

EL SALVADOR APROXIMACIONES AL RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

Julieta COLINDRES BRANDT

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco histórico*. III. *Marco legal*. IV. *El código municipal*. V. *Organización y función administrativa del municipio*. VI. *Función normativa del municipio*. VII. *Sanciones, procedimientos y recursos*. VIII. *La Hacienda municipal*. IX. *Presupuesto municipal*. X. *Rendición de cuentas*. XI. *Participación ciudadana*. XII. *Expropiación*. XIII. *Asociatividad municipal*. XIV. *Conclusiones*. XV. *Legislación consultada*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio intenta plantear desde una perspectiva descriptiva y breve el marco jurídico municipal salvadoreño, ya que la problemática administrativa del Estado de El Salvador es bastante compleja para ser abordada en tan pocas líneas, lo cual no significa que no sea riguroso al momento de describir la situación jurídica. Aunque la investigación se refiera únicamente a la realidad jurídica, ésta no se encuentra desvinculada de otras realidades; es por ello que no se desliga de ciertos aspectos históricos y políticos en la actual coyuntura que vive el país. En este sentido, es necesario mencionar que El Salvador atravesó un conflicto armado durante la década de los ochenta y principios de los noventa. La transformación del país implícita en la transición democrática ha traído consigo importantes reestructuraciones a nivel gubernamental, político, social y económico. No obstante, desde una perspectiva administrativa, es necesario que el Estado salvadoreño inicie todo un proceso de reingeniería en su organización. Un punto de partida es conocer cuáles son las

normas aplicables en la actualidad para luego pasar al análisis del sistema y la propuesta de reforma. Un ejemplo de esta necesidad de reorganización de la administración lo constituye la actual división territorial. El Salvador, con una extensión territorial de 21,000 kilómetros cuadrados y con una división administrativa consistente en 14 departamentos y 262 municipios, hace que la función administrativa del Estado llegue a todos los rincones de la República, lo cual no se traduce en eficacia en la atención a las necesidades inmediatas de la población.

Precisamente con este estudio se ofrece al lector una visión panorámica de las atribuciones, funciones y potestades del municipio salvadoreño, iniciando con una breve reseña histórica que nos conduce a la situación actual del marco jurídico aplicable al municipio, para luego entrar a la presentación de las que se consideran las principales dimensiones en el ámbito jurídico municipal: su organización y función administrativa, su función normativa, las sanciones, procedimientos y recursos que le competen, la rendición de cuentas que le exige la legislación, el tema de la participación ciudadana, la expropiación y la asociatividad municipal.

II. MARCO HISTÓRICO

El proceso histórico del municipio en Centroamérica fue dinámico, y su constitución estuvo ligada a los asentamientos indígenas, muchos de ellos de origen lenca, pocomán, maya y pipil, que ejercían cultivos codiciados para la Corona española, y a la evolución y migración de estos asentamientos, condicionadas muchas veces por el desarrollo de zonas de producción agrícola y manufacturera que les permitieron nuevos trabajos y proveer su subsistencia.

Durante la Colonia la población tendió a desplazarse a las unidades productivas: las haciendas y encomiendas, que significaban un cambio en la tenencia de la tierra originada en una nueva normativa española. Así se fueron formando nuevos municipios, cuya gestión y administración se daba en función de las unidades productivas, no como entes protagónicos, sino para proveer los servicios que las nuevas unidades productivas les demandaban. Los municipios eran fundamentalmente aldeas de terratenientes españoles con tierras propias del municipio, ejidos municipales, que permitían la coexistencia de las comunidades indígenas y de otras formas de producción, y que incluso permitían al indígena hacer uso de

tales tierras. El gobierno municipal de esa época fue la instancia jurídico-política que permitía la relación o mediación de poder entre la monarquía española y sus súbditos que habitaban en los municipios y comunidades indígenas aledañas. Se regían por sus respectivos ayuntamientos y éstos se regían a su vez por la Real Audiencia de los Confines.

El municipio en ese momento de la historia desempeñaba el rol de administrador con el fin de procurar en lo jurídico la interlocución para la Corona española de los españoles colonizadores, primero, de los criollos, después, y finalmente de ladinos e indígenas. También tenía la función de comunicador, y lo hacía por medio de los cabildos abiertos, que fundamentalmente tenían un papel intercomunicador y no decisor. Las decisiones las tomaban las instituciones españolas. Los gobiernos municipales estaban integrados por regidores y alcaldes, estos últimos nombrados por las instancias superiores de la dominación colonial. El municipio colonial también recaudaba tributos para las autoridades coloniales y para la Corona española. En síntesis, el municipio colonial dependía totalmente de la Corona española.

El primer municipio de El Salvador fue el de San Salvador, fundado el 1o. de febrero de 1525.

Por las razones socioeconómicas ya enunciadas, para 1543 habían sido fundados 109 municipios en todo el territorio nacional. En el resto del siglo XVI se fundaron 6 más; durante el siglo XVII se fundaron 12, y 8 más durante el siglo XVIII. En el siglo XIX se acelera el proceso a consecuencia de la independencia y el auge de la caicultura y se fundaron 109 municipios, y posteriormente en el siglo XX, 21 más.

Es así como en la actualidad, la República de El Salvador está dividida administrativamente en 14 departamentos y éstos a su vez en 262 municipios.

III. MARCO LEGAL

En todas las Constituciones políticas de El Salvador ha sido reconocida la división del territorio nacional en demarcaciones territoriales, algunas de las cuales son anteriores a la Independencia y otras se fueron conformando posteriormente. En aras de la agilidad administrativa y política siempre se consideró necesario dividir el territorio nacional en demarcaciones menores, generalmente encomendadas a un funcionario político, de

nombramiento y confianza del presidente de la República, a efecto de que como una prolongación de su autoridad lo representara e hiciera ejecutar las directrices y resoluciones del Poder Ejecutivo. Esas demarcaciones fueron denominadas “departamentos”, y los funcionarios, “gobernadores”.

De igual manera, las Constituciones reconocieron la división de los departamentos en demarcaciones menores, los municipios, cuyo gobierno fue encomendado a los consejos municipales, no como prolongación de la autoridad presidencial, sino al contrario, dotados de autonomía y electos por sus respectivas poblaciones. Únicamente en la Constitución de 1939, que duró hasta 1945, se suprimió la elección popular, y los alcaldes y concejos municipales eran de nombramiento del Poder Ejecutivo. Era una etapa de dictadura en la que las municipalidades eran nombradas para cumplir controles políticos y administrativos.

Con la Constitución de la República de 1983 se introdujeron cambios sustanciales en el régimen de los municipios con la intención de fortalecerlos en varios aspectos. Es a partir de entonces, con base en el artículo 203 Cn., que en El Salvador se establece la autonomía municipal en sus dimensiones política, económica, administrativa y técnica.

Las atribuciones que le corresponden al municipio como consecuencia del principio de la autonomía municipal con relación al poder del Estado se establecen en el artículo 204 Cn., tales como la facultad para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca, decretar su propio presupuesto de ingresos y egresos, gestionar libremente en las materias de su competencia sin más limitaciones que la Constitución y las leyes, nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias, decretar las ordenanzas y reglamentos locales y elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Aparte de la Constitución como pilar principal, existen otra serie de leyes que componen el marco jurídico municipal. En principio, podemos decir que este marco jurídico viene dado en la legislación salvadoreña fundamentalmente por las siguientes leyes:

- Código Municipal.
- Por la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

- Ley General Tributaria Municipal.
- Ley del Servicio Civil.
- Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.
- Ley de Procedimiento para la Imposición de Arresto o Multa Administrativa.

Existen alrededor de otras 64 leyes, códigos y reglamentos de legislación conexas al marco legal del municipio.

IV. EL CÓDIGO MUNICIPAL

El Código Municipal salvadoreño fue aprobado por decreto legislativo del 31 de enero de 1986 y publicado en el *Diario Oficial* del 5 de febrero del mismo año; entró en vigencia el 1o. de marzo del 1986.

Tal y como su propio cuerpo lo establece en el artículo 1, el Código Municipal tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.

Es en este cuerpo normativo donde se define su naturaleza de la siguiente manera:

El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en una 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 suficiente.

A esta unidad política administrativa se le concede además personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y se establece que su representación la ejercerán los órganos que el mismo Código determina.

V. ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

La creación, fusión, incorporación o definición de los límites de municipios corresponde exclusivamente al órgano Legislativo.

En El Salvador, según lo establece el Código Municipal en sus artículos 20 y siguientes, para la creación de un municipio deben concurrir las siguientes condiciones:

1. Una población no menor de diez mil habitantes constituidos en comunidades inadecuadamente asistidas por los órganos de gobierno del municipio al que pertenezca.
2. Un territorio determinado.
3. Un centro de población no menor de dos mil habitantes que sirva de asiento a sus autoridades.
4. La posibilidad de recursos suficientes para atender los gastos de gobiernos, administración y prestación de los servicios públicos esenciales.
5. Conformidad con los planes de desarrollo nacional.

En los casos de creación de un nuevo municipio, el Ministerio del Interior nombra a una junta de vecinos, que se encarga de administrar el municipio desde la fecha de creación hasta la toma de posesión del concejo municipal debidamente electo.

El concejo municipal ejerce el gobierno municipal y tiene un carácter deliberante y normativo. Está integrado por un alcalde, un síndico y el número de regidores o concejales, que pueden ser desde dos hasta doce, según la cantidad de habitantes del municipio y según lo establecido en el artículo 13 del Código Electoral.

El artículo 24 del Código Municipal establece que el concejo municipal es la autoridad máxima del municipio y que el alcalde lo preside. Es interesante mencionar que El Salvador no permite la participación de las minorías de oposición en los concejos municipales.

El alcalde municipal cumple una doble función; por un lado es miembro del concejo municipal, y por el otro es presidente del mismo. Como miembro del concejo tiene los mismos derechos y obligaciones que el resto de regidores, así como derecho a un voto al igual que los demás (salvo en caso de empate, donde según el artículo 43 del Código Municipal tiene doble voto), y puede abstenerse cuando lo considere conveniente.

El alcalde, como presidente del concejo municipal, tiene una serie de atribuciones especiales, que a continuación brevemente se enuncian: convocar al concejo para celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, presidir las sesiones, someter a conocimiento del consejo los asuntos que sean de su competencia según lo establece el Código Municipal, supervisar la actuación del secretario del concejo y autorizar certificaciones, entre otras.

El síndico es otro miembro del concejo con iguales derechos y obligaciones que los demás, pero además, la legislación salvadoreña le encomienda algunas funciones de fiscalización dentro de la municipalidad, representación judicial y extrajudicial, etcétera. Entre las principales están las siguientes: de acuerdo con el artículo 51, a) de nuestro Código Municipal, el síndico representa judicial y extrajudicialmente al municipio, y por consiguiente al gobierno municipal en todo lo relacionado con los bienes, derechos y obligaciones municipales, de conformidad con la ley y con las instrucciones del concejo. No debe confundirse la representación judicial del síndico con la representación legal administrativa del alcalde. Podemos entender que el síndico en la legislación salvadoreña juega el papel del “abogado” del alcalde y del concejo. Otras de sus atribuciones son las de velar por que los contratos que celebre la municipalidad se ajusten a las prescripciones legales (artículo 51, b)), emitir dictamen razonado y oportuno en los asuntos que el concejo o el alcalde le soliciten (artículo 51, c)), examinar y fiscalizar las cuentas municipales, asesorar al concejo y al alcalde, velar por el cumplimiento de la ley, celebrar transacciones en asuntos legales tales como los laborales, mercantiles, penales, etcétera.

Los regidores o concejales tienen la prioritaria función de concurrir a formular políticas generales del gobierno local, que fundamentarán la orientación social, política y económica de la sociedad local y la actividad administrativa a desplegar por el alcalde. De acuerdo con el artículo 53 del Código Municipal, corresponde a los regidores o concejales concurrir con voz y voto a las sesiones, integrar y desempeñar las comisiones para las que sean designados y las demás que les correspondan por ley, ordenanzas o reglamentos.

El secretario tiene ante todo la misión de autenticar, de dar fe de los hechos y actos del concejo y de algunos actos del alcalde. “Hay cuatro tipos de fe pública: a) la fe pública judicial; b) la fe pública registral; c) la fe pública extrajudicial o notarial y d) la fe pública administrativa”.¹ Los secre-

¹ Morales Ehrlich, José Antonio, *Guía de gestión municipal*, El Salvador, Instituto Salvadoreño de Administración Municipal-ISAM, 2001.

tarios ejercen la fe pública administrativa al conferirle autenticidad a las actas de las sesiones del concejo y a las certificaciones de sus acuerdos, así como a otra serie de actos y hechos de esfera municipal. De acuerdo con el artículo 54 del Código Municipal, el secretario es nombrado por el concejo municipal de fuera de su seno.

VI. FUNCIÓN NORMATIVA DEL MUNICIPIO

Según Salvador Dana Montano,² por su naturaleza política, al municipio le corresponde un poder legislativo, un poder institucional, un poder financiero y un poder jurisdiccional.

La facultad normativa o de legislación municipal puede ser externa o interna. La externa regula, limita o reglamenta el ejercicio de los derechos individuales y colectivos reconocidos constitucionalmente a los habitantes para salvaguardar la seguridad, salubridad, comodidad, moralidad pública, etcétera, y en definitiva para tutelar el orden público y el bienestar general.

Se realiza mediante el decreto de ordenanzas. Las principales materias objeto de regulación por medio de ordenanzas son, entre otras: el urbanismo, los usos de suelo, el tránsito, la higiene, el medio ambiente, la moralidad, las actividades comerciales, industriales y de servicio, el uso de bienes públicos, la tributación, etcétera.

La interna se refiere a la organización y al procedimiento administrativo, la actividad de su personal, la gestión financiera, prestación de servicios públicos, etcétera, que en la legislación salvadoreña se realiza por medio de reglamentos.

1. *Ordenanzas municipales*

La Constitución salvadoreña establece en su artículo 204, como uno de los alcances de la autonomía municipal, el decreto de ordenanzas y reglamentos. De conformidad con los artículos 32 y 35 del Código Municipal, las ordenanzas son normas de aplicación general dentro del municipio sobre asuntos de interés local. Son de obligatorio cumplimiento por parte de los particulares y de las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Las ordenanzas desarrollan el contenido

² Dana Montano, Salvador, *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, Universidad de Zulía, 1962.

del Código Municipal y de toda ley que confiera alguna competencia a las municipalidades.

Debemos entender que las ordenanzas municipales no son leyes sino reglamentos para el mejor gobierno local y deben estar subordinadas a la Constitución y a la ley, no pueden contradecirlas, sobrepasarlas ni regular materias de competencia de la Asamblea Legislativa. No pueden imponer a los particulares obligaciones que no estén en las leyes.³

2. Reglamentos municipales

Los reglamentos, de conformidad con el artículo 33 del Código Municipal, constituyen normas, disposiciones y mandatos sobre el régimen interno municipal y de prestación de servicios. Dictan los lineamientos generales para el concejo, el alcalde y todas las dependencias municipales en relación con la organización del gobierno municipal, para los procedimientos administrativos, para la regulación de la carrera administrativa de sus funcionarios y empleados, para la gestión financiera, etcétera.

3. Acuerdos municipales

Son disposiciones específicas que expresan las decisiones del concejo municipal sobre asuntos de gobierno, administrativos o de procedimientos de interés particular. Los acuerdos pueden referirse a casos particulares o a derechos subjetivos, son actos administrativos y pueden contener una parte considerativa del asunto tratado y a continuación la parte resolutive, o la parte resolutive únicamente.

VII. SANCIONES, PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

Los concejos pueden establecer en sus ordenanzas, reglamentos y acuerdos, diversos procedimientos para expeditar la tramitación de toda clase de gestiones, actuaciones, derechos y obligaciones de los habitantes del municipio. Igualmente, el concejo municipal dispone de la competen-

³ Soriano Rodríguez, Héctor, *Teoría de la Constitución salvadoreña*, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Proyecto para el fortalecimiento de la justicia y la cultura constitucional de la República de El Salvador, Unión Europea, 2000.

cia para imponer sanciones de arresto, multas, realizar decomisos o clausurar establecimientos por infracción a disposiciones legales o de las ordenanzas que emita.

De acuerdo con el artículo 14 de la Constitución salvadoreña, la autoridad administrativa puede sancionar, mediante resolución o sentencia y previo al debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto de hasta cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.

Las resoluciones del alcalde o funcionario delegado admiten el recurso de revocatoria, que podrá interponerse en el acto de la notificación o dentro de las veinticuatro horas siguientes a la misma, quienes sin más trámite ni diligencia deberán resolver dentro de las cuarenta y ocho horas de interpuesto el recurso. El recurso de revisión también puede ser interpuesto ante el concejo, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución definitiva. Admitido este recurso, el alcalde o funcionario delegado dará cuenta y enviará todo lo actuado al concejo en su próxima sesión, quien sin más trámite ni diligencia confirmará, revocará, reformará o anulará la resolución recurrida, según corresponda en derecho.

De los acuerdos del concejo se admite el recurso de revisión, ante el mismo concejo, que se puede interponer en el plazo de los tres días siguientes al de la notificación. Igualmente, los acuerdos del concejo admiten el recurso de revocatoria ante el concejo mismo, y puede interponerse en el acto de la notificación o dentro de las 24 horas siguientes.

La acción para promover el procedimiento por infracción a una ordenanza prescribe en un plazo de entre seis meses a tres años, dependiendo del monto de la multa o si la pena fuera arresto. La Ley de Procedimiento para la Imposición de Arresto o Multa Administrativo establece que los plazos para la prescripción se contarán a partir de la fecha de la contravención o de las fechas en que fuera exigible el pago de la multa o el cumplimiento del arresto.

VIII. LA HACIENDA MUNICIPAL

Según el artículo 47 del Código Municipal, la administración de las finanzas del municipio está otorgada al alcalde en cuanto titular de la administración municipal, y que éste deberá acompañarse de sus asesores y funcionarios de los departamentos de tesorería, contabilidad, presupuesto, y de los jefes de las unidades que prestan servicios generadores de fon-

dos al municipio, para que en conjunto puedan establecer las oportunidades existentes para obtener ingresos y economizar los gastos incluidos en los presupuestos y planes de acción de las municipalidades.

Según el Código Municipal, la Hacienda pública municipal comprende los bienes, ingresos y obligaciones del municipio, y gozan de las mismas exoneraciones, garantías y privilegios que los bienes del Estado.

Los bienes del municipio son los de uso público, como plazas, áreas verdes y otros análogos. Igualmente, comprenden los bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiera el municipio o se hayan destinado o se destinen a algún establecimiento municipal.

Los ingresos del municipio son variados. Pueden ser propios o provenientes de fuentes externas, y se generan principalmente de las siguientes fuentes:

- 1) El producto de los impuestos municipales: que son tributos exigidos por los municipios, sin contraprestación alguna individualizada.
- 2) El producto de tasas municipales: que son los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados por los municipios.
- 3) El producto de las contribuciones municipales: que son el tributo que se caracteriza porque el contribuyente recibe real o presuntamente un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas realizadas por los municipios.
- 4) El producto de las penas o sanciones pecuniarias, intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal, rentas que obtenga de instituciones municipales y de empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad, subvenciones, donaciones, de los contratos que celebre, de la venta de bienes muebles e inmuebles municipales, entre otros.
- 5) Adicional a estos ingresos, existe también un aporte proveniente del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, establecido en el artículo 207 de la Constitución de la República. Se considera interesante exponer muy brevemente esta fuente adicional de ingresos:

El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios se constituyó a partir de 1998. Es un aporte del 7% anual de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado que están a

cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), y se distribuyen anualmente a los municipios proporcionalmente según los siguientes criterios:

El 50% se distribuye proporcionalmente con base en la población de cada municipio. Otro 25% se reparte en los 262 municipios en forma equitativa. Un 20% se distribuye de acuerdo con el comportamiento de los índices de pobreza y el 5% restante se reparte de acuerdo con la extensión territorial de los municipios.

Los Fondos del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, conocido por sus siglas como FODES, deben aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rurales y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, culturales, deportivas y turísticas del municipio. Los municipios no pueden utilizar más del 20% de este fondo en gastos de funcionamiento.

Se establece además la creación del FODES con el fin de garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios.

IX. PRESUPUESTO MUNICIPAL

La ley salvadoreña establece que los municipios están obligados a desarrollar su actuación administrativa y de gobierno anualmente a través de un presupuesto de ingresos y egresos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas y con el voto de dos tercios de los concejales. Éste debe comprender las disposiciones generales, constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias, reglamentarias, explicativas o necesarias para la ejecución de los presupuestos, y el concejo puede incorporar los anexos que considere necesarios. En este documento se prohíbe la estimación de ingresos que no tengan base legal para su percepción cierta y efectiva. Una vez aprobado dicho presupuesto, el concejo debe enviar un ejemplar a la Corte de Cuentas de la República.

X. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual las administraciones públicas, para el caso las municipalidades, permiten en cualquier momento, que se realice un examen al proceso de su gestión, y puede ser originado por las siguientes situaciones:

- Traspaso de administración (que en El Salvador se realiza el uno de mayo de cada tres años en que termina la gestión de los consejos)
- Cambio de tesorero
- Cambio de contador
- Por iniciativa propia del concejo municipal

La acción de rendición generalmente es ejecutada por la Corte de Cuentas de la República (ente a quien la legislación salvadoreña atribuye la exclusividad en esta función); sin embargo, también puede ser desarrollada a iniciativa del concejo o de la población misma.

XI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“La posibilidad de hacer efectiva la democracia, de ejercerla a través de la participación ciudadana, está directamente vinculada con el tipo de relación que se pueda establecer entre gobernantes y población. Se trata de ir creando tradición, costumbre, cultura democrática, pero también se requiere de mecanismos y estructuras”.⁴

El Código Municipal salvadoreño establece diferentes formas para que la población participe, y son las siguientes:

1. *Sesiones abiertas del concejo municipal*

El artículo 39 de Código Municipal establece que las sesiones del concejo municipal serán privadas, salvo que éste acordara hacerlas públicas, y en ellas podrá tener participación cualquier miembro de la comunidad de su comprensión, con voz, pero sin voto, previamente autorizado por el concejo. Esto posibilita que puedan hacerse públicas.

2. *El cabildo abierto*

Son asambleas convocadas periódicamente por los concejos municipales donde pueden participar todas y todos los vecinos de un municipio, de acuerdo con el artículo 115 del Código Municipal. Según el Código, debe realizarse por lo menos cada tres meses, para informar de la gestión municipal o tratar temas que los y las vecinas hayan solicitado y que el concejo los considere de su conveniencia.

⁴ *Cuadernos de formación municipal*, El Salvador, Programa PROMUDE/GTZ Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, 2005.

3. *La consulta popular*

De acuerdo con el artículo 116 de Código Municipal, el concejo puede convocar a las y los ciudadanos de su territorio para que por medio de una consulta puedan expresar su opinión, cuando así lo considere dicho concejo, por conveniencia o por deseo de conocer la voluntad de la población respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar. Este artículo establece que el concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la consulta, por lo que en este medio de participación la población es quien decide.

4. *Asociaciones comunales*

El Código Municipal, en su artículo 118, establece disposiciones en las que se da paso a la participación colectiva organizada. Las asociaciones comunales son organizaciones permanentes, formadas por personas que pertenecen a un determinado barrio, colonia, caserío o cantón, que se asocian para trabajar en el estudio de la realidad social, de los problemas y necesidades de sus comunidades, así como en las propuestas de solución. Las asociaciones pueden trabajar en diferentes campos, que sean de beneficio para las comunidades.

5. *Comisiones*

El artículo 125 del Código Municipal determina que el concejo municipal podrá requerir de la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad, en comisiones asesoras permanentes o especiales, que son comisiones o juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomiendan ciertas diligencias.

6. *Los comités de desarrollo local*

Estos comités se constituyen en mecanismos de participación con carácter permanente, donde se reúnen población y gobierno municipal, en un ambiente de entendimiento en función del interés común del municipio. Estos mecanismos están siendo asumidos por los municipios y considerados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales como

instancias importantes y necesarias en la democratización de los procesos de desarrollo local.

Existen otros mecanismos, como las mesas distritales, mesas sectoriales de concertación y buzones de sugerencias, que se han desarrollado en los distintos municipios del país.

Entre las modalidades de participación que los diversos mecanismos posibilitan, según la incidencia que adquieren en el proceso de decisión, se citan las siguientes:

Informativa: cuando la ciudadanía tiene acceso a información necesaria por parte del gobierno municipal.

Consultiva: las y los ciudadanos pueden opinar acerca de algún tema y el gobierno municipal toma en cuenta sus opiniones para tomar decisiones al respecto.

Resolutiva: la ciudadanía puede tomar parte en la decisión sobre problemas que les afectan directamente y el gobierno local incorpora esas decisiones en sus acuerdos.

Fiscalizadora: el gobierno local y la ciudadanía acuerdan las formas para expresar su opinión sobre el manejo de los recursos y las inversiones de la municipalidad.⁵

Para lograr una adecuada participación ciudadana, la información es una condición básica, pues el desconocimiento y la desinformación son de los primeros obstáculos que encuentra la ciudadanía en su vinculación con la municipalidad, lo que conlleva a la desconfianza.

Se necesita continuar y profundizar en la búsqueda de una forma de gobernar con la ciudadanía, promoviendo una verdadera democracia participativa. Hay que convertir al habitante en ciudadano a través de su capacitación en la gestión y así aumentar su participación política.

XII. EXPROPIACIÓN

“El municipio tiene la facultad de expropiar, es decir de privar coactivamente al titular de un bien inmueble del derecho sobre él, siguiendo el procedimiento legal correspondiente y pagando una previa indemnización en dinero e integralmente justa”.⁶

⁵ *Cuadernos de formación municipal*, El Salvador, Programa PROMUDE/GTZ Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, 2005.

⁶ Morales Ehrlich, José Antonio, *Guía de gestión municipal*, El Salvador, Instituto Salvadoreño de Administración Municipal-ISAM, 2001.

El artículo 138 del Código Municipal señala que cuando un concejo requiera la adquisición de un inmueble o parte de él para la consecución de una obra destinada a un servicio de utilidad pública o de interés social, podrá decidir adquirirlo voluntaria o forzosamente conforme a las reglas de este título, siempre que no pudiera ser adquirido voluntariamente. La adquisición forzosa se decidirá con el voto de dos tercios de los miembros del concejo.

La Constitución de la República, en su artículo 106, establece que la expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. El municipio, como titular de la potestad expropiatoria, recurrirá a la expropiación si se dan los supuestos jurídicos esenciales de ésta, como son la causa de utilidad pública o interés social y la indemnización.

En cuanto a la indemnización, debe entenderse que es la compensación económica que deberá pagarse al propietario por su derecho de propiedad sobre el bien objeto de la expropiación, que para el caso municipal únicamente pueden ser los inmuebles. La indemnización debe ser previa (salvo en casos puntuales establecidos por la Constitución), justa y en dinero en efectivo.

En cuanto al procedimiento expropiatorio, en el artículo 140 del Código Municipal se indica que la municipalidad podrá seguir el procedimiento especial de expropiación contra los propietarios o poseedores con quienes no llegara a concertar voluntariamente la compraventa de sus inmuebles respectivos. En ese caso el juez competente es uno de los jueces de lo civil, o en su defecto el juez de primera instancia a cuya jurisdicción corresponde el municipio interesado.

La municipalidad, por medio del síndico o apoderado suficientemente autorizado, interpondrá la demanda, en la que se hará relación de la obra o servicio que llevará a cabo con descripción del o los inmuebles que se necesitará expropiar, así como las formas y condiciones de pago.

En el resto de artículos de la legislación referentes a la expropiación se regula el procedimiento, que comprende el emplazamiento, la apertura a pruebas por ocho días; a continuación, para dictar sentencia definitiva, su notificación, y, finalmente, según el artículo 150 del Código Municipal, quedará transferida la propiedad de los bienes, libre de todo gravamen, a favor de la municipalidad, y se inscribirá como título de dominio la ejecutoria de dicha sentencia.

XIII. ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL

En el artículo 207, inciso segundo, de la Constitución de la República, se establece que las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios. La disposición pretende conservar la figura del municipio como elemento representativo, comunitario y participativo, y por otra parte aplicar el principio de que los servicios municipales se presten por la entidad que mejor pueda hacerlo, todo en beneficio de los habitantes.

El artículo 11 del Código Municipal determina que el objeto de la asociación intermunicipal es mejorar, defender y proyectar sus intereses o concertar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.

Las formas de asociación contempladas en la ley salvadoreña son las siguientes:

1. *Asociaciones intermunicipales*

Como ya se dijo anteriormente, de conformidad con la Constitución y con el Código Municipal, las municipalidades están en la libertad de crear todo tipo de asociaciones de municipio con cualquier nombre que se les designe. Es bajo este parámetro que actualmente existe la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, cuyo propósito es impulsar el fortalecimiento de la autonomía municipal.

2. *Mancomunidades*

De igual manera, y con base en las disposiciones antes citadas, pueden asociarse en mancomunidades. Las municipalidades delegan sus competencias específicas en razón de la materia a la asociación o mancomunidad creada. Se crean para objetivos específicos, como el ordenamiento territorial, uso de los suelos, desarrollo económico y social, etcétera.

3. *Entidades descentralizadas*

De conformidad con el artículo 14 del Código Municipal, las municipalidades pueden acordar individual o asociadamente la creación de

entidades descentralizadas autónomas para la realización de fines determinados.

La disposición erróneamente establece que las entidades descentralizadas pueden ser autónomas, cuando en realidad no reúnen las características propias de los entes autónomos, ya que su origen no es constitucional, pueden ser suprimidas por las municipalidades que las crearon, el alcance de las resoluciones alcanza únicamente a las personas vinculadas con ellas, etcétera.⁷

En el caso de las entidades descentralizadas, las municipalidades, con base en el artículo 7 del Código Municipal, delegan en dichas entidades el ejercicio de determinadas competencias para que las ejerzan por ellas; así, por ejemplo, la planificación del desarrollo, el manejo de suelos, del registro del estado familia, etcétera.

4. *Fundaciones*

De conformidad con el artículo 17 del Código, los municipios, individual o asociadamente, pueden constituir fundaciones de interés municipal. Las fundaciones se constituyen mediante acuerdo de las municipalidades fundadoras en el que se define el objeto o fin para el que se crean y el aporte para la constitución del fondo destinado a la realización de tales objetivos y fines.

5. *Empresas municipales*

El mismo artículo 17 faculta a las municipalidades para crear asociadamente empresas municipales de servicio o de aprovechamiento de recursos naturales. En estos casos se trata de entidades creadas con fondos municipales para prestar de manera especializada y con visión empresarial determinados servicios públicos, como mercados, recolección de basura, etcétera. No constituyen personas jurídicas distintas de las municipalidades que las constituyen, y por ello los servicios prestados siempre se entenderán como prestados directamente por el municipio.

⁷ *Idem.*

6. *Centros de intercambio*

Éstos van orientados a la ilustración de funcionarios y técnicos sobre modalidades de gestión, organización, administración, etcétera. Pero también pueden ser orientados a la sociedad local, hacia los estudiantes para efectos de investigación e informática o para los inversionistas que deseen información sobre infraestructura, ubicaciones, etcétera.

7. *Sociedades mercantiles*

De conformidad con el artículo 18 del Código Municipal y 42 del Código de Comercio, las municipalidades pueden concurrir a constituir sociedades mercantiles (por ley, únicamente anónimas o de responsabilidad limitada) y ejercer actos de comercio, siendo ésta la base legal para tales actuaciones. Deben ir orientadas a servicios y actividades que se justifiquen por un fin público y no una mera actividad comercial, industrial o de servicios propia de la empresa privada.

De acuerdo a la legislación salvadoreña, aunque no es muy explícita y necesita reformas para mayor claridad, debe entenderse que los servicios prestados por medio de sociedades, entidades descentralizadas, empresas municipales, fundaciones, cuyo capital en su totalidad es propiedad de las municipalidades socias, se entiende prestado directamente por las mismas y por lo mismo responden ilimitadamente ante los usuarios.⁸

8. *Sociedades por acciones de economía mixta*

Éstas se regulan de acuerdo con la Ley de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, y constituyen instrumentos reales de política económica local o regional, ya que su finalidad es facilitar a las municipalidades, tanto su intervención directa en el desarrollo como la integración de esfuerzos con el sector privado.

9. *Acuerdos y conferencias intermunicipales*

Ésta es una especie de convenio de cooperación por medio del cual las municipalidades asociadamente se ponen de acuerdo sobre determinadas

⁸ *Idem.*

obras, proyectos y actuaciones de interés intermunicipal a desarrollarse en el territorio de los municipios que tomen el acuerdo, pero la ejecución de obras o proyectos que deba realizarse en el territorio de cada municipio son ejecutados por el respectivo gobierno local.

De esta manera, se ha intentado resumir el ámbito municipal salvadoreño, abarcando los elementos que se consideran más importantes, para poder dar al lector una visión global de la situación del régimen jurídico salvadoreño. Como ya se dijo en el inicio, el fin de este ensayo es presentar a manera muy general los rasgos principales de la realidad jurídica municipal, sin entrar en esta ocasión al análisis y evaluación, que cada uno de los temas abordados requiere.

XIV. CONCLUSIONES

Pese a los cambios y avances que se han observado en los últimos años y a la autonomía que la Constitución de la República concede al municipio en su calidad de encargado del gobierno local, el gobierno salvadoreño sigue caracterizándose por ser un gobierno centralista y sumamente vertical. Este modelo de Estado centralizado no ha logrado atender adecuadamente a la población, y ha evidenciado problemas, como la concentración de recursos, funciones y poder de decisión en la capital salvadoreña. Las municipalidades son aún muy débiles para atender las necesidades de la población, y se ven en una situación de total dependencia frente al gobierno central, pues carecen de presupuesto suficiente. En cuanto a la autonomía técnica, administrativa y política del municipio, aún existen muchos problemas en la articulación de los diferentes intereses, y las decisiones locales se ven confrontadas con las decisiones del nivel central, que muchas veces intervienen en ámbitos propios del gobierno local. La situación de desventaja del municipio frente al nivel central hace que carezca de fuerza suficiente para hacer frente a esta problemática.

El desarrollo de la democracia y de la descentralización es un aspecto de gobernabilidad que ha tomado auge en todo el mundo. El Salvador aún tiene que entrar en esa dinámica y reestructurar y modernizar el Estado en función de transferir competencias, poder de decisión y recursos desde el gobierno central hacia otras instancias del Estado más cercanas a la población, como los municipios. La legislación, tal y como ac-

tualmente se encuentra, necesitará reformas estructurales que permitan facilitar el proceso de transferencia y distribución del poder. Deberá además evaluarse la actual división territorial y comenzar a pensar en la viabilidad de los territorios como instancias prestadoras de servicios que acerquen el gobierno a las necesidades reales de la población. Solamente de esa manera se propiciará la participación de la población para que asuma su derecho y deber de intervenir en la vida pública de su localidad para apoyar los procesos de desarrollo y ejercer la contraloría social que le corresponde.

Existen ya algunas iniciativas en el país, como la propuesta de una política de descentralización del órgano Ejecutivo salvadoreño, bajo la conducción de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Sin embargo, aún falta una verdadera voluntad de iniciar un proceso real de fortalecimiento de otras instancias, como las municipalidades. Esto será únicamente posible cuando el Estado salvadoreño comprenda que la descentralización no significa el debilitamiento del gobierno central. El centro siempre cumple una función imprescindible en el proceso de descentralización, que no busca sino el fortalecimiento del Estado en su conjunto y la mejora de la calidad de vida de la población.

XV. LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución de la República de El Salvador.

Código Municipal Salvadoreño.

Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipio.

Ley General Tributaria Municipal.

Ley del Servicio Civil.

Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia para los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa.

Ley de Procedimiento para la Imposición de Arresto o Multa Administrativa.

Código Electoral.

Código de Comercio.