

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
IV SEMINARIO DE GRADUACION PLAN 1993**



**LA DISPERSION DE NORMAS ADMINISTRATIVAS
Y SU INCIDENCIA EN LA COMPETENCIA
MUNICIPAL**

**TRABAJO DE GRADUACION
PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR
PATRICIA EMERITA MARTIR MENDEZ
ROSA ESMERALDA REYES MENDOZA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SANCHEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO DE 2003.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DELIMITACION...	1
1.1.1 PERSPECTIVA HISTORICA DEL PROBLEMA.....	1
1.1.2. IDENTIFICACION DE LA SITUACION PROBLEMÁTICA.....	3
1.1.3. ENUNCIADO DEL PROBLEMA.....	6
1.1.4. DELIMITACION.....	7
1.2. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION.....	8
1.3. OBJETIVOS.....	10
1.4. MARCO REFERENCIAL	
1.4.1. MARCO HISTORICO.....	11
1.4.1.1. LOS ORIGENES DEL ESTADO.....	11
1.4.1.2. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO	14
1.4.1.3. EL MUNICIPIO EN CENTROAMERICA.....	22
1.4.1.4. EL MUNICIPIO EN EL SALVADOR.....	24
1.4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	27
1.4.2.2. FUNCION ADMINISTRATIVA.....	28
1.4.2.3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	28
1.4.2.4. EL MUNICIPIO.....	31
1.5. SISTEMA DE HIPOTESIS.....	43
1.6. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....	46
1.6.1. TIPOS DE INVESTIGACION.....	46
1.6.2. UNIDADES DE OBSERVACION.....	46
1.6.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS.....	46

CAPITULO II. COMPETENCIA MUNICIPAL

2.1.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL.....	47
2.2.	CARACTERISTICAS.....	48
2.3.	BASE JURIDICA	48
2.4.	CLASIFICACION.....	49
2.5.	MUNICIPIO Y GOBIERNO CENTRAL	52
2.6	CONFLICTOS DE COMPETENCIA.....	60
2.6.1.	DEFINICION.....	61
2.6.2.	CLASIFICACION.....	61
2.6.3.	PROCEDIMIENTO.....	63

CAPITULO III

3.	ANÁLISIS JURIDICO SISTEMATIZADO DE ALGUNAS NORMAS JURÍDICAS QUE ESTABLECEN ATRIBUCIONES SIMILARES A LAS DE LAS MUNICIPALIDADES, SEGÚN EL ARTICULO 4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL	66
----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

CAPITULO IV. ANALISIS E INFORMACION DE DATOS

4.1.	ANALISIS DE LA INFORMACION PROPORCIONADA POR LOS EMPLEADOS Y/O FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR.....	94
4.2.	ANALISIS DE LA INFORMACION PROPORCIONADA POR LOS USUARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR	100
4.3.	CASOS CONCRETOS EN LOS QUE SE HACEN EVIDENTES CONFLICTOS DE COMPETENCIA	105

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. CONCLUSIONES
- 5.2 RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

INTRODUCCION

Para satisfacer de una forma más eficiente, las necesidades de la población, el Estado se ha visto en la necesidad de descentralizar sus funciones, a través de los municipios. Asimismo con el crecimiento poblacional, el Estado ha dado origen a una diversidad de entidades estatales a fin de que estas contribuyan a satisfacer también en forma eficiente las necesidades de la población, las cuales por disposición Constitucional está obligado a satisfacer.

En tal sentido, la gestión municipal debería estar coordinada con las actividades desarrolladas por los entes del gobierno central, situación que en nuestro medio, se da en forma escasa o casi nula, lo cual no contribuye al desarrollo del Municipio y por ende del Estado en general.

De ahí la importancia de que toda la normativa jurídica existente sea coordinada e integrada entre las entidades estatales centralizadas y los Municipios, lo cual no sucede entre las normas

que establecen similares competencias al gobierno local y a entes del gobierno central, originando conflictos, sin que exista un procedimiento para resolverlos.

Esta situación será el objeto de estudio del presente Trabajo de Investigación, el cual está conformado por cuatro capítulos, cuyo contenido se enuncia a continuación.

El primero de los capítulos, contiene una reseña sobre el Origen y Evolución del Estado, el Origen y Evolución del Municipio, y las Clases de Organización Administrativa que El Estado puede adoptar.

El segundo capítulo, contiene el desarrollo de la Competencia atribuída al Municipio, Definiciones, Características, Base Jurídica, y Clasificación.

En el tercer capítulo se hace un análisis sistematizado de algunas normas que establecen atribuciones similares a las de las Municipalidades en relación a las atribuciones señaladas a entidades estatales centralizadas.

El capítulo cuarto contiene el análisis e interpretación de la información de campo.

El último capítulo contiene las conclusiones a que se llegó al realizar el trabajo de investigación; así como las recomendaciones que se dan al Organo Ejecutivo, al Organo Legislativo y a las Municipalidades, las cuales están encaminadas a encontrar una solución al problema planteado.

Se espera que el presente trabajo, satisfaga las exigencias de los lectores.

CAPITULO I

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DELIMITACION

1.1. PERSPECTIVA HISTORICA DEL PROBLEMA

Las sociedades necesitan de una forma de organización para el logro de sus objetivos y la satisfacción de las necesidades de sus miembros; siendo el Estado un ejemplo de esta organización, criterio así sostenido entre otros autores por Adolfo Posada al decir que “El Estado es una organización social constituida en un territorio...”¹

Según lo establece el inciso 2o. Del Art. 86 de la Constitución, el Estado Salvadoreño está organizado fundamentalmente en tres órganos (antes de 1983, se les denominó poderes): Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en donde cada uno de estos desarrollan ciertas actividades que les han sido preferentemente encomendadas; tal es el caso de la Función Administrativa que es principalmente realizada por el Órgano Ejecutivo y excepcionalmente la efectúan los demás Órganos del Gobierno.

A las instituciones y/o entes que realizan la Función Administrativa se les conoce como Administración Pública, en la que destaca el Órgano Ejecutivo, por ser aquellas parte de éste. Esta Administración pretende básica y principalmente realizar la Actividad Administrativa del Estado, y con ello, satisfacer las necesidades de todo el conglomerado social; por lo que adopta su propia organización, la cual estará enmarcada siempre en los diversos sistemas de Organización Administrativa existentes.

El órgano administrativo a fin de satisfacer las necesidades de los administrados en sus diversas relaciones intersubjetivas y en sus relaciones con el Estado mismo.

En la medida que la población se ha incrementado y la sociedad ha evolucionado tecnológica y científicamente, ésta ha demandado mayores servicios lo que conlleva a que el Gobierno Central como representante del Ejecutivo, descentralice sus funciones,

por intermedio de los Municipios, los cuales no son más que “sociedades locales políticamente organizadas con autonomía propia tanto en lo económico, como en lo técnico y en lo administrativo, que tienen como razón de su existencia un núcleo de personas establecidas en un territorio determinado y cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de esta población.”²

Por otra parte, el gobierno central se ha visto en la necesidad de crear diversas dependencias de carácter administrativo para lograr satisfacer las necesidades de la población que son más demandadas cada día. Dependencias que no actúan antojadiza ni arbitrariamente sino que están regidas desde su surgimiento, básicamente por un principio estructural y fundamental: “El Principio de Separación de Poderes”, cuya base se encuentra en una norma primaria, el Art. 86 de la Constitución, y que están desarrolladas en leyes especiales aplicables para cada caso.

No obstante lo antes mencionado, y en algunos casos las atribuciones concedidas a las dependencias administrativas no han sido concordantes ni integradoras con las atribuciones dadas a las entidades municipales, sino que se han concedido aisladamente, lo que en ciertas oportunidades ha dado origen a conflictos de competencia, a vacíos de ley, ambigüedades jurídicas, etc., lo que implica que en el mayor de los casos las autoridades no se responsabilizan de determinada actividad y se la atribuyen a otra

¹ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. S.R.L. Buenos Aires. 1984. Pág. 294.

² Alzamora Valdez, Mario. Derecho Municipal. 2ª. Edición. Editorial y Distribuidora de Libros S.A.. Lima, 1985. Pág. 213

dependencia que de igual forma responde, obviando su responsabilidad; y en otras ocasiones hasta existen diversas disposiciones legales sobre el mismo aspecto.

Paradójicamente, el Estado Salvadoreño está implementando políticas de ajuste estructural que conllevan a la reducción de la actividad estatal, delegando estas funciones al sector privado, esto en obediencia a las políticas económicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional, que se consideran una exigencia para la obtención de préstamos que de antemano solicitó el Estado de El Salvador.

Sumado a lo anterior, en la actualidad con los cambios políticos acaecidos a partir de los Acuerdos de Paz, se han conformado dos vertientes ideológicas predominantes, una de ellas al frente del gobierno central y algunos municipios; y la otra fuerza, denominada “oposición”, dirigiendo la mayoría de los Municipios en que está dividido nuestro país, y muy particularmente el Municipio de San Salvador, el cual reviste mayor importancia porque constituye la capital de la República y el epicentro de todas las instituciones gubernamentales, es decir, es acá donde tienen su asiento los tres órganos fundamentales del Estado. Esta diferencia ideológico-política entre el gobierno central y algunos gobiernos locales en alguna medida no permite una coordinación efectiva en sus labores, que culmine en un desarrollo y bienestar para la población sino por el contrario fomenta conflictos que no conllevan a dar solución a los problemas de la población.

1.2. IDENTIFICACION DE LA SITUACION PROBLEMÁTICA

Durante tres períodos consecutivos, la Alcaldía Municipal de San Salvador, estuvo gobernada por el Partido Alianza Republicana Nacionalista, -ARENA-, quien de forma simultánea estaba al frente del gobierno central. Sin embargo, cambios de criterio político, permitieron que a partir de marzo de 1996, la Alcaldía capitalina estuviese siendo presidida por una coalición política opositora al gobierno central, conformada en ese entonces por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, -FMLN-; la

Unión Social Cristiana, -USC-; la Convergencia Democrática, -CD- y el Partido Demócrata Cristiano, PDC.

Dicho gobierno local, se destacó por una marcada diferencia en las labores desempeñadas, en relación con los gobiernos locales anteriores, puesto que impulsó una serie de proyectos con el objeto de lograr un efectivo desarrollo de la comuna capitalina, dentro de los que se podrían mencionar: la descentralización de sus labores al establecer Distritos, el rescate del Centro Histórico de San Salvador, la remodelación, iluminación y restauración de parques y plazas, el relleno sanitario, el mejoramiento de la administración de los mercados, etc. Algunos de estos proyectos fueron iniciados durante el primer período de gobierno del Alcalde Héctor Silva y otros se finalizaron o se inició su ejecución a partir del segundo período de gobierno del mencionado jefe edilicio.

Por otra parte, bajo esta gobernación se le ha dado mayor realce a la participación ciudadana, situación que ha sido otra de las herramientas que ha utilizado esta comuna capitalina para una mejor eficiencia del ejercicio del poder y de esta manera lograr un mejor acercamiento con la población.

A pesar de ello, no todos los proyectos previstos han sido ejecutados en vista de que han existido obstáculos, algunos de carácter político, económico o técnico así como también la falta de coordinación con entidades administrativas tales como el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Obras Públicas a través del Vice-Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda, entre otras.

En la actualidad, existen una serie de demandas de la población que no han sido satisfechas debido a la escasa o nula coordinación entre entidades administrativas con atribuciones afines o complementarias a las atribuciones de la Municipalidad. Como ejemplo se cita el caso de los habitantes del Barrio La Vega quienes en cada estación lluviosa se ven afectados por serias inundaciones y a la fecha ni la Alcaldía, ni la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA), ni el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales han ejecutado alguna acción encaminada a disminuir este problema.

Posterior a la construcción de los pasos a desnivel, surgió un conflicto entre el Ministerio de Obras Públicas y la Alcaldía Municipal de San Salvador, en vista de que ninguna de las dos entidades asumía la responsabilidad de cancelar el gasto del alumbrado eléctrico de estos para el uso vehicular.

Dentro de los proyectos en ejecución de la Alcaldía de la ciudad capital, figura el del ordenamiento territorial, parte de este proyecto figura la instalación de Parquímetros en algunas zonas de la ciudad, a fin de ordenar el estacionamiento de vehículos en la vía pública y la recaudación de la tasa respectiva por el uso de la misma; y cuya regulación está afincada en una ordenanza dictada por dicha comuna, lo que ha venido a ser punto de discusión en el seno de la Asamblea Legislativa en vista de que se perfila una doble imposición tributaria puesto que se supone la existencia de un impuesto computado por la misma causa, es decir, el uso de la vía pública, lo que lesiona derechos fundamentales como el establecido en la parte final del inciso primero del artículo 11 de la Constitución que establece que “Ninguna persona... puede ser enjuiciada dos veces por la misma causa”.

Dentro de la competencia municipal se destaca la facultad del Municipio de emitir ordenanzas, pero en algunas oportunidades ha existido un abuso de esta, al emitir dentro de dichos cuerpos normativos, situaciones generales que están fuera de la competencia del Municipio; por ejemplo, el Concejo Municipal de San Salvador, emitió una ordenanza para ser cumplida en los centros educativos oficiales y privados del Municipio.³

Otras ordenanzas han sido creadas sin tener en cuenta disposiciones anteriores de igual o superior rango y que regulan situaciones similares, lo cual no contribuye a integrar unas y otras sino que al contrario genera un abanico de normas de difícil aplicación. Sumado a las anteriores situaciones, existe por parte de algunos funcionarios y empleados tanto de las entidades municipales como del gobierno central, un desconocimiento o un parcializado conocimiento de las leyes que les competen, las

³ Centro de Estudios Jurídicos. Las Ordenanzas Municipales no son Leyes. La Prensa Gráfica, 23 de agosto de 1999. Pág. 12

cuales sin embargo, tienen la obligación de conocer en razón del cargo o empleo para aplicarlas tal y como lo establece la Constitución, es decir con apego a esta, situación que de observarla contribuiría a disminuir los conflictos de competencia y las arbitrariedades que en algunos casos cometen y que vienen a redundar en contra de la ciudadanía al avocarse ante estos funcionarios.

1.3. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

¿CONSTITUIRA LA DISPERSION DE NORMAS ADMINISTRATIVAS UNA LIMITANTE QUE INCIDE EN UNA EFECTIVA LABOR DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR?

1.4. DELIMITACION

1.4.1. DELIMITACION TEORICA

El presente trabajo de investigación está orientado a una rama del Derecho Público, como es el Derecho Administrativo en relación con las atribuciones de la Municipalidad de San Salvador.

1.4.2. DELIMITACION ESPACIAL

La presente investigación será enfocada a las atribuciones que por medio del Código Municipal se otorgan a las Municipalidades, específicamente a la Municipalidad de San Salvador y su relación con la Administración Pública Central.

1.4.3. DELIMITACION TEMPORAL

Esta investigación comprenderá aquellas actuaciones realizadas por el Concejo Municipal de San Salvador a partir del mes de mayo de 1996 al mes de mayo de 1999, es decir durante la primera gestión del Alcalde Héctor Silva.

2. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Se ha determinado que el tema a desarrollar es de suma importancia para la sociedad Salvadoreña, porque a la fecha, en la forma que operan las entidades del gobierno central y los municipios, la ciudadanía no tiene una certeza jurídica para saber ante que autoridad interpondrá una petición, si existen dos entes administrativos con similares competencias, o cual autoridad realmente es la que debe resolverle aquella, en la que diversas entidades se declaran incompetentes, lo que deja a los administrados con la inseguridad de que una determinada resolución dictada por una autoridad, puede ser contrariada por otra entidad administrativa que se irrogue competente.

Asimismo, el tema de investigación es importante porque en algunos casos el administrado no sabe a cual disposición legal sujetarse, si existen dos o más ordenamientos jurídicos que regulan la misma situación; y en extremos casos, ni los mismos funcionarios o empleados públicos conocen la dualidad de normas sobre un mismo aspecto o la diversidad de normas que compete aplicar a una institución.

Todo lo anterior sitúa a la ciudadanía, en una situación de incertidumbre jurídica, lo que en la actualidad está generando una serie de problemas a los usuarios de los servicios públicos, atentando contra un derecho fundamental establecido en el Inciso Primero del Artículo 1 de la Constitución, el cual establece que “El Salvador, reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está

organizado para la consecución de la justicia, de la SEGURIDAD JURIDICA y del bien común” , (las mayúsculas son nuestras).

Por otra parte, habiéndose realizado una revisión de las investigaciones anteriores efectuadas sobre este tema, se ha determinado que existe un vacío en lo concerniente a éste, por lo que es de vital importancia realizar un abordaje sobre esta problemática, lo que a nuestro juicio pretende proponer un aporte para encaminar una posible solución a esta situación.

Es oportuno porque debido a la situación coyuntural que nuestro país atraviesa, existe una serie de demandas de la población, aún no satisfechas por los entes del caso, por la dualidad de competencias y por el desconocimiento de leyes u ordenanzas, generadas por la dispersión de normas de carácter administrativo; esto genera en la población, descontento, inconformidad, y en lenguaje técnico, inseguridad jurídica, asimismo genera un estancamiento en el desarrollo del municipio.

En este sentido, el tema que se pretende investigar es de trascendental importancia para el desarrollo jurídico-político de El Salvador, puesto que la seguridad jurídica de la ciudadanía es una condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran y con la situación que se ha comentado los ciudadanos no están gozando de aquella.

En vista de lo comentado anteriormente y siendo la SEGURIDAD JURIDICA uno de los pilares fundamentales de un Estado de Derecho, la existencia de un bagaje de normas de carácter jurídico que establecen atribuciones similares a las de la municipalidad, a entidades del gobierno central, no brinda una certeza jurídica al ciudadano, porque esa diversidad de normas no es coordinada ni integrada sino aislada pues establece similares atribuciones a distintos órganos estatales que deberían actuar y realizar sus actividades en coordinación y en colaboración con el gobierno local lo que ocasiona problemas de diversa índole a la ciudadanía atentando contra el principio básico y fundamental antes mencionado: “SEGURIDAD JURIDICA”.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GENERAL:

Presentar un estudio sistemático que determine si la competencia de la municipalidad de San Salvador se ve afectada por la dispersión de normas administrativas que establecen atribuciones similares a entidades del gobierno central.

3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Analizar diversas normas jurídicas de carácter municipal que no guardan concordancia con ordenamientos jurídicos propios de entidades del gobierno central.

- Establecer la situación a que se enfrentan los usuarios y/o administrados ante la dualidad de competencias entre el gobierno local y entidades del gobierno central.

- Analizar la certeza jurídica proveniente de las resoluciones emitidas por el Gobierno Local en relación con Entes de la Administración Pública Central con atribuciones similares.

- Proponer posibles soluciones a los conflictos generados por la falta de concordancia e integración entre las atribuciones de la Municipalidad de San Salvador en relación a las atribuciones de entidades del Gobierno Central.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1. MARCO HISTORICO

4.1.1. LOS ORIGENES DEL ESTADO

Fue el Florentino Nicolás Maquiavelo que en las primeras líneas del capítulo I de su obra “El Príncipe” utiliza el término Estado por primera vez en una acepción próxima a la concepción que del mismo se tiene en la actualidad, relacionándola con el máximo poder existente: “la soberanía”.

Pensadores posteriores desde Hobbes a Montesquieu se referirán al fenómeno estatal, aunque utilizando en ocasiones diferentes vocablos, así, mientras en el mundo latino y continental europeo alcanzaron gran éxito las palabras Estado y República, en el mundo anglosajón los términos Corona o Commonwealth fueron y en cierta medida lo son todavía más empleados que el término Estado. No obstante, en la actualidad, y al menos desde el siglo XVIII, el concepto Estado está suficientemente acuñado y nos resulta válido para referirnos a una comunidad política y socialmente organizada que habita un territorio determinado y está sujeta a un conjunto de normas e instituciones.

El nacimiento del Estado, en su primera acepción de Monarquía Autoritaria tiene su base en la figura del Rey, como soberano o máximo poder dentro del territorio del reino, que excluye la existencia de otros poderes dentro del Estado.

La existencia de estas primeras formaciones estatales, denominadas Monarquías Nacionales implica las siguientes características:

- a) Unificación y centralización del poder en la figura del Rey. El Monarca puede delegar algunas funciones en determinados organismos y consejos, pero funciones se ejercerán en su nombre.
- b) Se institucionaliza el Estado y se desarrolla la Administración.
- c) Se crea un ejército dependiente del Rey y no de los poderes locales que o desaparecen o quedan muy disminuidos.
- d) Se crea un ordenamiento jurídico para todo el Estado, desapareciendo los ordenamientos locales.

Es así como nace el Estado como consecuencia de una formación histórico social, en la que una comunidad precisa de una organización jurídico política para desarrollarse en un determinado territorio. De acá se desprende la definición de este fenómeno cuando se produce que “una población determinada, habita permanentemente un territorio delimitado y está sujeta a un conjunto de normas e instituciones concretas”.⁴

De la definición anterior se desprende la existencia de tres componentes esenciales y sin los cuales no existe el mismo, estos son: El pueblo, el territorio y el poder. Estos tres elementos alcanzan una interacción determinada conexionados entre sí, constituyendo una unidad que no puede ser considerada separadamente y es lo que da sentido precisamente al concepto.

4.1.1.2. LOS ORIGENES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

El asentamiento de población europea y la creación de instituciones fue un hecho permanente a los pocos años del descubrimiento de América, de tal manera, que las formas estatales empezaron a desarrollarse tempranamente, aunque limitadas siempre por el ejercicio de la soberanía que correspondía a la Corona Española. Empero, en los territorios españoles de América, que se transformaron en los siglos XVI y XVII en auténticos Reinos, regidos por un Virrey, se desarrollaron auténticos Estados Modernos, dentro del contexto de monarquía autoritaria, introducida en España por los Reyes Católicos, o de la Monarquía Absoluta durante el reinado de la Casa de Habsburgo.

De esta forma, a diferencia de otras posesiones europeas, en el continente americano, la América Española conoce el establecimiento de una sociedad renacentista primero y Barroca después, que se caracteriza por la existencia de un poder real, que se rodea de un ejército, una administración propia, una burocracia que otorga unas Leyes Fundamentales, y crea un conjunto de instituciones para el gobierno de los extensos territorios incorporados al imperio español.

⁴ Núñez Rivero, Cayetano y Otros. El Estado y la Constitución Salvadoreña. Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en la República de El Salvador. 1ª. Edición. Órgano Judicial, Corte Suprema de Justicia y Unión Europea. San Salvador. 2000. Págs. 1-3

En resumen, lo que ocurre es que España trasplanta al continente americano su propia organización social y política, que es fruto de las propias transformaciones habidas en la península en el siglo XV, justo en el momento que el Poder Real, ayudado por una incipiente burguesía, se ha impuesto o se está imponiendo a los poderes localistas y autárquicos tanto de los señores feudales, como de las ciudades Estado castellanas.

A pesar de ello, conviene señalar que la implantación de las formas estatales en Hispanoamérica, no es un proceso completamente homogéneo ni se desarrolla en el mismo espacio de tiempo.

4.1.1.3. ORIGEN, EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

El surgimiento del Estado Constitucional se produce con la emergencia de los primeros textos constitucionales codificados y escritos. En su primera formulación, destacan las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la de Francia de 1791, la de Venezuela de 1811 y la Española de 1812, como textos primarios en lengua castellana.

El nacimiento del Estado Constitucional puso fin al antiguo régimen y a la sociedad estamental, estableciendo las bases para el desarrollo de la sociedad de clases.

El primer período del Estado Constitucional se caracteriza por la formación de los Estados Liberales o primer Estado de Derecho, cuyas características fundamentales son:

- a) Declaración de Derechos y Libertades del ciudadano.
 - b) División de Poderes
 - c) Sometimiento de los ciudadanos y de los poderes al Derecho
 - d) Soberanía Nacional.
-

El segundo período del Estado Constitucional, el Estado Liberal Democrático, es un modelo avanzado respecto al primer período, y aunque parte de los mismos principios que el primero, es consecuencia de un proceso evolutivo del Estado que se adecua a las nuevas realidades de la sociedad que se gesta fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Durante este período se introducirán en los regímenes políticos nuevos derechos como el de asociación y se reconocerá la existencia e importancia de los partidos políticos.

Este nuevo modelo estatal supone la incorporación de determinados principios económicos, así como la inclusión de determinados derechos económicos y sociales que no se encontraban en el primer modelo constitucional. De esta forma, el Estado se obliga a conseguir para el ciudadano unos determinados ámbitos de bienestar y seguridad, que aunque en muchos casos se trate de ideales, representan los objetivos que la comunidad política organizada tiene como metas conseguir y es por esta razón que busca la mejor forma de organizarse por medio de sus distintas dependencias o delegando competencias, para alcanzar esta finalidad.

4.1.2. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO

Investigaciones sociológicas e históricas son concordantes al afirmar que la sociedad, a través de todos los tiempos y en todos los lugares, es un fenómeno unido a la existencia del hombre.

La sociedad humana es un vasto conjunto de seres humanos, por supuesto, cada uno de los cuales posee un organismo psico-físico, biológicamente auto-suficiente, pero dotados de muchos deseos y de altos propósitos, los que les son imposibles de satisfacer y lograr fuera de la vida colectiva, es decir aisladamente. Una vez que se establece la asociación con sus semejantes, la vida de cada individuo dentro del grupo, se convierte en una sucesión continua de actividades, en compañía de los demás individuos, destinados a la consecución del objeto de sus deseos y propósitos. Es a partir de este momento que se establecen relaciones entre ellos y el grupo mismo se convierte en el

factor más importante para moldear sus voluntades, para controlar sus acciones y para proporcionarle la cultura en que nace y en la cual se educan.

En este sentido se puede afirmar que la sociedad ha existido a través de todos los tiempos y en todos los lugares. A continuación, se analizarán las formas originarias de su formación.

La mayoría de autores coinciden en que la primera forma de sociedad es la familia. El hombre está dentro de ella por los lazos de la sangre; y el elemento personal del municipio, originariamente, debió formarse por la reunión de diversas familias unidas entre sí por los lazos de la consanguinidad y de la afinidad.

El hombre al estar en familia, poco a poco va perdiendo su espíritu nómada y va convirtiéndose en sedentario. A medida que el grupo social va creciendo, se torna más difícil el movimiento migratorio y el grupo trata de establecerse en un lugar fijo y determinado. Algunas veces serán las condiciones geográficas, hidrográficas o climatológicas las que hacen que el grupo se decida a establecerse en determinado lugar. Otras veces será el hecho de poder satisfacer por medio de la agricultura sus necesidades alimenticias y económicas. En fin, son de diversa naturaleza, las circunstancias que determinan al cuerpo social para radicarse en determinado lugar. Así, nace el segundo elemento del municipio, el territorio.

Las doctrinas que sostienen los argumentos antes expresados, se denominan “Doctrinas de Origen Natural del Municipio”, y afirman que “el Municipio, como entidad sociológica es anterior al Estado.

El Municipio como institución, puede estudiarse bajo tres aspectos: El Sociológico, el Histórico y el Jurídico.

4.1.2.1. ASPECTO SOCIOLOGICO

Ya se dijo que el elemento personal del Municipio se formó originariamente por la reunión de varias familias unidas entre sí por los vínculos de la consanguinidad y la

afinidad. También se dijo, que el crecimiento del grupo familiar y social así como otras circunstancias de carácter geográfico, hidrográfico, climatológico, etc., fueron determinantes para que el Municipio fuera adquiriendo otro de sus elementos: el territorio.

Esta institución con el transcurso del tiempo se va haciendo más numerosa, y el vínculo de la sangre comienza a diluirse. La vida en común genera una serie de necesidades cuya satisfacción debe ser alcanzada por el esfuerzo colectivo. Poco a poco se va adquiriendo por los miembros de esa comunidad la convicción de que ella tiene un fin pacífico: ser el círculo social donde se cumplen la generalidad de los fines de la vida humana (familiares, culturales, económicos, etc.). Se genera así el factor teleológico del Municipio, lo que es patrimonio de la Nación. El factor, llevado a sus extremos, produce el localismo pueblerino, tan perjudicial al progreso de la comunidad.

“Socialmente, el Municipio es un organismo, y esfera de vida suprafamiliar. Su posición jerárquica es inferior a la del Estado. Su existencia es anterior, a menudo se ha formado independientemente del Estado. Ha sobrevivido a los cambios experimentados por éste. Nace por el impulso de las circunstancias. La comunidad de familias en un mismo lugar era una serie de necesidades, que exigen satisfacción por un esfuerzo colectivo. Son los problemas de sanidad, abastos, de vivienda, de circulación, de comunicaciones, de alumbrado, de limpieza, de cultura y hasta de ornato y esparcimiento, los que originan los servicios municipales, mediante los cuales la administración pública prevé al cumplimiento de los fines del Municipio”.⁵

4.1.2.2. ASPECTO HISTORICO.

El Municipio como institución social tuvo su punto de partida con el surgimiento del fenómeno político en las formas de vida social, vinculando a los hombres por semejanzas, homogeneidad y coincidencia de parentesco, por tanto se dice que tiene su

⁵ Eubank, Eorle E. Sociología. Citado por Méndez Arita, Carlos Alberto. Consecuencias de la Falta de Aplicación de las Leyes que Regulan la Actividad Administrativa del Registro del Estado Familiar en el Municipio. Trabajo de Graduación. Universidad de El Salvador. 1997. Pág. 37

origen en la formación de las primeras organizaciones o formas políticas de la antigüedad, habiendo logrado su manifestación más clara en las primeras comunidades políticas de Grecia y Roma.

En las Ciudades-Estados o Polis Griega, especialmente en la ciudad de Atenas, fue en donde surgió por vez primera en la historia de la humanidad, la forma de gobierno democrático, que rondaba en la plaza o “agora” del pueblo.

La participación de todos los ciudadanos en la vida pública (a excepción de las mujeres y esclavos), para discutir y decidir sobre los asuntos de la comuna les permitió denominárseles como estados municipales.

La época romana tuvo su carácter imperial en el que la actividad municipal de ese entonces recogía como aspecto importante el sentido de pertenencia a la comunidad políticamente organizada: La *cívita*, la que junto a la organización política fue el inicio, propiamente dicho, de los antecedentes embrionarios del Municipio.

Los romanos crearon un verdadero régimen en el que el Municipio surgió como unidad político-administrativa. La misma ciudad fue durante mucho tiempo gobernada en la mejor forma de ese entonces; poseía una serie de problemas que la ubicaban como una gran ciudad y que hacían que el gobierno de la misma tuviese que ingeniarse las mejores formas para resolver los urgentes problemas municipales.

El municipio representaba una ciudad libre y principal que se encontraba gobernada por leyes propias, sus habitantes poseían todos los privilegios y derechos de su calidad de ciudadanos romanos. El municipio agrupaba a los nacidos en su jurisdicción y a los que posteriormente adquirirían la calidad de residentes; todos ellos integraban la Asamblea Municipal, a la que denominaban “Curia” u “*Ordor Decurionum*” que ejercía atribuciones electorales y legislativas; todo el sistema organizativo y de administración de los municipios romanos estuvo representada por la Curia los Delegados de Comisión.

Los romanos trasladaron e impusieron inteligentemente su sistema a las ciudades

que conquistaban en sus campañas imperiales, permitiéndole a algunas de las ciudades sometidas a su dominio una forma de autogobierno, a los que se conocían bajo el nombre de “Municipium” y a sus residentes “Cives Municipales”, que también gozaban de los derechos y privilegios romanos. El Gobierno Municipal estaba formado por: Magistrados, cuyo número oscilaba entre dos (Duumviri) y cuatro (Quattuorviri), encargados de administrar la Justicia; los edilices, con funciones policiales, los curules, procuradores, encargados de los negocios públicos y los notarios y escribas.

La curia estaba conformada por un grupo político de carácter selectivo que reunía a cien miembros, a los que se les denominaba “Decuriones” o “Curiales” y que dictaban las leyes municipales, las que se encontraban reguladas por la “Lex Julia Municipalis”.

Los municipios tal como existían en Roma se extendieron a todos aquellos territorios a los que llevó a su Gobierno, concediendo la organización municipal a todas las poblaciones romanizadas y semi-romanizadas.

A la caída de los visigodos, se reemplazó el Municipio con los consejos medievales, período que abarcó hasta que se alcanzó la Unidad Española. Esta época fue el inicio del florecimiento de las libertades municipales, y los monarcas con miras a intereses políticos concedieron ciertos fueros a los habitantes de las ciudades, con objeto de hacerlas más atractivas y para que sirvieran de choque frente a los ataques de los árabes. De esta forma se estimuló por parte del monarca, la creación de poblaciones o ciudades fronterizas, a las cuales otorgaba fueros especiales que representaban grandes privilegios.

Los fueros de frontera se clasificaban en fueros breves, que eran los que ordenaban la administración municipal y fijaba su relación con el monarca, los fueros extensos o códigos de administración municipal, constituían codificaciones en lo civil, procesal y penal, y las llamadas Cartas Pueblas, que dotaban de libertades y privilegios a las ciudades recién fundadas.

Los fueros constituyeron en esta época un patrimonio jurídico-político de gran valor, que vino a representar un instrumento eficaz de las ciudades para ser frente a las pretensiones absolutistas del Estado Monárquico-Español.

La existencia de los Fueros, Cartas Pueblas y otros privilegios en los consejos medievales permitieron el desarrollo y realización de una actividad eminentemente política, lo que los diferenció substancialmente del municipio romano, que fue esencialmente administrativo.

Los consejos medievales sufrieron algunas mutaciones y en dicha evolución pasaron de ser asambleas libres, a ser un tipo de consejo cerrado, integrado por personas electas por la comuna y que implicó el ejercicio de la democracia representativa. Esta se realizó en las ciudades grandes y a cuyo consejo se denominó “Concilium” o asamblea vecinal; en cambio en las ciudades pequeñas se contó con un consejo abierto o “cabildo abierto”, que se reunía una vez por semana para tratar asuntos propios de la comunidad.

Los municipios españoles tenían representantes en la Corte (Los Procuradores), cuya responsabilidad era luchar y velar por los privilegios y fueros municipales; expresión clara de la época del florecimiento municipal español, que posteriormente decayó por el sistema eminentemente centralista que implantó Carlos V, en el cual surgieron gobernadores corregidores (o Alcaldes Mayores) a quienes dieron posesión de los poderes locales como representantes del Poder Central.

El Municipio llegó a América en su período de decadencia, presentándose en la forma de cabildos o ayuntamientos, durante la época de la colonia, sin sustraer sus condiciones de comunidad; sin embargo, llegó por disposición expresa de los reyes católicos y se comenzaría a constituir a partir del segundo viaje de Cristóbal Colón.

Así fue como el Municipio, por medio de los cabildos y ayuntamientos, fue surgiendo con la fundación de las ciudades en el nuevo continente, constituyendo una de las bases de la organización social en la colonia, carente de base democrática, pues su estructura jurídica no le otorgaba ninguna de las libertades reconocidas, precisando únicamente de la aprobación del monarca español.

El trasplante del viejo municipio español (Consejos Medievales) expresaba el espíritu municipal imperante en ese país, que generó un gran contingente de fundadores de pueblos que organizaban los municipios con arreglos adecuados a las circunstancias de la región, lo que les impregnó una gran fuerza y vitalidad a los municipios, de tal suerte que el régimen municipal ofreció una gran variedad de tipos durante los primeros tiempos de la colonización, entre los que se destacan dos clases:

a) Los municipios de personas de raza blanca, que se gobernaban por medio de cabildos abiertos (semejantes a los consejos abiertos españoles), en los que participaban todos los vecinos y por cabildos cerrados, en las que se reunía un número determinado de funcionarios electivos.

En estos municipios, la autonomía era muy compleja, permitiendo la libertad política y económica, apoyándose en los gremios profesionales en que se encontraban organizados socialmente los habitantes; las libertades se consolidaron con el establecimiento de las “Milicias” consejiles, instituidas para defenderse de incursiones de indígenas salvajes, bandoleros y piratas.

Las leyes de indios, únicamente se limitaban a confirmar la autonomía municipal, dictando medidas en contra de la corrupción electoral y prohibiendo a los cabildos abiertos el nombramiento de funcionarios, para evitar conflictos generales.

b) Los llamados municipios de pueblos de indios; que eran constituidos por indígenas que aún no habían entrado completamente a la civilización cristiana, establecidos en centros urbanos por parte de los colonizadores para promover su educación y cultura.

La organización municipal imperante se inspiraba en el principio de la libertad principal, para interesar a los indios en la vida colectiva y ejercitarlos en la administración de sus propios intereses colectivos. Los Municipios de Indios tenían sus propios bienes comunales y establecieron la institución de tierras de la comunidad, cuyo objetivo era la beneficencia pública.

La corrupción administrativa que se presentaba en toda Europa en los Siglos XVII y XVIII y que se manifestó a través de la venta de puestos públicos (especialmente el de regidores de cabildos), por parte de la corona se extendió a América, siendo los reyes, quienes nombraban a los gobernadores en pro de que estos organizaran el aspecto comercial y administrativo de las nuevas colonias, en representación de la corona.

Dadas las condiciones en Latinoamérica, las figuras del Alcalde y Corregidor generaron cambios, al sentirse marginados por la situación ante el reinado. Este hecho imperante cobró mayor fuerza al sentimiento de soberanía y por lo tanto a la independencia en el ámbito municipal, a través de movimientos políticos.

Por tanto, el municipio americano presentó un contenido autóctono, constituyendo poderosos centros de influencia a los que los cabildos se constituyeron por alcaldes y corregidores indígenas, volviéndose democráticos en su constitución y en la elección de cargos concejales.

La estructura municipal latinoamericana fue tan sólida que resistió el proceso emancipador y cuya configuración derivó en parte de los consejos medievales españoles, pero no constituyeron estrictamente continuación de ellos.

4.1.2.3 ASPECTO JURIDICO

Jurídicamente, el Municipio es un organismo subordinado al Estado. Si bien tiene un substrato social propio, una existencia histórica anterior o al menos independiente de aquel, en el Estado actual del Derecho Público, no es posible reconocerle una existencia jurídica originaria.

En primer término, solo el Estado goza en la actualidad de la facultad de auto organizarse. Los Municipios reciben su organización del Estado, ya sea por estar establecida en la Constitución Política del país o cuando poseen un cierto poder de organización, es concesión legal y expresa del Estado y esta está circunscrita a ciertos límites. En segundo término, solo el Estado posee un derecho originario de mando. El

derecho de mandar con potestad coercitiva lo reciben los Municipios del Estado y solo pueden ejercitarlo por su concesión y reconocimiento. Por lo demás, la potestad soberana del Estado le autoriza a intervenir en la vida local a efecto de salvaguardar los altos intereses y ordenaciones sociales en que el derecho descansa. En la actualidad, una independencia municipal es jurídicamente imposible. La esencia única e indivisa tanto de la personalidad como del poder del Estado, se opone a ella, por lo que en una u otra escala, el Estado ha de reservarse en la vida local ciertas facultades de intervención.

El Municipio existe con su personalidad, patrimonio y potestad, por voluntad del Estado. Es este, quien jurídicamente lo ha hecho nacer. Se trata simplemente, de la voluntad del Estado.

4.1.3. EL MUNICIPIO EN CENTROAMERICA

El Municipio llegó a América, en su período de decadencia, presentándose en la forma de cabildos o ayuntamientos, durante la época de la colonia, sin sustraer sus condiciones de comunidad; sin embargo, llegó por disposición expresa de los Reyes Católicos y se comenzaría a constituir a partir del segundo viaje de Cristóbal Colón.

Así fue como el Municipio, por medio de los cabildos y ayuntamientos fue surgiendo con la fundación de las ciudades en el nuevo continente, constituyendo una de las bases de la organización social en la colonia, carente de base democrática, pues su estructura jurídica no le otorgaba ninguna de la aprobación del monarca español.

En Centroamérica, los primeros antecedentes del Municipio proceden de la época colonial, con la investigación de las instituciones implantadas por los conquistadores y colonizadores españoles en tierras centroamericanas y salvadoreñas en particular.

Según el historiador Manuel Vidal, el Gobierno del Régimen Colonial contemplaba en su forma estructural dos clases de organismos: los superiores y los inferiores. Dentro de los organismos superiores de gobierno se tenían: el adelantazgo, la

gobernación y la capitanía general. Los organismos inferiores comprendían: Los ayuntamientos, los cabildos de indios, los corregimientos, las Alcaldías mayores y las Intendencias.⁶

LOS CABILDOS. Al fundar una ciudad, correspondía al fundador nombrar a los primeros funcionarios del cabildo. Posteriormente, los miembros salientes, padecían cambiando cada primero de año.

Por orden del Presidente de la Real Audiencia, Licenciado Alonso López de Cerrato, se erigieron cabildos para las comunidades indígenas. El trabajo realizado por estos cabildos, tenía por objeto procurar que los indios tomaran las costumbres españolas y defender a los nativos contra los maltratos de los encomenderos.⁷

El gobierno del Cabildo estaba formado por dos Alcaldes (uno de primer voto y otro de segundo voto), los regidores (de dos a seis), el escribano, el alférez real, el alguacil mayor y el fiel ejecutor.

Además, para cumplir sus funciones de la administración del gobierno local, el cabildo designaba a otros funcionarios tales como: el Procurador General, el Mayordomo de la Ciudad, los Alcaldes de la Santa Hermandad, el Defensor y Juez de Menores, el Defensor de Pobres y otros.

Los miembros del cabildo integraban un organismo colegiado que tenía a su cargo el Gobierno del pueblo y el sector aledaño, teniendo cada uno de los miembros atribuciones específicas como las siguientes:

A los Alcaldes de primero y segundo voto les correspondía la Administración de justicia de Primera Instancia de los eventos de menor importancia, tanto en lo civil como en lo criminal. Eran Jueces que fallaban “a verdad sabida y buena fe guardada”. El Alcalde de primer voto reemplazaba al gobernador o Capitán General en caso de ausencia o muerte. Presidía el cabildo y éste no podía sesionar sin la presencia de al menos un alcalde.

⁶ Vidal, Manuel. Nociones de Historia de Centroamérica. 10ª. Edición. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación. San Salvador. 1982. Tomo 2. Pág. 8.

⁷ Ibidem. Pág. 8

El Alférez Real tenía a su cargo el portar el estandarte real en las funciones públicas. Este cargo confería gran jerarquía social, por lo que era concedido a un vecino principal.

Al Alguacil mayor le correspondía la ejecución de las decisiones judiciales de los Alcaldes y las funciones de policía.

El fiel ejecutor tenía la función de vigilar la exactitud de las pesas y medidas en los comerciantes. Vigilaba que no escaseara o faltaran los productos alimenticios, inspeccionaba los mercados y controlaba los precios.

Los cabildos abiertos consistían en la reunión de vecinos convocada por los Alcaldes, invitando a la “Parte Principal más sana de la población”, para discutir asuntos de gran importancia en el desarrollo vecinal y sirviera de apoyo a la gestión del cabildo.

Con respecto a los cabildos, el historiador salvadoreño Doctor David Luna, resume: “Los Cabildos Españoles, fundados en América, tuvieron al principio, bastante vida democrática, que se fue mermando en el cuero de la caloría, para reaparecer en el período de la Independencia. Desgraciadamente, el municipio nunca se desarrolló suficientemente ni antes ni ahora.”⁸

Con el correr del tiempo, la formación social salvadoreña adoptó las instituciones semif feudales españolas y ha venido sufriendo transformaciones en su carácter de Estado Capitalista Dependiente, bajo la influencia de las Naciones Hegemónicas del Capitalismo Mundial.

4.1.4. EL MUNICIPIO EN EL SALVADOR

En la época de la colonia, El Salvador se dividió en la Alcaldía mayor de Sonsonate y en la Intendencia de San Salvador, que dependían de la Capitanía General de Guatemala. Organizado por los españoles de municipios, se consideraban como una

⁸ Luna, David Alejandro. Manual de Historia Económica de El Salvador. Colección El Tiempo. 1ª. Edición. Editorial Universitaria de El Salvador. San Salvador. 1971. Pág. 116.

formación jurídico-política, cuyo objetivo era consolidar poblados alrededor de las haciendas y de esa forma orientar la producción de la época.

El Municipio estaba regido por un Consejo Municipal que se encargaba de Seleccionar a los Ladinos Indígenas a los cuales se les arrendarían las tierras ejidales. Por lo que los Municipios tenían como responsabilidad, la organización y distribución económica.

Una característica importante de ésta época fue la captación de ingresos fiscales con el fin de mantener el aparato de dominación colonial.

El Salvador, proclamó su independencia del Gobierno Español el 15 de septiembre de 1821. En enero de 1822 se desconoce la anexión de Centro América a México y se proclama la independencia de la provincia de San Salvador.

En 1824, El Salvador surge como Estado autónomo de la República Federal Centroamericana y el 12 de junio del mismo año se emite la Constitución Política de El Salvador (la primera en Centro América).

En esta época, la independencia se logra y se gesta en El Salvador, únicamente por el Régimen Municipal, ya que, las ideas revolucionarias de ésta época, inspiradas en la Revolución Francesa, encontraron en los municipios y en las autoridades municipales, la posibilidad de desarrollarse en mentes nuevas. O sea que los municipios fueron la tierra fértil, donde las ideas revolucionarias de la época germinaron logrando la independencia.

Todos coinciden en que el papel que jugaron los Municipios en la gesta independencias es no solo innegable sino grandioso y tal situación sólo es explicable, basándonos en la naturaleza libertaria y democrática del pueblo salvadoreño.

En la etapa de la formación del Estado Nacional, el municipio se considera como una unidad político - administrativa, fomentando la unidad y organización nacional, por

lo que los municipios tenían funciones subordinadas prescritas por el Jefe de Estado. En esta etapa comienza la concepción municipal centralizada.

Los Municipios juegan un papel importante en la historia, teniendo bajo su responsabilidad, la transferencia de tierras comunales y ejidales a particulares, cambiando substancialmente la relación Municipio-Comunidad, para formar la relación Municipio-Particular.

Esta relación liberal individualmente pone en manos de la clase cafetalera el control del poder ejecutivo y de los Municipios.

Es aquí, donde comienza la práctica que todo lo que tiene que hacer el gobierno municipal, debe ser aprobado y autorizado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior y esto es lo que El Salvador vivió durante varias décadas; no obstante, las Constituciones Políticas de nuestro país han reconocido en algunos casos la independencia y en otros la autonomía del Municipio, la Ley del Ramo Municipal la cual estuvo vigente hasta febrero de 1986 y que era la norma jurídica en base a la cual actuaban las municipalidades, establecía entre otros casos la obligación de la Municipalidad de informar al Ministerio del Interior sobre proyectos para la ejecución de obras, trabajos o servicios públicos siempre que el monto de los mismos excediera de un mil colones para su respectiva autorización; o en el caso de emitir ordenanzas o reglamentos, el Órgano Ejecutivo debía darles su aprobación.

No es sino hasta marzo de 1986, con la entrada en vigencia del Código Municipal en que el Municipio alcanza al menos en teoría, un mayor nivel de autonomía ya que este ordenamiento jurídico se crea teniendo como parámetro la Constitución de 1983, la cual establece en el Inc 1º. del Art. 203, que “”Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo...””.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

La razón de que exista el Estado como tal, es en atención a satisfacer de la mejor manera posible, las necesidades de sus miembros; valiéndose para lograr tal satisfacción en última instancia, de la coacción. Esto se logra mediante “el imperium”, que es el poder del Estado que se hace efectivo en cualquiera de los órdenes donde este desarrolla su actividad.

En forma general, la actividad del Estado se concentra en tres funciones: legislación, justicia y administración, cuyos respectivos “órganos” ejercitan fragmentos del poder estatal.

No obstante el Poder Estatal es único, las “funciones” son múltiples. Las atribuciones de las funciones dadas a cada uno de los órganos estatales no son constitutivas de una división de poderes sino más bien son una distribución de funciones.

Los órganos fundamentales, ejercen o realizan aparte de sus propias funciones, otras funciones que son las que caracterizan a los demás órganos. De forma tal que la función administrativa no es exclusiva del Órgano Ejecutivo; sí por principio es su función específica y preferentemente encomendada a este Órgano, pero excepcional y necesariamente es ejercida por los Órganos Legislativo y Judicial.

4.2.1. ADMINISTRACION PÚBLICA

La doctrina predominante, con todo acierto, al referirse a la Administración Pública, no considera a ésta en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, substancial u objetivo; vale decir, la Administración resulta caracterizada en base a la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto. Puede entonces, haber

“administración” no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también en parte de la actividad del Órgano Legislativo o de la del Órgano Judicial.⁹

Marienhonff define la “Administración Pública” como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.¹⁰

Mientras tanto el tratadista Villegas Basavilbaso agrega un elemento más, a su definición de administración pública, al expresar que “la Administración Pública es una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley.”¹¹

4.2.2. FUNCION ADMINISTRATIVA

La **función administrativa** es definida como la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos, -que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos condición-, y operaciones materiales.¹²

Pero dada la magnitud de esta actividad, el Estado necesariamente ha tenido que organizarse a efecto de utilizar al máximo sus recursos tanto humanos como logísticos, a fin de lograr el más alto nivel de satisfacción de necesidades de todos y cada uno de sus integrantes.

4.2.3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Se entiende por organización administrativa, el conjunto de entes, instituciones o entidades a través de las cuales manifiesta su voluntad el Estado, y las cuales aplican el conjunto de reglas de derecho que les da surgimiento y determinan su competencia, y

⁹ Marienhonff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Teoría General. Editorial Abeledo-Perrot, S.A. Buenos Aires. 1982 Tomo I. Pág. 41

¹⁰ Marienhonff. Ob. Cit. Pág. 58

¹¹ Villegas Basavilbaso, Benjamín. Tratado de Derecho Administrativo. . Editorial Abeledo-Perrot, S.A. Buenos Aires, 1949. Tomo I. Pág. 36.

¹² Sayagués Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. S.E. Montevideo, 1953. Tomo I. Pág. 46.

por medio de las cuales se establecen sus relaciones inter orgánicas e intraorgánicas, así como también se establecen sus relaciones con los particulares, su situación jurídica, su forma de actuar, la manera de controlar sus actuaciones y la forma en que han de coordinarse a fin de mantener la unidad del Estado.

4.2.3.1. CLASIFICACION DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Diversas han sido las clasificaciones que se han hecho de la Organización Administrativa, así se dice que hay una Organización Simple y Compleja; una Organización General y Especial, una Organización Interna e Internacional, una Superior y una Inferior, una Personificada y una no Personificada, una Nacional y una Extranjera, una Centralizada-desconcentrada y una descentralizada, y otras más.

Todas las clasificaciones tienen relativa importancia, pero las que más destacan son las Organizaciones Superiores e Inferiores, las personificadas y las no personificadas; pero la mayoría de autores de Derecho Administrativo coinciden en señalar que básicamente son dos los sistemas de organización administrativa, haciendo referencia a la Centralización y a la Descentralización.

4.2.3.1.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El Profesor Gabino Fraga, al estudiar la centralización da la siguiente definición: “Existe el régimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a los otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.”¹³

La Centralización Administrativa consiste en que la totalidad de atribuciones están o son otorgadas a los entes centrales que tienen el conjunto de poderes de mando, coacción, decisión, resolución y ejecución, para todo el territorio del Estado.

¹³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 15ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1973. Pág. 165

Es por ello que se dice que hay centralización administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales. La Centralización significa reunir todas las atribuciones en un órgano central y supone que las distintas funciones descienden desde este mismo órgano hasta las extremidades; de aquí que se haya dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado.

Con esta forma de organización administrativa se trata de imponer a todas las partes de un país una dirección uniforme, asegurarle el goce de las mismas ventajas e imponerle las mismas cargas. Por ello los distintos órganos funcionales están en una relación de dependencia en virtud del vínculo jerárquico. Los órganos locales carecen de iniciativa y de poder de decisión.¹⁴

4.2.3.1.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, descentralizar es transferir a diversas corporaciones u oficinas, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

En ese sentido se puede decir que la descentralización denominada también autarquía, es la realización de determinadas actividades administrativas, efectuadas por organismos que mantienen con la administración pública central no una relación de jerarquía, sino de colaboración y coordinación.

La descentralización es “la capacidad reconocida a una persona jurídica pública para actuar en la realización de sus propios fines, mediante el ejercicio de una actividad administrativa que tiene la misma naturaleza y efectos que la actividad administrativa del Estado. El poder de decisión que le concierne corresponde a un funcionario que, cualquiera que sea su forma de designación, no está sometido al poder disciplinario del órgano central. Este puede reformar las decisiones del órgano descentralizado, paralizarlas por falta de aprobación o de una autorización o puede aún revocarlas o abrogarlas; puede también confirmarlas. Los entes descentralizados son personas

¹⁴ Ayala de Fronlich, Blanca Vilma. El Control Administrativo sobre los Entes Descentralizados. Tesis Doctoral. Universidad de El Salvador, 1979. Págs. 20 y 21.

jurídicas públicas estatales que pueden administrarse así mismas y cumplir fines públicos específicos; son los que en nuestro medio conocemos como instituciones oficiales autónomas.

La descentralización administrativa implica una distribución de competencias públicas entre múltiples entidades administrativas independientes del poder central, con personalidad jurídica propia y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivas.¹⁵

4.2.3.1.3. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

El término desconcentración es propio de la terminología francesa, es la misma que los autores italianos conocen con el nombre de “descentralización burocrática o jerárquica”. La realidad es que este tipo de organización administrativa no es en sí, una verdadera descentralización, sino una variación de la centralización propiamente dicha y se distingue de ésta porque se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aún cuando ellos están siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico. Los entes desconcentrados carecen de personalidad jurídica.

Dentro de esta clasificación de la Organización de la Administración Pública, podemos ubicar dentro del régimen descentralizado al Municipio ya que como se analizará más adelante, por sus características se enmarca como un ente descentralizado por excelencia.

4.2.4. EL MUNICIPIO

El Estado Salvadoreño se configura como un Estado Unitario sujeto a una cierta descentralización de carácter provincial (departamental) y local o municipal. No obstante, debe destacarse, que en la actualidad es de mayor importancia la concedida a la de carácter municipal que a la departamental.¹⁶

¹⁵ Garrido Falla, Fernando. Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1950. Pág. 83

¹⁶ Núñez Rivero, y Otros. Ob. Cit. Pág. 51.

La Constitución de El Salvador prescribe en el Art. 202, que: “”Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población”:

El Código Municipal, en el inciso primero del artículo 2, establece que “El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa Primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficientes “.

Para Carlos García Oviedo, el Municipio constituye una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.¹⁷

De igual manera, Mario Alzamora Valdez define al municipio como la sociedad local políticamente organizada con autonomía tanto en lo económico, como en lo técnico y en lo administrativo que tiene como razón de su existencia un núcleo de personas establecidas en un territorio determinado y cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de esa población.¹⁸

De las definiciones antes expresadas, se deducen los elementos y características del Municipio.

¹⁷ García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. 9ª. Edición Corregida y Aumentada. Editorial E.I.S.A. Artes Gráficas Iberoamericanas, S.A. Madrid.1968. Pág. 892.

¹⁸ Alzamora Valdez. Ob. Cit. Pág. 9.

4.2.4.1. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El doctor Rafael Flores y Flores, en su tesis doctoral, expresa que son tres los elementos integrantes del Municipio:

- 1) EL PERSONAL, constituido por el grupo de hombres relacionados generalmente por nexos familiares.
- 2) EL TERRITORIAL, que hace referencia al espacio terrestre; y por último
- 3) EL ELEMENTO TELEOLOGICO, el Municipio como toda comunidad pretende cumplir ciertos fines originados por las relaciones de vecindad.¹⁹

Para Mario Alzamora Valdez, el Municipio comprende tres elementos: La población, el territorio y el gobierno.

LA POBLACION está constituida por hombres ligados por lazos de vecindad, que al comienzo fueron estrechos, pero que el transcurso del tiempo va dilatando; EL TERRITORIO es aquel término municipal, ciudad, distrito o comuna, ocupada por los vecinos y dentro de cuya área ejercen sus poderes los órganos municipales; y EL GOBIERNO es el conjunto de tales órganos que realizan tareas que les son propias en orden a los fines del Municipio.

Los entes que desempeñan el gobierno municipal, cuya composición varía a través de los diversos ordenamientos nacionales, se hallan dotados de poderes, como el de legislar y administrar y de atribuciones de diversa índole, con el propósito de llevar a cabo los servicios públicos derivados de las necesidades de la comunidad.²⁰

Por otra parte, Blanca Vilma Ayala de Frohlich establece como elementos que caracterizan a las Municipalidades, los siguientes:

a) Asuntos locales a resolver. A ellos se refieren los artículos 202 de la Constitución y los artículos 2 y 24 del Cód. Municipal.

c) Estos organismos están sometidos a un control muy limitado del órgano central. (Art. 207, Inc. Final de la Constitución).

¹⁹ Flores y Flores, Rafael. Centralización-Descentralización y Desconcentración Administrativa en el Derecho Salvadoreño. Tesis Doctoral. Universidad de El Salvador. 1967. Pág. 88

²⁰ Alzamora Valdez. Ob. Cit. Págs. 9 y 10.

b) Organismos locales con cierta independencia del órgano central con cierta competencia para resolver, actuando con personalidad jurídica de Derecho Público y patrimonio propio, Arts. 207, Inc. 1o. y 4o. de la Constitución.

Tomando como referencia el citado Art. 2 del Código Municipal, el Doctor José Mauricio Rodríguez Flores determina como elementos constitutivos del Municipio, los siguientes:

UNIDAD POLITICA ADMINISTRATIVA PRIMARIA: En este elemento distingue tres cosas:

1°. Que es una **UNIDAD POLITICA**. Aquí hablar de política no tiene el sentido comúnmente usado de politiquería sino el sentido que le da la ciencia política al indicar que aquella es todo lo relativo al ejercicio del poder público o poder superior a cualquier otro poder, como elemento necesario para: a) Organizar la sociedad a fin de hacer posible la convivencia social; y b) Resolver los conflictos que se pueden dar en la sociedad. Entendida así la política, continúa el autor en cita, el Municipio es una unidad política pues en él se ejerce cierta dosis de poder supremo en sentido a organizar la sociedad local, haciendo posible la convivencia social y además en busca de resolver aquellos problemas que generan conflicto social.

2°. El Municipio es una **UNIDAD ADMINISTRATIVA**. La administración precisamente tiene relación con el llamado proceso administrativo en virtud del cual toda actividad humana para que dé los resultados deseados debe planificarse, organizarse, dirigirse, ejecutarse y controlarse. El municipio en cada una de sus competencias debe estar dispuesto a someterse a ese proceso; por consiguiente, es una unidad además de política administrativa.

3°. El Municipio es una **UNIDAD PRIMARIA** dentro de la organización estatal. Ello es así, porque es la parte de la organización territorial del Estado que está más inmediata a

los administrados y a la que éstos en primer lugar deben recurrir al efecto de satisfacer sus necesidades colectivas.

TERRITORIO: El segundo elemento constitutivo del Municipio es el territorio, o sea el ámbito espacial o espacio físico dentro del cual ejerce su poder un municipio determinado. A este elemento se refiere el Artículo 20, número 2 del Código Municipal al señalar que “Para la creación de un municipio debe concurrir un territorio determinado.”; y además el Artículo 23 del mismo Código al señalar que, fijar los límites territoriales de cada municipio corresponde a la Asamblea Legislativa. Esta delimitación generalmente ha obedecido a criterios arbitrarios, más que a razones de conveniencia comunal y de desarrollo local o regional.

SOCIEDAD LOCAL: Este es el elemento humano del Municipio. El Código Municipal se refiere a él, en el Art. 20, Numero 1 cuando habla de una población no menor de diez mil habitantes. La verdad es que el elemento constitutivo no es el simple agregado numérico de personas a que alude el término población y con el cual se ha relación al conjunto de personas que residen en el territorio que le corresponde a un municipio determinado sean éstos nacionales o extranjeros; en verdad, el elemento en cuestión, más bien son esas mismas personas pero vistas como constitutivas de la sociedad local, consideradas en sus diversos grupos en que se integran y las diversas formas en que interrelacionan e interactúan entre sí.

Es por consiguiente, el conglomerado humano en su dimensión comunal como grupo el que constituye el elemento humano del Municipio. Visto de este modo el elemento humano, hay ciertos elementos que los vinculan y dentro de ellos están los fines que persiguen, que son: a) la consecución del bien común del grupo; y b) su libertad personal sostenida y defendida por el grupo a que pertenece. Estos fines unen a las personas con otras personas y asociaciones y las impulsan a hacer vida de proximidad, de vecindad y como paso lógico a constituirse en comunidad. De ahí que el Municipio no se le conciba en lo que a su elemento humano se refiere, sino en relación a

lo comunal, en relación con su ámbito y sus relaciones derivadas de la vida de vecindad y de comunidad, así como de anhelos y problemas que juntos hay que enfrentar.

GOBIERNO LOCAL. El conglomerado humano que forma parte del Municipio tiene el derecho de elegir libre y democráticamente a las personas a cuyo cargo está el gobierno local; en representación de ese conglomerado ejerce la función de administrar el Municipio desde los diversos cargos o puestos públicos en que se organiza la administración municipal. El gobierno local incluye un Concejo Municipal, el Alcalde Municipal, el Secretario Municipal, el Tesorero Municipal, el Síndico Municipal y los demás puestos que se considera conveniente establecer para la prestación de los servicios municipales.

Por otra parte, el gobierno local es rector y gestor del bien común local, consecuentemente de un conjunto de condiciones de vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr su plena realización. Tal finalidad, tiene tan grandes implicaciones que difícilmente puede lograrse su concreción exclusivamente con esfuerzos propios del municipio ni tampoco de manera distinta al régimen político, social, económico, etc., establecido en la Constitución, por lo que en la parte final del inciso primero del Artículo 2 del Código Municipal se agrega que esta finalidad se logrará en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general.

ORDENAMIENTO JURIDICO. En este elemento, se incluye toda la normativa jurídica aplicable al Municipio. Desde la Constitución pasando por las leyes secundarias aplicables hasta llegar a las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales. Su importancia es que sirve como el elemento que le da cohesión a los demás elementos y que rige las relaciones y la participación de las personas dentro del Municipio, articula al Municipio dentro del Estado, establece las relaciones con éste y otras organizaciones

estatales, le reconoce y le da personalidad jurídica propia, define y le da las características, atributos y funciones propias al municipio.

Por lo dicho, el ordenamiento jurídico cumple dos funciones primordiales: 1. Estructura y determina la posición del municipio dentro de la vida estatal; señalando las facultades y obligaciones dentro del Estado.

2. Rige dentro de la sociedad local los derechos y obligaciones de los ciudadanos entre sí y en relación al Municipio.²¹

Además de los elementos antes mencionados, agrega el Doctor Rodríguez que dentro de los elementos constitutivos del Municipio, extraídos del contenido del Artículo 2 del Código Municipal, se encuentra también el elemento PODER, AUTORIDAD y AUTONOMIA SUFICIENTE para cumplir sus funciones últimamente relacionadas. En efecto, el elemento poder, es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a otros a obedecer. Este poder deriva en autoridad cuando el derecho a dirigir y a mandar encuentra plena aceptación y como respuesta se es escuchado y obedecido, no tanto por el temor de los medios de coacción para hacerse obedecer sino justamente por la confianza que nos merece quien da las órdenes o el reconocimiento de quienes aceptan y aprueban lo ordenado en razón de que es lo mejor para la convivencia social y el bien común. De ahí que se afirme que “el poder puede ejercerse legítimamente únicamente cuando se tiene autoridad”, y que sólo entonces es posible obligar a los disidentes contraventores a obedecer lo que voluntariamente ha sido obedecido por la gran mayoría. Ejercicio del poder con autoridad que generalmente vuelve innecesario el uso de la fuerza física para hacerse obedecer. El poder sin autoridad es tiranía.²²

Con esta base resulta que el poder y la autoridad con que cuenta el Municipio se tienen en la medida necesaria y suficiente para el logro del bien común local, siempre y cuando haya fuerza física de la cual se pueda disponer para hacerse obedecer. Desde

²¹ Rodríguez Flores, José Mauricio. Legislación Municipal. Módulo 7. Plan de Capacitación en Administración Municipal y Desarrollo Local con la Modalidad de Educación a Distancia. Instituto Salvadoreño de Administración Municipal. Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y de la Administración. s.f. Págs. 18-22.

²² Morales Erlich, Antonio. Municipio y Desarrollo. Citado por el Dr. Rodríguez Flores. Ob. Cit. Pág.22

luego que lo anterior implica responsabilidad, entrega, condiciones morales intachables, búsqueda del bien común y la consiguiente aceptación por los gobernados de quienes están facultados legalmente para ejercer el Poder. Por ello, es que el poder local debe entenderse articulado y en concordancia con el poder del Estado del cual el Municipio es parte integrante, sin perjuicio de su autonomía. Este se expresa en términos de facultades de decisión y gestión independiente de cualquier otra entidad por lo que supone dotación de atributos para que el Municipio participe del poder del Estado ejerciéndolo en su propio ámbito territorial y de competencia.

De acuerdo a lo expuesto la autonomía implica la capacidad del Municipio para autoadministrarse así mismo en orden al cumplimiento de sus fines y por lo tanto, sin ninguna sujeción a los otros órganos del Estado. Para ello cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y facultades suficientes para darse sus propias normas jurídicas y organizarse administrativamente.

De esta forma, la autonomía municipal supone:

1. PERSONALIDAD JURIDICA. Por ella se convierte en sujeto de derecho y puede actuar por sí, en nombre propio y consecuentemente estar en juicio como actores o demandados, celebrar contratos en su nombre y en general ejercer derechos y contraer obligaciones.

Este atributo se encuentra establecido en el Inciso Segundo del Artículo 2 así como en el Artículo 47 ambos del Código Municipal en los que señala que el Alcalde representa legal y administrativamente al Municipio y el Artículo 51 del citado cuerpo legal, que indica que corresponde al Síndico representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio en todo lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales conforme a la ley y a las instrucciones del Concejo.

2. PATRIMONIO PROPIO. El Municipio está dotado también de sus propios bienes e ingresos para la realización de sus fines. A ello se refiere el artículo 60 del Código Municipal al señalar que la Hacienda Municipal comprende los bienes, ingresos y

obligaciones del Municipio. Luego el artículo 61 indica cuales son bienes del Municipio contemplando entre éstos los de uso público, plazas, áreas verdes y otros análogos, los bienes muebles y los inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiriera el municipio o se hayan destinado o se destinen a algún establecimiento público municipal. A los ingresos se refiere, a su vez, el artículo 63, que enumera 15 formas de ingresos municipales. Finalmente a las obligaciones se refiere el Artículo 66 del Código Municipal.

3. **CAPACIDAD NORMATIVA PROPIA.** Los Municipios pueden darse las normas jurídicas que rijan en el ámbito territorial que les corresponde. A ello se refiere la Constitución en su Art. 204, No 5 y el artículo 32 y siguientes del Código Municipal. La Constitución señala específicamente que el Municipio está facultado para emitir ordenanzas, reglamentos y acuerdos, a los cuales el Art. 35 del Código Municipal los considera de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

4. **CAPACIDAD DE ADMINISTRARSE A SI MISMOS.** Esto supone:

- a) Autonomía política o sea que tienen capacidad de elección de sus propias autoridades.
- b) Autonomía administrativa o sea que tienen sus propios órganos de gobierno y la capacidad para organizarse como mejor les parezca a fin de prestar los servicios públicos y locales, así como para nombrar y remover sus propios funcionarios y empleados públicos.
- c) Autonomía financiera o sea que están dotados de la facultad de crear sus propios recursos económicos y aplicarlos a la satisfacción de las necesidades públicas locales que crean convenientes, como consecuencia tienen facultad de imponer contribuciones locales y darse su propio presupuesto de ingresos y egresos a que se refieren los artículos 63 y 72 del Código Municipal.

Algunos tratadistas del Derecho Municipal, al hablar de autonomía municipal expresan que está reviste dos sentidos, un sentido estricto y el otro un sentido impropio.

SENTIDO ESTRICTO O PROPIO: Bajo este sentido se enmarca a la autonomía municipal que proviene del griego “autos”, por sí mismo, y “nomos”, ley; todo ello significa que la autonomía municipal es la facultad de darse para sí, las propias normas por las que se ha de regir. Desde esa perspectiva las Municipalidades en El Salvador, originariamente no fueron autónomas, pues las entidades verdaderamente autónomas en sentido estricto o propio poseen su propio modo de normarse, rigiéndose por tal facultad sin la intervención del gobierno central.

SENTIDO CORRIENTE O IMPROPIO: En este sentido, la autonomía municipal no significa ya la facultad de autonormarse, sino más bien, este término designa una institución que tiene amplias facultades de gobierno, aún cuando haya recibido su régimen jurídico de un poder superior. Referido éste concepto a las municipalidades sólo bastaría con que dichas entidades estuvieran integradas por autoridades de origen colectivo popular con facultades de una propia administración, atribuciones fiscales, para que así pudiesen ser calificadas de autónomas, claro que empleando la palabra en sentido impropio. Este sentido impropio es el que comúnmente se emplea para referirse al Municipio, en consecuencia cuando se habla de la autonomía municipal (en El Salvador) se hace alusión por lo general a este tipo de autonomía restringida.

No se ha querido dejar de hablar de la AUTARQUIA, aunque este término no posee un eminente sentido político como la autonomía, su sentido es “administrativo”, pues se alude con ello a un cierto tipo de organización administrativa descentralizada, y es definida como la facultad de administrarse por sí mismo; y en tal circunstancia, se denomina “entidad autárquica” a un órgano de la Administración Pública que está sometido a un determinado régimen jurídico que le permite actuar con una órbita bastante amplia de libertad, sin depender jerárquicamente de ningún otro órgano administrativo que no sea lógicamente el órgano supremo de la Administración Pública

porque forma parte de esta. En ése sentido, el Municipio es un ente descentralizado autónomo (en sentido impropio o corriente) y autárquico.

4.2.4.2. CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO

La Doctora Aronette Díaz, en su tesis doctoral, “LA AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS”, señala que el Municipio es un organismo descentralizado pero goza de características que le son propias, enunciando las siguientes:

- 1) Es una persona jurídica de Derecho Público. (Inc. 2o. Del Art. 2 del Cód. Municipal).
- 2) Está constituido por una comunidad humana, unida principalmente por vínculos de vecindad. (Inc. 1 del Art. 2 del Código Municipal).
- 3) Esa comunidad se encuentra asentada en un territorio determinado, sin éste no puede existir el Municipio. (Inc. 1o. del Art. 2 del Código Municipal).
- 4) Tiene una autoridad común a todos los habitantes, la cual es electa en forma popular directa: Inc. 2 del Art. 202 de la Constitución e Inc. 1 del Art. 2 del Código Municipal.
- 5) Las autoridades municipales tienen poder de decisión sobre los asuntos de su competencia. (Arts. 30, 48, 51 y 53 del Código Municipal).
- 6) Tiene patrimonio propio (Art. 60, 61 y 63 del Código Municipal).
- 7) El poder de vigilancia del organismo central, Corte de Cuentas de La República, está limitado a verificar posteriormente sobre la legalidad de las actuaciones. (Inc. Final del Art. 207 de la Constitución y Artículos. 108 y 109 del Código Municipal).
- 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 problemas de la comunidad y la prestación de servicios a la misma, habrá algunas que en algún momento le delegue el Estado pero en principio no es así. (Art. 204 de la Constitución y Art. 4 del Código Municipal).

Pero quizá la característica más importante para diferenciarlo del resto de las entidades descentralizadas del Estado es que el Municipio es una institución proveniente

del derecho natural, surge espontáneamente de las relaciones de vecindad 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 a lo antes planteado, se puede observar que 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.²³

²³ Díaz, Aronette. La Autonomía de los Municipios. Tesis Doctoral. Universidad de El Salvador. 1977. Págs. 58 y 59.

5. SISTEMA DE HIPOTESIS

- * La dispersión de normas administrativas constituye una limitante que incide en una inefectiva labor de la municipalidad de San Salvador.**

OPERACIONALIZACION

VARIABLE INDEPENDIENTE:

DISPERSION DE NORMAS
ADMINISTRATIVAS

INDICADORES

: Desarmonía
Diversidad
Desintegración
Falta de concordancia

VARIABLE DEPENDIENTE :

INEFECTIVA LABOR DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR
Ineficacia
Ineficiencia
Lentitud
Desconocimiento

- * La falta de concordancia e integración entre la normativa municipal y la normativa de entidades estatales centralizadas genera ineficiencia en la gestión municipal.**

OPERACIONALIZACION

VARIABLE INDEPENDIENTE:

FALTA DE CONCORDANCIA E INTEGRACIÓN ENTRE LA NORMATIVA MUNICIPAL Y LA NORMATIVA DE ENTIDADES ESTATALES CENTRALIZADAS

INDICADORES : Vacíos de ley
Dualidad de competencias
Ambigüedades jurídicas
Conflictos de competencia

VARIABLE DEPENDIENTE : INEFICIENCIA EN LA GESTION MUNICIPAL

INDICADORES : Insatisfacción de demandas
Incumplimiento de competencias
Inconformidad entre los usuarios
Negligencia de funcionarios y/o empleados

* **La falta de concordancia e integración entre la competencia de los entes estatales centralizados y la competencia municipal genera inseguridad jurídica a los usuarios o administrados.**

OPERACIONALIZACION

VARIABLE INDEPENDIENTE:

FALTA DE CONCORDANCIA E INTEGRACION ENTRE LA COMPETENCIA DE ENTIDADES ESTATALES CENTRALIZADAS Y LA COMPETENCIA MUNICIPAL

INDICADORES :

- Vacíos de ley
- Dualidad de competencias
- Ambigüedades jurídicas
- Conflictos de competencia
- Exceso en atribuciones

VARIABLE DEPENDIENTE :

INSEGURIDAD JURIDICA A LOS USUARIOS O ADMINISTRADOS

INDICADORES :

- Desprotección
- Intranquilidad
- Inconformidad
- Incertidumbre
- Costos y gastos
- Riesgos

6. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

6.1- TIPOS DE INVESTIGACION

Para llevar a cabo el trabajo de investigación, se utilizarán datos primarios y secundarios; las fuentes de información a emplear serán la documental y la de campo.

6.1.1. INVESTIGACION DOCUMENTAL: Incluirá trabajos o investigaciones realizados con anterioridad, tales como tesis de grado, informes, folletos, boletines, memorias, revistas, periódicos, leyes, y otros documentos que presenten información relacionada con el tema de estudio.

6.1.2. INVESTIGACION DE CAMPO: Incluye la observación directa. Los instrumentos y técnicas a utilizar tendrán como función principal la recolección de datos, entre éstos: La observación directa, entrevistas, encuestas, consultas documentales y bibliográficas, etc.

6.2. UNIDADES DE OBSERVACION

La cédula de entrevista a utilizar para la recolección de información será administrada a funcionarios y empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador; y el Cuestionario será dirigido a usuarios de los servicios que brinda la Municipalidad de San Salvador.

6.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS

Se utilizará la técnica de la encuesta, que será administrada en el lugar de trabajo de los funcionarios y empleados de la Alcaldía Municipal de San Salvador. El cuestionario, será administrado a usuarios que se encuentren efectuando alguna diligencia en las instalaciones centrales de la Alcaldía Municipal de San Salvador.

CAPITULO II

COMPETENCIA MUNICIPAL

2.1. LA COMPETENCIA MUNICIPAL

El término “competencia” proviene del latín “competentia” que deriva de “competens” que significa competente. En este sentido y en forma general, el término “competencia” tiene diversas acepciones tanto en el campo económico, jurisdiccional y administrativo entre otros; y es por ello, que enunciaremos algunas definiciones sobre este concepto a fin de utilizar de una mejor forma el concepto dicho, para los usos de este trabajo.

2.1.1. DEFINICIONES DE COMPETENCIA

En el campo económico la competencia puede entenderse como la rivalidad existente entre dos o varias personas que persiguen un mismo asunto o negocio.

En el campo judicial, la competencia se refiere a la facultad, idoneidad o potestad que el Estado concede a los jueces para administrar justicia.

Desde el punto de vista administrativo, por competencia se entiende la capacidad que tiene una autoridad para conocer sobre una materia o asunto determinado.

Partiendo de las anteriores definiciones, se puede establecer que la COMPETENCIA MUNICIPAL se refiere al “conjunto de atribuciones que en forma expresa le confiere a los Municipios el Estado por medio de la Constitución, los Tratados, las Leyes y los Reglamentos. Es decir, y tal como lo manifiesta Rafael Bielsa, “la competencia es un poder legal atribuido a un Órgano del Estado o de otra institución por él reconocida (en este caso, el Municipio) para actuar, decidir o ejecutar.”²⁴

²⁴ Bielsa, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Depalma. Buenos Aires. 1961. Pág. 65

2.2. CARACTERISTICAS

En forma general, la competencia se caracteriza por lo siguiente:

- a) Por ser **EXPRESA**: Es decir que debe estar contemplada en cualesquiera de las fuentes de Derecho: La Constitución, la ley secundaria, etc. Dichos cuerpos normativos han de manifestar de forma general la primera, y en forma específica la segunda, lo que incumbe al Municipio.
- b) Por ser **IMPRORROGABLE**: O sea que se halla establecida y surge de una norma jurídica y por tal razón, nadie puede disponer de ella sino de la forma que la ley lo establezca. Es decir, que ninguna autoridad o funcionario podrá disponer arbitrariamente de la misma.
- c) Es **IRRENUNCIABLE**: Es decir que debe ejecutarse no pudiendo declinarse su cumplimiento; no puede alegarse bajo ninguna circunstancia su no cumplimiento. Ello no impide que el Órgano competente celebre concesiones o cualquier otro contrato con otra entidad pública o privada a efecto de ejecutar las obras que son de su incumbencia.

En la práctica, estas características, no pueden verse en forma aislada, sino que se observan de forma simultánea si el órgano competente actúa conforme lo establece la ley.

2.3. BASE JURIDICA.

CONSTITUCION:

La Constitución al describir las atribuciones y/o facultades propias de los Municipios, señala en los artículos 204 y 206, algunas de las competencias de los Municipios, como cuando por ejemplo enuncia “la facultad de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas”...; “la facultad de decretar su presupuesto de ingresos y egresos”; “la facultad de nombrar y remover a los empleados y funcionarios de sus dependencias”; “la facultad de decretar las ordenanzas y reglamentos locales”; “la facultad de elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a los mismos..”; y “la

facultad del Consejo Municipal de aprobar los planes de desarrollo local”. Es decir, que las anteriores, son facultades o atribuciones que expresamente contempla la Constitución y que competen a las Municipalidades.

CODIGO MUNICIPAL

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Código Municipal contempla en forma dispersa las facultades y atribuciones propias de todo Municipio a partir del artículo 3 en adelante; aunque pareciera que el artículo 4 las enumerara taxativamente; situación que hasta cierto punto es ambigua pues es objeto de discusión el hecho que además de las atribuciones del artículo señalado, existen otras más, las cuales se deducen del numeral 28 del ya mencionado artículo 4 del citado Código Municipal que en forma genérica expresa que “compete a los Municipios”: “las demás FACULTADES propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes”. (LAS MAYUSCULAS SON NUESTRAS).

Lo anterior, significa que la Municipalidad puede ejecutar cualquier obra o proyecto de conformidad a la ley siempre y cuando contribuya al desarrollo del Municipio y de sus habitantes.

OTRAS LEYES SECUNDARIAS

El numeral 28 del antes citado artículo 4 del Código Municipal también se refiere a las atribuciones que en otros cuerpos jurídicos se establezcan a las Municipalidades; o sea que cualquier otra ley secundaria puede hacer referencia a que la Municipalidad ha de desarrollar determinada gestión o labor para hacer efectiva alguna actividad que se hallare contenida en tal normativa.

2.4.CLASIFICACION

2.4.1. COMPETENCIA SUBJETIVA Y OBJETIVA

La competencia puede ser considerada desde dos puntos de vista: Subjetivo y objetivo.

SUBJETIVAMENTE, por competencia se entiende “cualquier atribución dada a determinada persona, autoridad, organismo, entidad o tribunal, para conocer de ciertos asuntos”.

OBJETIVAMENTE, la competencia es “el conjunto de normas que determinan la atribución a una determinada persona, autoridad, organismo, entidad o tribunal”.

2.4.2. COMPETENCIA TERRITORIAL Y MATERIAL

La Municipalidad tiene establecida una competencia territorial que está referida a un ámbito geográfico de actuación o sea el territorio en el que aquella reproduzca sus actividades, que no es otro que el espacio físico dentro del cual ejerce su poder el Municipio.

Asimismo, la Municipalidad tiene una serie de contenidos que jurídicamente le incumben por designación “ex legge” y que constituyen lo que se conoce como competencia material.

2.4.3. CLASIFICACION POR SU CONTENIDO

La competencia municipal establecida a partir del artículo 4 del Código Municipal se puede clasificar de la siguiente manera:

- Como **ATRIBUCIONES DIRECTAS**: Entre las cuales pueden citarse: La limpieza de calles, Recolección de Basura, Control de Cementerios.
- Como **ATRIBUCIONES DE REGULACION O SUPERVISION**: Como por ejemplo: Los precios, pesas, medidas y calidades; Nomenclatura de vías y ornato público; Espectáculos y Publicidad; Protección de los Recursos Naturales;

Transporte local; Terminales de pasajeros y carga; Comercio, Industria y Servicios; Farmacias; Restaurantes, Bares, Clubes Nocturnos; Tenencia de Animales; Uso de vías públicas locales. En este punto conviene mencionar que para poder ejercer sus atribuciones y como parte de su autonomía, la Municipalidad tiene también la facultad de regular estas atribuciones por medio de ORDENANZAS que son normas jurídicas de aplicación general dentro del Municipio sobre asuntos de interés local, y que son emitidas por el Concejo Municipal según lo establece el Ordinal 5º. del Art. 204 de la Constitución así como el Numeral 4 del Art. 30 del Código Municipal, puesto que el manejo de esas atribuciones conferidas genera una serie de procedimientos, situaciones o condiciones que han de ser reguladas por cada municipio y no por medio de una ley que tiene un carácter general y obligatorio para todo el territorio, puesto que cada Municipio tiene sus propias peculiaridades.

- Como POTESTADES Entre las que se pueden ubicar: Elaborar, aprobar y ejecutar planes urbanos y rurales; Crear mercados y mataderos; Regular el juego; Hacer obras públicas; Autorizar y fiscalizar las obras particulares; Formar el registro del Estado Familiar, Formar otros Registros (de acuerdo con la ley), etc.
- Para PROMOCIONAR O IMPULSAR: La educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias, las artes; Programas de Salud; Saneamiento y prevención; Ferias y Festividades; Turismo, regulación del uso turístico y deportivo de lagos, ríos, islas, bahías, playas, etc. estos, en aquellos lugares donde los haya; Participación ciudadana; Desarrollo industrial, comercial, agrícola, artesanal y de los servicios; Programas de Vivienda o renovación urbana (incluido su funcionamiento).

No obstante esta clasificación, conviene aclarar que las competencias del Municipio se encuentran esparcidas en todo el texto del Código Municipal, y principalmente a partir del artículo 3 de aquél.

2.5. MUNICIPIO Y GOBIERNO CENTRAL

El 1 de marzo de 1986, con la emisión del Decreto Legislativo número doscientos setenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial Número Veintitrés, Tomo número doscientos noventa de fecha cinco de febrero de mil novecientos ochenta y seis, entró en vigencia el Código Municipal, (derogando con ello la obsoleta Ley del Ramo Municipal), y que fuera concebido bajo la óptica de ser de “avanzada”; no obstante ello, a juicio particular, dicho Código contiene una serie de indefiniciones, conflicto de jurisdicciones y competencias con otras leyes de instituciones autónomas, que regulan la administración pública central.

Específicamente para el cumplimiento de la competencia municipal establecida en el artículo 4 del Código Municipal, existen dos problemáticas:

- a) Muchas de las actividades que le son asignadas por ley a las Municipalidades requieren de coordinación con otras dependencias del Gobierno Central; y
- b) Se plantea un problema para la autonomía de aquellas Municipalidades, cuando en un mismo campo de acción intervienen éstas junto con el gobierno central provocándose inminentes conflictos de competencia, más cuando los gobiernos locales no pertenecen a la ideología del gobierno central.

Este problema tiene que ver con el hecho de que las competencias están seriamente afectadas y limitadas, en la práctica, por el carácter ambiguo de su formulación en la ley, por la deficiente capacidad técnica y financiera de la mayoría de los Municipios, por una dependencia económica del gobierno central y en general, por una cultura política altamente centralista. Particularmente, tratándose del Municipio de San Salvador, dirigido por una corriente ideológico-política denominada de oposición al gobierno central, es el ejemplo notable acerca de la falta de coordinación en sus gestiones.

Aunado a lo anterior el Art. 5 del Código Municipal, en lugar de tomarse como una pauta de concordancia e integración para sí mismo, se torna como una ambigüedad, pues establece que “la competencia municipal definida en el Artículo anterior, (artículo 4 del citado Código), no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública”, lo cual puede interpretarse en el sentido que la Municipalidad dejará de actuar cuando las entidades centralizadas decidan ejecutar alguna obra o proyecto similar a los que se encuentra realizando el gobierno local; situación que viene a contradecir lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución que establece que las instituciones del Estado deben colaborar con la Municipalidad en la ejecución de los planes de desarrollo local, y no a la inversa.

En el mismo sentido, el artículo 6 del Código Municipal señala que la administración del gobierno central sólo podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local cuando al Municipio al cual competen no las construya o preste o lo haga deficientemente. Pero en todo caso, esta actuación del gobierno central debe contar con el consentimiento de las autoridades municipales y ha de estar en concordancia y coordinación con sus planes y programas.

Con el fin de evitar la creación de servicios paralelos, duplicidad de servicios o contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la administración, las autoridades nacionales, regionales y departamentales deberán comunicar a los Municipios respectivos los planes que se propongan ejecutar a corto, mediano y largo plazo, según lo establece el artículo 156 del Código Municipal.

Finalmente el Inciso segundo del artículo 203 de la Constitución establece la obligación de los Municipios de colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

Las competencias señaladas a las Municipalidades son muy amplias y en algunos aspectos contradictorias con otras leyes existentes, creando conflicto entre jurisdicciones, de ahí que se señala la necesidad de armonizar todo el marco legal a nivel

local con el ordenamiento jurídico de las entidades centralizadas que tienen atribuciones similares a las de la Municipalidad.

Como ejemplo de lo anterior, podemos citar la competencia número 11 del artículo 4 del Código Municipal sobre la regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga, la cual entra en contradicción con la Ley de Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que da esa competencia al Vice-Ministerio de Transporte y a la Dirección General de Tránsito Terrestre.

Otro ejemplo lo constituyen las instituciones que tienen responsabilidad para realizar la planificación del territorio local son las Municipalidades y el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, excepto en la ciudad de San Salvador, donde también participa la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, -OPAMSS-, como dependencia de las Municipalidades, ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños.

El Art. 30, inciso 5 del Código Municipal, establece que es facultad del Concejo el “aprobar los planes de desarrollo urbano y rural”: El Art. 31, en su inciso 3º., establece que es obligación del Concejo el “elaborar y controlar la ejecución del plan y programas de desarrollo local”. Sin embargo, la misma Ley de Urbanismo y Construcción establece como competencia del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, el “formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano; así como de elaborar los planes nacionales y regionales” (Art. 1). Por su parte el Reglamento de la misma ley en su Art. 2, establece que el “Plan local deberá aprobarse por el Concejo Municipal correspondiente, previa consulta al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y luego de obtener dictamen favorable del mismo”.

Esta inconsistencia legal, sobre el alcance de la autonomía municipal, se produce, entre otras razones, por la contradicción misma del Código Municipal, que como hemos señalado anteriormente, en su Artículo 5 subordina la competencia municipal a las atribuciones conferidas a otras entidades de la administración pública. El tema es

bastante complejo, pues se trata de cierta autonomía pero limitada a partir de la coordinación con el gobierno central en lo que tiene que ver con las políticas nacionales, así debe de entenderse que en el Artículo 203 de la Constitución de la República se establezca que “los Municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.”²⁵

Recalcando entonces, se advierte que el problema se ve acrecentado cuando existen diferencias ideológico-políticas de los gobiernos locales con el gobierno central.

En conclusión la gestión municipal ha de ser en recíproca colaboración y coordinación con las demás entidades estatales centralizadas, no aisladas ni dispersas y libres de matices políticos; pues solo de esta manera se puede lograr un desarrollo local y por ende un desarrollo a nivel nacional que es lo que ha de perseguir toda administración pública.

Bajo esta perspectiva, a continuación se presenta un cuadro resumen sobre las competencias municipales señaladas en el artículo 4 del Código Municipal y su vinculación con otras dependencias del gobierno central.

COMPETENCIAS MUNICIPALES ESTABLECIDAS EN EL CODIGO MUNICIPAL Y SU VINCULACION CON OTRAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

COMPETENCIA DE LA MUNICIPALIDAD SEGUN EL CODIGO MUNICIPAL	SECRETARIA DE ESTADO CON QUIEN HA DE COORDINAR
LA ELABORACION, APROBACION	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS,

²⁵ Córdova Macías, Ricardo y Otro. Centroamérica. Gobierno Local y Participación Ciudadana en El Salvador. FUNDAUNGO y FLACSO. Programa El Salvador, 1996. Pág. 172.

EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO URBANOS Y RURALES DE LA LOCALIDAD.	TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
SUPERVISION DE PRECIOS, MEDIDAS Y CALIDADES.	MINISTERIO DE ECONOMIA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.
EL DESARROLLO Y CONTROL DE LA NOMENCLATURA Y ORNATO PÚBLICO.	MINISTERIO DE GOBERNACION
LA PROMOCION DE LA EDUCACION, LA CULTURA, EL DEPORTE, LA RECREACION, LAS CIENCIAS Y LAS ARTES.	MINISTERIO DE EDUCACION.
LA PROMOCION Y DESARROLLO DE PROGRAMAS DE SALUD AMBIENTAL COMO SANEAMIENTO AMBIENTAL, PREVENCION Y COMBATE DE ENFERMEDADES.	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, MINISTERIO DE EDUCACION.
LA REGULACION Y SUPERVISION DE LOS ESPECTACULOS PUBLICOS Y PUBLICIDAD COMERCIAL, EN CUANTO CONCIERNEN A LOS INTERESES Y FINES ESPECIFICOS MUNICIPALES.	MINISTERIO DE GOBERNACION
EL IMPULSO DEL TURISMO	INSTITUTO SALVADOREÑO DE

<p>INTERNO Y EXTERNO Y LA REGULACION DEL USO Y EXPLOTACION TURISTICA Y DEPORTIVA DE LAGOS, RIOS, ISLAS, BAHIAS, PLAYAS Y DEMAS SITIOS PROPIOS DEL MUNICIPIO.</p>	<p>TURISMO (ISTU). MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.</p>
<p>LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION CIUDANA RESPONSABLE EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS LOCALES EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CONCIENCIA CIVICA Y DEMOCRATICA DE LA POBLACION.</p>	<p>MINISTERIO DE EDUCACION.</p>
<p>LA PROMOCION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y AGRICOLA, ARTESANAL Y DE LOS SERVICIOS.</p>	<p>MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. MINISTERIO DE ECONOMIA.</p>
<p>EL INCREMENTO Y PROTECCION DE LOS RECURSOS RENOVABLES Y NO RENOVABLES</p>	<p>MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTES Y RECURSOS NATURALES. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. MINISTERIO DE EDUCACION</p>
<p>LA REGULACION DEL TRANSPORTE LOCAL Y DEL FUNCIONAMIENTO DE TERMINALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y DE CARGA</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMIA. MINISTERIO DE SALUD. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO</p>
<p>LA REGULACION DE LA ACTIVIDAD</p>	<p>MINISTERIO DE ECONOMIA</p>

DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, INDUSTRIALES, DE SERVICIO Y OTROS SIMILARES.	
LA REGULACION DEL FUNCIONAMIENTO EXTRAORDINARIO, OBLIGATORIO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD DE LAS FARMACIAS Y OTROS NEGOCIOS SIMILARES	MINISTERIO DE ECONOMIA. MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
LA REGULACION DEL FUNCIONAMIENTO DE RESTAURANTES, BARES, CLUBES NOCTURNOS Y OTROS ESTABLECIMIENTOS SIMILARES	MINISTERIO DE GOBERNACION. MINISTERIO DE ECONOMIA.
LA FORMACION DEL REGISTRO FAMILIAR DE LAS PERSONAS Y DE CUALQUIER OTRO REGISTRO PUBLICO QUE SE LE ENCOMENDARE POR LA LEY	MINISTERIO DE GOBERNACION
LA FORMACION DE REGISTRO DE CIUDADANOS DE ACUERDO CON LA LEY	MINISTERIO DE GOBERNACION
LA CREACION, IMPULSO Y REGULACION DE SERVICIOS QUE FACILITEN EL MERCADEO Y ABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS DE CONSUMO DE PRIMERA	MINISTERIO DE ECONOMIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

NECESIDAD COMO MERCADOS, TIANGUES Y MATADEROS	
LA PROMOCION Y ORGANIZACION DE FERIAS Y FESTIVIDADES POPULARES	MINISTERIO DE ECONOMIA
LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ASEO, BARRIDO DE CALLES, RECOLECCION Y DISPOSICION FINAL DE BASURA	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
LA PRESTACION DEL SERVICIO DE CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS Y CONTROL DE LOS CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS PRESTADOS POR PARTICULARES	MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
LA PRESTACION DEL SERVICIO DE POLICIA MUNICIPAL	MINISTERIO DE GOBERNACION
LA AUTORIZACION Y REGULACION DE TENENCIA DE ANIMALES DOMESTICOS Y SALVAJES	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
LA REGULACION DEL USO DE CALLES, ACERAS, PARQUES Y OTROS SITIOS PUBLICOS, MUNICIPALES Y LOCALES	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

LA AUTORIZACION Y REGULACION DEL FUNCIONAMIENTO DE CASAS DE JUEGOS COMO LOTERIAS, RIFAS Y OTROS SIMILARES	MINISTERIO DE GOBERNACION
PLANIFICACION, EJECUCION Y MANTENIMIENTO DE TODO GENERO DE OBRAS PUBLICAS NECESARIAS AL MUNICIPIO	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
LA PROMOCION Y FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA O RENOVACION URBANA	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, MINISTERIO DE ECONOMIA
AUTORIZACION Y FISCALIZACION DE LAS OBRAS PARTICULARES	MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

2.6.CONFLICTOS DE COMPETENCIA

A medida que la sociedad ha ido evolucionando y tecnificando, el Estado se ha visto en la necesidad de crear una serie de instituciones ya sea como entes centralizados o autónomos, para dar una respuesta satisfactoria y acorde a las crecientes demandas de servicios públicos que demanda la población, (no obstante existir ciertas políticas de privatización de los servicios públicos), lo que ha generado el surgimiento de entidades especializadas con una diversidad de atribuciones; gestión que no ha sido coordinada ni integrada.

La existencia de distintas actividades estatales y la multiplicidad de entidades gubernamentales con funciones específicas y la falta de sistematización de la normativa jurídica que señala atribuciones a cada una de estas, explica el nacimiento de conflictos de

competencia cuando dos o más entidades estatales centralizadas o descentralizadas pretenden intervenir en un mismo asunto o pretenden apartarse de su intervención en él.

2.6.1. DEFINICION

Los conflictos de competencia denominados también cuestiones de competencia son “aquellas disputas que surgen entre dos o más autoridades, órganos o instituciones, respecto de cual de ellas es la competente para conocer de un determinado asunto; o los que tienen lugar cuando una o varias autoridades se declaran incompetentes para conocer una determinada cuestión”.

2.6.2. CLASIFICACION

CONFLICTO DE COMPETENCIA POSITIVO

Cuando existe alguna controversia o contienda entre dos o más entidades, órganos o instituciones sobre la pertenencia de un asunto a su respectiva esfera de atribuciones, es decir cuando dos o varias entidades se atribuyen simultáneamente la pertenencia en la ejecución o realización de una determinada obra o asunto, en este caso el conflicto se denomina CONFLICTO DE COMPETENCIA POSITIVO.

También existen cuestiones de competencia cuando dos o más instituciones, personas o autoridades se niegan a conocer de determinada cuestión, en cuyo caso se trata de un CONFLICTO DE COMPETENCIA NEGATIVO, llamado también conflicto de no conocer.

2.6.3. PROCEDIMIENTO

Como se ha venido expresando en apartados anteriores, la dispersión de normas administrativas que establecen atribuciones similares a las de la Municipalidad, a entidades del gobierno central, genera uno de los problemas más graves a los munícipes que al final son los únicos afectados, pues por cuestiones de burocracia administrativa,

ninguna entidad pública resuelve sus inquietudes, situación que genera insatisfacción aún más para los administrados que tratan de no incurrir en retrasos en el pago de sus impuestos que se supone son recabados para ser devueltos a la población mediante servicios y que en consecuencia, reclaman una eficiencia de la actividad gubernamental sea esta centralizada o local.

Lo anterior hace suponer que tanto por la vía administrativa como por la judicial, los administrados tienen la oportunidad de manifestar ante el ente superior correspondiente, su inconformidad ante una resolución que no les satisfaga; pero esto se da en el caso que el peticionario obtenga una respuesta escrita a su solicitud, caso en el cual el Código Municipal plantea una serie de recursos (Revocatoria, Apelación, Revisión, etc) que aquél puede utilizar para atacar una resolución que considere le causa agravio o perjuicio.

Pero, en el caso de los conflictos de competencia surgidos entre la municipalidad y cualquier otra entidad del gobierno central, el administrado se encuentra en una completa Inseguridad jurídica, pues ni el Código Municipal ni las demás leyes administrativas establecen procedimiento alguno a fin de dirimir esta situación, partiendo de que en algunos de estos casos, .ni siquiera se le da trámite a la petición presentada sino que verbalmente se le manifiesta al peticionario, que no es competencia del ente requerido efectuar dicha diligencia y en consecuencia, el peticionario no tiene el presupuesto procesal necesario para recurrir.

Es por esta razón que consideramos oportuno señalar que ante la diversidad de conflictos de competencia que surgen a menudo entre las Municipalidades y entidades estatales centralizadas como el Ministerio de Obras Públicas, el Vice-Ministerio de Transporte, etc. y ante la falta de un procedimiento específico establecido en la ley para regular y solventar esta situación problemática, los involucrados han de adecuar su actuación al procedimiento señalado en el Derecho Común (Art. 1193 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles), el cual a modo propio, se utiliza ya adaptado al caso, a continuación:

INICIO DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento podrá ser iniciado de oficio o a instancia de parte interesada; ello significa que lo puede iniciar cualquiera de las autoridades involucradas en el conflicto o el particular que tenga algún interés en que la situación se resuelva.

CONFLICTO DE COMPETENCIA POSITIVO

La Municipalidad que pretendiere la inhibición de cualquiera otra entidad pública en un asunto que le parezca pertenecerle, le dirigirá nota oficial manifestándole las razones debidamente motivadas y la ley en que se fundamenta para considerarse competente y anunciándole competencia si no cede.

Si a la entidad requerida convencieren las razones de la municipalidad requirente, se dará por inhibida desde luego y le remitirá en el plazo de tres días todo lo obrado en el asunto y en el estado en que se encuentre, sin perjuicio de que la parte interesada pueda alegar incompetencia ante la Municipalidad requirente antes de toda otra cosa. Es decir, el interesado puede manifestar su opinión sobre la competencia o no de la municipalidad requirente.

Si a la entidad requerida no convencieren los argumentos de la Municipalidad requirente, aquella deberá contestar a esta, en la misma forma, (es decir, por medio de nota oficial), dentro de los tres días siguientes al recibo de la primera nota, exponiendo por su parte las razones y la ley que la apoyan y aceptando la competencia.

Cuando la Municipalidad requirente no quedare satisfecha con las razones expuestas por la entidad requerida, lo participará a ésta en el acto y ambas remitirán a la Corte Suprema de Justicia los procesos que hubieren formado, diligencia que deberán efectuar dentro del plazo perentorio de diez días, so pena de pagar los daños y perjuicios que por la suspensión del asunto se irrogaren al interesado.

Tanto la municipalidad requirente como la entidad requerida, al pasarse las notas oficiales de que se habló anteriormente deberán dejar copias de ellas a continuación de

las que reciban a fin de que cada uno instruya completamente sus diligencias para la remisión ordenada a la Corte Suprema de Justicia, en caso necesario.

La Corte Suprema de Justicia dirimirá la competencia en el término preciso de ocho días desde que hubiere recibido las diligencias, sin otro trámite que la lectura de las mismas; y por cuya resolución determinará quien es la autoridad que debe conocer del negocio o asunto.

Desde que cualquier entidad pública requerida recibiere el aviso de la Municipalidad requirente de no satisfacerle su contestación y de insistir en la competencia, deberá abstenerse de todo procedimiento en el asunto, bajo pena de ATENTADO (Art. 1105 del Cód. de Proc. Civiles) y de una multa que ha de fijar la Corte Suprema de Justicia, que es el Tribunal ante el cual se ha de presentar la petición, de conformidad a lo establecido en el Ordinal 2º del Art. 182 de la Constitución, el cual establece que es atribución de la Corte Suprema de Justicia: “...Dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de cualquier fuero y naturaleza”., ya que la Corte Suprema de Justicia (en Pleno) en un Tribunal Colegiado que como tal tiene funciones no solo administrativas sino también jurisdiccionales, y esta es una de ellas.

Asimismo la municipalidad requirente se abstendrá también de todo conocimiento si lo hubiere tenido, bajo la misma pena, desde el acto en que comunique a la entidad requerida que insiste en la competencia.

CONFLICTO DE COMPETENCIA NEGATIVO

Cuando una entidad pública atribuya un asunto a la Municipalidad y cuando esta creyere que no le corresponde el conocimiento de un asunto, dentro de los tres días en que haya recibido la remisión, lo enviará con informe y previa noticia del interesado a la

Corte Suprema de Justicia para que esta determine quien o cual entidad debe conocer del asunto o negocio.

El más reciente de este tipo de conflictos que se conoce es el suscitado entre la Municipalidad de San Salvador y el Ministerio de Obras Públicas, respecto a la limpieza de Alcantarillas, en el cual, ambas instituciones atribuían una a la otra la ejecución de dicha labor. No fue hasta luego de diversas confrontaciones interinstitucionales y hasta que ocurrieron graves perjuicios para la población a causa de la falta de aseo en las alcantarillas, que el Ministerio de Obras Públicas y la Municipalidad optaron por realizar labores de limpieza en las mismas, cada entidad en distintas zonas del área metropolitana de San Salvador. No obstante lo anterior, en ningún momento se definió a quien legalmente le corresponde realizar dicha obra, pues incluso otras instituciones como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados -ANDA- tienen competencia en esta área, y no se le requirió para que coordinara con las otras entidades mencionadas a fin de darle una solución inmediata a la problemática suscitada. En tal sentido, el problema sobre el ente competente, siempre subsiste; y al no habersele dado una clara solución, este queda latente y cuando la situación problemática vuelva a repetirse el conflicto de competencia resurgirá nuevamente, perjudicando siempre al usuario.

Es por esta razón que entidades como la Corporación de Municipalidades de La República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y otras instituciones trabajan actualmente en una serie de propuestas de reformas al Código Municipal, específicamente en lo referente a la competencia de las municipalidades a fin de que estas se establezcan con mayor claridad y especificidad para que las Municipalidades puedan ejercer una labor más efectiva y ágil en su territorio.

CAPITULO III

ANÁLISIS JURIDICO SISTEMATIZADO DE ALGUNAS NORMAS JURÍDICAS QUE ESTABLECEN ATRIBUCIONES SIMILARES A LAS DE LAS MUNICIPALIDADES, SEGÚN EL ARTICULO 4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

El presente capítulo contiene un análisis sistematizado de las más relevantes normas jurídicas a juicio del grupo investigador emitidas por el gobierno central que establecen atribuciones similares a las que señala el Artículo 4 del Código Municipal a las Municipalidades.

Conviene en este punto aclarar que en muchos casos, no obstante existen atribuciones idénticas, la ley es lo bastante clara al señalar que la realización de dichas actividades será en coordinación o colaboración con las Municipalidades; por lo que se ha optado por señalar también, en el presente análisis, estos casos; aunque existen otras situaciones en que dicha coordinación o colaboración es optativa y no imperoatributiva, lo cual, se considera a criterio personal que es uno de los orígenes de la problemática.

Para hacer más viable este análisis, inicialmente se enuncia la atribución tal y como las establece cada uno de los numerales del Artículo 4 del citado Código Municipal; posteriormente se relaciona la ordenanza municipal en el caso que exista, la cual desarrolla los lineamientos específicos dictados por la Municipalidad para ejecutar la atribución que se le ha conferido; y finalmente se establece la atribución misma dada a alguna entidad estatal centralizada o dependencia de ésta, aclarándose si no existe la indicación respecto a la colaboración o coordinación que ha de existir con la Municipalidad, y si esta se consigna en forma optativa o imperoatributiva.

Por otra parte, aunque existen veintisiete casos en los cuales el Concejo Municipal tiene facultades para emitir ordenanzas, sería prolijo enunciar y/o analizar cada una de ellas, por lo que se utilizará una pequeña muestra de forma ilustrativa del problema objeto de estudio.

1- La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad;

Esta atribución comprende un aspecto previsional del Municipio, el cual es la elaboración de políticas encaminadas a normar el crecimiento ordenado de los Municipios junto con la solución a los problemas que por esta causa afronten.

Para desarrollar la presente atribución, el Concejo Municipal de San Salvador, ha emitido los siguientes instrumentos jurídicos:

ORDENANZA DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR. Esta ordenanza fue aprobada según acuerdo No. 5 de fecha 8 de septiembre de 1989, publicada en el Diario Oficial No. 167, Tomo No. 304, de fecha 11 de septiembre de 1989. Por medio de este instrumento legal se crea la oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, por sus siglas, OPAMSS, estableciéndole en la misma, sus funciones y atribuciones; de igual forma, se señala una serie de normas encaminadas a que el desarrollo urbano del Municipio sea en forma ordenada, con miras a alcanzar los logros planteados en los planes de desarrollo urbano con que cuenta la institución.

ORDENANZA REGULADORA PARA LA INSTALACION DE VALLAS PUBLICITARIAS ESPECTACULARES aprobada según Decreto Municipal No. 1, de fecha 3 de febrero de 1999, publicada en el Diario Oficial No.49 Tomo 342 de fecha 11 de marzo del mismo año; la cual se aplica a todas aquellas actividades de publicidad comercial que tengan relación con la aprobación, instalación y supervisión de vallas publicitarias cuya superficie de anuncio excede a los 30 metros cuadrados hasta un máximo de 75 metros cuadrados, a los cuales se les denomina “Vallas Espectaculares”, Esta ordenanza tiene por objeto de que las vallas publicitarias espectaculares, sean instaladas de acuerdo con los planes de ordenamiento del territorio, señalando lugares estratégicos a fin de conservar el ornato del Municipio.

ORDENANZA REGULADORA PARA LA INSTALACION DE REDES DE TRANSMISIÓN ELECTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR, aprobada según Decreto Municipal No. 25, de fecha 28 de julio de 1999, publicada en el Diario Oficial No. 213 , Tomo 345 de fecha

16 de noviembre del mismo año. Esta Ordenanza tiene por objeto normar la instalación de postes y cableado subterráneo para la transmisión eléctrica, televisiva y de telecomunicaciones que hagan uso del espacio público del Municipio de San Salvador. Señalando como la entidad responsable de regular y otorgar los permisos para la instalación de postes y cableado subterráneo para la transmisión eléctrica, televisiva y de telecomunicaciones a la Alcaldía Municipal de San Salvador, a través de la Gerencia de Ordenamiento Territorial.

ORDENANZA DE ZONAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, **aprobada según Decreto No. 14, de fecha 22 de abril de 1998, publicada en el Diario Oficial 124 , Tomo 340 de fecha 6 de julio de 1998.**

Establece las zonas de protección y conservación de los recursos naturales sobre la base de análisis técnicos establecidos en la formulación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador; así como también determinar los tipos de actuación urbanística y valorización del suelo no urbanizable, los requisitos que deberán cumplir y el procedimiento para obtener un permiso.

ORDENANZA DE CREACION DEL CONJUNTO HISTORICO COLONIA FLOR BLANCA, aprobada según Decreto No. 18 del mes de agosto de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 157, Tomo 344 de fecha 26 de agosto de 1999, la cual tiene por objeto delimitar la zona de valor patrimonial de dicha colonia y señala que la Municipalidad, la OPAMSS y CONCULTURA son las entidades encargadas de conservar esta zona, ejecutando las acciones pertinentes.

Estos cuerpos normativos guardan similitud con los cuerpos legales que a continuación se enuncian:

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo

El Art. 43 del Reglamento establece que compete al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano:

b) ÁREA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

No. 6: Aprobar y verificar que los programas que desarrollen las instituciones oficiales autónomas que pertenecen al ramo, sean coherentes con la política nacional de vivienda y desarrollo urbano emitida por el Ministerio, debiendo coordinar con las mismas todo lo relacionado con los asentamientos humanos, dentro del territorio de la República, y verificar que éstos sean coherentes con los planes de desarrollo emitidos por las Municipalidades competentes.

Este es uno de los casos en que la ley especifica las labores de coordinación entre la Municipalidad y el gobierno central.

También es importante destacar que a raíz de esta coordinación que la ley expresamente establece, el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano únicamente gestiona en los Municipios que la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador no ejerce sus funciones.

LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD

VIAL, aprobada por Decreto Legislativo No. 477 de fecha 19 de octubre de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 212, Tomo 329 de fecha 16 de noviembre del mismo año.

El Art. 9 de esta ley señala la facultad del Viceministerio de Transporte para establecer la circulación de vehículos automotores, la señalización y seguridad vial.

Esta facultad es de aplicación para cualquier parte del territorio nacional sin la participación de los Municipios, lo que incide en la autonomía municipal y principalmente en lo que respecta a este numeral.

Art. 37. Establece una de las funciones que tendrá el Consejo Superior de Transporte, organismo en el cual no participan las Municipalidades y se refiere al establecimiento de

horarios especiales para la carga y descarga de materiales, mercaderías y maquinaria pesada en cualquier centro urbano del territorio nacional.

Tal como está redactada esta disposición, al no contar con la participación de las Municipalidades, se deja claro que se está frente a una situación no acorde con la autonomía municipal e incide indudablemente en el numeral antes citado.

***LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCION, aprobada por Decreto
Legislativo No. 232 de fecha 4 de junio de 1951, publicada en el Diario
Oficial No. 107 Tomo 151 de fecha 11 de junio de 1951***

Como consecuencia de la emisión del Código Municipal, dicha ley fue reformada por medio del Decreto Legislativo No. 708 del 13 de febrero de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 36. Tomo 310 del mismo mes y año.

El Art. 1 de esta ley, contradice a lo dispuesto por el Art. 206 de la Constitución de la República que expresamente dice: “ LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL DEBERÁN SER APROBADOS POR EL CONSEJO MUNICIPAL RESPECTIVO; Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DEBERÁN COLABORAR CON LA MUNICIPALIDAD EN EL DESARROLLO DE LOS MISMOS”. Asimismo, contradice a lo que el Art. 4 Números 1, 25 y 27 del Código Municipal establecen, que otorgan a los municipios las facultades de la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rurales de la localidad, la planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al municipio y la autorización y fiscalización de las obras particulares. En este contexto se puede afirmar que se atenta contra la autonomía municipal Se afirma esto además, porque al decirse en el inciso 3°. De dicho artículo, “Cuando los municipios con sus propios planes de Desarrollo Local y Ordenanzas Municipales respectivas, todo particular, entidad oficial o autónoma, deberá solicitar la aprobación correspondiente al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo

Urbano, antes que a cualquier otra oficina, para ejecutar todo tipo de proyecto a que se refiere este artículo, queda clara la pretensión del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, sin percatarse que cuando los Gobiernos Locales cuenten con sus Ordenanzas y Planes de Desarrollo, el contenido del Art. 1 de aquella ley pasaría a ser lo que se conoce como “Ley muerta”, pues no tendría aplicación.

La ley en comento y su Reglamento contienen normas de carácter técnicas muy propias, y sanciones que favorecen a los Municipios, por lo que lo más conveniente sería realizar una revisión de dicha Ley a fin de que las municipalidades tuvieran una función más clara y con la asistencia técnica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Es oportuno sin embargo resaltar que en el Reglamento de dicha Ley se exige a los Concejos Municipales que para aprobar sus Planes de Desarrollo Local, deberán previamente consultar al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y luego de obtener un dictamen favorable del mismo, esto con el fin de evitar la dualidad de planes de desarrollo entre el gobierno local y el gobierno central, evitando así un desperdicio de los recursos humanos y financieros con que cuenta el Estado.

REGIMEN DE ORDENAMIENTO PARA LA REGION METROPOLITANA DE SAN SALVADOR, aprobado según Decreto Ejecutivo No. 39, de fecha 9 de agosto de 1988, publicada en el Diario Oficial No. 150 Tomo 300 de fecha 17 de agosto de 1988; por medio de este instrumento se crea la Región Metropolitana de San Salvador, a fin de que el Ministerio de Obras Públicas como organismo rector de los asentamientos humanos, elabore el correspondiente plan regional de ordenamiento físico; debiendo coordinar para su gestión en las materias de su competencia con la colaboración de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, las Municipalidades correspondientes y de cualquier otro Ministerio o Institución que sea necesario.

LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS, publicada en el diario oficial no. 18, tomo no. 322 de fecha 26 de enero de 1994; esta ley, tiene por objeto regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del área metropolitana de san salvador y municipios aledaños mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación.

Esta ley, también establece que la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, por sus siglas, OPAMSS, como entidad encargada de la ejecución de las

políticas diseñadas para la consecución de los fines de la ley; tendrá como atribuciones, según lo establece el Art. 11 de la ley en comento, velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el área metropolitana de San Salvador, cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento que señala la ley; calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas, otorgar permisos de parcelación o construcción, definir alineamientos viales y zonas de retiro.

REGLAMENTO A LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS. Aprobada por decreto No. 1, de fecha 24 de enero de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 76, Tomo No. 327 de fecha 26 de abril de 1 mismo año. Este Reglamento tiene por objeto, la regulación del régimen urbanístico del suelo, determinando los requisitos que deberán cumplir las distintas clases de suelo, parcelación y reparcelaciones; así como también los tipos de actuación urbanística y valoraciones del suelo urbano y rural; regular el desarrollo urbano mediante el establecimiento de una estructura urbana definida y el uso propio del suelo para el buen desenvolvimiento de las actividades urbanas.

Según acuerdo No. 1 de fecha 23 de septiembre de 1999, que fuera publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo 345, de fecha 18 de octubre de 1999, el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) acordó ampliar la competencia a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, a efecto de apoyar a los Municipios del área metropolitana de San Salvador, en cuanto a la legalización de las lotificaciones habitacionales, desarrolladas en terrenos privados sin autorización previa y los asentamientos formados en terrenos de propiedad municipal antes del año 1992

El expresado Reglamento establece los requisitos mínimos para el diseño estructural, la ejecución, supervisión estructural y el uso de las construcciones a desarrollarse en cuanto a lo pertinente, a fin de:

- a) Garantizar las condiciones de seguridad estructural y de servicio en condiciones normales de operación y de eventos sísmicos moderados y;
- b) Minimizar las posibilidades de colapso de las construcciones y la pérdida de vida y lesiones a seres humanos en caso de un evento sísmico severo.

Es evidente que en este ramo, existe una gama de legislación en la que se evidencia la redundancia de atribuciones a diversas entidades a las que la misma ley ha hecho surgir a la vida jurídica, situación que dificulta cualquier gestión que los administrados quieran efectuar.

2- Supervisión de precios, pesas , medidas y calidades;

Por medio de esta atribución la Municipalidad es la encargada de controlar el importe o valor de las mercancías, sus dimensiones, así como el contenido de los productos que se comercializan en los mercados.

Relacionadas con esta atribución municipal, existen los siguientes ordenamientos jurídicos:

LEY DE MERCADOS DE LA CIUDAD DE SAN SALVADOR, creada mediante Decreto Legislativo No. 312, de fecha 22 de abril de 1969, publicada en el Diario Oficial de la misma fecha.

Sumado a la atribución anterior, esta ley, en el literal g) del Art. 3, establece que es atribución de la Municipalidad de San Salvador, la facultad de “controlar y vigilar el cumplimiento de las normas de calidad, pesas y medidas en los mercados”.

Atribución similar se encuentra en los siguientes ordenamientos jurídicos para otras entidades del gobierno central:

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo

El Art. 37 del Reglamento establece que compete al Ministerio de Economía:

No. 10: Controlar la adecuada aplicación del sistema de pesas y medidas.

También el Reglamento Interno del Ministerio de Economía **aprobado según**

Acuerdo Ejecutivo No. 66, de fecha 4 de marzo de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 57, Tomo 330, de fecha 21 del mismo mes y año, establece como atribuciones de la Dirección General de Protección al Consumidor:

a) Velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y demás instrumentos legales relacionados con la transparencia de precios, pesas, medidas y calidades de los productos, lo cual se concreta mediante las publicaciones que la Dirección General efectúa en los periódicos de circulación nacional.

LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR aprobada por Decreto

Legislativo No. 666, de fecha 14 de marzo de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 38 Tomo 330 de fecha 22 de marzo del mismo año, en el Art. 5.

FACULTADES DEL MINISTERIO, establece que es competencia del Ministerio

- a) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios, en casos de emergencia nacional, siempre que se trate de productos esenciales.
- b) Establecer medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios.

- c) Vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad, pesas y medidas de los productos básicos y estratégicos que se comercialicen en el mercado nacional.

En base a las disposiciones antes enunciadas, se puede determinar que tanto el gobierno central como el gobierno local tiene específicamente conferidas las mismas atribuciones.

CÓDIGO DE SALUD

Este cuerpo normativo señala en la Sección Doce, ALIMENTOS Y BEBIDAS, a partir de los artículos 83 al 95, una serie de normas encaminadas a determinar la CALIDAD que deben tener los alimentos y bebidas destinados al consumo del público y las condiciones que deben presentar los locales y lugares en que se produzcan, fabriquen, envasen, almacenen, distribuyan o se expendan dichos artículos.

Se considera que el papel que el Código de Salud establece al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, aunque este no lo establezca, es de colaboración ya sea con la Municipalidad o con la Dirección General de Protección al Consumidor, a fin de que la población consuma productos higiénicos.

3- El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;

El ornato se refiere a la imagen de cada uno de los municipios y la nomenclatura al establecimiento de los elementos necesarios para que los administrados se puedan ubicar o puedan localizar una zona determinada dentro del Municipio.

La Municipalidad desarrolla esta atribución por medio de las siguientes ordenanzas:

ORDENANZA REGULADORA DEL ASEO DE LA CIUDAD DE SAN SALVADOR, aprobada por el Concejo Municipal de San Salvador, el día

11 de mayo de 1989, publicada en el Diario Oficial No. 88, Tomo No. 303, de fecha 16 del mes y año antes citado, en la cual se señalan las obligaciones relativas a mantener aseadas aceras, arriates y demás lugares públicas, obligación que es propia de las personas naturales y jurídicas del Municipio, así como el procedimiento para la imposición de sanciones por el incumplimiento de dicha ordenanza.

Según Decreto Municipal No. 15 de fecha 30 de junio de 1999, se reforma el Art. No. 33 de esta ordenanza en el sentido que la Municipalidad de San Salvador, coordinará con el Vice-Ministerio de Transporte, la regulación de rutas, paradas de buses y terminales terrestres a fin de que su ubicación, no motive la concentración inconveniente de ventas en las vías públicas.

ORDENANZA REGULADORA DE LAS SOMBRAS EN PARADAS DE BUSES Y DE LA INSTALACION DE PUBLICIDAD EN LAS MISMAS, aprobada según Decreto No. 36, de fecha 30 de septiembre de 1999, publicada en el Diario Oficial No. 192, Tomo 345, de fecha 15 de octubre de 1999, la cual tiene por objeto regular la construcción de las estructuras para protección de los usuarios en los sitios autorizados como puntos de paradas de transporte colectivo y de la colocación de publicidad en las mismas, así como el mantenimiento de las mismas. Esta ordenanza deroga la Ordenanza Reguladora de la Construcción de Estructuras que sirven de Protección a las personas que hacen uso de las paradas de transporte colectivo y de la instalación de publicidad en las mismas.

Atribuciones similares se encuentran conferidas al Vice-Ministerio de Transporte, en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, las cuales se enuncian en el numeral 1 de este análisis

4- La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.

La Municipalidad no solo tiene que promocionar sino también está obligada a desarrollar programas de salud, de cualquier naturaleza; puesto que la misma Constitución señala en el artículo 65 que la salud constituye un bien público y que tanto el Estado como las personas estamos obligados a velar por su conservación y restablecimiento.

Cabe aclarar que las medidas antes mencionadas son meramente enunciativas y no taxativas, por lo que cada Municipalidad ha de planificar aquellas medidas que conlleven a una efectiva ejecución de esta atribución.

Del estudio de las ordenanzas recopiladas, no se encontró alguna que específicamente desarrolle esta atribución, no obstante se encuentra la misma se encuentra conferida a otras entidades del gobierno central, como:

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo

Art. 42. Compete al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

No. 2: Dictar las normas y técnicas en materia de salud y ordenar las medidas y disposiciones que sean necesarias para resguardar la salud de la población.

No. 5: Realizar acciones y actividades y dictar las resoluciones especiales generales que sean necesarias para la conservación y mejoramiento del medio ambiente, participando en los proyectos de las grandes obras nacionales como represas, aeropuertos, ingenios, carreteras y acueductos.

El **CODIGO DE SALUD**, aprobado por Decreto Legislativo No. 955, de fecha 28 de abril de 1988 publicado en el Diario Oficial No. 86, Tomo No. 299 de fecha 11 de mayo de 1988, en su artículo 2 establece que para la obtención de sus objetivos, cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, tiene la obligación de colaborar y coordinar con las autoridades de salud pública.

La LEY REGULADORA DE LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DEL ALCOHOL Y DE LAS BEBIDAS ALCOHOLICAS, aprobada según Decreto Legislativo No. 640, de fecha 22 de febrero de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 47, Tomo No. 330, de fecha 7 de marzo de 1996. Esta ley en su artículo 2, inciso 2º., establece que su aplicación será competencia de los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, de Hacienda y de los Concejos Municipales, ya sea en forma individual o conjuntamente.

El art. 8 contempla dos situaciones:

- a) Que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el encargado de conceder los permisos para instalar fábricas de alcohol y bebidas alcohólicas; y
- b) Especifica la documentación que se deberá acompañar a toda solicitud de instalación de nuevas fábricas.

En este punto, conviene comentar que cuando la ley desarrolla, cada uno de los requisitos a que se refiere el literal b) del citado Art. 8, se da una notable violación a la autonomía municipal, en casos como:

- La ley hace una expresa diferencia como si las Municipalidades no son iguales en cuanto a derechos y obligaciones.
- Reconoce la labor de la OPAMSS como si esta fuese una institución diferente a las Alcaldías Municipales del Área Metropolitana de San Salvador.
- Cuando se refiere a las otras Municipalidades (que no están comprendidas dentro de la Región Metropolitana de San Salvador), su participación de autorización, la condiciona a hacerlo conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, lo que significa que éste participará en dos oportunidades, desconociendo la autonomía municipal.
- En el Art. 30, Inc. Final, la ley impone a la municipalidad, una obligación como la de notificar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social lo que resuelva de toda solicitud de establecimiento de venta de bebidas alcohólicas, con las razones debidamente fundamentadas.
- En el Art. 32, se determina la cantidad a pagarse por una licencia que otorgue la Municipalidad para la venta de bebidas alcohólicas, como si se trata de una licencia, cuando en realidad es una tasa y no un impuesto, lo que significa que la determinación de dicha cantidad es facultad del Concejo Municipal y no de la Asamblea Legislativa.

La Municipalidad de San Salvador, emitió una Ordenanza Reguladora del Consumo de las Bebidas Alcohólicas, estableciéndose en la misma, que el consumo del alcohol en los lugares autorizados para ello, se autorizaba hasta las 12:00 PM., pero no fue sino hasta que la Municipalidad emite esta ordenanza, y luego de diversas discusiones sobre la misma, que la Asamblea Legislativa reforma la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas, en el sentido que el consumo de las bebidas alcohólicas únicamente esta prohibido de las 2:A.M. a las 6: A.M., dejando en consecuencia, sin efecto el horario fijado por la mencionada ordenanza así como la sanción pertinente establecida en el Art. 24 de la Ordenanza Contravencional del Municipio de San Salvador, evidenciando de esta manera una flagrante violación a la autonomía municipal.

5- La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;

En lo que concierne a los fines e intereses municipales, corresponde a la municipalidad a quien se le encomienda que controle los espectáculos para que estos sean acordes con la moral y las buenas costumbres y cumplan con la función de promover la cultura, la recreación y las artes; que también es parte de su competencia.

Los cuerpos normativos de carácter general que establecen atribuciones similares a otras entidades del gobierno central son:

CÓDIGO DE FAMILIA, aprobado según Decreto Legislativo No. 677, de fecha 11 de octubre de 1993 publicado en el Diario Oficial No. 231, Tomo No. 321 de fecha 13 de diciembre de 1993, el cual establece en el Capítulo II, del Título Primero del Libro Quinto del Citado Código, denominado PROTECCIÓN DEL MENOR, establece en el inciso 1º. del Art. 368 que “El Estado a través del Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Gobernación, regulará las diversiones y espectáculos públicos, debiendo informar sobre la naturaleza de los mismos, las edades para los que no se recomiendan, locales y horarios en que su presentación sea inadecuada”.

Por otra parte a la Dirección General de Espectáculos Públicos, Prensa y Televisión, creada como una Dependencia del Ministerio del Interior, hoy transferidas todas las atribuciones al Ministerio de Gobernación, le fue otorgada esta misma atribución.

En la práctica, no hay un desarrollo pleno de esta competencia, por parte de las entidades correspondientes; la Municipalidad más bien se encarga de controlar los espectáculos en vivo que se dan en los bares, barras shows u otros similares; mientras que la Dirección

General de Espectáculos Públicos, Prensa y Televisión más bien se dedica a la supervisión de espectáculos en el Cine y la Televisión.

6- La promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población:

En concordancia con esta atribución, el capítulo II del Código Municipal, titulado DE LAS ASOCIACIONES COMUNALES, señala en su artículo 118, que “Los habitantes de las comunidades... podrán constituir asociaciones comunales para participar en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquier otra que fuere legal y provechoso a la comunidad.

Estas asociaciones tendrán personalidad jurídica, la cual será otorgada por el respectivo Consejo Municipal, de conformidad a lo establecido en el Art. 119 del citado Código Municipal en relación al No. 23 del Art. 30 del Código Municipal

Es por medio de la **ORDENANZA REGULADORA DE LAS ASOCIACIONES COMUNALES EN LA CIUDAD DE SAN Salvador**, aprobada según Decreto Municipal No. 4, de fecha 30 de marzo de 1988 publicado en el Diario Oficial No. 73, Tomo No. 229 de fecha 21 de abril de 1988 que se establecen los parámetros específicos por los que se han de regir las asociaciones comunales desde su creación hasta su funcionamiento y liquidación.

La **LEY DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES SIN FINES DE LUCRO**, emitida según Decreto Legislativo No. 894, de fecha 21 de noviembre de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 238,0 Tomo 333, de fecha 17 de diciembre de 1996, señala en los Arts. 1 y 26, un régimen jurídico para las **“asociaciones”** y fundaciones

“*sin fines de lucro*”, expresando que estas tienen el derecho a solicitar su personalidad jurídica por el Estado a través del Ministerio de Gobernación por medio del Registro de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro, no haciendo ninguna aclaración en el caso de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales también son “asociaciones sin fines de lucro”, entrando en contradicción con la facultad antes enunciada, conferida a la Municipalidad, pues el Consejo Municipal es el facultado por ministerio de ley, para concederles personalidad jurídica.

Por otra parte y como otro mecanismo de participación ciudadana, el Art. 116 del Código Municipal, señala que el Consejo Municipal podrá convocar a los ciudadanos para que por medio de la consulta popular, puedan expresar su opinión sobre un determinado proyecto o política a desarrollar. Como un instrumento para la ejecución de esta atribución, según Decreto Municipal No. 31, se emitió la **ORDENANZA REGULADORA DE LA CONSULTA POPULAR**, publicada en el Diario Oficial No.172, Tomo 344 de fecha 17 de septiembre de 1999, la cual establece que la consulta popular es uno de los instrumentos importantes de participación ciudadana. Señala la forma de realización de la consulta, el carácter, territorialidad, y la forma de organización, convocatoria, publicidad, propaganda, voto, impugnación y resultados de la publicación y vigencia de la misma.

7- El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables;

La Ley Forestal define los recursos renovables como todo material, fuerza, capacidad y condición potencialmente útil, que exista en la naturaleza y que pueda ser manejada para un uso permanente. Tales recursos son el agua, el suelo, el bosque y la fauna silvestre.

Para darle cumplimiento a esta atribución, la Municipalidad de San Salvador, coordina con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, en cuanto a construcciones de urbanizaciones se refiere, a fin de que exista un crecimiento ordenado de la ciudad, a fin de conservar zonas para el desarrollo de la fauna silvestre, para la conservación de zonas boscosas, etc.

Asimismo por medio del **ACUERDO MUNICIPAL NUMERO 9**, de fecha 19 de febrero de 1990 , publicado en el Diario Oficial No. 101, Tomo 307, de fecha 2 de mayo de 1990, se regula la zona de reserva ecológica existente en la jurisdicción de San Salvador y Antiguo Cuscatlán, conocida como “Parque Los Pericos” y la parte alta del Volcán de San Salvador, estableciéndose las medidas necesarias de protección para evitar su contaminación.

Por medio de la **ORDENANZA DE ZONAS DE PROTECCIÓN Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES**, aprobada según Decreto No. 14, de fecha 22 de abril de 1998, publicada en el Diario Oficial 124 , Tomo 340 de fecha 6 de julio de 1998, se establecen las zonas de protección y conservación de los recursos naturales sobre la base de análisis técnicos establecidos en la formulación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador; así como también determinar los tipos de actuación urbanística y valorización del suelo no urbanizable, los requisitos que deberán cumplir y el procedimiento para obtener un permiso.

Estas mismas atribuciones se encuentran conferidas a diversas instituciones creadas por el Gobierno Central, las cuales se enuncian a continuación:

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo

Art. 41. Compete al Ministerio de Agricultura y Ganadería:

No. 3. Implementar medidas legales para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país. El mismo Reglamento establece que la Dirección General de Recursos Naturales Renovables, como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene como Funciones actividades encaminadas al aprovechamiento y manejo integral de los recursos naturales.

***LEY FORESTAL** aprobada por Decreto Legislativo de fecha 8 de febrero de 1973, publicada en el Diario Oficial No. 50, Tomo 238, de fecha 13 de marzo del mismo año.*

- En su artículo 1 señala que tiene como objeto regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país. La citada ley crea en sus artículos 9 y 10, el Servicio Forestal y de Fauna como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a quienes la misma ley establece entre otras

atribuciones, Vigilar que la explotación de los bosques sea de modo racional de acuerdo con los sistemas y técnicas que indica la ciencia silvícola y efectuar gestiones que contribuyan a la conservación, fomento y mejoramiento de los bosques, productos y subproductos forestales y sobre la adaptación y ampliación de especies forestales criollas y exóticas.

Según Decreto Ejecutivo No. 27 de fecha 16 de mayo de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo 335, de fecha 16 de mayo de 1997, se crea el **MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**.

El Art. 1 de dicha Decreto, establece que el Ministerio es la Secretaría de Estado, encargada de la formulación, planificación y ejecución de las políticas en materia de medio ambiente y recursos naturales.

Según reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, aprobada según Decreto Ejecutivo No. 30 de fecha 19 de mayo de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 335, de fecha 19 de mayo de 1997 se establece también como competencia del Ministerio del MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES la facultad de formular, planificar y ejecutar las políticas de medio ambiente y recursos naturales.

La LEY DEL MEDIO AMBIENTE, aprobada según Decreto Legislativo No. 233 del 2 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 79, Tomo 339 de fecha 4 de mayo de 1998, cuyo objeto es desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia.

El REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE aprobado según Decreto Ejecutivo No. 17 de fecha 21 de marzo del 2000, publicado en el Diario Oficial No.73 Tomo 347 de fecha 12 de abril del mismo año, en su Art. 5 establece que el SISTEMA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE estará integrado por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, las Unidades Ambientales de cada Ministerio y de las Instituciones Autónomas y Municipales, quienes trabajaran en forma coordinada para hacer efectivas las disposiciones establecidas en la Ley del Medio Ambiente.

8- La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga;

Por medio de la **ORDENANZA PARA LA REGULACION DEL ESTACIONAMIENTO DE VEHICULOS POR MEDIO DE PARQUIMETROS**, aprobada según decreto No. 10 de fecha 5 de mayo de 1999, publicada en el Diario Oficial No. 97, Tomo 343, de fecha 26 de mayo de 1999', se regula el estacionamiento de corta duración y lo define como un servicio público destinado a promover la accesibilidad al centro histórico y otras áreas de intensa actividad comercial y social. Deroga expresamente la Ordenanza para la Regulación de Vehículos por medio de Parquímetros de la ciudad de San Salvador.

Otras entidades con atribuciones similares se enuncian a continuación:

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo

Art. 43. Compete al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.

c) **ÁREA DE TRANSPORTE:**

No. 7. Realizar las acciones necesarias como autoridad máxima en el sector transporte para garantizar la eficiencia y seguridad en el servicio del transporte terrestre, aéreo y marítimo.

LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL, aprobada según Decreto Legislativo No. 477 de fecha 19 de octubre de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 212, Tomo 329 de fecha 16 de noviembre de 1995.

Dentro de los objetivos de la presente ley, se señalan:

Art. 1. Establecer el marco legal en materia de:

f) Estacionamientos, terminales de servicio colectivo, de carga y demás lugares de acceso público, en lo que fuere compatible.

Esta disposición es similar a la contenida en el antes enunciado numeral 11 del Art. 4 del Código Municipal, y ambas disposiciones no señalan en ningún momento que se ha de coordinar para evitar confrontaciones o dualidad de competencia.

Art. 40. Da facultades al Viceministerio de Transporte para definir la jerarquización vial, tanto para el área urbana como para el área rural. Esta facultad es para todo el territorio y únicamente la condición que establece es que la jerarquización vial urbana debe ser compatible con la regulación establecida por el ente de planificación de desarrollo urbano respectivo de cada municipio del país. **Sabido es que no todos los municipios del país cuentan con este ente, por lo que debería permitirse la coordinación con el Municipio, tomando como base el plan de desarrollo local.**

Art. 42. Establece que la realización de obras o instalaciones en las vías públicas a ser efectuadas por instituciones públicas, municipales, privadas y otras, deberán contar con la autorización previa del Viceministerio de Transporte.

Expresamente se atenta contra la autonomía municipal ya que tal como está redactado el artículo, la Municipalidad para realizar obras o instalaciones en las vías públicas deberá contar con la autorización del Viceministerio de Transporte.

Esta disposición ha permitido que en algunos municipios se exija la autorización del Viceministerio de Transporte para adoquinar calles, instalar juegos mecánicos o desarrollar actividades cívicas y otras.

Arts. 43, 44, 45 y 46 que integran el Capítulo IX de la ley, y de cuyo contexto se percibe:

a) El capítulo desarrolla el contenido del artículo 1, letra f de dicha ley;

- b) Expresamente otorga facultad de regulación de funcionamiento de terminales de transporte colectivo, que es la misma atribución otorgada a los gobiernos locales según el numeral 11 antes enunciado.
- c) Expresamente hace alusión que se deberá respetar la competencia municipal en lo referente a los impuestos y tasas para dicho servicio de transporte. A contrario sensu lo que no se refiera a impuestos y tasas se podrá interferir.
- d) Establece que el Vice-Ministerio de Transporte regulará y controlará las terminales, paradas y puestos de retorno del transporte colectivo y de carga, coordinándose en lo que compete y en base al respectivo plan maestro de desarrollo urbano con las diferentes municipalidades.

Art. 50. Esta disposición tiene relación con el capítulo VII de la ley (Art. 39 y siguientes), ya que contiene prohibición de estacionarse en Ejes Preferenciales y en las demás villas que se establezcan de conformidad a la jerarquización vial.

Los ejes preferenciales han sido creados o señalados por las municipalidades y es el Viceministerio de Transporte quien regula su uso, a través de esta ley; por lo tanto es conveniente que este permita la intervención de los gobiernos locales para su establecimiento.

Art. 53. Define que el régimen de circulación, paradas y estacionamientos en vías urbanas y rurales, será autorizado por el Viceministerio de Transporte, debiendo adoptar en coordinación únicamente con la División de Tránsito Terrestre de la Policía Nacional Local, las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico.

Art. 90. La planificación y diseño de la señalización vial, la demarcación sobre el pavimento y todos los demás dispositivos para el control del tránsito en las vías terrestres, se establece como competencia del Viceministerio de Transporte estableciendo la opción de coordinar su ejecución y conservación con instituciones públicas, municipales y privadas.

En esta disposición se deja como una potestad discrecional al Viceministerio de Transporte la coordinación con las municipalidades, de la ejecución y conservación de la señalización vial, la demarcación sobre el pavimento y todos los demás dispositivos para el control del tránsito en las vías terrestres; pero no toma en cuenta la participación de la municipalidad ni los planes de desarrollo local para su planificación y diseño.

Art. 109. Los usuarios de la red vial del país, serán los responsables de su conservación, evitando lanzar desechos sólidos y líquidos sobre las vías públicas; la contravención a esta disposición será sancionada conforme al Reglamento respectivo.

La parte sancionadora de esta disposición, confronta con el contenido de la Ordenanza Contravencional dictada por la municipalidad de San Salvador, así como por las diversas ordenanzas que emiten las Municipalidades de conformidad al numeral 5° del Art. 205 de la Constitución y al numeral 4 del Art. 30 del Código Municipal.

REGLAMENTO GENERAL DE TRANSPORTE TERRESTRE aprobado según Decreto Ejecutivo No. 23, de fecha 25 de febrero de 1998, Diario Oficial No. 41, Tomo 338 de fecha 2 de marzo de 1998.

El Art. 1 del reglamento antes enunciado señala que el mismo tiene por objeto regular los servicios de transporte terrestre y de pasajeros, turismo, carga y servicios auxiliares, estableciendo que para efectos administrativos compete a la Dirección General de Transporte Terrestre, la aplicación del mismo.

El Art. 4 establece que la Dirección General autorizará los servicios siguientes:

- 1) Operación del transporte pública de pasajeros en general, excepto en la categoría de transporte de tracción humana y/o animal.
- 2) Diseño y operación de terminales de pasajeros y de carga y sus servicios auxiliares.

El capítulo IV, DE LAS METAS Y PUNTOS DE RETORNO del citado Reglamento, establece en el No. 1 del Art. 181, que las paradas y/o puntos de retorno y paradas para el servicio de transporte urbano en los nuevos desarrollos habitacionales serán definidos en coordinación con la OPAMSS, en los municipios correspondientes; y en

coordinación con los planes de desarrollo urbano en las municipalidades que cuentan con ello; y de común acuerdo entre la Dirección General de Transporte Terrestre y la Municipalidad respectiva previa opinión de la Unidad de Ingeniería de Transporte y el correspondiente dictamen de la Comisión Reguladora del Transporte.

El No. 2 del Art. 181, PARA PUNTOS DE RETORNO Y PARADAS, señala en el literal b) que las paradas deberán estar señalizadas y provistas de estructuras metálicas o de otro material resistente, techadas de dispositivos que permitan orientar y ordenar el abordaje y descenso de unidades.

9. La formación del Registro Civil de las personas y de cualquier otro registro público que se le encomendare por ley.

10. La formación de Registro de Ciudadanos de acuerdo con la ley;

Estas dos competencias se encuentran interrelacionadas pues ambas se refieren al Registro de los habitantes del municipio. De su contenido se deduce que la primera es decir la número 15 se refiere a toda persona que sea vecino o habitante en un municipio; mientras que la segunda, es decir la número 16, se refiere exclusivamente a los ciudadanos, es decir a las personas mayores de 18 años, de conformidad a lo establecido en el Art. 71 de la Constitución y en el ordinal 1º. del Art. 14 del Código de Familia.

Se relacionan con estas atribuciones las siguientes disposiciones legales:

LEY DE CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, aprobada según Decreto Legislativo No. 488, de fecha 27 de octubre de 1995, publicado según el Diario Oficial No. 329, de fecha 7 de diciembre de 1995.

El objetivo de esta ley, es crear una institución autónoma para registrar, conservar y expedir en forma centralizada, permanente y actualizada, toda la información sobre hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de

las personas naturales y sobre los demás hechos y actos jurídicos que determine la ley; así como emitir el Documento Único de Identidad para las personas naturales.

El Art. 4 de esta ley, establece que habrá delegaciones del mismo (Registro), en cada uno de los departamentos y municipios del país.

LEY TRANSITORIA DEL REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR Y DE LOS REGÍMENES PATRIMONIALES DEL MATRIMONIO, aprobada según Decreto Legislativo No. 496, de fecha 9 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 228, Tomo 329 de fecha 8 de diciembre de 1995.

El inc. 1º del Art. 1 de la ley establece que el objeto de la misma, es establecer un régimen para registrar, conservar y facilitar la localización y consulta de la información sobre hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del Estado familiar de las personas naturales, así como los regímenes patrimoniales del matrimonio y sobre los demás hechos o actos jurídicos que legalmente se determinen.

Esta ley nace en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 8 de la Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, el cual en su inciso 2º. Señala que mientras no se emita el expresado instrumento legal, todo lo concerniente al Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, se registrará por una ley transitoria que deberá decretarse.

El art. 7 de esta ley establece que las Municipalidades de La República serán las responsables locales de llevar el Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio y que los límites de competencia territorial de dichos registros, serán los mismos del Municipio al que pertenezcan y en este serán inscritos los hechos y actos jurídicos ocurridos.

LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, aprobada según Decreto Legislativo No. 552 de fecha 21 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 21, Tomo 330 de fecha 31 de enero de 1996.

Esta ley nace en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 3 de la Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales.

El Art. 3, de la citada ley establece que

“”Son Atribuciones del Registro:

- a) Mantener en forma permanente y actualizada toda la información del estado civil o familiar de las personas y crear los sistemas adecuados para el procesamiento y conservación de la misma.
- b) Dar certeza oficial de los hechos y actos relacionados con el Estado Civil de las personas.
- c) Organizar el Registro Nacional con la información proporcionada por los Registros Civiles y del Estado Familiar de la República, con base en las copias certificadas de todos los asientos proporcionados por las oficinas respectivas.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES, aprobada según Decreto Ejecutivo No. 34 de fecha 23 de mayo del 2000, publicado en el Diario Oficial No. 107, Tomo No. 347 de fecha 9 de junio del 2000.

El Art. 3 del referido Reglamento, establece que “El Registrador Nacional de las Personas Naturales” tendrá competencia en todo el territorio nacional en materia de registro civil e identificación ciudadana. Administrará los sistemas del Registro Nacional de las Personas Naturales, el registro del Documento Único de Identidad y los demás que determinen las leyes.

De lo anterior se colige:

- a) Que las competencias que el Código Municipal señala en los numerales 15 y 16 del artículo 4, a las Municipalidades, son similares a las señaladas posteriormente al Registro Nacional de las Personas Naturales. Sin embargo, no se ha establecido expresamente hasta cuándo las Alcaldías Municipales seguirán emitiendo la Cédula de Identidad Personal al ciudadano.

Por otra parte, a partir de la emisión del Documento Único de Identidad, la empresa concesionaria de tal servicio, ha dispuesto cancelar las Cédulas de Identidad Personal y se desconoce disposición legal alguna que atribuya esta facultad a dicha empresa privada.

b) De acuerdo al inciso 2º. del Art. 187 del Código de Familia, se ordena que habrá un Registro Central del Estado Familiar que orientará, coordinará y controlará el trabajo de todos los Registros Locales y tendrá a su cargo el archivo central de Registro del Estado Familiar.

Pero el inciso 3º. Del mencionado Art. 187, es claro cuando expresa también que los encargados locales de llevar el Registro del Estado Familiar, serán los Municipios de La República.

El Art. 4 de la Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, establece que habrá delegaciones del mismo (Registro), en cada uno de los departamentos y municipios del país, resultando entonces que serán otras oficinas las que se crearan a nivel local para el control del registro del estado familiar de las personas naturales y no los municipios; lo cual es confirmado por el Art. 5 de la citada Ley de Creación cuando dice “En la implantación del Registro Nacional podrán utilizarse los registros de personas naturales existentes”.

c) El Art. 3 de la Ley de Creación citada, expresa que la estructura, funcionamiento y atribuciones del Registro Nacional de las Personas Naturales, será determinada por una Ley Orgánica y los Reglamentos Respectivos, los cuales se han enunciado anteriormente; confirmándose entonces que las competencias del Municipio en este apartado enunciadas, no son exclusivas de los mismos, ni están claramente limitadas en razón del tiempo y de la estructura orgánica funcional.

11. La autorización y regulación de tenencia de animales domésticos y salvajes;

Estas atribuciones están conferidas a otras entidades, según los siguientes instrumentos jurídicos:

LEY DE CONSERVACION DE LA VIDA SILVESTRE, aprobada según Decreto legislativo No. 844 de fecha 14 de abril de 1994, publicado en el Diario Oficial No. 96 Tomo 323 de fecha 25 de mayo de 1994

Esta ley tiene por objeto la protección, restauración, manejo, aprovechamiento y conservación de la vida silvestre. Esto incluye la regulación de actividades como la cacería, recolección y comercialización, con las demás formas de uso y aprovechamiento de este recurso.

El artículo 8 de la citada ley establece también que el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre como dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería será el ente administrador encargado de la protección y aprovechamiento de la vida silvestre y le asigna entre otras las siguientes atribuciones:

- Proteger la vida silvestre como patrimonio natural de la nación.
- Apoyar y asesorar otras instituciones que tengan responsabilidad en la protección de la vida silvestre y realizar estudios sobre nuevas y mejores formas de utilizar las especies silvestres.
- Coordinar esfuerzos con los organismos e instituciones competentes para lograr el control o erradicación de plagas y enfermedades que puedan afectar la vida silvestre.

Es a través de este somero análisis comparativo que se determina la diversidad de normas administrativas que establecen atribuciones similares a las que el Código Municipal confiere a las Municipalidades.

CAPITULO IV

ANALISIS E INTERPRETACION DE DATOS

4.1. ANALISIS DE LA INFORMACION PROPORCIONADA POR LOS EMPLEADOS Y/O FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR

El presente capítulo, constituye un análisis de la información proporcionada por los distintos empleados y/o funcionarios de la Municipalidad de San Salvador, que fueron entrevistados, y el cual tiene por objeto conocer de los aplicadores de la normativa municipal, su opinión respecto a la problemática en estudio.

A través de los siguientes cuadros se ilustra el nivel de conocimiento de la normativa municipal, por parte de los empleados y/o funcionarios de la misma.

CUADRO No. 1

CONOCIMIENTO DE LA NORMATIVA MUNICIPAL

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	50	70%
NO	20	30%
TOTALES	70	100%

CUADRO No. 2

NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA NORMATIVA MUNICIPAL

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
POCO	0	0%
REGULAR	40	55%
BASTANTE	30	43%
TOTALES	70	100%

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, el 70% dice conocer la normativa legal, aplicable por la Municipalidad; pero la mayoría de los entrevistados manifiestan la regularidad en el nivel de conocimiento que tienen sobre la misma.

Esta respuesta nos lleva a considerar aspectos como si la Municipalidad capacita o no a su personal, a fin de que estos conozcan el ordenamiento jurídico que aplica.

CUADRO No. 3

PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD QUE RECIBE CAPACITACION SOBRE LA NORMATIVA APLICABLE

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	50	70%
NO	20	30%
TOTALES	70	100%

De los funcionarios y/o empleados entrevistados, el 70% manifiesta que no recibe capacitación alguna relacionada con la normativa municipal que aplican en sus labores; el 30% restante expresa que sí ha recibido capacitación aclarando que esta ha sido obtenida por sus propios medios; en consecuencia se puede concluir que por parte del gobierno local su personal no recibe apoyo en cuanto a capacitación se refiere, para que la aplicación del ordenamiento jurídico sea efectiva.

CUADRO No. 4

**CONCORDANCIA E INTEGRIDAD ENTRE LA NORMATIVA MUNICIPAL
Y LA NORMATIVA DEL GOBIERNO CENTRAL**

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	30	43%
NO	40	57%
TOTALES	70	100%

El 43% de los entrevistados expresan a su juicio que si existe concordancia e integridad entre la normativa del gobierno local con la del gobierno central; sustentan su respuesta en un criterio jurídico, pues hacen referencia a que se debe atender a la supremacía constitucional; el 57% de los mismos, manifiestan que no existe tal concordancia, fundamentando su respuesta en casos concretos, como son: las diferencias político-ideológicas, a la hora de asumir tareas específicas.

NORMATIVA MUNICIPAL Y LA NORMATIVA DEL GOBIERNO CENTRAL EN QUE EXISTE ALGUNA CONFRONTACION

Como ejemplos concretos sobre las áreas en que se manifiesta la problemática antes mencionada, los informantes señalaron que esta radica en las áreas de salud, transporte, seguridad pública y medio ambiente.

En forma general señalan que esta problemática se hace más notable a la hora de determinar la competencia sobre la prestación de servicios.

AFECTA ESTA PROBLEMÁTICA A LA GESTION MUNICIPAL

CUADRO No. 5

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	70	100%
NO	0	00%
TOTALES	70	100%

No obstante algunos de los entrevistados expresaron que existe concordancia e integridad entre la normativa del gobierno central y la normativa del gobierno local, todos los entrevistados concordaron que el mismo, constituye un problema que afecta la gestión municipal y la principal consecuencia que esto genera, es que la municipalidad no puede desarrollar sus planes de trabajo.

EJEMPLOS CONCRETOS

Como ejemplos concretos de esta problemática, los entrevistados en su mayoría señalaron la regulación para el funcionamiento y cierre de casinos, la limpieza de hidrantes, alcantarillas obstruidas, ordenamiento territorial, discrepancia entre el Cuerpo de Agentes Metropolitanos y Policía Nacional Civil, regulación de límite de tiempo de consumo de bebidas alcohólicas, etc.

MECANISMOS DE SOLUCION A LA PROBLEMATICA

Los mecanismos que los entrevistados expresaron en la entrevista que podrían emplearse para solucionar la problemática sobre la falta de concordancia e integridad entre la normativa aplicable por el gobierno central y la del gobierno municipal son: La delegación concreta de actividades, la manifestación en forma clara de la competencia del gobierno central y del gobierno central el respeto hacia las facultades otorgadas por la Constitución (de la República) a cada institución.

EXISTENCIA DE UN MECANISMO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMATICA

CUADRO No. 6

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	0	0%

NO	70	100%
TOTALES	70	100%

El 100% de los encuestados expuso su desconocimiento hacia algún mecanismo de coordinación entre la normativa municipal y la normativa del gobierno central; respuesta que evidencia aún más la falta de conocimiento de la normativa municipal, puesto que el mismo Código Municipal señala algunos mecanismos de coordinación y colaboración que debe existir entre ambos, según lo disponen los Arts . 5, 6 y 156 de dicho cuerpo normativo, entre otros.

SOLUCIONES QUE BRINDA LA MUNICIPALIDAD

CUADRO No. 7

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
SI	30	43%
NO	40	57%
TOTALES	70	100%

El 43% de los entrevistados manifestaron que la Municipalidad capitalina brinda respuesta al usuario ante una situación en que se presente la problemática relativa a la falta de concordancia e integridad de la normativa del gobierno local con la del gobierno central, pero no enuncian a que tipo de soluciones se refieren; mientras que el 57% restante, manifestó que no se le resuelve este problema y en algunos casos señalan que es provocado por la falta de recursos económicos.

4.2. ANALISIS DE LA INFORMACION PROPORCIONADA POR LOS USUARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR

A través de este apartado, se analiza la información brindada por usuarios de la Municipalidad de San Salvador, la cual tiene por objeto determinar el nivel de conocimiento que tienen sobre los servicios municipales que ofrece la alcaldía capitalina.

CUADRO No.1

SERVICIOS QUE DEBE BRINDAR UNICAMENTE LA MUNICIPALIDAD

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA PORCENTAJE</i>	
	<i>A</i>	
MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES	10	20%
ALUMBRADO PUBLICO	10	20%
RECOLECCION DE BASURA	30	60%
TOTALES	50	100%

Al consultar a los usuarios que servicios considera debe brindar únicamente la Municipalidad, la mayoría de usuarios señaló el mantenimiento de zonas verdes, recolección de basura, alumbrado público. No obstante, hicieron énfasis en que los funcionarios y empleados de la misma, no saben atender al ciudadano pues existe un trato inadecuado y grosero de parte de estos.

CUADRO No. 2

SERVICIOS QUE RECIBE DE LA MUNICIPALIDAD

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA PORCENTAJE</i>	
	<i>A</i>	<i>E</i>
TREN DE ASEO	50	100%
OTROS	0	0%
TOTALES	50	100%

Al consultar sobre la clase de servicios que reciben de la Municipalidad, los usuarios únicamente reconocen el servicio de tren de aseo (recolección de basura), no

haciendo referencia a ningún otro servicio; situación que se considera se debe a la falta de conocimiento de las competencias asignadas por ministerio de ley a las Municipalidades.

CALIDAD DEL SERVICIO

El total de los entrevistados manifestó que sí ha tenido dificultad para recibir el servicio de tren de aseo que brinda la municipalidad, y señalan como causas la suspensión de labores por parte de los empleados, la falta de un horario oportuno y el mal estado de las unidades.

CUADRO No. 3

DIFICULTAD LEGAL PARA RECIBIR EL SERVICIO

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
	A	E
SI	10	20%
NO	40	80%
TOTALES	50	100%

El 80% de los entrevistados señala que ha tenido dificultad de índole legal para recibir algún servicio de la Municipalidad, sin embargo, al consultarles sobre estas, expusieron razones de índole político; no haciendo referencia a razones de carácter jurídico.

CUADRO No.4

MECANISMOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS MUNICIPALES

RESPUESTA	FRECUENCIA PORCENTAJ	
	A	E
PARTICIPACION CIUDADANA	10	20%
RELLENO SANITARIO	10	20%
NO CONTESTO	30	60%
TOTALES	50	100%

El 40% de los entrevistados señala que la Municipalidad está implementando mecanismos para mejorar los servicios que brinda; especificando únicamente el 20% de ellos que los principales mecanismos han sido la participación ciudadana, y otro 20% señala que ha sido la creación de un relleno sanitario para el destino final de los desechos sólidos.

El 60% restante no respondió a la interrogante formulada.

CUADRO No. 5

LABOR QUE LA MUNICIPALIDAD DEBE EJECUTAR Y NO LO HACE

RESPUESTA	FRECUENCIA PORCENTAJ	
	A	E
LABORES DE RECREACION	10	20%
ALUMBRADO PUBLICO	10	20%
NO CONTESTO	30	60%
TOTALES	50	100%

La mayoría de entrevistados, es decir el 60%, no respondió a la pregunta efectuada, en vista de que desconocen las atribuciones que corresponden a la Municipalidad y las cuales imperativamente ha de ejecutar; sin embargo, el 40%

restante, manifiesta que la Municipalidad no ejecuta plenamente tareas como el mantenimiento del alumbrado público, y labores de recreación.

CUADRO No. 6
EXISTENCIA DE INSTITUCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL CON
ATRIBUCIONES SIMILARES A LAS DE LA MUNICIPALIDAD

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
	<i>A</i>	<i>E</i>
SI	40	80%
NO CONTESTO	10	20%
TOTALES	50	100%

CUADRO No. 7
CASOS ESPECIFICOS

<i>RESPUESTA</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
	<i>A</i>	<i>E</i>
CNR	20	40%
ANDA	10	20%
MOP	10	20%
NO CONTESTO	10	20%
TOTALES	50	100%

Al consultar a los entrevistados si conocen otras instituciones con atribuciones similares a las de la Municipalidad la mayoría, es decir el 80% de ellos responde afirmativamente; sin embargo solamente señalan al Centro Nacional de Registros, a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y al Ministerio de Obras Públicas como casos específicos en los que se manifiesta la dualidad de atribuciones pero sin especificar algún aspecto de relevancia. El 20% restante no contestó a la interrogante planteada.

CUADRO No. 8
SOLUCION QUE EL USUARIO BRINDA PARA
SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA

RESPUESTA	FRECUENCIA PORCENTAJE	
	A	
COORDINACION INTERINSTITUCIONAL	10	20%
VOLUNTAD POLITICA	10	20%
NO CONTESTO	30	60%
TOTALES	50	100%

Del total de los encuestados solo el 40% respondió que como mecanismos para solucionar la problemática de la dualidad de atribuciones existente entre la Municipalidad e instituciones del gobierno central, debe existir una coordinación entre las instituciones involucradas así como voluntad política entre ambas. El resto, es decir el 60% prefirió no contestar.

CUADRO No. 9
DIFERENCIA ENTRE EL ACTUAL GOBIERNO MUNICIPAL Y LOS
GOBIERNOS ANTERIORES

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
	A	E
SI	40	80%
NO	10	20%
TOTALES	50	100%

La mayoría de los entrevistados, el 80%, expresa que efectivamente existe una notoria diferencia entre la gestión municipal del actual Alcalde en relación con los gobiernos locales anteriores, la cual ha sido positiva puesto que este gobierno se ha acercado más a las comunidades por medio de los mecanismos de participación ciudadana que ha implementado. También se han visto resultados concretos como son el ordenamiento de ventas en las calles, mantenimiento de mercados, mantenimiento de zonas verdes y de recreación.

De los datos antes analizados, se determina que los informantes claves, no brindaron información relevante para el caso en estudio, no obstante, contaron con la presente de las encuestados y/o entrevistadoras para aclarar cualquier duda sobre la interrogante planteada en la encuesta y/o en la cédula de entrevista.

Pero, para tener una visión más clara sobre el objeto de estudios, a continuación se presenta una serie de casos concretos en los que se hace evidente que por la diversidad de normas administrativas existentes se han generado dualidad de competencias que originan los denominados conflictos de competencia entre la Municipalidad e instituciones del gobierno central.

4.3. CASOS CONCRETOS EN LOS QUE SE HACEN EVIDENTES CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

ABRAZADERAS PARA VEHICULOS

En base a lo establecido en el Numeral 11 del Art. 4 del Código Municipal que establece que “Compete al Municipio: La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga”, con fecha 5 de mayo de 1999, el Consejo Municipal de San Salvador emitió la Ordenanza para la Regulación del Estacionamiento de Vehículos por medio de Parquímetros en el Municipio de San Salvador, publicada en el Diario Oficial No. 97, Tomo 343, de fecha 26 de mayo de 1999; la cual, en su Art. 17 confiere a la empresa “Sistemas de Parques”, la facultad de imponer abrazaderas que inmovilizan físicamente a un vehículo cuando este sea sorprendido por segunda vez, frente a un parquímetro, sin haber pagado el franqueo. Por su parte el Art. 119 de la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial establece que “Cuando las circunstancias lo ameriten , la autoridad policial podrá proceder a la inmovilización o decomiso de un “Vehículo” mediante el procedimiento legal respectivo y usando la técnica apropiada.

Basándose en el contenido de estas disposiciones, funcionarios del Vice-Ministerio de Transporte argumentan que la disposición emitida por el Consejo Municipal es una atribución que la Asamblea Legislativa confirió a esta entidad, por medio de una ley general, y que por lo tanto esta ha de prevalecer sobre la ordenanza municipal.

En este punto, es conveniente aclarar que el Código Civil, como fundamento del derecho común, aclara esta situación cuando en el inciso quinto del Art. 50, en la parte relativa a la DEROGACIÓN DE LEYES, especifica que la ley general no deroga la especial, si no se refiere a ella expresamente. En el caso en comento, el legislador no

hizo referencia a la derogatoria de la atribución conferida a la Municipalidad, por lo que a juicio particular del grupo investigador, se considera que prevalece la disposición municipal.

CUERPO DE AGENTES METROPOLITANOS

La legalidad o ilegalidad de las actuaciones del Cuerpo de Agentes Metropolitanos es cuestionada por diversas autoridades, en vista de que estos no tienen establecidas sus atribuciones en ninguna ley, sino únicamente por medio de la Ordenanza Municipal denominada **ORDENANZA REGULADORA DEL SERVICIO DEL CUERPO DE AGENTES METROPOLITANOS DE LA CIUDAD DE SAN SALVADOR**, aprobada por Decreto Municipal No. 13 de fecha 26 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 145 , Tomo 344 de fecha 10 de agosto de 1999.

El Código Municipal establece en el numeral 21 del Art. 4, que es una competencia de los Municipios, “La prestación del servicio de policía municipal”, mientras que la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en el Art. 1, inciso 2º., establece que se crea la Policía Nacional Civil y que no existirá ningún otro cuerpo policial armado, con competencia nacional.

Partiendo del espíritu de creación de la Policía Nacional Civil, establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica del ente policial, no deben existir instituciones armadas más que la Fuerza Armada de El Salvador y la Policía Nacional Civil. Sin embargo, el Cuerpo de Agentes Metropolitanos es una entidad cuyos miembros utilizan armas y además ejercen funciones propias de un cuerpo policial; sumado a que las disposiciones legales que permiten cuestionar sobre la legalidad o ilegalidad del Cuerpo de Agentes Metropolitanos son la Constitución que prevalece sobre cualquier otra disposición legal y la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil que es una ley especial

y que por lo tanto ha de prevalecer sobre el ordenamiento jurídico general de las municipalidades.

LIMPIEZA DE DRENAJES Y ALCANTARILLAS

La limpieza de los drenajes generó una polémica porque la Alcaldía capitalina y el Ministerio de Obras Públicas se acusaban mutuamente de no querer responsabilizarse de esas tareas. La discusión surgió luego de que una torrencial lluvia inundara barrios de la capital y dejó un saldo de dos muertos así como pérdidas económicas.

Expresamente el Código Municipal no señala esta atribución a la Municipalidad, sin embargo la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, aprobada según Decreto del Directorio Cívico Militar No. 341, de fecha 17 de octubre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 191, Tomo 193, de fecha 19 de octubre de 1961, establece que ANDA tiene por objeto proveer y ayudar a los habitantes de la República de los acueductos y alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes.

Para efectos de esa ley, se define como alcantarillado el conjunto o sistema de obras, instalaciones o servicios que tienen por objeto la evacuación y disposición final de las aguas residuales, tal conjunto comprende las alcantarillas sanitarias con sus pozos de visita, los colectores maestros y de descarga, las plantas de tratamiento, el suelo en que se encuentran ubicadas las obras, instalaciones y servicios arriba indicados y las servidumbres necesarias.

Finalmente esta polémica culminó cuando el Ministerio de Obras Públicas asumió la obligación e inició la limpieza de las alcantarillas; posteriormente la municipalidad también se dedicó al aseo de algunos drenajes; no así la Administración

Nacional de Acueductos y Alcantarillados, cuando de conformidad a la ley que la rige es la principal obligada a ello.

REHABILITACION DE CALLES

El Art. 4, Numeral 23 del Código Municipal únicamente señala que es competencia del Municipio “La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales”; por otra parte la Ley de caminos y carreteras establece que la red vial urbana es responsabilidad de la Alcaldía , mientras que los grandes ejes viales interurbanos es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas; sin embargo, la Ley de Vialidad establece que la Alcaldía tiene la facultad de cobrar a los ciudadanos el impuesto de vialidad, para invertirlo exclusivamente en la apertura , mejora y conservación de los caminos vecinales y calles urbanas de su comprensión; la alcaldía opina que las calles no son de su competencia sino que esta termina en las aceras, situación que vuelve ilegal si no el cobro que la Municipalidad hace del mencionado Impuesto de Vialidad, si el uso que se da a estos fondos, al no utilizarse para los fines que fue creado, pues conviene preguntarse a que se destinan esos recursos si no se hace para lo que la ley ordena como es obras de bacheo, recarpeteo, reparación de calles, etc.

No obstante, la Ley de Caminos y Carreteras otorga competencia del mantenimiento de carreteras primarias al Ministerio de Obras Públicas. Consecuencia de esta atribución, recientemente se ha creado el fondo vial contenido en la Ley del Fondo de Conservación Vial como un impuesto a los compradores de gasolina destinado para la rehabilitación de las carreteras.

CIERRE DE CASINOS

Posterior a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en la que se ordena el cierre de los Casinos que operaban en el país como consecuencia de la desestimación de

los procesos de Amparo presentados por los dueños de estos, se dio una serie de discusiones en cuanto a que entidad correspondía ejecutar dicha resolución, involucrándose en esta a las Municipalidad, a la Fiscalía General de La República y a la Policía Nacional Civil.

Algunos de los argumentos planteados estaban enfocados a que si un establecimiento está operando sin un permiso exigido por la Municipalidad, esta está facultada para clausurarlo, pudiendo para ello auxiliarse de las demás instituciones legales correspondientes para realizarlo. Otro argumento planteado fue que la autoridad que autorizó la apertura y funcionamiento de los casinos y que no renovó los permisos para que siguieran funcionando, era la misma que tenía que proceder al cierre de dichas casas de juego.

Por su parte la Alcaldía capitalina manifestaba que a la Fiscalía General de la República correspondía clausurar los casinos que operaban en la capital, argumentando que esta institución tenía expedientes abiertos para tal fin, y que los mismos fueron suspendidos cuando fue interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia, una demanda de Amparo, por los propietarios de los casinos.

También se dijo que si existía una resolución de la Corte Suprema de Justicia y esta no se había ejecutado, tanto la Fiscalía General de la República como la Procuraduría General de La República eran las encargadas de hacer efectiva dicha resolución.

Ante esta problemática, la Asamblea Legislativa, según Decreto Legislativo No. 27 de fecha 15 de junio del 2000, publicado en el Diario Oficial No. 124, Tomo 348 de fecha 4 de julio del 2000, emitió una interpretación auténtica de la reforma al número 24 del Art. 4 del Código Municipal, en el sentido que el permiso otorgado para el funcionamiento de las casas denominadas casinos o salas de juego en las que se ofrecen juegos traga níquel o traga perras, 21 bancado, ruletas, dados y otros juegos instalados en dichos lugares, será la municipalidad que otorgó el permiso, la encargada de cerrar los referidos negocios.

Finalmente fue la Policía Nacional Civil, como órgano auxiliar de la administración de justicia la que procedió al cierre de los casinos basados en el Art. 64 de la Ley de Policía, vigente desde 1856, que expresamente establece la prohibición “... sin excepción de tiempo ni lugar, para que operen los juegos de monte a los naipes, el de dados, el de las tres cartas, el de la cinta, el de los dedales, el de la rueda de la fortuna, el de la ruleta, la poca y todos los demás de envite, suerte o azar”. Estos juegos son los que se practican en las casas de juegos denominadas “CASINOS”

El argumento del ente policial para ejecutar esta acción fue, que a pesar de la fecha de vigencia de la Ley de Policía, esta no ha sido derogada, y aunque por falta de aplicación ha perdido su positividad, convirtiéndose en ley muerta, esta continúa vigente.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

Luego de efectuar un análisis sistematizado de las competencias atribuidas a las Municipalidades en el Artículo 4 del Código Municipal en relación con el ordenamiento jurídico que establece atribuciones similares a entidades del gobierno central sean estas centralizadas y/o autónomas, es procedente concluir lo siguiente:

1- Que el Código Municipal, establece un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que brinda las pautas generales y específicas señaladas en la Constitución en lo referente a la organización, funcionamiento y ejecución de las Municipalidades, el cual está vigente desde el mes de marzo de 1986, por lo que se considera que cualquier atribución conferida a cualquier otra entidad estatal sea esta centralizada o autónoma, debería ser concordante e integrada a la competencia municipal, tal como la misma Constitución lo establece en su Art. 206.

2- Que la competencia de las Municipalidades no está totalmente especificada en el Artículo 4 del Código Municipal, sino más bien esta ha de interpretarse como una enumeración enunciativa y no taxativa; pues el mismo artículo establece en el numeral 28 que son competencia del Municipio todas aquellas atribuciones que sean propias de la vida local y las que les señalen otras leyes.

3- Que de las atribuciones conferidas a las Municipalidades en el Artículo 4 del Código Municipal, la mayoría se han de ejecutar en colaboración y/o en coordinación con el gobierno central, y las restantes es decir aquellas en las que no existe dualidad de competencia, son exclusivas de la Municipalidad.

4- Que la falta de concordancia e integración entre la normativa municipal y la normativa de entidades estatales centralizadas o autónomas, afecta la actividad municipal, pues limita su esfera de actuación, violentando uno de los principios fundamentales del Derecho Municipal, el cual es el Principio de Eficiencia.

5- Que la falta de concordancia e integración existente entre la normativa municipal y la que corresponde a entidades estatales centralizadas o autónomas, genera conflictos de competencia entre dichas instituciones; no existiendo ninguna disposición legal específica que los resuelva, lo cual genera INSEGURIDAD JURIDICA entre los usuarios.

6- Que estas ordenanzas por ser de carácter local, no tienen un carácter vinculante cuando entran en conflicto con las leyes generales, por la misma falta de concordancia e integración entre ellas.

7- Que un buen porcentaje de los administrados desconocen las atribuciones que por ley han sido conferidas a las Municipalidades y a las instituciones del gobierno central sean estas centralizadas o autónomas; y ese desconocimiento no les permite hacer efectivos los derechos que como tales tienen.

8- Finalmente se puede decir que la hipótesis planteada fue comprobada, pues por los diversos aspectos antes enunciados, se determina que la falta de concordancia e integridad entre la normativa del gobierno central que establece atribuciones similares a las de las Municipalidades a entidades del gobierno central o autónomas, incide en que las Municipalidades no ejecuten una gestión efectiva.

5.2. RECOMENDACIONES

En atención a las conclusiones antes planteadas, se recomienda:

A la Asamblea Legislativa:

- Que mientras no se haga una sistematización de la normativa de carácter administrativo, al emitir una ley que se relacione directa o indirectamente con la gestión municipal, esta esté en coordinación y sea integrada con las atribuciones que la Constitución y el Código Municipal establecen a las Municipalidades.
- Que existiendo evidentes conflictos de competencia entre el gobierno local e instituciones del gobierno central, se legisle expresamente la forma de resolución de los mismos.

Al Órgano Ejecutivo:

- Que al emitir un reglamento que se relacione directa o indirectamente con la gestión municipal, este esté en coordinación y sea integrado con las atribuciones que la Constitución y el Código Municipal establecen a las Municipalidades.
- Que toda gestión que realicen sea en progreso del país, sin atender a intereses ideológico-políticos, sino apegada a los lineamientos constitucionales.

A las Municipalidades:

- Que la emisión de Ordenanzas sea moderada, basada en las atribuciones que les confiere la Constitución, sin contradecir y duplicar procedimientos o sanciones ya establecidos en el Derecho Común.
- Que se capacite al personal administrativo y/o técnico en las áreas de su incumbencia, a fin de que estos mantengan un conocimiento actualizado de la normativa que se relacione con el que hacer municipal.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Alzamora Valdéz, Mario

Derecho Municipal

2ª. Edición

Editorial y Distribuidora de Libros, S.A.

Lima, 1985

Ayala de Frohlich, Blanca Vilma

El Control Administrativo sobre los Entes Descentralizados

Tesis Doctoral

Universidad de El Salvador

1979

Centro de Estudios Jurídicos.

Las Ordenanzas Municipales no son Leyes.

La Prensa Gráfica. Publicación del 23 de agosto de 1999

Córdova Macías, Ricardo y Otro.

Centroamérica. Gobierno Local y Participación Ciudadana en El Salvador.

FUNDAUNGO y FLACSO. Programa El Salvador

San Salvador, 1996.

Díaz, Aronette

La Autonomía de los Municipios

Tesis Doctoral

Universidad de El Salvador

1977

Flores y Flores, Rafael
Centralización-Descentralización y Desconcentración Administrativa en el
Derecho Salvadoreño.
Tesis Doctoral
Universidad de El Salvador
1967

Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
15ª. Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F.
1973

García Oviedo, Carlos
Derecho Administrativo
9a. Edición Corregida y Aumentada
Editorial E.I.S.A.
Artes Gráficas Iberoamericanas, S.A.
Madrid, 1968.
Volúmen I

Garrido Falla, Fernando.
Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional.
Instituto de Estudios de Administración Local.
Madrid.
1950.

Luna, David Alejandro
Manual de Historia Económica de El Salvador
Colección El Tiempo
1ª. Edición
Editorial Universitaria de El Salvador
San Salvador.
1971

Marienhoff, Miguel S.
Tratado de Derecho Administrativo
Teoría General.
Editorial Abeledo-Perrot, S.A.
Buenos Aires, 1982
Tomo I

Méndez Arita, Carlos Alberto y Otros
Consecuencias de la Falta de Aplicación de las Leyes que Regulan la Actividad
Administrativa del Registro del Estado Familiar en el Municipio.
Trabajo de Graduación
Universidad de El Salvador
1997

Núñez Rivero, Cayetano y Otros.
El Estado y la Constitución Salvadoreña.
Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia y de la Cultura Constitucional en
la República de El Salvador.
1ª. Edición.
Organo Judicial, Corte Suprema de Justicia y Unión Europea.
San Salvador, 2000.

Ossorio, Manuel
Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales
Editorial Heliasta. S.R.L.
Buenos Aires
1984

Rodríguez Flores, José Mauricio.
Legislación Municipal. Módulo 7.
Plan de Capacitación en Administración Municipal y Desarrollo Local con la
Modalidad de Educación a Distancia.
Instituto Salvadoreño de Administración Municipal.
Asociación Salvadoreña para la Promoción de las Ciencias Sociales y de la
Administración.
s.f.

Sayagués Laso, Enrique
Tratado de Derecho Administrativo
Montevideo, 1953
Tomo 1o. s.e.

Vidal, Manuel
Nociones de Historia de Centroamérica
Tomo 2
10a. Edición
Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación
San Salvador
1982

Villegas Basavilbaso, Benjamín
Tratado de Derecho Administrativo
Editorial Abeledo-Perrot, S.A.
Buenos Aires
1949
Tomo 1

ANEXOS

ANEXO 1: CEDULA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD

NOMBRE : _____

CARGO : _____

PROFESION : _____

1- ¿Conoce en su integridad, la normativa municipal vigente? _____

2- ¿Recibe alguna capacitación relacionada con la normativa municipal?

3- ¿Es concordante e integrada la normativa del Gobierno Local con la del Gobierno Central? _____

4- ¿En que tipo de normas existe alguna confrontación? _____

5- ¿Afecta esta problemática a la gestión municipal? _____

6- Mencione algunos ejemplos en que se manifiesta esta problemática:

7- ¿Existe algún mecanismo para solucionar este problema? _____

8- ¿Existe algún mecanismo de coordinación entre la gestión municipal y el gobierno central?_____

9- ¿Qué resuelve la municipalidad al usuario en una situación en que se presente este problema?_____

**ANEXO 2: CUESTIONARIO A ADMINISTRAR A USUARIOS DE LOS
SERVICIOS QUE BRINDA LA MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR**

EDAD : _____ **PROFESION U OFICIO:** _____

DOMICILIO: _____

1-¿Qué servicios considera que debe brindar la Municipalidad de San Salvador?

2- De estos servicios, ¿Cuáles recibe de la Municipalidad?_____

3- ¿Ha tenido alguna dificultad con este tipo de servicios?_____

4- ¿Considera que existe alguna dificultad de índole legal para brindar dichos servicios?

5- ¿Conoce algún mecanismo que la Municipalidad esté implementando para mejorar los servicios que brinda?_____

6- ¿Considera que existe alguna labor que la Municipalidad ha de efectuar y no lo haga?

7- ¿Considera que existen otras instituciones del gobierno central con atribuciones similares a las del Municipio? _____

8- ¿Qué solución considera adecuada para resolver este problema?_____

9- ¿Existe alguna diferencia entre la gestión municipal de Héctor Silva, y las gobiernos municipales anteriores?_____