

Un nuevo marco legal para el desarrollo municipal

Alberto Enríquez Villacorta

El pasado 1 de julio, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), con apoyo de la Fundación Ebert, presentaron un trabajo novedoso que pretende aportar a un tema trascendental: la "armonización del marco legal que norma lo relativo a la constitución, organización, funcionamiento y desarrollo de los Municipios, con otras leyes de la República"¹.

Cada vez más crece en nuestro país la conciencia en torno a la necesidad de impulsar estrategias de desarrollo local y regional, como componente clave de un desarrollo nacional sustentable. Esto, por supuesto, "implica profundas transformaciones estructurales en todos los campos, entre ellos, el campo institucional y legal"².

En base a lo anterior, FUNDAUNGO y FUNDE consideran indispensable generar "un proceso de revisión amplia de la normativa municipal y algunas leyes de aplicación nacional que de una u otra manera están relacionadas con el desarrollo municipal, para identificar contradicciones e interferencias, y proponer soluciones"³. Y precisamente ese es el propósito del trabajo.

El estudio arranca con una reseña histórica del gobierno local a partir de la época colonial cuando el municipio era la Unidad Política Menor en la organización del gobierno, y constituía la mediación jurídico-política entre la monarquía española y las ciudadanas y ciudadanos. Es importante recordar el papel que jugaron las municipalidades en la lucha por la independencia, pues en ella "afirmaron su vocación democrática a través de cabildos abiertos en los que representantes de barrios y vecinos tuvieron la oportunidad de participar en la consolidación

de lealtades regionales, basadas en la vivencia de los problemas comunitarios, asegurando la convicción de que a mayor independencia o autonomía, la probabilidad política de resolver esos problemas era más grande"⁴.

En el proceso de formación del Estado salvadoreño que sobrevino a la independencia, el poder político se estructuró sobre la base de las comunidades municipales, y la primera Constitución de el Estado de El Salvador promulgada en 1824 determinó los límites de los municipios.

Desde entonces, los municipios han transitado por una ruta compleja en la que sobresalen algunas etapas, como la de 1939 cuando el general Maximiliano Hernández Martínez, con el fin de asegurar el control político de su régimen, decretó una Constitución Política que despojó a las municipalidades de su autonomía, al establecer que los Alcaldes serían nombrados por el Poder Ejecutivo y no por elección popular.

Aunque en 1945 se restituye la autonomía de los municipios y la Constitución de 1950 incluye nuevamente la elección popular de los gobiernos locales, es hasta 1983 que la autonomía municipal se amplía en "lo técnico"⁵.

La Constitución de 1983 contiene los principios y disposiciones referentes al Gobierno Local que están vigentes actualmente: los requisitos de los Miembros de los Concejos Municipales, la Autonomía Municipal, los Fondos Municipales y la facultad expresa del Concejo Municipal de aprobar los planes de desarrollo local.

Esta Constitución deja a disposición del Código Municipal "la regulación o establecimiento de

los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipios⁶. El Código Municipal constituye, en consecuencia, "el cuerpo de normas jurídicas sobre todo lo relacionado con el municipio"⁷. A cada municipio le corresponde aplicar tales normas y desarrollar los principios generales a través de sus Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos.

Como algo complementario al Código Municipal, la Constitución estipula que para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios se crearía un Fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. En base a ello, en septiembre de 1988 se emitió la "Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios" (FODES).

Autonomía Municipal

A la luz de lo anterior, el estudio, antes de pasar a un análisis comparativo del marco legal municipal, revisa el concepto de *autonomía municipal*, que a su juicio debe entenderse como "el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con él; en esta forma, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en la entidad municipal. Esta autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del órgano legislativo, por lo que no existe autonomía emanada del órgano judicial"⁸.

De acuerdo al Artículo 203 de la Constitución de 1983, los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo. Sin embargo, "es preciso tener en cuenta que el concepto de autonomía municipal es relativo, es decir, que los 262 municipios que conforman El Salvador, en conjunto están sometidos a una autoridad global; que cada municipio no es soberano, sino el país en su conjunto"⁹.

Según el estudio, los elementos institucionales, políticos, financieros y administrativos que con-

forman la autonomía municipal se pueden resumir en cuatro aspectos¹⁰:

Autogobierno, que comprende la facultad de elegir los organismos que conforman el gobierno del municipio y la capacidad para adoptar su propia legislación, dentro de los límites establecidos por la Constitución y el Código Municipal.

Administración Propia, establecida por el propio municipio sin consultar a otros niveles de los servicios de administración general (personal, patrimonio, planificación, presupuesto, tributación y de otros más) y de los servicios públicos brindados a la comunidad.

Recursos Financieros propios. Los ingresos municipales en nuestro país suelen proceder de varias fuentes:

- **Tributos Propios:** provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales municipales.
- **Tributos Compartidos:** participación de los municipios en tributos de otros niveles del gobierno, según distintos criterios como redistribución o transferencias.
- **Explotación de bienes municipales y sus servicios comerciales e industriales:** Tarifas de agua, alcantarillado, rastros, mercados, etc.
- **Ingresos de Capital:** como resultado de operaciones financieras y venta o explotación de sus bienes.
- **Subsidios, subvenciones o transferencias negociadas,** en casos muy especiales.

Ejercicio delimitado de control de los gobiernos municipales por parte de esferas del gobierno central, de manera que no atenten contra la autonomía municipal.

Análisis Comparativo del Marco Legal Municipal

Con base en lo anterior, FUNDE y FUNDAUNGO desarrollan un análisis en cuatro áreas funda-

mentales como son: el desarrollo territorial, la economía municipal, el registro del Estado Familiar, y la participación ciudadana. Señalando de antemano que en todas ellas se encuentran interferencias en las competencias municipales que menoscaban la autonomía del gobierno municipal, razón por la cual es imperativo "que el Organismo legislativo antes de aprobar un Proyecto de Ley o de Reformas de Leyes, realice un análisis de los instrumentos jurídicos existentes en el área municipal para que esas nuevas leyes o reformas armonicen con las leyes existentes en materia municipal y evitar así, contradicciones que entorpecen el trabajo de los gobiernos locales"¹¹.

Las competencias del Municipio están claramente establecidas en el Código Municipal (Artículo 4). El problema es que la Asamblea Legislativa ha aprobado varias leyes y reformas que interfieren con algunas de esas competencias y por tanto, con la autonomía otorgada a los gobiernos locales. El estudio analiza algunas de ellas:

Ley de urbanismo y construcción:

En 1951, la Ley de Urbanismo y Construcción, por una parte, facultó a la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura para aprobar proyectos de urbanización y, por otra, creó el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano con la principal atribución de planificar, formular, coordinar y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano, produciendo como resultado obvio, una serie de conflictos dentro del Ministerio de Obras Públicas.¹²

Con lo preceptuado en el Art. 1 de esta ley, se atenta contra la autonomía municipal, pues contradice las competencias que el Art. 4 (Nos. 25 y 27) le otorga a los gobiernos locales.

Ley de creación de la Unidad de Registro Social de Inmuebles:

En 1994 se reforma esta ley y se hace permanente, cambiándole así su fin original; que era

de transitoriedad. Tal reforma "ha producido un desorden territorial, debido a que las empresas y personas naturales lotificadoras o parceladoras, obtienen autorización directamente del Instituto Libertad y Progreso y no de las Municipalidades a que pertenecen los inmuebles objeto de dichas lotificaciones o parcelaciones"¹³. Esto atenta contra la autonomía y competencias municipales y provoca desarmonía con los planes de desarrollo urbano que tienen algunos municipios.

Ley de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial:

Esta ley de transporte contiene artículos (1,3) que legalizan la ingerencia del Vice Ministerio de Transporte en asuntos municipales. Por ejemplo, para que una municipalidad pueda ejecutar proyectos de adoquinados, reparar calles, usar vía pública para actos cívicos, la autorización la da el Vice Ministerio, lo que contradice las competencias y autonomía de la municipalidad.

Área Económica Municipal:

La Asamblea Constituyente de 1983 otorgó al Gobierno Local autonomía en lo económico y "le dio potestad a los Concejos Municipales para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales municipales"¹⁴.

Sin embargo, la autonomía económica municipal ha sido menoscabada por algunas leyes, convenios e instructivos. A manera de ejemplo, podemos citar uno de los cinco casos que el estudio expone, como es el de la *Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y las Bebidas Alcohólicas*, que da a los municipios la facultad de otorgar licencias para el establecimiento de la venta de bebidas alcohólicas, pero sin potestad para fijar la respectiva tarifa que es establecida de manera fija y general por la misma ley, contradiciendo así la potestad de los municipios de crear, modificar y suprimir una tasa por los servicios municipales.¹⁵

Área del Registro del Estado Familiar:

En esta área también son múltiples las contradicciones. Nos referiremos, a modo de ejemplo e ilustración, al hecho que el registro Nacional de las Personas Naturales "tendrá dos competencias que tradicionalmente han sido propias de los Municipios y que están contempladas en el Código Municipal (Art. 4, Nos. 15 y 16), referentes al Registro Civil de las Personas y a la formación del Registro de Ciudadanos.

Área de Participación Ciudadana:

Esta es un área muy importante y delicada. En 1977 se promulgó la Ley de Desarrollo de la Comunidad, "que encomienda al Ministerio del Interior los Programas de Desarrollo de las comunidades, con las funciones y atribuciones que dicha ley determina, en coordinación con otros organismos del Estado, Municipios y entidades privadas en lo que fuere necesario"¹⁶.

Esta Ley le asigna al Ministerio del Interior varias funciones como:

- Promover, asesorar y participar en la organización y funcionamiento de las asociaciones de desarrollo comunal
- Llevar el registro de asociaciones de desarrollo comunal
- Evaluar las acciones conjuntas entre organismos participantes y las comunidades locales en la aplicación de dicha ley
- Planificar, organizar, dirigir y administrar los planes de desarrollo de la comunidad en el país, conforme al programa de fomento y cooperación comunal por esfuerzo propio y ayuda mutua.

Ahora bien, cuando se promulga el Código Municipal, éste absorbe las funciones que hasta

entonces habían sido asignadas al Ministerio del Interior, en lo que respecta a las asociaciones de desarrollo comunal. En su Art. 122 el Código señala que "Las asociaciones comunales actualmente existentes con cualquier nombre que se les conozca y cualquier otro tipo de asociación similar existente con personalidad otorgada por el Ministerio del Interior, serán reconocidas en los términos de esta ley, debiendo dicho ministerio trasladar a los respectivos mu-

nicipios los expedientes correspondientes a la constitución y actuaciones de las asociaciones"¹⁷.

Sin embargo, en la actualidad el Ministerio del Interior todavía tiene funcionando la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, conocida como DIDECO, la cual cuenta con una partida presupuestaria.

Esta Dirección promueve la organización de Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) en municipios que son de interés del Ministerio y muchas veces las apoya con proyectos de fortalecimiento organizativo, capacitación para huertos comunales o corte y confección.

En el Art. 157 del Código Municipal, además, se derogan expresamente todas las leyes, decretos, y disposiciones sobre la materia en aquello que contraría el texto y los principales contenidos de dicho Código. Esto significa que todo lo regulado sobre las ADESCOS quedó derogado por dicho artículo. No obstante, como señala este trabajo, "el Ministerio del Interior a través de DIDECO realiza actividades de promoción y organización de ADESCOS"¹⁸ y cuando están listos los documentos para el otorgamiento de la personería jurídica, los pasan a la respectiva alcaldía para que sea ésta quien se las otorgue. Esto genera, por supuesto, confusión y contradicciones, pero sobre todo, representa una dualidad de competencias que daña la autonomía municipal.

Es necesario un marco legal moderno y adecuado que genere, facilite y ordene los esfuerzos y planes de desarrollo local y regional

Conclusiones

Ante estas realidades, FUNDE y FUNDAUNGO llegan a la conclusión que El Salvador no cuenta con un marco institucional y legal adecuado, que estimule y permita el desarrollo local y regional ordenado y articulado al desarrollo nacional. Por el contrario, el marco legal está plagado de ambigüedades, vacíos y contradicciones¹⁹.

Esto, por supuesto, se debe a una combinación de múltiples factores, que deben ser analizados a profundidad si se quiere encontrar la forma de iniciar un proceso de transformación adecuado. El estudio señala tres que son fundamentales²⁰:

- El proceso de elaboración, aprobación y promulgación de una ley no siempre ha implicado una revisión de las leyes vigentes relacionadas con el quehacer municipal, de modo que la nueva Ley no entre en contradicciones con las ya existentes.
- Las Leyes emitidas no han proporcionado espacios para que los municipios, a través de sus ordenanzas, regulen los vacíos o desarrollen los principios de las mismas y que son o deberían ser de competencia municipal.
- No existe oportunidad de consulta en el proceso de formación de una ley, y cuando ya está aprobada, se carece de una política de difusión de la misma, provocándose un desconocimiento por parte de la ciudadanía.
- Además de esto, el trabajo arroja otra conclusión importante como es que "las leyes promulgadas después de la vigencia de la Constitución de la República de 1983, y del Código Municipal de 1986, han reforzado la tendencia centralista del Gobierno Nacional, en lugar de favorecer un proceso de descentralización"²¹.

Recomendaciones

El trabajo de FUNDE y FUNDAUNGO no termina con las conclusiones, sino con un conjunto

de recomendaciones, que son pistas de solución a la problemática planteada. Obviamente, su puesta en práctica requiere de voluntad política, tanto por parte de la Asamblea Legislativa, como del gobierno central, pero necesita también, como se plantea en el estudio, de la participación de otros dos actores claves: la sociedad civil y los gobiernos municipales, a través de sus principales instancias organizadas.

Las principales recomendaciones podemos dividir las en tres categorías:

1. Las que tienen que ver con medidas orgánicas dentro de la Asamblea Legislativa:

Se debe formar y consolidar una Comisión Especial en la Asamblea Legislativa, que conozca de los Proyectos de Ley que se refieran al campo municipal y que, previo a su aprobación, los someta a una amplia discusión con organismos de la sociedad civil, ISDEM y COMURES.

Crear en corto plazo, una Comisión adhoc por parte de la Asamblea Legislativa, para realizar una revisión de todas las leyes relacionadas con el ámbito municipal que se han promulgado, a fin de armonizarlas con los principios constitucionales en lo relativo a la autonomía municipal, tanto en lo técnico como en lo administrativo y económico. En este caso se sugiere que esta Comisión abra el espacio para una asesoría de ISDEM y COMURES que puede resultar de gran utilidad.

2. Las que plantean concretas revisiones de leyes y decretos a fin de armonizarlas con el Código Municipal y la Constitución de la República y de que no lesionen, contradigan o interfieran con la autonomía municipal. En concreto se propone revisar las siguientes leyes:

- Ley de Urbanismo y Construcción
- Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- Ley de Minería

- Ley de Desarrollo de la Comunidad
- Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio.

3. Las que tienen que ver con delimitación de competencias y promulgación de leyes:

Delimitar claramente las competencias municipales y las de las instituciones del gobierno central que ejercen alguna jurisdicción sobre los municipios.

Promulgar leyes y realizar actividades que conduzcan al fortalecimiento de la autonomía económica municipal, y consecuentemente, al desarrollo local, las finanzas y todo tipo de recursos municipales.

En resumen, lo que el estudio propone es "iniciar cuanto antes un proceso de revisión y armonización de todo el marco legal relacionado con el desarrollo local y regional, con el propósito no sólo de eliminar contradicciones y vacíos, sino de convertirlo en un marco legal moderno y adecuado que genere, facilite y ordene los esfuerzos y planes de desarrollo local y regional articulados al desarrollo del país"²².

Sin lugar a dudas, la democracia y el desarrollo no pueden desplegarse sin un marco legal y un andamiaje institucional que les den soporte. En ese marco, el trabajo "Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal" de FUNDE y FUNDAUNGO constituye un valioso aporte y una iniciativa que esperamos sea tomada en cuenta, no sólo por legisladores y Concejos Municipales, sino por las diferentes organizaciones e instituciones ciudadanas que trabajan vin-

culadas al desarrollo local y regional, de manera que entre todas y todos se pueda iniciar en el corto plazo, el urgente proceso de transformación de la institucionalidad y el marco legal relacionados con el nuevo rol de los municipios en nuestro país, que abra paso a un vigoroso desarrollo sustentable local y regional y a un fortalecimiento de la democracia participativa.

NOTAS

¹ FUNDE, FUNDAUNGO, EBERT: Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal. Pág. 7. San Salvador, El Salvador, Mayo 1998.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid. Pág. 9.

⁵ Ibid. Pág. 10.

⁶ Ibid. Pág. 13.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. Pág. 15.

⁹ Ibid. Págs 15 y 16.

¹⁰ Ibid. Págs. 15 a 17.

¹¹ Ibid. Pág. 19.

¹² Ver: Pág. 20.

¹³ Ibid. Pág. 22.

¹⁴ Ibid. Pág. 23.

¹⁵ Ibid. Págs. 24 y 25.

¹⁶ Ibid. Pág. 32.

¹⁷ Ibid. Pág. 35.

¹⁸ Ibid. Pág. 35.

¹⁹ Ibid. Pág. 37.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid. Numeral 4. Pág. 37.

²² Ibid. Pág. 39. No. 10.