886, con reformas a algunos de los Artículos de la misma; en lo que respecta al Gobierno local, quedó tal y como se regían en el año de 1886, o sea que volvió a garantizar la independencia municipal.

"CONSTITUCION POLITICA DE 1950"

En esta Constitución nuevamente se varía el régimen del Gobierno local, volviéndose a reconocer la autonomía municipal y la elección de las autoridades municipales en votación popular; se estableció un fuerte y adecuado sistema municipal de modo que de acuerdo con ella, en nuestro país podría instaurarse un Gobierno municipal que realmente posibilitara el logro del bien común en nuestros municipios y fuese base sólida de un sistema democrático.

De lo relatado podemos concluir con toda claridad que formas políticas pre-municipales, para-municipales o cercanas a las municipalidades se encuentran como un producto genuino del proceso social en la mayor parte de las culturas investigadas.

Los fenómenos perturbadores como conquistas, sometimientos, etc. conducen a la modificación de la forma original y al apareamiento de instituciones sofisticadas, impostadas al medio social objeto.

Ello nos permite afirmar como válidas estas dos hipótesis; el municipio en su forma natural de organización social; y el municipio desde cierto ángulo pertenece a la esfera del Derecho Natural, en cuanto es un producto claro de una especie de "Contrato Social" o al menos del ejercicio natural del hombre de asociarse dentro de formas jurídicas específicas a fin de satisfacer más fácilmente las necesidades comunes.

La conquista produjo la deformación de nuestro desarrollo social. el municipio fue construyéndose en

la colonia no como la continuación del proceso social pre-colombino sino como una impostación que el conquistador imponía. No tanto en función de los intereses del indio sino en función de los intereses de la corona primero y en seguida en función de los intereses de los terratenientes españoles criollos.

Sin embargo, la espada del conquistador se empapa siempre con la sangre del vencido. Y aún el municipio hubo de adoptar ciertas formas correspondientes a las viejas culturas. Piénsese en los barrios que jugaron un papel tan importante en la Independencia. En sus alcaldes que gozaban de cierta autonomía y eran elegidos democráticamente. En los generales y generales volcaneños verdaderos jefes de una especie de municipio rural que defendían los intereses de los indios comuneros, en las mayordomías semiurbanas que ejercitaban al menos temporalmente un poder político relativamente importante. Todavía en Izalco la mayordomía durante tres días tiene a sus órdenes la población y una serie de leyes quedan en suspenso durante ese período.

Pero formas más acabadas y complejas de la institución que estudiamos aparecen de otra forma, ya en la Carta Fundamental ya en las leyes secundarias, tal como lo veremos inmediatamente.

Por último hemos querido relatar con cierto pormenor los detalles de la civilización Azteca por considerarla el modelo más acabado que arroja mucha luz sobre nuestro pasado histórico, de la misma forma que el imperio Inca lo hace sobre el pasado cultural suramericano.

AUTONOMIA MUNICIPAL

Hemos visto en su recorrido histórico la institución político-jurídica del MUNICIPIO como una organización natural de la comunidad primaria, cronológica y sociológicamente y no como un desprendimiento del Estado, sino antes bien, como el gérmen desde el cual se desarrolló ese ente más complejo: el Estado. Es consecuente, pues, que esa organización comunitaria conservará para sí algunas características y derechos que garantizarán su subsistencia y permanencia. Entre éstos se destaca la AUTONOMIA MUNICIPAL, paralelamente es incuestionable que el Municipio se encuentra enmarcado dentro del Estado y que éste debe protegerlo y reconocer los derechos que le corresponden como entidad histórica natural y anterior a él; de tal manera que es importante determinar la ubicación que tiene dentro del Estado, y para ello es necesario hacer un breve estudio de las distintas formas de organización administrativa.

Los autores de Derecho Administrativo coinciden en señalar que son fundamentalmente dos los sistemas de organización administrativa: 1) La centralización y 2) La descentralización; veamos en rasgos generales en que consiste cada uno de ellas.

I. CENTRALIZACION ✓

Este sistema consiste en que en el Gobierno Central están concentrados todos los poderes ya sean de mando, de concepción, decisión y resolución; así se dice que hay régimen de centralización administrativa cuando los órganos se colocan uno respecto de otro en una posición de dependencia tal, que entre todos ellos hay un vínculo que parte

del órgano situado en el más alto grado de ese orden y los va uniendo hasta el órgano de más baja categoría.

El vínculo que une a los distintos órganos es el conocido como relación de jerarquía, de tal manera que hay un órgano central que es en el que se concentra todo el poder de decisión y el de mando, limitándose los órganos inferiores a obedecer y llevar a la práctica los lineamientos emanados de la autoridad superior.

Se han señalado como características de este sistema las siguientes:

1) Los órganos, servicios o instituciones extienden su competencia a todo el territorio nacional;

2) El órgano central decide en definitiva sobre todos los asuntos administrativos del territorio nacional;

3) Los órganos locales, si existen, son creación del poder central y sus funcionarios son nombrados por éste de quien dependen jerárquicamente.

Gascón y Marín cita a Posada en su obra "Tratado de Derecho Administrativo, Principios y Legislación Española", Tomo 1o., Pag. 484, quien le señala las características siguientes.

1) La administración es obra del poder central; los funcionarios, agentes subordinados de dicho poder;

2) Los centros políticos territoriales son dependencias del Estado Central,

3) El poder de éste da ley para las manifestaciones territoriales administrativas, constituidas en general, en vista de las necesidades del Estado;

4) Los funcionarios locales, o se designan por el poder central, o están bajo su inspección y dirección;

5) El Poder Central interviene en la mayor suma de servicios, ya mediante agentes subordinados, ya mediante recursos jerárquicos;

6) La administración es predominante burocrática;

7) La función administrativa se confunde con el Poder Ejecutivo."

Gabino Fraga señala como elementos que caracterizan la centralización, atendiendo a la relación de jerarquía y unidad administrativa, los siguientes:

PODER DE NOMBRAMIENTO que "Es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que los están subordinados"(1)

PODER DE MANDO que "Consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándole los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas." (2)

PODER DE VIGILANCIA que es la facultad que se "realiza por medio de actos de carácter puramente material que consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferiores." (3)

PODER DISCIPLINARIO, que es la facultad de las autoridades superiores para sancionar al subalterno que ha faltado a sus deberes.

(1) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pag. 167, 15a. Ed.
(2) Gabino Fraga, obra citada, Pag. 167 y siguientes.
(3) Gabino Fraga, obra citada, Pag. 170.

PODER DE REVISION, "es la facultad de las autoridades superiores que consiste en poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos." (1)

PODER PARA LA RESOLUCION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA, o sea que cuando entre dos o más organismos inferiores se suscite algún problema de competencia es el Poder Central quien tiene la facultad para resolver sobre el mismo.

A favor de este tipo de organización se dice que propicia la unidad y armonía en todos los órganos del Estado, permitiendo el desarrollo de un criterio uniforme de administración, haciendo más parcial la tarea administrativa y que la competencia de las autoridades y funcionarios del Estado para regir los servicios es superior a la de los organismos locales; pero la verdad es que en este sistema de organización administrativa hay gran absorción de toda la actividad administrativa por los organismos centrales del Estado, ignorándose el papel que corresponde a los organismos territoriales e institucionales; es el poder central quien decide en todos los puntos, de tal forma que a medida que crecen el número de responsabilidades se va formando un peso aplastante en todo el expediente gubernamental, volviendo todos los procedimientos más lentos, lo que origina grandes demoras que desalientan el entusiasmo de los funcionarios y de los ciudadanos, todo esto contribuye a que haya un grave desperdicio de la capacidad de los individuos importantes, que tienen que estar tomando decisiones hasta para los asuntos rutinarios; así mismo frena en gran medida el desarrollo del país, pues se desconoce la formación natural e histórica de

(1) Gabino Fraga, obra citada, pag. 172

agrupaciones locales y territoriales, precedentes al Estado, lo que contribuye a la destrucción de toda inquietud e iniciativa local o corporativa

II. DESCENTRALIZACION

En la actualidad en muchas ocasiones encontramos que las necesidades públicas requieren servicios especializados, que implican mayor técnica y mayor eficacia, así como independencia del poder central, lo que da lugar al surgimiento de organismos con personalidad propia, capacidad y competencias también propias, y sin vínculos jerárquicos con relación al poder central. Podemos definir este sistema en la siguiente forma: la realización de ciertas actividades administrativas por organismos que mantienen con la administración central una relación que no es la de jerarquía, pudiendo obedecer a varias causas, como son:

a) La necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales

b) La naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, que la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos; y

c) que la administración se descargue de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

De tal manera que tomando como base tales con

sideraciones surgen varios tipos de descentralización conocidos como a) descentralización por región, territorial o local; b) descentralización por servicio; y c) descentralización por colaboración.

Como características de este sistema se pueden señalar las siguientes:

a) personalidad jurídica especial del ente descentralizado;

b) patrimonio propio de los organismos descentralizados;

c) las personas que dirigirán el ente descentralizado algunas veces son nombrados por el poder central y otras son electos popularmente;

d) el personal de los organismos descentralizados es nombrado independientemente del poder central;

e) el ente descentralizado tiene poder de decisión sobre los asuntos que son de su competencia;

f) el poder de vigilancia del órgano central está limitado únicamente a llevar un control posterior sobre la legalidad de las actuaciones del organismo descentralizado.

Se critica este sistema de organización administrativa porque: a) el Estado gestiona por el logro del bien común y planifica acciones de tipo integral y armónicas que se les denomina de distintas formas como son proyectos de desarrollo nacional, planes anuales o quinquenales, etc. de desarrollo nacional, modelo de desarrollo, etc., y en la estructura descentralizada la elaboración de dichos proyectos se vuelve más dificultosa dado que hay que contar con diversas instancias para la implementación de decisiones; b) En un sistema descentralizado se corre el riesgo de des-

perdiciar esfuerzos y tiempo en la gestión dado que muchas veces diversos órganos se trazan las mismas metas y lógicamente en vez de aunar y coordinar esfuerzos para el logro de estas, estos son desperdiciados, por ejemplo, los servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, este ente ha tenido que destinar gran cantidad de sus recursos a la construcción y equipamiento de hospitales, cuando tal vez bastaría haber ampliado los estatales y con una inversión reducida lograr que tanto el Ministerio de Salud Pública como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social alcanzaran las metas hasta el momento logradas.

✶ Sin embargo, el sistema de descentralización permite una mejor prestación de los servicios públicos, sobre todo en la actualidad que las necesidades de la población aumentan cada día más, los problemas que plantea la descentralización en un sistema democrático donde verdaderamente se respeta no solo la voluntad popular sino las esferas de acción de las diversas instituciones y la gestión de ésta se encamine hacia metas que verdaderamente justifiquen su existencia, se diluyen ante las innegables ventajas que la experiencia de países donde verdaderamente se ha puesto en práctica la descentralización, y viene a resultar paradójico que esos Estados es donde hay mayor grado de desarrollo, y es en los países subdesarrollados donde se los tiene más temor a este tipo de organización, pues se cree que los entes descentralizados pueden debilitar la posición del gobierno central, actitud que se toma especialmente en lo que se refiere a los organismos locales.

Por otra parte, la evolución de la idea democrática de gobierno ha logrado hacer concretos conceptos generales como el de la soberanía popular en el sentido de

la PARTICIPACION del ciudadano en el ejercicio del poder. La llamada democracia participativa, en efecto, no consiste sólo en el ejercicio activo o pasivo del voto sino también en la creación de mecanismos que permitan al soberano ejercer realmente su poder. Uno de ellos, natural e históricamente primario, es la organización autónoma de la comunidad encarnada en el Municipio.

No es raro, pues, que coincidan los tratadistas de Derecho Administrativo en ubicar el Municipio como un organismo descentralizado del Estado, se trata específicamente en el ente territorial por excelencia.

El Municipio es pues, un organismo descentralizado del Estado, pero goza de características que le son propias, así tenemos que:

- 1) es una persona jurídica de Derecho Público;
- 2) está constituido por una comunidad humana, unida principalmente por vínculos de vecindad;
- 3) esa comunidad se encuentra asentada en un territorio determinado, sin éste no puede existir el Municipio;
- 4) tiene una autoridad común a todos los habitantes, la cual es electa en forma popular directa;
- 5) las autoridades municipales tienen poder de decisión sobre los asuntos de su competencia;
- 6) tiene patrimonio propio;
- 7) el poder de vigilancia del organismo central está limitado a verificar posteriormente sobre la legalidad de sus actuaciones.
- 8) las funciones que desempeña el Municipio, no son atribuciones que le delega el Estado, sino que le corresponden por derecho propio, como son la solución de pro-

blemas de la comunidad y la prestación de servicios a la misma, habrá algunas que en un momento dado le delegue el Estado pero en principio no es así.

Pero quizás el elemento más importante para diferenciarlo del resto de las entidades descentralizadas - del Estado es que el Municipio es una institución de derecho natural, surge espontáneamente de la contigüedad de las familias, por lo tanto es históricamente anterior al Estado, - por lo cual éste no lo crea sino solamente le reconoce su -- existencia.

Con base en lo anteriormente planteado vemos como el Municipio no es un ente aislado, independiente del resto de acciones y problemas nacionales, y como parte integrante de la administración pública debe participar en el -- reconocimiento y solución de los problemas de su comunidad, o sea los que le son propios, ya sean físicos, económicos, sociales, normativos, etc., el Municipio es un organismo o cuerpo intermedio importantísimo, sobre todo porque:

a) posibilita una gestión más eficaz de los servicios públicos que atañen inmediata y más directamente al pueblo, cumpliendo así su cometido de realización de la administración pública dentro del marco general del Estado;

b) hace más efectiva la verdadera democracia ya que permite a los hombres una mayor participación en la toma de decisiones que le afectan a él y al conglomerado social.

III. AUTONOMIA

Ahora bien, para el normal funcionamiento del Municipio encaminado a lograr el bien común es necesaria la existencia de una autoridad que ejerza funciones de gobierno y administración de los intereses del Municipio y que lo re-

presente y lo defiende ante otros cuerpos intermedios y ante el Estado, lo cual únicamente se logrará mediante el reconocimiento de su AUTONOMIA.

El concepto de autonomía referente al organismo municipal se ha venido usando indistintamente como si nónimo de autarquía o de self-government, razón por la cual es necesario puntualizar el significado de cada uno de ellos, según el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, AUTONOMIA es el "estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que las dictadas por él y para él"; AUTARQUIA O SELF-GOVERNMENT, de conformidad con Posada equivale "al gobierno propio de una sociedad constituida." (1)

De tal manera pues, que el concepto adecuado para el gobierno municipal es el de autarquía o self-government, conceptos que tienen tres supuestos fundamentales:

a) en el aspecto sociológico; que exista una verdadera comunidad, "un grupo social coherente, que vive vida propia, que constituye un núcleo, una síntesis de fuerzas, y el cual grupo, aunque comprendido en una formación social más amplia y condicionado por todo el sistema de relaciones que constituyen el medio social más o menos complejo, se mantiene y actúa con la energía suficiente para producirse con determinada originalidad" (2). O sea que se trate de una comunidad que sea conciente de sus problemas, de sus necesidades, que tenga finalidades propias; es decir, una sociedad con sustantividad, en cuanto ella y no otra por ella, elabora su actividad colectiva.

(1) Adolfo Posada, Tratado de Derecho Administrativo, 2a. edición, 1923, pág. 300

(2) Adolfo Posada, obra citada, pág. 33

b) en el aspecto jurídico: ese núcleo social debe tener la capacidad suficiente para tomar decisiones: - la capacidad del ente autárquico lo faculta para gobernarse a sí mismo, para regirse en la vida, en suma para determinar y definir las normas de su acción y apreciar y garantizar la fuerza obligatoria de las normas en su aplicación práctica.

c) en el aspecto político; tiene relación -- con el concepto de soberanía, entendida ésta como la facultad de gobernarse a sí mismo o imponer su voluntad, o sea el poder efectivo de autodeterminarse en la esfera propia, o sea en aquella relativa siempre, en que el núcleo se mueve con libertad e independencia, dei, esto es, por obra de sus fuerzas naturales.

Un verdadero gobierno autónomo, autárquico o de self-government, del municipio tiene plena realización únicamente cuando se dan todos en sus aspectos que comprenden los siguientes puntos:

a) la libre elección de sus autoridades por la población del Municipio y esto tiene que ser así porque nada desvirtúa más el sistema de autonomía o autarquía que funcionarios ajenos a toda la problemática de la ciudad, - además de que el funcionario electo libremente por el pueblo es indiscutiblemente el que goza del apoyo de éste para llevar a cabo su gobierno.

b) la administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central, que implica que serán las autoridades locales las que con base a las distintas necesidades de su comunidad y ponderando las que considere -- prioritarias, busque por sí mismo las soluciones convenientes.

c) la anterior facultad está íntimamente ligada con la capacidad de manejar su patrimonio sin intervenciones de ninguna naturaleza, lo que comprende una serie de actuaciones como serían la elaboración de su sistema tributario, de su presupuesto, así como toda una serie de operaciones financieras.

d) la capacidad para crear preceptos de derecho objetivo, como es la elaboración de Ordenanzas y Reglamentos, los cuales deben ir orientados a solucionar propios de la comunidad, como por ejemplo el ornato de la misma; aún cuando en algunos países se ha ampliado esta facultad hasta el grado de permitir a cada municipio el darse sus propias normas de gobierno, el cual es conocido como el sistema de Carta Municipal.

e) capacidad para llevar adelante empresas típicamente municipales.

Es obvio que todas esas facultades, para garantizar la propia existencia del Estado deben estar reconocidas, necesariamente existe un control estatal sobre las actuaciones de las autoridades municipales, pero únicamente para verificar si el acto realizado se ajusta a las normas legales, nunca para calificar a priori su realización, si es procedente o no, lo que viene a constituir un equilibrio muy delicado, y es el principal problema de las municipalidades ya que generalmente los gobiernos centrales tienden a centralizar y tratar de tener subordinadas a las Municipalidades.-

ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO

De acuerdo con estos principios doctrinarios que informan la autonomía municipal que consagra nuestra Constitución Política, nuestro Municipio está organizado para funcionar autónomamente. Sin embargo, como veremos adelante, el despliegue de las leyes secundarias no solo no se ha atendido al espíritu y al texto constitucional, sino que ha violado formal y materialmente la Constitución y ha vuelto en la práctica inoperante la autonomía municipal.-

I. SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

El sistema de gobierno municipal que se tiene en nuestro país es el de Concejo Municipal y Alcalde, los cuales son electos en forma popular directa, todo ello de conformidad con los Artículos 31 y 103 Cn., 1 Ley del Ramo Municipal y 2 Ley Electoral.-

Este sistema es el que impera en la mayoría de nuestros países latinoamericanos, el Concejo tiene a su cargo la función legislativa y el Alcalde la función ejecutiva.-

II. AUTORIDADES MUNICIPALES Y FUNCIONES

De conformidad con el Art.1 y 13 de la -- Ley del Ramo Municipal y 103 Cn., las autoridades municipales son un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores en número proporcional a la población, los cuales son electos directamente por el pueblo, por un período de dos años pudien-

do ser reelectos.-

La Municipalidad ya constituida debe proceder al nombramiento de un Secretario que autorice sus actos y los del Alcalde, el cual debe reunir los requisitos de ley.-

A) EL ALCALDE es la autoridad que tiene a su cargo la ejecución de las obras que realice la Municipalidad, o sea que se trata de un organismo ejecutivo que goza de cierto grado de control sobre la toma de decisiones, que lleva a cabo una dirección política vigorosa tanto entre la comunidad como dentro de la administración pública municipal, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- 1) Hacer efectivo el pago de todas las rentas del municipio;
- 2) Llevar el registro civil de las personas vecinas de su circunscripción territorial;
- 3) Calificar los establecimientos sujetos a contribución municipal;
- 4) Extender solvencias municipales;
- 5) Dar constancia escrita por todo impuesto o contribución municipal que se pague en la Alcaldía;
- 6) Convocar a los miembros del Concejo, para las sesiones ordinarias o extraordinarias, por lo menos con un día de anticipación;
- 7) Presidir las sesiones y dar cuenta de todos los asuntos que competan a la municipalidad;
- 8) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del concejo;
- 9) Cuidar de la Policía y disponer de las rondas nocturnas de la población por medio de los Regidores, -

Síndicos, Auxiliares y fuerza urbana;

10) Vigilar las reuniones, funciones y diversiones públicas, presidiéndolas o haciéndoles presidir por sus agentes y guardar el orden en ellas;

11) Dictar las providencias necesarias y resolver por sí sobre todos los asuntos de interés público que corresponda a la Municipalidad;

12) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones sobre policía, obras de beneficencia y las que demás leyes vigentes les encomiende;

13) Nombrar los empleados de las distintas dependencias municipales y concederles licencia, de acuerdo con los Jefes de los distintos Departamentos;

14) Conceder licencias para efectuar -- construcciones;

15) Extender títulos de propiedad según la Ley sobre títulos de predios urbanos;

16) Garantizar la propiedad mediante el lanzamiento de intrusos, usurpadores y arrendatarios de conformidad con lo establecido en la Ley Agraria;

17) Extender títulos de terrenos que fueron ejidales, comunales o baldíos de acuerdo con lo establecido por la Ley Agraria. 1/

1/ Arts. 50 No. 2, 52, 84, 100 sección 4a., 102, 148 y 63 No. 3 Ley del Ramo Municipal; Art. 12 Reglamento de Ornato y Construcciones Para la Ciudad de San Salvador; Arts. 38 y sigs. y 101 y sigs. Ley Agraria.

B) EL SINDICO es el que tiene a su cargo la representación legal de la Municipalidad y sus funciones son las siguientes:

1) Representar y defender en juicio a la Municipalidad, interviniendo en los juicios de resultas que interesen a la Corporación;

2) Ejecutar a toda clase de deudores morosos de contribuciones y rentas municipales, en la forma y modo correspondiente;

3) Solicitar la venta de los inmuebles que la Corporación determine enajenar, debiendo asistir al acto de remate;

4) Cuidar de que los contratos que celebre la Municipalidad se ajusten a las prescripciones legales;

5) Examinar y fiscalizar las cuentas municipales;

6) Fiscalizar la conducta de los empleados y poner en conocimiento de la Municipalidad o Alcalde de las faltas que notare;

7) Dar su dictamen de palabra o por escrito en todos los negocios en que la Municipalidad lo exigiere.

8) Concurrir a las sesiones con voz y voto;

9) Cuidar de que se cumpla con la Ley reclamando ante la Municipalidad de cualquier infracción. 1/

1/ Art.155 Ley del Ramo Municipal.

C) EL CONCEJO MUNICIPAL está formado por todos los REGIDORES y es el órgano que tiene a su cargo en virtud del gobierno local que ejercen la administración y economía de los pueblos, de tal manera que sus funciones son las siguientes:

1) Cumplir y hacer que se cumpla con la Ley del Ramo Municipal;

2) Ejercer por sí, por medio de sus miembros y agentes de la policía la seguridad urbana, conservando el orden y tranquilidad interior de sus respectivas poblaciones, protegiendo a las personas y bienes de sus vecinos, evitando la comisión de delitos y persiguiendo a los delincuentes, así como a los infractores de los Reglamentos de Policía;

3) Ejercer la policía de salubridad y ornato, dictando las disposiciones necesarias para la higiene pública y para la conservación y reparación de los edificios y otras propiedades de la localidad;

4) Ejercer por medio de sus agentes especiales, la policía rural de seguridad y utilidad de su respectiva demarcación;

5) Cumplir las órdenes que recibiere de la Dirección General de Estadística en lo relativo a ese ramo;

6) Abrir y conservar los caminos municipales o vecinales de utilidad pública;

7) Velar en los mercados sobre la exactitud de las pesas, monedas, medidas y buen estado de los artículos que se expendan;

8) Formar el registro de ciudadanos de sus respectivos pueblos;

9) Fomentar los establecimientos e institutos destinados a la mejora de las costumbres y moralidad pública, y los trabajos dirigidos a ese fin;

10) Proveer a la seguridad del tránsito por las calles, plazas, puentes, etc.;

11) Presentar al fin de cada año una memoria de sus actos;

12) Entregar al fin de su período por inventario los muebles y enseres pertenecientes a la Municipalidad, a las autoridades de la entrante;

13) Hacer el repartimiento de los ingresos municipales, como es:

a) Formar del primero al cinco de enero el Presupuesto del producto de cada uno de los ramos que forman sus rentas durante el año;

b) Acordar la creación de los empleados necesarios para los servicios que está encargada y fijarles las dotaciones;

c) Acordar las obras públicas que hayan de construirse con fondos municipales y aprobar los planos y presupuestos de ellos;

14) Nombrar al Secretario, Tesorero y Jefes de las diversas secciones o departamentos y dependencias municipales, concederles licencia y renovarlos;

15) Dictar acuerdos sobre los negocios particulares de su competencia;

16) Expedir reglamentos locales de conformidad con las leyes y conminar su cumplimiento con multa hasta de Cincuenta Colones;

17) Imponer multas a sus miembros y empleados por faltas en el ejercicio de sus funciones;

18) Conceder licencia a sus miembros hasta por cuatro meses dentro de un año;

19) Acordar las obras públicas que hayan de construirse con fondos municipales y aprobar los planos y presupuestos de ellos;

20) Reglamentar la caza y la pesca;

21) Reprimir por todos los medios posibles el vicio de la prostitución;

22) 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;

23) Determinar la tarifa de las cantidades que hayan de exigirse por el uso de los bienes o propiedades municipales destinados a un uso público;

24) Establecer las reglas a que deba sujetarse la percepción y el cobro de las contribuciones destinadas a los gastos municipales cuando por alguna ley o reglamento especial no esté prescrita la forma en que debe verificarse;

25) Atender con los fondos municipales las necesidades de la salubridad, seguridad, orden público, ornato, etc., de la localidad y a su adelantamiento y mejora;

26) Suscribir con compañías salvadoreñas seguros colectivos a favor de los empleados municipales a su servicio;

27) Acordar suscripciones voluntarias para la realización de obras de interés común o de necesidad pública, siempre que los fondos municipales no sean suficientes para - sufragar los gastos, determinando el máximo de la suscrip--- ción total;

28) Elaborar las tarifas de arbitrios de su localidad para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa;

29) Contactar empréstitos voluntarios para obras de seguridad, salubridad, etc.;

30) Conceder plazos hasta de dos años, para pagar por cuotas mensuales escalonadas, las deudas a su favor provenientes de impuestos, tasas, derechos, multas y demás -- contribuciones municipales;

31) Nombrar, cuando lo considere conveniente, un apoderado general o especial;

32) Suspender provisionalmente a cualquiera de sus miembros que en el ejercicio de sus funciones o cumplimiento de una comisión cometa algún delito o falta grave, debiendo dar cuenta a la autoridad correspondiente para su juzgamiento. 1/

1/ Arts.50, 63, 85, 86, 88, 99 inc.3, 167 y 171 Ley del Ramo Municipal y Art.105 Cn.-

REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL SALVADOR

I CONSTITUCION POLITICA DE 1962.

Esta Constitución respecto al régimen municipal no tuvo ninguna variante en relación con la Constitución Política de 1950, pues el objeto de promulgar esta Constitución fue simplemente lograr que el Coronel Rivera pudiera llegar a Presidente de la República, dice así el cuerpo legal de la misma:

" TITULO VI
REGIMEN ADMINISTRATIVO
CAPITULO I
GOBIERNO LOCAL

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

Es preciso establecer qué es un Gobernador, actualmente, ni la Constitución Política, ni la Ley Unica del Régimen Político nos dicen qué es un Gobernador, para poder establecerlo es necesario remitirnos a las Constituciones anteriores en las que sí se establecía en forma expresa; recordemos que a través de los distintos cuerpos legales citados se decía que el Gobernador sería el órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y las Municipalidades, y es lógico que así sea

puesto que el hecho de que el Municipio sea un ente autónomo local no significa que no deba coordinarse con otros organismos o instituciones, y para ello es necesario que exista un canal que posibilite la información entre el gobierno central y el local; lo que sucede en la actualidad es que los Gobernadores Departamentales han quedado sin mayores funciones, muchas de las disposiciones de la Ley Unica del Régimen Político que es el cuerpo legal que regula ese ámbito, han quedado derogadas por la Constitución Política que nos rige; en realidad los gobernadores no tienen actualmente ninguna función y han quedado únicamente como canales de información y actuación política partidista eleccionaria teniendo además funciones de tribunales de segunda instancia en los aspectos contencioso administrativos y como autorizadores a priori de la administración municipal, funciones a todas luces inconstitucionales ya que se pasa sobre el mandato constitucional de que las municipalidades son autónomas, lo que fácilmente comprobamos de la simple lectura del Art.32 de la Ley Unica del Régimen Político, que dice así:

Art.32.- Son atribuciones de los Gobernadores en su respectivo Departamento:

1a.- Circular y hacer ejecutar las leyes y resoluciones del Poder Legislativo que se inserten en el periódico oficial;

2a.- Publicar, circular y hacer que se ejecuten los reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobierno, a más tardar dentro de diez días contados desde el de su recibo, salvo aquellos que se dicten con calidad de ser cumplidos inmediatamente;

3a.- Consultar al Gobierno sobre la inteligencia de las disposiciones referidas, y hacerle presen

tes las dificultades que ofrezca su ejecución;

4a.- Mantener el orden y tranquilidad pública, pudiendo al efecto ordenar la detención de cualquier delincuente, conformándose a las prescripciones del Código de Instrucción Criminal;

5a.- Pedir el auxilio de la fuerza armada a los Comandantes o jefes militares y el de las demás autoridades para hacer cumplir todas las disposiciones de su competencia, pudiendo hacer uso de las armas en el caso de resistencia o ataque a mano armada;

6a.- Publicar los bandos de buen gobierno que sean necesarios para el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes, no debiendo exceder las correcciones que en ellos establezcan a las que prescribe el Libro 3o. del Código Penal, y dando cuenta inmediatamente al Ejecutivo así de los mismos bandos como de las incidencias que ocurran y medidas que adoptaren;

7a.- Proponer al Gobierno todo lo que pueda contribuir al adelanto y desarrollo intelectual y moral del Departamento y al fomento de sus intereses materiales, en cuanto no alcancen sus facultades;

8a.- Proteger la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, haciendo perseguir a los malhechores velando especialmente sobre el cumplimiento de las leyes de Policía, cuidando de que los Alcaldes y Regidores practiquen rondas frecuentes en las poblaciones y demás lugares de su comprensión, procurando la seguridad de los caminos, mesones y posadas públicas, haciendo vigilar toda clase de reuniones lícitas y mandando disolver las que fueren ilícitas conforme el Código Penal;

9a.- Ejercer una inspección inmediata en los establecimientos de beneficencia y de enseñanza que sean costeados por la hacienda pública, o por los fondos municipales, y en los de reclusión o corrección penal, visitándolos con la frecuencia debida a fin de informar al Poder Ejecutivo sobre los defectos e irregularidades que notaren;

10a.- Presidir las Juntas de Educación Pública Primaria y cumplir con las demás obligaciones que les impongan las leyes y reglamentos respectivos;

11a.- Cumplir y hacer cumplir a las autoridades de su dependencia las disposiciones emanadas de la Dirección General de Estadística;

12a.- Procurar la construcción y sostenimientos de las obras públicas, ejerciendo inspección sobre ellas, a falta de un empleado especial, y procurar que se respeten y conserven en el uso a que están destinados, los bienes fiscales y nacionales de uso público;

13a.- Vigilar constantemente a las Municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, pudiendo hacerles las indicaciones que estimen convenientes sin atacar la independencia que garantiza la Constitución;

14a.- Poder multar a las Municipalidades, Alcaldes y funcionarios subalternos, hasta con cincuenta pesos por infracción de las leyes o por no cumplir los deberes que éstas les impongan, caso de que estos hechos no constituyan delito o falta especialmente penados;

15a.- Poder también multar hasta con veinticinco pesos a los Alcaldes y funcionarios subalternos que no cumplieren con las órdenes que les comuniquen;

16a.- Cuidar que las Juntas de Higiene y Salubridad Pública cumplan con los deberes que les imponen los reglamentos especiales e informar al Poder Ejecutivo sobre las necesidades que tengan los pueblos en caso de epidemia, para la provisión de médicos y medicinas;

17a.- Recibir a los miembros de los Concejos Municipales electos de conformidad a la Ley Electoral, la protesta constitucional dentro de los ocho días antes de tomar posesión de sus cargos;

Los miembros de los Concejos Municipales que no pudieren rendir la protesta en la época señalada en el inciso anterior, por encontrarse imposibilitados por enfermedad u otro motivo justificado, deberán hacerlo dentro del plazo prudencial que le señale el Gobernador respectivo.

18a.- Dirigir al Gobierno con el informe correspondiente, cuantas representaciones se hagan por las corporaciones, funcionarios y habitantes del Departamento, sin dejar de darlos curso bajo ningún pretexto;

19a.- Ejercer en los ramos militar y de hacienda las facultades que las leyes y reglamentos les confieren;

20a.- Prestar a los funcionarios del orden judicial el auxiliar que necesitaren para la ejecución de sus providencias, y dar cuenta al Poder Ejecutivo de las faltas que notaren en la administración de justicia, sin intervenir en ella;

21a.- Presidir las sesiones de las Municipalidades en cualquier pueblo donde se hallaren, cuando sean invitados por aquellos, no votando sino en caso de em-

pato;

22a.- Fomentar el establecimiento de asociaciones para el progreso de la ciencia, de la agricultura, de las artes y del comercio y darles las noticias que necesitaren;

23a.- Calificar el disenso de las personas que deben dar el consentimiento que, para contraer matrimonio necesitan los mayores de dieciocho años y menos de veintiuno, ateniéndose a lo dispuesto en los Códigos Civil de Procedimientos;

24a.- Auxiliar a los administradores de correos para que se establezca el mejor servicio de los correos y postas;

25a.- Velar cuidadosamente sobre todos los ramos de la Administración Pública dando cuenta al Poder Ejecutivo de cuanto consideren digno de su atención debiendo al efecto dedicarse con particular esmero a conocer el clima, la situación de los pueblos, su salubridad, las costumbres de sus habitantes, sus vicios, sus preocupaciones y todo lo demás que pueda conducirlos a fomentar ideas exactas de lo que convenga y de lo que sea perjudicial;

26a.- Conocer de las excusas e incapacidades para los cargos Concejiles en la forma establecida;

27a.- Presidir las fiestas cívicas cuando no concurren las autoridades Supremas de la República;

En las ciudades de Santa Ana, San Miguel y Cojutepeque, darán preferencia a los Magistrados que componen las Cámaras de 2a. Instancia;

28a.- Elevar con informe por conducto del Poder Ejecutivo los proyectos de arbitrios que las Municipalidades sometan a la aprobación de la Asamblea Nacional;

29a.- Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de las Municipalidades y los Alcaldes.

En este caso los que se creyeren agraviados interpondrán la apelación ante el funcionario o funcionarios que hubieren dictado la providencia, dentro del término señalado en el artículo 27 para ante el Gobernador respectivo.-

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

30a.- Conocer de las quejas que contra los Alcaldes y Regidores ocurran, por faltas en el ejercicio de sus funciones oyendo por tres días al funcionario acusado, recibiendo dentro de ocho días las pruebas de una y otra parte y resolviendo dentro de los tres días subsiguientes, absolviendo al acusado o multándolo hasta en cantidad de cincuenta pesos, atendida la calidad de la falta y posibilidad pecuniaria del funcionario multado;

Dichas quejas deberán interponerse dentro de ocho días de cometida la falta, pasados los cuales no serán admitidas;

31a.- Instruir el sumario correspondiente por los delitos así comunes como oficiales cometidos por los funcionarios expresados en el número anterior, decretando la suspensión si de las diligencias resultare comprobado plenamente el cuerpo del delito y semiplenam-

te a lo menos la culpabilidad del procesado, y poniendo a éste a disposición del Juez de la Instancia competente - si el delito fuere común, o de la Cámara de 2a. Instancia si fuere oficial.

Cuando el delito hubiere sido cometido en el ejercicio de las funciones judiciales que las leyes le -- confieren, corresponde a la Corte Suprema de Justicia declarar si hay o no lugar a formación de causa.

La resolución del Gobernador en su caso, de be darse previa consulta de Abogado, si él no lo fuere;

32a.- Visitar los pueblos de sus Departamentos dos veces en el año por lo menos sin gravarlos, dirigiendo su atención a todos los objetos que comprende el Gobierno económico y administrativo de los mismos. Corregirán por sí mismos cualquier abuso que noten, dando cuenta al Gobierno de lo que no pudieron remediar y remitiéndole un informe detallado sobre todo lo que ha sido objeto de la visita.

El Gobierno asignará anualmente a cada Gobernador, la cantidad que debe suministrársele para gastos de visita;

33a.- Informar al Gobierno cada cuatro meses de cuanto hubieren practicado en el ejercicio de sus -- funciones. Estos informes se publicarán en el periódico oficial;

34a.- Ejercer la dirección administrativa -- de los caminos, calzadas y puentes públicos conforme a la Ley de la materia;

35a.- Autorizar el contrato de matrimonio -- civil y cumplir las demás obligaciones que les señala la --

respectiva Ley reglamentaria;

36a.- Prestar a la Agricultura el apoyo y la protección necesaria para su ensanche, ateniéndose a las disposiciones del Código de Agricultura y a los Reglamentos que emita el Poder Ejecutivo;

37a.- Calificar la necesidad de construir cloacas y aceras en las poblaciones por razón de higiene u ornato y comunicarlo a la Municipalidad respectiva para su debido cumplimiento; y

38a.- Dar debido cumplimiento a las misiones que el Ministerio de Industria y Comercio crea conveniente encomendárles, para lo cual recibirán de ese Despacho las respectivas instrucciones; y a él dirigirán también, sin intermediación ninguna, las contestaciones y datos o informaciones referentes a ambos Ramos, que hubieren de comunicarle."

Como vemos casi todas esas atribuciones han ido siendo absorbidas por diversas dependencias del Gobierno Central, por ejemplo el Departamento de Publicaciones del Ministerio de Justicia, por los distintos cuerpos de seguridad, el Ministerio de Educación, Poder Judicial, etc., quedando como decimos arriba, sin mayores funciones que ejercer, desvirtuándose así su finalidad cual es la de servir como órgano político del Ejecutivo en cada Departamento, o sea que a través de ellos el Gobierno Central debería de establecer sus políticas a seguir en determinados asuntos y a través de ellos establecer contacto con los Alcaldes para coordinar la acción a seguir, el Gobierno Central no debe imponer su criterio a los Alcaldes, pues se extralimita en sus funciones, sino que debe llevar a cabo pláticas para obtener un acuerdo sobre --

las acciones a tomar, pero lo que sucede actualmente es que esas actividades han sido suplidas por organismos del Gobierno Central.-

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

Este artículo se refiere específicamente a las -
cualidades que se requieren para ser Gobernador.-

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

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

Dice esta disposición "Para el Gobierno Local los Departamentos se dividen en Municipios. ..."; Gobernar es -
dirigir; tomar decisiones en vista de casos concretos para poner en marcha un organismo, o sea que cuando se habla de un gobierno implica la toma de decisiones; y local nos da la idea de un área determinada de una extensión territorial

restringida; así debemos entender por Gobierno Local todos los actos realizados por un ente, en este caso el Municipio, para resolver los problemas de una extensión territorial determinada, lo que lleve implícita la idea de tomar decisiones administrativas y políticas.-

Este artículo tiene mucha importancia, además de encomendarle el Gobierno Local a los Municipios, establece la forma de designación de las autoridades municipales, que es la elección popular directa y ello tiene que ser así ya que las autoridades que van a tener a su cargo el manejo del Municipio deben ser verdaderos intérpretes de la voluntad popular y para que ello suceda debe existir un vínculo entre el pueblo detentador de la soberanía y las autoridades municipales, sin intervención de autoridades ni institución alguna. El sistema de la elección directa crea para la autoridad una auténtica independencia, ello constituye la base de la autonomía política.-

Desgraciadamente los diferentes gobiernos - centrales que hemos tenido han tratado por todos los medios a su alcance, de obstruir la vía electoral y como consecuencia de ello se ha frenado el desarrollo democrático del pueblo; los Gobiernos Centrales se han caracterizado por una - posición antidemocrática y por supuesto que se han mostrado refractarios a todo intento de asociación autónoma de la comunidad, porque temen la reacción de ella, que unida analiza sus problemas y las condiciones de vida que los toca vivir, y por supuesto que si esto sucede esos hombres organizados y concientes de sus necesidades no permitirán ni aceptarán ser gobernados por elementos incapaces y mediocres.-

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

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

Se reconoce la autonomía económica de la Municipalidad cuando garantiza la libre administración de los recursos municipales y prohíbe la centralización de los mismos, impidiendo así que sobre tales recursos tenga acción ninguna otra autoridad que no sea la Municipalidad, así como también que tales recursos únicamente pueden ser utilizados para fines específicos del Municipio de que se trata.-

También establece la obligación de parte de las Municipalidades de dar cuenta circunstanciada y documentada de su administración al tribunal competente que es la Corte de Cuentas de la República, pero ésta debe de ejercer su función a posteriori, y nunca debe de llegar al extremo de convertirse en un censor arbitrario de la función municipal, pues ello es un irrespeto hacia la autonomía municipal.-

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

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

Elaborarán sus Tarifas de Arbitrios para - proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa, la cual - podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias."

Este artículo es importantísimo, pues en él podemos encontrar casi todo el fundamento de la acción municipal; veamos el inciso primero, qué quiere decir eso de funciones económicas y administrativas? Querrá decir la Ley que lo único que tiene que hacer la Municipalidad es tomar el dinero que ingresa proveniente de los arbitrios e invertirlo en los gastos de los servicios que le están encomendados y que ahí termina toda su actividad? Los que ignoran toda la importancia del Municipio para el desarrollo de un país, los que desconocen su origen natural y anterior al Estado apoyan esa idea, pero la verdad es que el Municipio no es sólo el administrador de los dineros de la comunidad, también tiene otras actividades; recordemos que en el Art.103 Cn., se le encomienda el gobierno local y que éste implica la toma de decisiones políticas, porque cuando la Municipalidad trata de resolver un problema de la comunidad como por ejemplo, cuando se constata, que en los cines y -- en funciones aptas para todo público se dan avances de películas prohibidas para menores y se dá una Ordenanza Municipal para prohibir tal hecho y sancionar al infractor, no se está administrando, ese es un acto de gobierno, lo mismo es cuando se regula el estacionamiento de vehículos mediante -- parquímetros, o cuando se trata de mejorar el aspecto de la ciudad ordenando que se cerquen y limpien los predios baldíos, que se arreglen las aceras, que los rótulos comerciales sean estéticos, etc.-

Entiendo que cuando se habló, en este artículo, de funciones económicas se quiso propiciar la actua--

ción de la Municipalidad como promotora de negocios propiamente municipales, no se puede tratar de la administración de sus recursos en provecho de la comunidad puesto que ello ya se encuentra señalado en el Art.104 Cn., y sería una redundancia volver a señalar lo mismo.-

Esa actividad de promotor de negocios es una de las consecuencias de la autonomía, esa es una forma de lograr que los municipios obtengan más ingresos y como consecuencia, no tendrían necesidad de recurrir a subsidios o préstamos que no sirven más que para disminuir la autonomía municipal, pues traen consigo una mayor ingerencia del poder central; además hay una serie de empresas en que sólo la Municipalidad se puede interesar por ejemplo, todos sabemos los problemas que tienen las Alcaldías en lo referente al aseo de las ciudades y que una de las formas de solucionarlos es que los usuarios del servicio de aseo empaqueten la basura y para lograrlo la Alcaldía Municipal puede vender las bolsas para recolectar la basura, obteniendo un pequeño margen de ganancia, que se traduciría en más y mejores servicios para la ciudad; y ésta es una empresa en la que únicamente puede estar interesada la Municipalidad; como este caso podrían tomarse muchos otros, por ejemplo los cementerios, por eso creo y sostengo que cuando en la Constitución se habló de funciones económicas se hizo en el sentido anotado o sea el del Municipio gestor de negocios.-

Las funciones administrativas del Municipio, no son exclusivamente aquellas que llevan a la gestión económica de los fondos municipales, pues para ello para qué establecer la elección popular de las municipalidades, entonces bastaría y sobraría con cualquier funcionario del gobierno central.-

La palabra administrar significa servir a alguien, prestar servicios para un fin y en el caso de los municipios es nada menos que para procurar el bien común de los miembros integrantes del municipio, es administrar la ciudad, así el municipio es el encargado de prestar el servicio de aseo, del alumbrado de la ciudad, de la organización y funcionamiento de los mercados, del funcionamiento de los cementerios, del Registro Civil, de los Parques y Jardines de la ciudad, etc., todas ellas son actividades que superan la esfera privada y que por el mismo origen del municipio a él le corresponden y le han correspondido siempre; pero la actividad del municipio no se circunscribe únicamente a la prestación de servicios, implica también una serie de decisiones políticas, que ya hemos señalado, tomemos como ejemplo el Municipio de San Salvador y nos encontramos con que la ciudad enfrenta graves problemas a nivel de los sectores populares como son los de vivienda, lotificaciones ilegales, migración interna, recreación de los ciudadanos, etc., qué actitud va a tomar la Municipalidad ante ello? Necesariamente tiene que ser la Alcaldía Municipal la que contribuya a resolver estos problemas pues son actuaciones que le corresponden en virtud del gobierno local que ejerce, y la decisión que tome no es un acto administrativo simplemente, lleva implícita una problemática de tipo político.-

Lo que ha sucedido en nuestro medio, vuelvo a insistir en ello, es que a través de las medidas tomadas por el poder central las municipalidades han llegado a un estado lamentablemente de deterioro en que han perdido en gran medida su conciencia de organismo autónomo del Estado y promotor del bien común de la localidad, se le ha venido considerando como una simple institución burocrática que desempeña tareas que no interesan al poder central, criterio que no puede estar más errado y alejado de la realidad socio-

política del Municipio.-

El inciso segundo del artículo en comento reconoce en forma expresa el principio de la autonomía municipal, en cuanto dice en su primera parte "Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas" Cuáles son esas funciones, serán exclusivamente esas atribuciones económicas y administrativas de que habla el inciso primero, - pero y entonces a qué clase de actividad es a la que se refiere el Art.104 Cn., y este mismo artículo en el siguiente inciso les encomienda la elaboración de tarifas de arbitrios de su localidad, puesto que ninguna de éstas dos actividades encaja en lo que es una actividad económica y administrativa; yo creo que se refiere a toda la actividad desarrollada por el municipio.-

Es importante también determinar, qué significa "autónomo", parece ser que actualmente el concepto de autonomía ha rebasado su recipiente original, pues se lo ocupa tanto para significar el organismo que se da sus propias normas de existencia, como para significar el organismo capaz de gobernarse por sí mismo; el primero es propiamente la autonomía, el segundo es lo que se conoce como autarquía, autogobierno, y es precisamente en este último sentido que parece que está empleado en este artículo el término "autónomo"; el municipio, pues, de conformidad al principio constitucional, es la entidad capaz de desenvolverse con sus propios medios dentro de la esfera de actuación reconocida en la Constitución y esto tiene que ser así, puesto que el municipio es una realidad histórica y social anterior al Estado y en consecuencia con derecho propio, que el ordenamiento jurídico debe reconocer, permitiéndole que de conformidad con sus propios recursos y devolviéndole las competencias que le son propias, pueda atender las propias necesida-

des de sus respectivas comunidades.-

La autonomía municipal debemos entenderla como la libertad que debe tener el gobierno local, para determinar cuáles son los problemas y necesidades de su comunidad en cuanto a agrupamiento local, cuáles deben atenderse de acuerdo a un orden de prioridades y posibilidades reales buscando la orientación conocimiento y participación de la población en materia de obtenivos a alcanzar a corto o largo plazo, procurando una coordinación y no una dependencia con la planificación general del país para aprovechar al máximo los recursos, esfuerzos y medios de que se dispone para lograr resultados en beneficio directo de la comunidad.-

Este principio constitucional de la autonomía municipal ha sido continuamente violado por las leyes secundarias y actuaciones de hecho del poder ejecutivo, - que se han encargado de hacer nugatorio tal principio, para el caso, el Ministerio del Interior mantiene un cuerpo de inspectores que llegan a las Alcaldías a tratar de encontrar errores, dando normas de actuación unilateralmente impuestas por el Ministerio y haciéndolas valer bajo las amenazas de multas.-

Finaliza este artículo estableciendo la facultad de los municipios de elaborar sus tarifas de arbitrios para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias.-

Esta facultad es una consecuencia directa de la autonomía, que garantiza a los municipios darse ese importante instrumento que garantiza su capacidad económica para cumplir sus fines sin verse en la necesidad, que señalábamos antes, de solicitar ayuda al gobierno central.

El objeto de las Tarifas de Arbitrios Municipales no es exclusivamente fiscal, es decir que únicamente permita obtener fondos para la actividad administrativa, tienen además un sentido y una finalidad de desarrollo económico y de promoción social, deben aportar fondos suficientes para prestar eficientemente los servicios públicos, para mejorarlos, ampliarlos y que además, sin afán de lucro, permitan disponer de fondos para la atención de otras actividades siempre en beneficio de la comunidad.-

Por lo tanto esta actividad ha sido sistemáticamente bloqueada de parte del gobierno central, volvamos a tomar como ejemplo la Alcaldía Municipal de San Salvador, cuyas autoridades durante el período comprendido de mayo de 1964 a abril de 1976, trataron infructuosamente que a dicho municipio se le dotara de una adecuada Tarifa de Arbitrios Municipales porque la actual, promulgada en 1932, ya no llena su cometido, pues con el crecimiento de la ciudad, se encuentra en su máximo rendimiento ya no puede producir más ingresos y en cambio las necesidades de la ciudad van aumentando, además de ser una Tarifa de Arbitrios Municipales completamente injusta y casuística; y cuál es la explicación para dicha actuación de parte de la Asamblea Legislativa?, pues simplemente que durante ese período las autoridades que ejercían el gobierno local fueron de partido de oposición al gobierno central, entonces lo que se pretendía era desprestigiarlos y hacerlos aparecer como ineficaces, - pues creían ellos que no lograrían sacar adelante una Alcaldía Municipal llena de deudas y sin el dinero necesario para llevar a cabo obras que contribuyeran al mejoramiento de la ciudad; esa actuación de parte de la Asamblea Legislativa, - fué inconstitucional ya que correlativamente a la facultad de las municipalidades para presentarles sus proyectos de -

Tarifas de Arbitrios, está la obligación de parte de la Asamblea de conocerla y aprobarla, aún cuando sea con reformas, en un régimen de derecho jamás se vería una actuación de tal naturaleza de parte de la Asamblea Legislativa.-

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

Este artículo no es más que ratificación del concepto de autonomía municipal.-

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

La intervención ministerial en consecuencia con este artículo debe limitarse a que los municipios cumplan las leyes, es decir que el papel del ejecutivo es orientar y promover la actividad municipal y también le establece la obligación de acudir a los tribunales de lo judicial a efecto de regular por medio del castigo de las faltas o delitos oficiales cometidos, la actuación de las municipalidades. La razón de ser de esta disposición constitucional es la fijación de la misión promotora y orientadora del Ejecutivo pues no escapó al legislador que el sistema municipal es incipiente en el país, pero jamás puede interpretarse el texto constitucional como facultades de intromisión en la administración municipal.-

Lamentablemente como decíamos al inicio de este capítulo, el municipio no ha funcionado nunca de conformidad con la teoría y mucho menos se han aplicado los prin-

cipios constitucionales, hemos visto como la Constitución Política concede autonomía al gobierno municipal y los gobiernos centrales se la han quitado tanto en las leyes secundarias que pecan de inconstitucionalidad como en el diario actuar en que el peso de la autoridad ministerial la hacen sentir sobre los funcionarios municipales, especialmente sobre aquellas alcaldías de menor capacidad económica, en forma de abiertos abusos de poder.-

El Municipio es la base de sustentación de un régimen democrático y es por ello que los diferentes gobiernos centrales no les ha permitido actuar con libertad y responsabilidad, porque no desean la instauración de un régimen de tal naturaleza y tratan por todos los medios de destruir o minimizar a todos aquellos organismos intermedios - que como el municipio, el sindicato, etc, aglutinan y organizan a los hombres para el logro del bien común. Es por ello también que se trata de ahogar los esfuerzos de los Municipios manteniéndolos en la miseria, negándoles los instrumentos legales y económicos necesarios para acrecentar sus ingresos. De ahí también la política del Ejecutivo de conceder subsidios, como regalías o reconocimiento a la docilidad de las autoridades municipales.-

Las autoridades del Poder Ejecutivo por su incapacidad para planificar y actuar en la solución de los problemas nacionales como pretenden justificar su existencia con actuaciones de tipo legal municipal.-

El Gobierno Central se aparta de su verdadero cometido e invade la esfera municipal impidiendo que los municipios desarrollen las actividades que les está encomendadas, y ésta es la explicación de las leyes que ahogan y subyugan la voluntad municipal no permitiendo la superación de los municipios, pero sí dejando puertas abiertas para que el Ejecutivo se entrometa en la vida y función muni-

cipal, se trata de una posición antidemocrática, por el simple temor al desarrollo y fortalecimiento municipal, que -- traería como consecuencia la unión del pueblo.

7 La autonomía municipal en El Salvador, no -- obstante ser un derecho reconocido por las distintas consti-- tuciones que hemos tenido en los últimos años, ha sido en-- torpecida y vulnerada por una serie de disposiciones conte-- nidas en leyes anacrónicas que regulan la vida y funciones del municipio y por actos de poder ejecutados por los gober-- nantes que ha tenido el país; podemos decir, pues, que la - autonomía dentro de la realidad política del país ha sido - prácticamente letra muerta, al grado tal que hubo una época en que se cayó en una casi total dependencia económica del Poder Ejecutivo al recurrir a la política del subsidio para solucionar sus problemas económicos, y parece ser que a par-- tir de unos meses para acá se ha vuelto a implantar tal po-- lítica, aunque ahora se le disfraza de "préstamo", y esto - no trae, como consecuencia, más que una total supeditación política al mismo Poder Ejecutivo.

La autonomía municipal parece ser que no ha - sido más que una frase retórica, un mito social y político, sobre todo porque nuestra legislación secundaria es defi-- ciente; como ya lo hemos dicho, en ella se viola el princi-- pio constitucional de la autonomía, lo que trae consigo una órbita imprecisa de derechos y obligaciones. Asimismo, exis-- te una serie de reglamentos que inciden en la vida jurídica municipal, crean desarmonía en las relaciones con otros ni-- veles de la administración pública y un desajuste alejado - de toda técnica jurídica.

Nuestra legislación secundaria ha sido clabo-- rada ignorando en gran medida la raíz sociológica del Muni-- cipio, de que hablamos al inicio de este trabajo, de tal ma-- nera que en muchas ocasiones es imposible encuadrar la rea--

lidad social con las disposiciones legales que pretenden regularla; recordemos que históricamente el Municipio es anterior al Estado y le sirve de fundamento para su creación, -- por lo tanto éste no debe asfixiar a las estructuras que le han dado origen.

En gran medida el equilibrio estatal depende de la exacta ponderación que guarden los elementos que integran su vida orgánica, los cuales como cuerpos tienen su propia idiosincracia, sus propias necesidades y su propia autonomía en sus actividades. Representan las bases y fundamentos en que descansa la vida estatal. Es por ello que la Ley Municipal debe consagrar y hacer realidad la autonomía del gobierno local, no como una concesión graciosa, sino como un reconocimiento de la propia naturaleza del Municipio, y es por todo lo anterior que es necesario que se reforme completamente todo el sistema legal secundario que tenemos en nuestro país.

II. LEY DEL RAMO MUNICIPAL

La Ley del Ramo Municipal, publicada en el -- Diario Oficial del 16 de diciembre de 1908, es el cuerpo legal que sirve para el funcionamiento de los municipios; esta ley se encuentra, en la mayoría de sus disposiciones tácitamente derogada por la Constitución Política de 1962, -- que establece el principio de la autonomía municipal, pero los gobiernos centrales en su afán de intervenir en la vida de los municipios no dictan una nueva ley ni tampoco dejan de aplicar la actual, puesto que ésta les da lugar a continuar con su política de ingerencia en los asuntos municipales, no obstante ello hay disposiciones que reconocen la -- autonomía municipal como el Art. 48 que dice así:

"Art. 48.- Las funciones que la ley encomienda a las Municipalidades son privativas de ellas, y sólo -- por ellas deben desempeñarse; salvo las excepciones legales.

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

Este artículo en su inciso primero es una confirmación del Art. 105 Cn., que reconoce la autonomía municipal; se trata de una disposición imperativa que manda que sólo por las municipalidades se pueden desempeñar las funciones que la ley encomienda a éstas; este mandato es continuamente violado por otras disposiciones de la misma Ley -- del Ramo Municipal y por actuaciones de hecho del Gobierno Central.

Asimismo este artículo es contradictorio, en su inciso segundo dice primero que como una consecuencia -- del hecho de que las funciones que lleva a cabo la Alcaldía Municipal los gobernadores no podrán ingerirse en el modo de desempeñarlas, pero al mismo tiempo les da el derecho de actuar como tribunales de segunda instancia, lo que es inconstitucional ya que si el Municipio es autónomo, el Ejecutivo no puede derogar, reformar o suspender la ejecución de resoluciones municipales, ello es posible sólo a través de diligencias contencioso-administrativas; pero esa negación de la autonomía municipal no termina ahí, sino que a través de diferentes artículo se ve cómo se permite la intervención del Ejecutivo en las actividades municipales, así tenemos que en el Título referente a las rentas municipales -- hay varias disposiciones en ese sentido, de tal manera que viene a ser casi imposible ejercitar la autonomía de parte de los municipios y fundamentalmente en lo que respecta a

la autonomía económica, así tenemos el Art. 90, que textualmente dice:

"Art. 90.- Se prohíbe a los Alcaldes y Municipalidades de la República, hacer inversiones o gastos de cualquier clase o ejecutar por sí, obras, trabajos o servicios públicos, sin la autorización previa del Ministerio del Interior, excepto cuando se trate de erogaciones que no excedan de las cantidades que a continuación se detallan:

Municipalidad de San Salvador.....	₡ 5,000.00
Municipalidad de Santa Ana y San Miguel	₡ 3,000.00
Municipalidades de las demás cabeceras departamentales	₡ 2,000.00
Municipalidades de las cabeceras de distrito	₡ 500.00
Municipalidades de las ciudades no com- prendidas anteriormente	₡ 200.00
Municipalidades de villas y pueblos no comprendidas anteriormente	₡ 100.00

En los casos en que, de conformidad con el inciso anterior, las Municipalidades no tengan necesidad de autorización para efectuar los gastos o inversiones a que el mismo se refiere, deberán dar aviso de dichas erogaciones a la Secretaría del Interior y a la Corte de Cuentas de la República, inmediatamente después de acordar dichos gastos.

Cuando se trate de una obra determinada, no será permitido fraccionar el gasto.

El pago de sueldos permanentes y demás gastos fijos, debidamente consignados en el Presupuesto, quedan exceptuados de las presentes disposiciones."

Basta la simple lectura del texto del artículo transcrito para darnos cuenta de que es inconstitucional pues viola el Art. 104 Cn. que reconoce la autonomía económica de las municipalidades; asimismo de conformidad con la disposi--

ción constitucional citada se establece que se rendirá cuenta al tribunal correspondiente, que no es otro que la Corte de Cuentas de la República, cuya intervención es posterior a la actuación municipal y no puede ser de otra forma, puesto que todo otro tipo de actuación significa una interferencia o perturbación en el ejercicio de las atribuciones de las municipalidades; además de que las cantidades señaladas como topes máximos para las erogaciones son ridículas, pues en la actualidad, cualquier obra, trabajo o servicio público las excede con gran facilidad, o sea que hay que estar solicitando permiso para cada gasto que se pretenda hacer, lo que representa un retraso en la actividad municipal y -- una constante intervención en las decisiones de la Municipalidad, puesto que bien puede suceder que se deniegue el permiso para hacer la inversión lo que es una flagrante violación a los principios constitucionales que sustentan la autonomía municipal, pues el que un ente sea autónomo significa que tiene capacidad suficiente para decidir las obras que se van a realizar y que únicamente, con posterioridad se podrá determinar la responsabilidad de su actuación.-

Otra disposición limitativa a la autonomía municipal es el Art.91 que a continuación transcribo:

"Art.91.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, siempre que una Municipalidad acuerde la ejecución de obras, trabajos o servicios públicos en que deba invertir más de cinco mil colones, dará cuenta en forma detallada del proyecto que se trate de ejecutar, al Ministerio del Interior por medio de la Gobernación Departamental, para que aquella Secretaría de Estado, si juzgare necesaria o conveniente la realización de dicho proyecto, adjudique por medio de licitación pública su ejecución a la perso-

na natural o jurídica que ofrezca mejores condiciones en las ofertas que por escrito deberán presentarse al expresado Ministerio, y autorizará a la Municipalidad interesada para que celebre el contrato correspondiente, de conformidad con las bases que se especifiquen en los carteles que para los efectos de la licitación se publicarán por tres veces con intervalos de un día, en el Diario Oficial y en uno de los periódicos - de mayor circulación en la República. En los referidos carteles se fijará además el plazo máximo en que deberán ser presentadas las propuestas.-

Si el valor de las obras, trabajos o servicios públicos que se acordaren, fuere mayor de un mil colones sin exceder de cinco mil, el Ministerio del Interior, si lo estimare conveniente, autorizará la realización del proyecto, debiendo la Municipalidad, en este caso, hacer la publicación a que se refiere el inciso anterior, únicamente en el Diario Oficial y fijará carteles en sus oficinas, en los lugares más frecuentados de la población y, además los publicará por bando.-

Recibidas las propuestas, la Municipalidad las remitirá a la Gobernación Departamental, con opinión razonada sobre ellas, designando la que creyere mejor, para que esta última dependencia haga la adjudicación y autorice la celebración del contrato respectivo, si estuviere de acuerdo con el informe de la Municipalidad. En caso contrario, el Gobernador pasará el expediente al Ministerio del Interior, expresando razonadamente su parecer sobre cual oferta cree mejor para que dicha Secretaría resuelva en definitiva.

Si el valor de las obras, trabajos o servicios públicos que se acordaren, no excediere de un mil colones, el Ministerio del Interior, si lo juzga conveniente, autorizará la ejecución del proyecto. La Municipalidad,

previa publicación por bando, de los carteles de que hablan los incisos anteriores, los que además fijará en sus oficinas y en los lugares más frecuentados de la población, adjudicará la ejecución del mismo a quien presentare la mejor oferta.-

✓ El Ministerio del Interior puede autorizar a cualquier Municipalidad que lo solicite, para que realice por el sistema de administración las obras, trabajos o servicios públicos, pero sólo en el caso de que no se presentaren ofertas en la tercera licitación o cuando fueren de mucha urgencia las obras a realizarse.-

Todo contratista deberá rendir fianza suficiente a satisfacción del Ministerio del Interior, para responder:

1o.- Por la ejecución de las obras en el tiempo convenido;

2o.- Por las cantidades que se le anticipen y por las indemnizaciones a que hubiere lugar.-

Las compras de terreno para servicios municipales o apertura de calles o ensanche de poblaciones, serán iniciadas por las respectivas municipalidades, quienes someterán el correspondiente proyecto a la consideración del Poder Ejecutivo para que, tomando en cuenta la necesidad, utilidad e importancia de la obra y el estado económico de la Municipalidad interesada y previo valúo de peritos nombrados por el Ministerio del Interior, autorice o desautorice la operación proyectada.-

✓ La omisión de cualesquiera de los requisitos mencionados en este artículo, será causa de nulidad de la contrata respectiva, que se tendrá como inexistente o 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.-

Si una Municipalidad o un miembro de ella ordena que se haga algún gasto o se ejecute alguna obra o trabajo municipal con fondos municipales, en contravención a lo que dispone este artículo y el inmediato anterior, serán responsables, solidariamente, por las sumas que inviertan en esa forma, las personas que autoricen el gasto y el Tesorero que haga los pagos respectivos.-

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, cualquier Corporación Municipal podrá encargar la realización de las obras, trabajos o servicios públicos municipales a que se refiere este artículo, a los Institutos de Vivienda Urbana o de Colonización Rural, a los cuales proporcionará los planos, presupuestos y especificaciones correspondientes, debidamente autorizados por el Ministerio del Interior, y si los expresados Institutos aceptaren la ejecución de la obra, queda autorizada la Municipalidad de que se trate para celebrar sin más trámites y por medio de su Síndico, el respectivo contrato con el Representante autorizado del correspondiente Instituto. En este caso, no será necesaria la rendición de la fianza a que se refiere este artículo."

Este es otro artículo inconstitucional, el Art.107 Cn., limita la actuación del Ejecutivo únicamente a velar porque las Municipalidades cumplan las leyes, -- respetando la independencia municipal; si se diera el caso de que los funcionarios municipales se extralimitaran en sus funciones, lo que debería de hacer el Ministerio sería dar cuenta a las autoridades correspondientes en el orden -

judicial para que fueran éstas las que tomarán las acciones del caso; no es posible que un organismo que realmente es autónomo esté necesitando para toda decisión que toma la aprobación de un organismo superior, pues eso no es ser autónomo, recordemos que el organismo que goza de autonomía es el que es capaz de tomar decisiones.-

X "Art.87.- Las Municipalidades propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios a favor de sus rentas y modificación o supresión de los existentes."

Este es otro artículo que se encuentra tácitamente derogado por el Art.105 Cn., que en su inciso 3o. establece que los Municipios elaborarán sus Tarifas de Arbitrios para proponerlas como Ley a la Asamblea Legislativa.-

En el título VII referente a la "recaudación e inversión de la renta" , encontramos otra serie de disposiciones inconstitucionales, así tenemos el Art.94 que dice así:

"Art.94.- Formado el Presupuesto a que se refiere el Art.63, los Alcaldes sacarán cuatro ejemplares que, sellados y firmados por la Municipalidad, remitirán lo más tarde el seis de enero de cada año: dos al Gobernador Departamental; uno, al Tesorero y otro que quedará en la Alcaldía.-

El Gobernador, al recibir los dos ejemplares del Presupuesto Municipal que le remita cada uno de los Alcaldes de sus Departamentos, los recibirá, y si le parecieren exactos, reservará en su oficina un ejemplar y remitirá el otro inmediatamente a la Contaduría Municipal, poniendo a

cada ejemplar la razón "ES CONFORME", firmándolo y sellándolo con el sello de su oficina.-

Si el Gobernador notare que la Municipalidad ha omitido en el Presupuesto alguna de sus rentas o algunas inversiones indispensables, para la mejora de la respectiva localidad que debe figurar entre los objetos de administración municipal, ordenará a la respectiva Municipalidad lo rectifique dentro de tercero día. El Presupuesto de los ingresos se formará de acuerdo con la Tarifa de impuestos que, según la Ley, corresponda a cada población.-

La falta de remisión del Presupuesto a la Gobernación Departamental, dentro de los términos prefijados será penada con multa de cinco a diez pesos, si el Alcalde - fuese culpable y de veinticinco a cincuenta, si fuere la Municipalidad, sin perjuicio de obligárseles al cumplimiento de sus deberes. Estas multas serán impuestas por los Gobernadores y exigidas gubernativamente.-

La Contaduría Municipal, al recibir los presupuestos de que habla el artículo anterior, remitirá inmediatamente a los Tesoreros, por medio del respectivo Alcalde, la cantidad de timbres equivalentes al monto de las rentas calculadas para el año. Por ningún motivo dejará de consignarse, en proporción a las rentas calculadas, la partida correspondiente a la instrucción pública primaria de la localidad, la que deberá invertirse ineludiblemente en pro de la enseñanza, Ramo a que los Gobernadores deben prestar atención preferente; y no pondrá el "ES CONFORME" respectivo si no fuere ese indispensable requisito."

Esta disposición ha sido interpretada auténticamente mediante Decreto Legislativo No.462 de fecha 5 de febrero de 1976, en la siguiente forma:

" DECRETO No.462

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, CONSIDERANDO:

I.- que el Art.122, de la Constitución Política establece que el Poder Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos;

II.- que el Art.122 de la Constitución Política señala que el Presupuesto General del Estado contendrá para cada ejercicio fiscal la estimación de todos los ingresos - que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado estableciendo que el Poder Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados;

III.- que el precepto constitucional señalado - da plenos poderes al Poder Legislativo para disminuir o rechazar créditos presupuestarios con con el fin de orientar y mantener hacia un mejor objetivo la marcha de la administración pública;

IV.- que el Art.94 de la Ley del Ramo Municipal establece que el Gobernador al recibir los ejemplares - del Presupuesto Municipal que le remita cada uno de los Alcaldes de su Departamento, lo revisará, y si le parecieren exactos, reservará en su oficina un ejemplar y remitirá el otro inmediatamente a la Contaduría Municipal, poniendo a cada ejemplar la razón: "Es Conforme", firmándolo y sellándolo con el sello de su oficina, pero que si notare que la Municipalidad ha omitido en el Presupuesto alguna de sus rentas o algunas inversiones indispensables, para la mejora de la respectiva localidad qued debe figurar entre los objetos -

de administración municipal, ordenará a la respectiva Municipalidad lo rectifique dentro de tercero día;

V.- que el espíritu de lo dispuesto en el Art.94 citado, es el de dar facultad a los Gobernadores políticos departamentales para que puedan disminuir o rechazar créditos de los proyectos de Presupuestos Municipales que le sean remitidos por los respectivos Alcaldes, con el objeto de orientar hacia un mejor objetivo la inversión de las rentas municipales, por lo que se hace necesario interpretar auténticamente ese precepto legal, a fin de clarificar su verdadera realidad;

POR TANTO, en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los diputados Mario S. Hernández Segura, Matías Romero, Adrián Alas Quijada y Pablo Matteu Llorc,

DECRETA:

Art.1.- Interpretase auténticamente el inciso tercero del Art.94 de la Ley del Ramo Municipal, en el sentido de que el Gobernador tiene la facultad de aprobar, modificar o rechazar parcial o totalmente los créditos contenidos en los Presupuestos Municipales que le son remitidos, con el objeto de asegurar una buena administración municipal.

Esta interpretación auténtica queda incorporada al texto del artículo a que se refiere el inciso anterior."

Tal interpretación auténtica no fué más que una verdadera reforma al Art.94, mediante la cual se concedió a los Gobernadores Departamentales la facultad de improbar y modificar los Presupuestos presentados por las Municipalidades de toda la República, tiene todo un trasfondo político y llevaba en esa época dedicatoria expresa -

para la Alcaldía Municipal de San Salvador, pues recordemos que ese preciso instante se llevaba a cabo la campaña electoral para elegir los diputados y alcaldes que fungirían durante el período mayo de 1976 a abril de 1978.-

Es evidente que tal interpretación es inconstitucional y por tal motivo se presentó a la Honorable Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad por varios ciudadanos, el cual lamentablemente a la fecha no ha sido resuelto y por lo tanto no es posible conocer la opinión de la Corte sobre tal punto, pero es casi seguro que al resolverlo se hará en la forma legal o sea se declarará la inconstitucionalidad solicitada; he creído conveniente transcribir la demanda mencionada por considerarla muy interesante y ajustada a derecho.

"HONORABLE CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

Nosotros.....

La pretendida interpretación auténtica es en realidad una verdadera reforma porque convierte un procedimiento meramente formal, de carácter administrativo, en un requisito de fondo para la vigencia del presupuesto municipal, que otorga a los gobernadores, funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo, facultades que vienen a reducir en una medida apreciable la autonomía económica de las Municipalidades, electas popularmente, autonomía que está señalada en la Constitución Política de la República.-

De conformidad con el Capítulo I del Título VI de la Constitución Política, el Gobierno local de cada municipio, corresponde a un Concejo Municipal formado por el Alcalde, el Síndico y un número variable de Regidores, -- proporcional a la población. Tales Concejos Municipales gozan de autonomía, de acuerdo a las disposiciones constitucionales, en el ejercicio de sus funciones, las cuales son e co-

nómicas y administrativas (Art.105 de la Constitución).

La autonomía económica de las Municipalidades está fuera de toda duda; los Concejos Municipales, al tenor del Art. 104 de la Constitución, administran sus propios fondos en provecho de la comunidad; estando expresamente prohibida según el mismo artículo, la centralización de tales fondos y su empleo en algo distinto del servicio del Municipio respectivo.-

Consideramos que el decreto a que nos hemos venido refiriendo, es inconstitucional, por las razones siguientes:

I.- El aumento sin precedentes de las facultades conferidas a los gobernadores, al grado de convertir un mero trámite administrativo enderezado al conocimiento por parte de este del tenor de los presupuestos municipales; en un arbitrio que les permite ser la autoridad que, en definitiva, pronuncia la última palabra sobre dichos presupuestos, constituye un acto de intervención del Poder Ejecutivo de tal importancia que prácticamente convierte en inoperante las disposiciones constitucionales que garantizan la autonomía económica de los Municipios y que hemos citado en el párrafo anterior.-

II.- Si comparamos el presente caso con el de la aprobación anual del Presupuesto de la Nación, por parte de la Asamblea Legislativa salta a la vista la falta de proporción entre ambas situaciones. En efecto, la Asamblea Legislativa, compuesta de miembros electos popularmente, solamente puede disminuir las partidas del Presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo; en cambio, los Gobernadores que son de simple nombramiento de un Poder del Estado y que por ello no tienen representatividad del electorado, se convierten en quienes pueden, a su capricho, sustituir los -

Presupuestos Municipales por otros elaborados a su propio criterio sin consultar la opinión del Concejo Municipal, - constitucionalmente autónomo.-

III.- Al reducir hasta ese punto la autonomía económica municipal y hacer inoperantes las disposiciones constitucionales, el Decreto en cuestión está violando el orden jurídico salvadoreño; las Leyes secundarias no pueden contradecir los preceptos constitucionales ni hacerlos inoperantes; por ello es procedente declarar la inconstitucionalidad del Decreto de mérito."

Después de leer la demanda transcrita todo otro comentario sobre el artículo y su interpretación auténtica está demás.-

"Art.95.- Inciso 2o.- El Ministerio del Interior, previa opinión favorable de la Corte de Cuentas de la República y mediante resolución que se publicará en el Diario Oficial, podrá autorizar a las Municipalidades que lo soliciten para que puedan:

1o.- Efectuar sus cobros a domicilio, y

2o.- Contratar con personas naturales o jurídicas que presten servicios semejantes a los municipales y con los Bancos establecidos en el país, a fin de que éstos puedan cobrar, en nombre y representación de la respectiva Municipalidad, las cantidades que los particulares adeuden en concepto de impuestos, tasas y demás contribuciones municipales.-

En la resolución deberán establecerse las reglas especiales a que se sujetarán las anteriores operaciones.. ."

Vemos como la ley permite que el Ejecutivo tenga siempre un papel decisivo en los asuntos municipales y que sea dicho poder el que siempre tenga la última palabra en las decisiones que tome la Municipalidad, lo cual es atentatorio hacia la autonomía municipal.-

Todas estas disposiciones atentan contra el orden jurídico puesto que el mandato constitucional es de que las municipalidades deben de ser autónomas y por tal razón la ley secundaria debería de desarrollar tal precepto de tal forma que el Poder Ejecutivo dejara de ser el censor a priori de todas las decisiones que tomen las distintas municipalidades y se convirtiera en un mero orientador y promotor del desarrollo municipal; es de impostergable necesidad que se dé una nueva legislación que venga a suplir esta ley anacrónica; y que dicha legislación esté orientada para que se desarrolle el principio de la autonomía municipal en concordancia con las funciones propias de los Concejos Municipales, decretos, reglamentos y disposiciones administrativas que además de estar dispersas, contienen en muchos casos contradicciones al principio constitucional de la autonomía.-

CONCLUSIONES

I.- El Municipio es una realidad social que surge en virtud de las relaciones de interdependencia que la vida de la comunidad va generando; por ello lo podemos identificar como la comunidad de familias que conviven en un mismo lugar, ligadas por relaciones de contigüedad y vecindad, con el fin de alcanzar el bien común de sus miembros.

II.- Cuando el grado de interdependencia del ser humano se fue ampliando por el avance de la cultura, tecnología, comercio, y disminuye de la disponibilidad libre de los recursos, surge el Estado como un ente de ámbito mucho más amplio. Sin embargo, no por ello el Municipio pierde su razón de ser, muy por el contrario, su existencia es indispensable al Estado; sin esta entidad, aquel no podrá atender adecuadamente las exigencias de los habitantes de las respectivas comunidades.-

III.- Al organizarse jurídicamente el Estado debe reconocer la realidad social que es el Municipio y reconocerlo como una institución jurídica de derecho público, ubicada dentro de la organización estatal como un ente descentralizado, viniendo a ser el organismo territorial por excelencia.-

IV.- A través del trabajo desarrollado hemos visto que para que el Municipio pueda cumplir con todos sus objetivos es indispensable que el Estado le reconozca y garantice su autonomía, permitiéndole hacer uso de sus recursos, reconociéndole y devolviéndole las competencias que le son propias para que pueda atender las necesidades de sus respectivas comunidades. Así tenemos que para que haya un verdadero

gobierno autónomo local, es indispensable que se den las siguientes condiciones:

I.- Libre elección de sus autoridades por la población del Municipio, ya que si se trata de funcionarios designados por el poder central se convierten éstos en defensores del mismo antes que de los Municipios, que es a quienes debería representar, con la agravante de que no gozan del apoyo popular para llevar adelante su gobierno.

II.- La administración de sus libres intereses sin dependencia del gobierno central, que consiste en aquella actividad mediante la cual ponderando las necesidades de su comunidad, determine las que requieren una solución inmediata y le encuentre la solución conveniente; por supuesto procurando siempre mantener una relación de coordinación con el poder central.-

III.- Para llevar adelante las actividades arriba señaladas, es imprescindible que el Municipio esté dotado de autonomía fiscal, o sea la facultad de manejar su patrimonio libremente, abarcando tal actividad todo el manejo de la hacienda municipal, elaboración y manejo de su presupuesto, elaboración de su sistema rentístico y tributario, etc.-

IV.- Debe estar dotado de autonomía normativa, o sea la capacidad para elaborar dentro del marco que le señala la ley, preceptos de derecho objetivo, como son las Ordenanzas y Reglamentos, los cuales indudablemente deben de estar ceñidos a las materias que se le han asignado.-

V.- También debe de estar dotado de autonomía económica, o sea la capacidad de actuar como gestor de negocios típicamente municipales; lo que trae como consecuen-

cia la obtención de nuevos recursos, terminando con ello con las actitudes paternalistas de parte del gobierno central.-

X VI.- Dentro del esquema teórico expuesto, hemos visto la organización municipal en nuestro país y nos hemos podido dar cuenta que en su gran mayoría las diferentes Constituciones Políticas que hemos tenido han reconocido la autonomía municipal, hasta llegar a la actual que establece un marco inmejorable para el verdadero desarrollo del gobierno municipal autónomo; pero en la práctica los gobiernos locales han venido ejerciendo menos responsabilidad y menos autoridad de las que esas disposiciones -- constitucionales les conceden, y ello se debe en parte a que jamás la legislación secundaria ha desarrollado esos principios, y porque la interpretación de lo que es un gobierno autónomo se ha basado en criterios políticos y no en criterios de contenido jurídico.-

Es pues, de impostergable necesidad la promulgación de una nueva legislación secundaria, que tomando como base la realidad histórica y social del Municipio desarrolle el principio constitucional de la autonomía municipal; debiendo propiciarse en ella que el Municipio cuente -- también con suficientes recursos económicos, a fin de que haya una mayor diversidad de manifestaciones económicas, -- culturales, sociales y políticas que permitan acelerar el -- proceso general de desarrollo.-

9. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Adolfo Posada
2a. Edición, Tomo Primero,
Madrid, 1923
10. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL
Guillermo Cabanellas
8a. Edición
11. DERECHO ADMINISTRATIVO
Carlos García Oviedo
Tomo II, 8a. edición
12. TEORIA DEL ESTADO
Francisco Porrúa Pérez
2a. edición 1958
13. DICCIONARIO HISTORICO ENCICLOPEDICO DE
LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, SAN SALVADOR
Tomo I, 1952
14. ROMA Y ATENAS EN LA EDAD MEDIA
y otros ensayos
Ferdinand Gregorovius
1a. edición, 1946

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE EL SALVADOR, 1962
LEY DEL RAMO MUNICIPAL
LEY UNICA DEL REGIMEN POLITICO
LEY ELECTORAL.

BIBLIOGRAFIA

1. EL MUNICIPIO, Historia, Naturaleza y Gobierno.
Sergio Francisco de la Garza
Editorial Jus.
México, 1947.

2. ORGANIZACION MUNICIPAL
Tesis presentada por Fidel Chávez Mena previa opción al Título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Diciembre 1966

3. TRATADO DE DERECHO MUNICIPAL
Clodomiro Zavalia
Editorial Guillermo Kraft Ltda.
Buenos Aires, 1941

4. EL AMBITO MUNICIPAL
Dr. Gustavo Adolfo Anzola Lozada
Barquisimeto, Julio 1970

5. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
José Roberto Dromi
Editorial Astrea de Rodolfo de Palma y Hnos.
Buenos Aires, 1973.

6. DERECHO ADMINISTRATIVO
Sabino Alvarez Gendín y Blanco Bosch,
Casa Editorial, Barcelona.

7. LAS INSTITUCIONES POLITICAS EN LA HISTORIA UNIVERSAL
Carlos Sánchez Viamonte
Editorial Bibliográfica Argentina

8. Cuatro Constituciones Federales de Centro América y las Constituciones Políticas de El Salvador
Miguel Angel Gallardo.