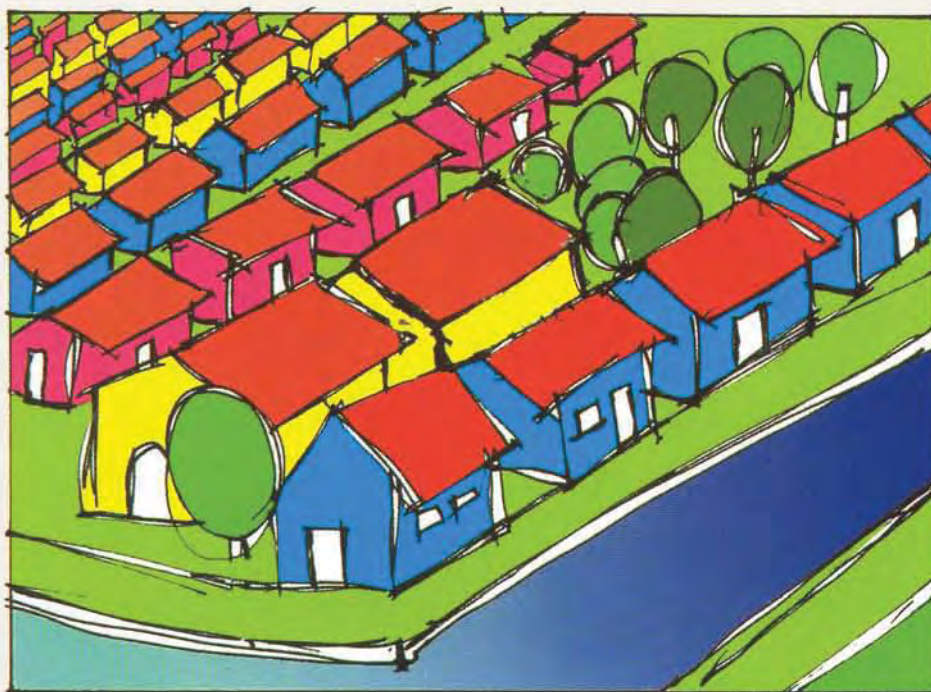


# Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal



funde

Fundación Nacional para el Desarrollo



# Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal

---

funde



*Editado por:*  
Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE  
y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo,  
FUNDAUNGO

Primera edición,  
mayo de 1998.

Segunda edición  
febrero de 2001

*Edición gráfica:*  
Equipo Maíz.

*Diseño gráfico e ilustración de portada:*  
Verónica Vides

Impreso en El Salvador por Algier's  
Impresores.

© Derechos reservados

# Índice

Presentación de la segunda edición.....	4
Presentación.....	5
Introducción.....	7
1. Reseña histórica del gobierno local .....	9
2. Marco jurídico.....	13
• Base constitucional .....	13
• Código municipal .....	14
3. Autonomía municipal.....	15
4. Análisis comparativo del marco legal municipal.....	19
• Desarrollo territorial.....	19
• Área económica municipal .....	23
• Área del registro del estado familiar .....	27
• Área de participación ciudadana.....	31
5. Conclusiones .....	37
6. Recomendaciones .....	39
Anexo 1 .....	41
Anexo 2 .....	42
Anexo 3 .....	44

## PRESENTACION DE LA SEGUNDA EDICION

En mayo de 1998, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), en el marco de sus esfuerzos por aportar en nuestro país al desarrollo local como componente fundamental de la construcción democrática y de avanzar hacia un desarrollo nacional sustentable, presentaron el trabajo "Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal".

A más de dos años, es satisfactorio constatar que, en la medida en que el desarrollo local y la descentralización del Estado han ganado vigencia como puntos estratégicos de la agenda del país, dicho trabajo se ha convertido en un insumo para diferentes actores en este terreno. Una expresión de ello es que no sólo se agotó la primera edición, sino que ha venido aumentando la demanda por una segunda publicación.

Por esta razón, FUNDAUNGO y FUNDE presentan en esta ocasión una segunda edición del trabajo, con la esperanza de que siga siendo un instrumento que aporte a encontrar el camino y las formas de diseñar e implementar un marco institucional y legal que sirva de base y soporte a las nuevas dinámicas de desarrollo local y regional, que emergen cada vez más vigorosas desde diferentes puntos del país.

San Salvador, febrero de 2001

Ricardo Córdova  
Director Ejecutivo  
FUNDAUNGO

Alberto Enríquez Villacorta  
Director Desarrollo  
Regional /Local  
FUNDE





## Presentación

El presente trabajo: "Construyendo un nuevo marco legal para el Desarrollo Municipal", se enmarca en los esfuerzos que la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Dr. Guilleremo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Fundación Friedrich Ebert vienen haciendo para promover y apoyar en nuestro país el desarrollo local y regional como un componente fundamental de la democracia y el desarrollo sustentable.

En ese marco, son varias las motivaciones que nos han llevado a hacer una primera revisión del marco legal con que los municipios cuentan para el impulso del desarrollo local. Estas pueden resumirse en dos objetivos. Primero, revisar algunas leyes relacionadas con el desarrollo municipal, para identificar vacíos y contradicciones existentes. Segundo, proponer sugerencias preliminares para iniciar un proceso de adecuación, armonización y fortalecimiento del marco legal que sea conveniente para el desarrollo municipal y local en El Salvador.

Previamente a la referencia que se hará en la Introducción, sobre los seis apartados en que está organizado el trabajo, es conveniente explicar brevemente cuál es la orientación general del mismo. El propósito que anima a esta publicación es presentar, del conjunto de leyes específicas y del sinnúmero de reglamentos relacionadas íntimamente con el Código Municipal, una muestra de casos provenientes de la actividad práctica

donde no existe clara delimitación entre los niveles administrativo central y municipal, con efectos o implicaciones negativas para los gobiernos locales.

La intención, no es otra que situar una variedad de funciones que debe desempeñar o compartir el municipio y donde se necesitan delimitar los ámbitos de responsabilidad para que con dicha delimitación y la correspondiente adecuación del marco legal, el municipio pueda desarrollar nuevas competencias de gestión, con confianza y seguridad en su ámbito de acción.

La mayor parte de normas que se analizan corresponden a la legislación posterior al proceso constituyente de 1983. Con ello se quiere llamar la atención al momento histórico político del país en que aparecen algunas de las principales normas examinadas.

La dirección y coordinación del trabajo fue realizada por un equipo integrado por el Dr. Ricardo Córdova y el Lic. Antonio Orellana de FUNDAUNGO, el Lic. Alberto Enríquez, de la FUNDE y el Dr. Pablo Portillo investigador principal que redactó la primera versión. El contenido de la primera versión fue revisado por el Licenciado Luis Alonso Reyes Benítez.

Al publicar el trabajo se espera contribuir a sensibilizar y generar mayor conciencia sobre el tema de la adecuación y armonización legal, en todos aquellos agentes y fuer-

zas involucradas en el desarrollo local, aportando algunos insumos para comprender mejor el gobierno municipal actual y sus relaciones con organismos del gobierno central y con la sociedad civil.

Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento a la Fundación Friedrich Ebert, cuyo interés y apoyo han permitido la presente publicación.

Ricardo Córdova  
Director Ejecutivo  
FUNDAUNGO

Alberto Enríquez  
Comité Ejecutivo  
FUNDE

Berthold Leimbach  
Representante  
Fundación Friedrich Ebert

SAN SALVADOR, MAYO DE 1998.



## Introducción

**E**l tema de 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, resulta de trascendental importancia en estos años en que existe un creciente interés por el desarrollo regional y local tanto en la sociedad civil como en y por la descentralización, gobiernos nacionales y organismos internacionales. Y quizás en El Salvador, aún más, por cuanto existen muchas leyes generales, cuyos mandatos interfieren y a veces contradicen lo estatuido por leyes que norman en forma específica el quehacer municipal, principalmente en lo que se refiere a la autonomía y las funciones de los gobiernos locales.

En El Salvador, es necesario impulsar estrategias de desarrollo municipal y regional, como un componente indispensable para conducir al país hacia un desarrollo sustentable y equitativo. Esto implica profundas transformaciones estructurales en todos los campos, entre ellos, el campo institucional y legal.

Dentro de tales estrategias es indispensable considerar 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. Tal es el propósito del presente estudio, enfatizando en aquellas leyes que han sido promulgadas posteriormente a la vigencia de la Constitución de la República de 1983, la cual

determina los principios que regirán a los Gobiernos Locales, especialmente lo referente a la autonomía municipal; y del Código Municipal de 1986, que desarrolla los principios constitucionales relativos a la creación, organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipios.

Con base en lo antes dicho, son dos los objetivos de este estudio:

1. Revisar algunas leyes del país relacionadas con el desarrollo municipal, para identificar vacíos, coincidencias y contradicciones existentes;
2. Proponer sugerencias preliminares para iniciar un proceso de adecuación, armonización y fortalecimiento del marco legal que favorezca el desarrollo local y regional en El Salvador.

El contenido del estudio se ha organizado en los apartados siguientes: se comienza, en el numeral 1, Con una reseña Histórica del Gobierno Local (Municipios), se hace una descripción desde la época Colonial hasta la concepción del Municipio en la Constitución de la República de 1983, recordando los distintos estadios por donde ha pasado el desarrollo municipal hasta la situación actual. Continúa el numeral 2, Marco Jurídico Municipal, en el cual se presenta la base constitucional de dicho marco jurídico y el Código Municipal. Seguidamente, en el numeral 3, Se trata de conceptualizar la autonomía municipal, partiendo de una concep-



ción general. A continuación, en el numeral 4, Análisis Comparativo del Marco Legal Municipal, se ofrece un análisis de experiencias de la vida municipal en donde se ha constatado la existencia de algunas contradicciones entre disposiciones de leyes generales con disposiciones de leyes municipa-

les, específicamente en las áreas de Desarrollo Territorial, Economía Municipal, Registro del Estado Familiar y Participación Ciudadana. Finalmente, en los numerales 5 y 6, se plantean las Conclusiones del estudio y algunas Recomendaciones preliminares para subsanar las deficiencias encontradas.

## Reseña histórica del gobierno local (municipios)

**E**n la época colonial cada municipio era la Unidad Política Menor en la organización del gobierno, y constituía la mediación jurídico-política entre la monarquía (el gobierno español) y los ciudadanos. En los municipios no se tomaban decisiones en el campo político y mucho menos en el proceso de elección de los miembros del gobierno municipal. No obstante, durante la lucha para lograr la independencia de la dominación española, las municipalidades jugaron un papel importante, convirtiéndose en espacios políticos en los que se incubó y desarrolló la lucha por la independencia, bajo formas políticas de resistencia a los niveles superiores del gobierno colonial. Tales movimientos, inspirados en una filosofía política antimonárquica y en los Principios de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, afirmados por la Revolución Francesa y la Revolución de Independencia de los Estados Unidos, encontraron en los municipios el lugar más propicio para su difusión y consolidación, germinando así la vocación político-democrática de las comunidades municipales.

Las peticiones de autonomía municipal, implícitas en los movimientos independentistas de 1811 y 1814, eran una necesidad política de la afirmación de los valores democráticos dentro del ideario de construir la República independiente. Las lealtades po-

líticas eran más municipales o locales, que hacia la Capitanía General, el Virreinato de Guatemala, o la Corona Española. De allí que en la Proclama de Independencia del 5 de Noviembre de 1811, el Prócer Manuel José Arce haya expresado: "no hay rey, ni intendente, ni capitán general, sólo debemos obedecer a nuestros alcaldes".

La participación política de las comunidades municipales fue crucial para el logro de la Independencia de España. En este proceso, los municipios afirmaron su vocación democrática a través de cabildos abiertos en los que representantes de barrios y los vecinos tuvieron la oportunidad de participar con sus opiniones en la consolidación de lealtades regionales, basadas en la vivencias de los problemas comunitarios, asegurando la convicción de que a mayor independencia o autonomía, la probabilidad política de resolver esos problemas era más grande.

En el proceso de formación del Estado salvadoreño, que sobrevino a la independencia, surgió la necesidad de estructurar el poder político sobre la base de las comunidades municipales, las cuales políticamente representaban mayor lealtad nacional. Fue así como el 12 de junio de 1824, se decretó y promulgó la Primera Constitución del Estado de El Salvador, que estuvo vigente hasta el 18 de febrero de 1841, y en la cual se deter-

minaron los límites de los municipios. La necesidad de vincular a todos los núcleos de población, bajo el poder legítimo de un Estado Nacional, conllevó a la promoción de las Alcaldías como instancia de mediación entre las comunidades y los organismos del Estado. Los Municipios tuvieron funciones subordinadas o de ejecución prescritas por el Jefe del Estado. Más tarde, con la abolición del régimen ejidal municipal y comunal de tenencia de la tierra, se desarticula la estrecha relación del Gobierno Municipal con la organización socioeconómica de las respectivas comunidades municipales, estableciéndose a partir de entonces una relación de carácter político-administrativo entre el gobierno municipal y los ciudadanos; todo ello bajo una concepción liberal-individualista de la relación Municipio-Ciudadano.

La Constitución Política de la República de El Salvador decretada en 1886, que estuvo vigente hasta 1939, en su Art. 113, establecía: "que el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por ciudadanos vecinos de cada población", asimismo en su Art. 117, establecía que: "las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son enteramente independientes". Sin embargo, en esa época los Gobernadores Departamentales y los funcionarios de ministerios que formaban parte del Poder Ejecutivo (hoy Organo Ejecutivo), ejercieron —y aún se pretende ejercer actualmente—, una "tutela preventiva y represiva" sobre los gobiernos locales, debilitando así, el poder e iniciativa municipales. Esto permite considerar que legalmente (teóricamente) se ha dado autonomía a los Municipios para ejercer sus funciones, pero en la práctica, han estado subordinados al Ejecutivo.

En 1939, el General Maximiliano Hernández Martínez con el fin de asegurar el control político de su régimen, decretó una Cons-

titución Política que despojó a las Municipalidades de la autonomía que les daba la Constitución, cuando estableció que los alcaldes serían nombrados por el Poder Ejecutivo y no por elección popular. No obstante, en 1945 se reforma la Constitución y se restituye la autonomía de los municipios; y en la Constitución de 1950 se incluyó nuevamente el principio democrático de la elección popular de los miembros de los gobiernos locales y reafirmó el principio de la autonomía municipal, en su Art. 105, que en lo pertinente decía:

**"Las municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas; por sus actos responderán ellas mismas como personas jurídicas o sus miembros individualmente, según determine la ley. Elaborarán sus tarifas de arbitrios para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias".**

Además, por mandato constitucional, el Poder Ejecutivo fue facultado para velar porque las Municipalidades cumplieran las leyes, pues así lo establecía la nueva Constitución, en su Art. 107, desprendiéndose de ello que el restablecimiento de la autonomía municipal como principio jurídico-político formal, se produjo con alguna restricción que realmente afectó a las mismas en su desarrollo económico, social, político y cultural.

Doce años después, en la Constitución Política de La República de El Salvador, de 1962, las disposiciones antes mencionadas son ratificadas por la Asamblea Constituyente. Hasta entonces, el principio de autonomía concebido en las constituciones de 1886, 1945, 1950 y 1962, establecía que las atribuciones de las Municipalidades eran puramente económicas y administrativas; no es sino hasta en la Constitución de La República de El Salvador, de 1983, que se amplía la autonomía municipal en "lo técnico".



De lo anterior se puede concluir, que históricamente, los gobiernos locales se han enfrentado al poder de los gobiernos centrales, sobre todo a la forma monárquica; sin dejar de reconocer que su nacimiento u origen, ha constituido una excelente oportunidad de solucionar la necesidad de las comunidades de organizarse políticamente para ser artífices de su propio desarrollo, dirigido por un concejo municipal de ídole popular, con carácter deliberante y normativo. En tal sentido, el Municipio es el ente encargado de desarrollar, orientar y ordenar la vida social, económica, política y cultural de los vecinos; es decir, de la sociedad que habita la porción de territorio que demarca la jurisdicción municipal.

Actualmente que en El Salvador se están haciendo esfuerzos de construcción de la Sociedad Civil dentro del nuevo proceso democrático, la existencia de los municipios reviste especial importancia por cuanto deben convertirse en entes generadores, promotores y ejecutores de acciones que conduzcan a hacer una realidad dicho proceso democrático y conducir así, articulándose al país en su conjunto, a El Salvador hacia un desarrollo sustentable. Esto significa que en cada Municipio deben realizarse esfuerzos conducentes a mejorar los aspectos que dinamizan el desarrollo social, económico, político y cultural sin comprometer los recursos de las generaciones futuras.





## Marco jurídico

### Base constitucional

#### La constitución de la república

Por Decreto Legislativo N° 38, de fecha 15 de Diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial No.234, Tomo 281, del 16 de diciembre del mismo año, se promulgó la Constitución de la República de El Salvador, cuyo Capítulo VI, Título VI, contempla lo pertinente al "gobierno local". Este Capítulo se divide en dos Secciones, siendo la Primera, la que trata lo relativo a las Gobernaciones (Arts. 200 y 201), y la Segunda, lo relativo a las Municipalidades (Arts. 202, 203, 204, 205, 206 y 207 ).

Para los fines del presente estudio, únicamente es atinente ver lo que la Constitución declara sobre los Gobiernos Locales Municipales. De la lectura de los seis artículos de la Sección Segunda, antes citada, se puede decir, que dichas disposiciones contienen principios referentes al Gobierno Local propiamente dicho, tales como: 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; dejando 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 Municipios; recalcando por supuesto, la obligación que tienen los Gobiernos Locales de colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

#### Ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios

Como es sabido, el Código Municipal constituye el cuerpo de normas jurídicas sobre todo lo relacionado con el Municipio; pero éstos, por sí solos y sin recursos económicos no es posible que alcancen el desarrollo deseable y la autonomía económica necesaria, por lo que la Constitución de la República de 1983, 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**, por lo que por Decreto Legislativo No. 274, de fecha 31 de enero de 1986, se promulgó el **Código Municipal**, publicado en el Diario Oficial No. 23, Tomo 290, de fecha 5 de Febrero del mismo año; y por Decreto Legislativo No. 74, de fecha 8 de Septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 176, Tomo 300, del 23 de Septiembre del mismo año, se emitió la **Ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios**.

**Ley orgánica del Instituto salvadoreño de desarrollo municipal (ISDEM).  
Ley general tributaria municipal**

Con el fin de fortalecer los Gobiernos Locales y garantizar a la sociedad civil la prestación de los servicios públicos municipales, de manera oportuna, eficiente y eficaz, fue Decretada la Ley orgánica del instituto salvadoreño de desarrollo municipal (ISDEM), contenida en el Decreto Legislativo No. 616, del 4 de Marzo de 1987, Publicado en el Diario Oficial Nº 52, Tomo 294, del 17 de Marzo de 1987. El ISDEM tiene como objeto básico proporcionar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las Municipalidades, sin importar tamaño, situación económica, ni color de bandera política, y todo con la finalidad de capacitar a las Municipalidades para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Siguiendo con ese sentir, el Legislador también emitió otro instrumento jurídico que establece los límites de la autonomía municipal respecto a la facultad de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas,

tal es la Ley general tributaria municipal, contenida en el Decreto Legislativo Nº 86, del 17 de Octubre de 1991.

## **Código Municipal**

El Código Municipal tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipios (Art. 1).

El Código Municipal determina, entonces, las normas generales para los 262 municipios del país, en lo relacionado a su creación, organización, gobierno, autonomía, competencias, formas de prestación de servicios, funcionamiento, instrumentos jurídicos necesarios para hacer cumplir las decisiones del Gobierno Local, la Hacienda Pública incluyendo su control contable y administrativo, la participación popular, etc.; debiendo en consecuencia, cada municipio, desarrollar tales principios generales a través de sus Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos.

## Autonomía municipal

**A**utonomía es la libre elección de formas de actuar dentro de las restricciones normativas que son voluntariamente aceptadas y sobre las cuales el individuo posee algún poder de decisión. La autonomía, como el concepto de gobierno de un país, implica consecuentemente la existencia de controles, pues de lo contrario conduce a la anarquía (cada quien hace lo que quiere); y tampoco debe ser permitida a una persona denegándose a otra. La definición de autonomía conduce a operar dentro de restricciones normativas que son voluntariamente aceptadas. Esto significa que cuando una persona acepta una posición debe conocer las condiciones dentro de las cuales le tocará trabajar y tiene el derecho de esperar que tales condiciones permanezcan constantes o se mejoren, pero no que empeoren. Ninguna persona puede poseer autonomía si no acepta una razonable definición de ella y es capaz de reconocerla cuando la posee.

La Constitución otorga a la autonomía, con respecto a los ideales de la democracia, dos facultades:

- La garantía para la más amplia expresión, examen y discusión de las ideas; y
- Las vastas facultades que concede a determinados entes, para autogobernarse.

Luego, la autonomía municipal 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.

En general, la autonomía la ejercen sólo algunos organismos descentralizados del Estado, entre ellos los municipios, por lo que no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central y que al mismo tiempo sea autónomo.

Como consecuencia, no puede concebirse la autonomía municipal fuera del marco jurídico que le es propio, ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado. En resumen, desde el punto de vista jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; es a la vez un derecho que debe respetarse y una obligación que debe asumirse responsablemente.

Según el Art. 203, de la Constitución de la República de El Salvador, 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 totalidad. Si los municipios fueran autónomos en forma absoluta, éstos constituirían un Estado dentro de otro Estado. Significa entonces, que en vista de que cada municipio forma parte del Estado Salvadoreño, el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad estatal. Esto es importante tenerlo presente para buscar la otra estrategia global, o sea la integración Municipio-Estado, para lograr los fines del bien común de la sociedad salvadoreña.

Los elementos institucionales, políticos, financieros y administrativos que conforman la autonomía municipal, pueden resumirse en cuatro aspectos: 1) autogobierno; 2) administración propia; 3) existencia de recursos financieros propios; y 4) ejercicio delimitado y claramente definido del control de los gobiernos municipales por parte del gobierno central.

**Autogobierno.** Es decir, la existencia de una entidad territorial con gobierno propio y no como simple agente desconcentrado o administrativo del gobierno central. El autogobierno comprende no sólo la facultad de elegir los organismos que conforman el gobierno del municipio, sino la capacidad que se le confiere a éste para adoptar su propia legislación, desde luego, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en el Código Municipal.

**Administración Propia.** Como consecuencia natural del autogobierno, el municipio tiene facultad para organizar y prestar los servicios de su competencia sin controles, ni decisiones previos del gobierno central. En otras palabras, la administración propia significa establecer una administración por el mismo Municipio, sin tener que consultar a otros niveles, de los servicios adjetivos o de administración general (personal, patrimonio, planificación, presupuesto, tributación

y de otras más). y los servicios sustantivos o servicios públicos brindados a la comunidad; apoyado en que tanto en la Constitución, como en el Código Municipal, tales servicios están bien definidos, claros y especificados que son de competencia exclusiva del Gobierno Local o Municipal.

**Existencia de Recursos Financieros Propios.** Recursos propios significa la disponibilidad por parte del Municipio, de recursos financieros suficientes para el cumplimiento de sus funciones o atribuciones. Aquí conviene aclarar que los ingresos municipales suelen proceder de las siguientes fuentes:

- Tributos Propios, es decir, aquellos que cada municipio puede decretar y recaudar, o que, perteneciendo en su totalidad son decretados por otro nivel y trasladados a los municipios. Actualmente según la Ley General Tributaria Municipal, los tributos propios provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales municipales.
- Tributos Compartidos, o sea la participación de los Municipios en tributos de otros niveles de gobierno, según criterios diversos: redistribución, o transferencia de recursos de las áreas más ricas para las más pobres; compensación, o devolución a los Municipios parte de lo que ha sido recaudado en ellos por los otros organismos del gobierno central; criterios mixtos, combinando los dos anteriores.
- Ingresos Resultantes de la Explotación de los Bienes Municipales y de sus Servicios Industriales y Comerciales. Tarifas de agua, alcantarillado, rastros municipales, mercados, etc.
- Ingresos de Capital. Como resultado de operaciones de crédito y venta o explo-

tación de sus bienes, a los Municipios se les reconoce la capacidad para ser sujetos de préstamos.

- Subsidios, Subvenciones o Transferencias Negociadas. Estas fuentes en El Salvador son o están limitadas a casos muy especiales, ya que existe el subsidio relativo al incremento salarial de Empleados Municipales y de Alcaldes; y se dan en los casos de calamidad pública, apoyo al ejercicio de funciones delegadas o a proyectos especiales realizados en conjunto con un nivel del gobierno central. En aras del fortalecimiento de la autonomía municipal, todos los Gobiernos Locales deben tratar de evitar el uso de este tipo de ingresos, ya que esta fuente se presta a manipulaciones políticas en detrimento, a veces, de la misma autonomía municipal.

**Ejercicio delimitado y claramente definido de control de los gobiernos municipales por esferas del gobierno Central.**

Esto significa que los mecanismos de control ejercidos sobre los Gobiernos Locales, si bien es cierto que se hacen necesarios, éstos

no deben asumir formas que conviertan a los Municipios en Corporaciones meramente administrativas; o sea, entes desconcentrados del gobierno central. Para evitar estos casos, las competencias y los sistemas de control deben estar claramente definidos, de manera que las únicas limitaciones que existan sean las que otras leyes determinen, pero sin atentar contra la autonomía municipal.

Este aspecto está reforzado por la Constitución, al establecer en sus artículos 203 y 206, que las Instituciones del Estado deberán colaborar con la municipalidad en el desarrollo de sus planes locales y viceversa. Al existir una precisión o definición clara de los servicios públicos municipales, o sea una clara delimitación de las competencias Municipales con las otras esferas gubernamentales, con seguridad se evitará que se susciten situaciones que se conocen como conflicto de competencia, competencias concurrentes, alternas o dualistas; lo que va en detrimento de la sociedad civil por no recibir los servicios demandados con prontitud, eficacia y eficiencia (ver Anexo 1).



## Análisis comparativo del marco legal municipal

**C**on base en lo antes expuesto, y con la finalidad de mantener el espíritu del legislador, en lo que respecta al Gobierno Local, se hace imperativo que el Organo 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, en su afán de construir una auténtica democracia y promocionar el desarrollo sustentable de los Municipios. Con ello se evitaría el menoscabo de la autonomía y la interferencia en las áreas de competencia municipales, lo que ocurre actualmente, tal como puede apreciarse a través del análisis que se presenta a continuación, en cuanto a: desarrollo territorial, economía municipal, registro del estado familiar, y participación ciudadana.

### Desarrollo territorial

Por mandato Constitucional, para ejercer el Gobierno Local, los Departamentos se dividen en Municipios, los cuales deben estar regidos por un Concejo Municipal. Este Concejo deberá aprobar los planes de desarrollo local, y las demás instituciones del Estado deberán colaborar con las municipalidades en el desarrollo de los mismos; en

forma recíproca, los Concejos Municipales deberán apoyar la ejecución de los planes de desarrollo nacional o regional, coordinados por las instituciones públicas respectivas. Además, está claro que en virtud de la autonomía los municipios pueden gestionar libremente en las materias de su competencia y que será el Código Municipal el que sentará los principios generales para el ejercicio de sus facultades autónomas (ver Anexo 2).

En tal sentido, el Código Municipal en su Art. 4, determina las competencias del Municipio, entre las cuales están:

- La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad;
- El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público;
- La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga;
- La regulación de la actividad de los establecimientos comerciales, industriales, de servicio y otros similares;
- La regulación del funcionamiento de restaurantes, bares, clubes nocturnos y otros establecimientos similares;
- La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos, municipales y locales;
- La autorización y regulación del funcionamiento de casas de juegos como loterías, rifas y otros similares;



- Planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas necesarias al Municipio;
- La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana;
- Autorización y fiscalización de las obras particulares.

Sin embargo, hasta la fecha la Asamblea Legislativa ha aprobado varias leyes y algunas reformas que se relacionan con una o más de las competencias antes citadas y que en alguna medida interfieren con la autonomía y competencia otorgadas a los Gobiernos Locales. Entre tales normativas pueden citarse:

### **Ley de urbanismo y construcción**

El Decreto Legislativo Nº 232, de fecha 4 de junio de 1951, publicado en el Diario Oficial Nº 107, Tomo Nº 151, de fecha 11 del mismo mes y año, facultó a la **Dirección general de urbanismo y arquitectura** para aprobar Proyectos de Urbanización. En virtud de tal Decreto, esta dependencia creada por Decreto Ejecutivo, dentro del Ministerio de Obras Públicas, recibió facultades por ministerio de la Ley, para aprobar los Proyectos de Urbanización.

En 1979, por Decreto Ejecutivo Nº 26, de fecha 30 de abril, publicado en el Diario Oficial No. 79, Tomo 263, del 2 de mayo del mismo año, se creó el **Viceministerio de vivienda y desarrollo urbano**, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, siendo su atribución principal la de planificar, formular, coordinar y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esto produjo un conflicto al interior del Ministerio de Obras Públicas; incluso surgieron problemas personales con relación al Titular del nuevo Viceministerio, en el período presidencial 1989-1994, por el simple hecho de que tan-

to la **Dirección de urbanismo y arquitectura** como el nuevo **Viceministerio**, formaban parte de un mismo Ministerio, la primera pasaba a estar subordinada a este último, aun cuando la **dirección** contaba con facultades que tal Viceministerio no poseía.

Por otra parte, la creación del ViceMinisterio mencionado podría generar mayores conflictos debido a que tanto la Constitución de la República como el Código Municipal, crean una obligación por parte de las instituciones del Estado, de colaborar con los Municipios en los Planes de Desarrollo Local. Por otro lado, ya se ha planteado que el Código Municipal otorga facultades específicas a los Municipios, las que en el pasado han sido exclusivas de la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura.

Lo antes expresado, se percibe al leer el Decreto Legislativo No.708, de fecha 13 de febrero de 1991, publicado en el Diario Oficial No. 36, Tomo 310, del 21 del mismo mes, por medio del cual se reforma la **Ley de urbanismo y construcción**, en los Arts. 1, 2, 5, 6, 8 y 9, y la inclusión del Art. 10 Bis. Al hacer un análisis en su conjunto y de manera armónica de dicha Ley, se aprecian muchos vacíos e incongruencias; sin embargo, en el presente estudio no se profundizará en ello, sino que solamente se analiza y comenta sobre las contradicciones existentes entre la Ley de urbanismo y construcción y el código municipal.

En términos generales podría decirse que con lo preceptuado en el Art. 1 de la mencionada Ley, se atenta contra la autonomía municipal; es decir, se contradice con la competencia que el Art. 4 Numerales 25 y 27 del Código Municipal, otorga a los Municipios.

Se afirma que esta contradicción existe y existirá mientras los Municipios no cuenten con un **Plan de desarrollo local y ordenanzas**

respectivas; a partir de entoces, el contenido del Art. 1 mencionado, pasaría a ser lo que se conoce en la jerga jurídica como "Ley muerta", en cuanto que sería inaplicable. Pero mientras esto no ocurra, surgen las siguientes interrogantes:

¿Cuándo el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano va emitir la formulación y dirección de la política nacional de vivienda y desarrollo urbano?

¿Cuándo dicho Viceministerio tendrá elaborados los Planes Nacionales y Regionales?

¿Será lo más adecuado y conveniente que ese Viceministerio se encargue de elaborar los planes regionales?

Por otra parte, no bastó que el Organismo Ejecutivo consiguiera la reforma de la Ley de Urbanismo y Construcción antes comentada, sino que además, emitió los Decretos Ejecutivos Nos. 16 y 17, ambos de fecha 26 de Febrero de 1991, por medio de los cuales se crearon "El Instituto Libertad y Progreso" y "El Programa Especial: El Salvador, País de Propietarios", respectivamente.

Como consecuencia de éstos Decretos, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 734, de fecha 5 de abril de 1991, creando la Unidad del Registro Social de Inmuebles, independiente de las otras unidades que conforman el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, y a la vez parte integrante de éste, y como una dependencia del Ministerio de Justicia.

Originalmente el espíritu de estos instrumentos fue bueno y justificable, ya que lo que se pretendió en ese momento, entre otras cosas, fue promover, procurar, facilitar y asegurar los recursos para la titulación de inmuebles y agilizar su inscripción registral, en proyectos de interés social, que benefi-

ciarían a personas de escasos recursos económicos, que habitaban en tugurios y zonas marginales; es decir, solucionar en forma rápida, legal y a un bajo costo, el problema de la marginalidad y la inseguridad jurídica, en que vivían miles de familias salvadoreñas en zonas marginales o comunidades en vías de desarrollo, y lotificaciones no autorizadas o colonias piratas.

### **Ley de creación de la unidad de registro social de inmuebles**

Tales Decretos tenían carácter transitorio; sin embargo, por Decreto Legislativo No. 34, de fecha 16 de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial No 130, Tomo No. 324 del 13 de julio del mismo año, se emitieron reformas a la Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles, las que cambiaron la intercepción o fin original de los Decretos antes citados, pues dicho Decreto dejó de ser transitorio y se convirtió en permanente, al sustituirse varios artículos de tal Ley, principalmente el Art. 3, que decía:

"El Registro Social tiene por finalidad la inscripción y publicidad de derechos sobre inmuebles en los que se desarrollen proyectos de interés social, sean éstos ejecutados por el sector público o privado. Se consideran proyectos de interés social aquellos que benefician a personas de escasos recursos que habitan en: a) Tugurios y zonas marginales; b) Lotificaciones desarrolladas sin autorización; c) Proyectos de vivienda o lotes con servicios urbanos y rurales; y d) Lotificaciones rurales desarrolladas por ISTA y FINATA. El Instituto Libertad y Progreso es el Ente responsable de la calificación de los proyectos de interés social; el Reglamento respectivo establecerá el procedimiento de calificación de los proyectos a que se refiere el presente artículo. Todos los actos, contratos o resoluciones posteriores que se celebren o recaigan sobre derechos registrados continuarán inscribiéndose en el

Registro Social", por el Artículo 3 que actualmente dice:

"El Registro Social tendrá competencia para la inscripción de actos referentes a inmuebles en las que se desarrollen proyectos de interés social, sean éstos ejecutados por el sector público o privado. El Ministerio de Justicia podrá ampliar esta competencia. Se consideran proyectos de interés social aquellos que en forma directa o indirecta beneficien a familias de bajos ingresos. Especialmente se consideran proyectos de interés social aquellos que se refieren a: a) La legalización o mejoramiento de tugurios y zonas marginales; b) La legalización de parcelaciones previamente desarrolladas sin autorización y la legalización de los derechos de los adquirentes o arrendatarios de éstas; y c) La construcción de proyectos de viviendas, lotes con servicios y parcelaciones, urbanas o rurales, para familias de bajos ingresos. El Instituto Libertad y Progreso es el ente responsable de la calificación de los proyectos de interés social; el Reglamento respectivo establecerá el procedimiento de calificación de los proyectos. En caso de que el Ministerio de Justicia amplíe la competencia, los actos podrán o no estar sujetos a calificación de interés social, según lo especifique el acuerdo de ampliación. Si la calificación no fuere necesaria, todo acto comprendido dentro de los criterios del acuerdo de ampliación deberá ser inscrito en el Registro Social; la contravención a lo anterior se regirá por lo dispuesto en el Art. 20. Todos los actos, contratos o resoluciones posteriores al acto que genere el traslado al Registro Social, continuarán inscribiéndose en éste sin el requerimiento de calificación del interés social."

Las reformas introducidas a la Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles ha producido un desorden territorial, debido a que las empresas y personas naturales lotificadoras o parceladoras obtie-

nen autorización directamente del Instituto Libertad y Progreso y no de las Municipalidades a que pertenecen los inmuebles objeto de dichas lotificaciones o parcelaciones. Esto consecuentemente atenta contra la autonomía y competencia municipal, y provoca desarmonía con los planes de desarrollo urbano que tienen algunos Municipios. Las competencias municipales que se ven mayormente afectadas son las contempladas en el Art. 4 Nos. 1, 25 y 27, referidas a la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad; a la planificación, ejecución y mantenimiento de obras públicas del Municipio; y la autorización y fiscalización de las obras particulares.

### **Ley de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial**

Al leer los Artículos 1, Literal f); 3, Numerales 2, 3, 7; 42; 43; 47; 53 y 90 de esta Ley, se puede apreciar la ingerencia que tiene el Viceministerio de Transporte en asuntos eminentemente municipales. Por ejemplo, para que una Municipalidad pueda ejecutar proyectos de adoquinado o reparación de calles se necesita, y así lo ha exigido la Policía Nacional Civil, la autorización de dicho Viceministerio; lo mismo ocurre con el uso de las vías públicas para un acto cívico, instalación de ferias o juegos mecánicos, cuando la ciudad celebra sus fiestas patronales. Tal situación contradice la autonomía y competencia municipal, principalmente en lo que se refiere a la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad; a la regulación del transporte local y el funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga; y a la regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos municipales y locales, contemplada en el Art. 4, Numerales 1, 11 y 23 del Código Municipal.



## Área económica municipal

La Asamblea Constituyente de 1983 otorgó al Gobierno Local, autonomía en lo económico, según lo dispone el Art. 203, Inciso 1o., de la Constitución de la República. Determinando además, en el Art. 204, Numeral 1, que los límites para ejercer tal autonomía lo establecería una Ley.

Debido a la importancia de este aspecto, se enfatizó en ciertos puntos que pueden leerse en el Art. 207, tales son:

- Que los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado;
- Que para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos;
- Que el patrimonio municipal será administrado por el Gobierno Local, quien deberá rendir cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República;
- Que la ejecución del Presupuesto Municipal será fiscalizada por la Corte de Cuentas de la República, pero a posteriori, o sea después de terminadas las obras o realizados los gastos.

De igual manera, la Constituyente dió potestad a los Concejos Municipales para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales municipales; y en el Art. 205 de la Constitución, prohibió eximir o dispensar el pago de impuestos municipales, por alguna autoridad o por medio de alguna Ley.

Como consecuencia de los preceptos constitucionales antes señalados, la Asamblea Legislativa ha emitido, entre otras, las siguientes leyes (ver Anexo 3):

- Código Municipal;
- Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal;
- Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios;
- Ley General Tributaria Municipal; y
- Ley de Creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.

El Título VI del Código Municipal regula todo lo concerniente a la Hacienda Pública Municipal; tratándose en sus diferentes capítulos lo relativo a los bienes, ingresos y obligaciones; presupuesto, recaudación, custodia y erogación de fondos; la contabilidad, auditoría y control administrativo.

Al analizar comparativamente tal regulación con normas contenidas en diferentes leyes, convenios, manuales, instructivos, etc., así como lo que sucede en la práctica, se puede observar que la autonomía económica municipal ha sido objeto de menoscabo, véanse los siguientes casos:

**CASO 1.** Las donaciones en dinero que los Municipios recibían de parte del Estado, por medio de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), a través del Programa MEA, eran otorgadas con limitaciones o condiciones que sobre pasan lo que establecen los Arts. 90, 91 y 94 del Código Municipal, pues dichos fondos eran depositados en una cuenta bancaria a nombre del Municipio donatorio, pero de manera restringida, ya que para efectuar desembolsos se necesitaba autorización de la institución donante; llegando al extremo de que no obstante que dichos fondos forman parte del patrimonio municipal, la SRN ordenaba a su arbitrio, su congelamiento.



Esto provocaba retraso en la ejecución de proyectos, haciendo incurrir en mora a los Municipios, al no cumplir sus compromisos financieros con los proveedores. Además, para su aplicación, les exigían requisitos que no están contemplados en el Art. 94 del Código Municipal, al aplicar un Manual o Instructivo elaborado para tal efecto.

Por otra parte, la Corte de Cuentas de la República no le da cumplimiento al Art. 109 del Código Municipal, sino que en vez de informar primeramente a los Concejos Municipales el resultado de las investigaciones con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones a la ley, falta o delitos que puedan haberse cometido, y señalarles el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias, el resultado de la investigación se politiza y pasa a la Fiscalía General de la República para que proceda penalmente.

**CASO 2.** La Ley General Tributaria Municipal fue promulgada según Decreto Legislativo No. 86, de fecha 17 de octubre de 1991, con la finalidad de establecer los principios básicos y el marco normativo general que requieren los Municipios para ejecutar y desarrollar su potestad tributaria. Esta Ley, por ser de carácter especial prevalecerá en materia tributaria, sobre el Código Municipal y otros ordenamientos legales; sin embargo, se ha podido ver cómo, por medio de otras leyes, se otorgan exenciones de impuestos, llegándose al extremo de que por medio de contratos de suministros, de prestaciones de servicios o de construcciones de obras se han otorgado por parte de instituciones gubernamentales, exenciones de impuestos y hasta de tasas municipales, produciéndose conflictos entre los Gobiernos Locales y las empresas contratadas.

Puede también constatarse cómo la reforma introducida en el Art. 15 de la Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de

Inmuebles, contradice lo dispuesto en el Art. 89, Numeral 4, de la Ley General Tributaria Municipal, que expresa:

"Art. 89. Están obligados a suministrar información, datos y antecedentes a la administración tributaria municipal, los siguientes funcionarios: ...4o. Los registradores de la propiedad raíz e hipotecas de la República no inscribirán ningún instrumento en el que aparezca transferencia o gravamen sobre inmuebles, a cualquier título que fuere, si no se presenta constancia de solvencia de impuestos municipales sobre el bien raíz objeto del traspaso o gravamen. Tampoco se inscribirán en el registro de comercio las escrituras de constitución, modificación y disolución de sociedades mercantiles, sin que se les presente a los registradores de comercio, constancia de solvencia de impuestos municipales de los socios de la sociedad, según el caso".

Y el Art. 15 antes citado, ya reformado, dice:

"Art. 15. Para la inscripción de actos en el registro social no se requiera en ningún caso la presentación de constancia de solvencia alguna, ni de boleta de vialidad".

La aplicación de esta disposición es obligatoria para todos los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas del país; sin embargo, en algunos Registros se escuchan frases como "nosotros no somos los recaudadores de los impuestos municipales"...Esta contradicción reafirma lo dicho antes, o sea que la autonomía económica de los Municipios se está deteriorando.

**CASO 3.** Por medio del Decreto Legislativo No. 640, del 22 de febrero de 1996, se emitió la Ley Reguladora de la Producción y Comercialización del Alcohol y de las Bebidas Alcohólicas. En ella, se le da a los Municipios la facultad de otorgar licencia para el establecimiento de la venta de bebi-

das alcohólicas, pero sin potestad para fijar la respectiva tarifa, sino que dicha Ley la establece de una manera fija y general. Esto contradice la potestad de los municipios de crear, modificar y de suprimir una tasa por los servicios municipales, comprendida dentro de la autonomía económica del Municipio, de acuerdo al Art. 204, Numeral 1, de la Constitución de la República.

**CASO 4.** Por Decreto Legislativo No. 461, de fecha 15 de marzo de 1990, publicado en el Diario Oficial No.88, Tomo 307, del 18 de abril del mismo año, se emitió la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales. En esta Ley se establecieron beneficios e incentivos fiscales para las personas particulares, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, autorizadas para el establecimiento de Zonas Francas (Art. 11). En el Art. 14, para las personas naturales o jurídicas que administren Zonas Francas debidamente autorizadas; y en el Art. 19, para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, titulares de una empresa usuaria de Zona Franca, que se dedique exclusivamente a exportación.

En ninguno de los tres artículos se incluía la exención de impuestos ni de tasas municipales, porque de concederla, en cuanto a las tasas, se estaría contradiciendo el Art. 205 de la Constitución de la República. No obstante, en cuanto a los impuestos, legalmente es facultad del Órgano Legislativo conceder exención y sin embargo, no se concedieron. Se supone que el legislador quizá estimó más conveniente contribuir a garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los Municipios y el fortalecimiento de las finanzas municipales.

En las opiniones que emitía el Ministerio de Economía, a solicitud de ciertos Municipios, cuando los interesados invocaban la exención de impuestos municipales y se ampara-

ban a aquella Ley, sostenía la tesis de que el Ministerio al emitir el Acuerdo de Beneficio, no puede incluir en el mismo la exoneración o exención del pago de tasas y contribuciones municipales, basándose en los Arts. 205 de la Constitución de la República y en el Art. 68 del Código Municipal. Así fue como los Municipios de Ciudad Delgado, Santa Ana, Sonsonate, San Julián y San Marcos, entre otros, recibían el respectivo pago de los impuestos municipales provenientes de las empresas ubicadas en las Zonas Francas o de Recintos Fiscales, establecidos en sus jurisdicciones.

Más tarde, a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Economía, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 606, de fecha 25 de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 33, Tomo 330, del 16 de febrero del mismo año, por medio del cual se reformó la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales. En este caso es importante comentar la reforma realizada a los literales "c", "b" y "e", de los Arts. 11, 14 y 19, respectivamente, en el sentido de que a las empresas de las zonas francas se les otorga exención total de los impuestos municipales, por un período de diez años, prorrogables por igual plazo, a partir del ejercicio de sus operaciones. Y como si fuera poco esta decisión que afecta a la economía municipal, por Decreto Legislativo No. 726, del 13 de Junio del mismo año, la Asamblea Legislativa Decreta una interpretación auténtica a los literales y artículos de la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales, antes citados, en el sentido de que bajo la expresión "a partir del ejercicio de sus operaciones" deberá entenderse que es a "partir de cuando la persona natural o jurídica inició sus operaciones". Significa esto que para las empresas que iniciaron sus operaciones antes de aquella reforma, las mismas tienen efecto retroactivo. Con las mencionadas reformas o



interpretación auténtica, surgen las siguientes reflexiones:

**¿Se estará de acuerdo con el espíritu del legislador constituyente de 1983, al establecer la autonomía económica municipal y su deseo de garantizar el desarrollo de dicha autonomía?**

Si el Art. 21 de la Constitución de la República dice que las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materia de orden público y en materia penal, cuando la nueva Ley sea favorable al delincuente; y que la Corte Suprema de Justicia tendrá siempre la facultad para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público; pero, la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales no contempla ninguna disposición que establezca que dicha Ley es de "orden público", ni existe resolución alguna emitida por la Corte Suprema de Justicia,

**¿Será entonces constitucional establecer mediante un Decreto Legislativo de interpretación auténtica, la retroactividad de la Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales?**

Todas las empresas que desde muchos años, anteriores a la emisión del Decreto Legislativo que contiene la exención total de los impuestos municipales habían estado pagando sus impuestos, reaccionaron ante aquellos beneficios otorgados a su favor y consecuentemente están presentando sus respectivos reclamos de devoluciones de las cantidades pagadas. Tal situación está ocasionando problemas económicos a los Municipios, ya que los fondos adquiridos en concepto de pago de impuestos por parte de tales empresas, ya fueron invertidos y actualmente carecen de recursos financieros para devolver dichas cantidades recibidas durante muchos años, las cuales ascienden a sumas muy grandes.

**CASO 5.** Por Decreto Legislativo No. 544, del 14 de diciembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No.16, Tomo 330, del 24 de enero de 1996, se emitió la Ley de Minería. Al leer dicha Ley puede verse claramente que al Municipio o Gobierno Local no se le toma en cuenta para el otorgamiento de las licencias o concesiones de exploración y explotación de minas y canteras.

Para el otorgamiento de derechos mineros solamente se exige que las personas interesadas en la concesión, estén solventes con la Municipalidad respectiva, con respecto a obligaciones contraídas al realizar actividades mineras con anterioridad. Esto significa que la solvencia es específica o parcial, y no para cualquier actividad que constituya hecho generador de tributo municipal. Sin embargo, es importante observar que quizás esta Ley es la única que expresamente obliga al pago de impuestos municipales, en vez de otorgar su exención.

Por otra parte, llama la atención que la Ley de Minería establece la obligación del pago de cantidades en dinero a favor del Estado y de las Municipalidades, con la denominación de "*Regalías*". Otro aspecto curioso es que al establecer el porcentaje de pago, en su Art. 65 fija un 3% para el Estado y para las municipalidades dice que el porcentaje de pago será determinado por las respectivas leyes de impuestos municipales del municipio a cuya jurisdicción corresponda la explotación de minerales. Sobre este particular, surge la siguiente reflexión:

**¿La "regalía" es el pago de un porcentaje en dinero que el titular de la concesión minera debe efectuar al Estado y a la Alcaldía Municipal respectiva, en compensación por la explotación y aprovechamiento de las sustancias mineras, tal como lo estipula su Art. 64, o es un impuesto que debe ser creado mediante la Ley de Impuestos Municipales, como lo estipula el Art. 65, literal "b", de dicha Ley?**

Pero resulta que este artículo, no sólo contempla la condición de que tal Regalía debe ser establecida en las respectivas leyes de impuestos municipales, sino que también determina que ésta no debe exceder del 1%. Con ésto, surgen otras reflexiones, como:

**¿Cuál fue la razón de condicionar a que la Ley de Impuestos Municipales debe incluir o establecer la figura denominada “regalía”?**

**¿Para qué la Ley de Minería, en su literal “b”, del Art. 65, estableció que el pago será el que señalen las respectivas leyes de impuestos municipales, si de una vez y en forma expresa está fijando el máximo del 1%?**

**¿A contrario sensu, significará que dicha Ley lo que pretende es que los Municipios respectivos, por medio de sus leyes de impuestos municipales establezcan como Regalía, un porcentaje menor al 1% o que en su oportunidad la Asamblea Legislativa decidirá qué porcentaje fijará en dichas leyes, pero por supuesto que menor al 1%, o si establece o no la regalía?**

También llama la atención el hecho de que la mencionada Ley, en su Art. 68 establece que la falta de pago de la Regalía en el período establecido en el Art. 64, inciso 3o., el cual es trimestral, da derecho al cobro por la vía ejecutiva; pero únicamente por parte del Ministerio de Economía; es decir, cuando la mora sea a favor del Estado y no dice nada con respecto al incumplimiento de tal pago cuando sea a favor de la Alcaldía Municipal respectiva. No obstante que en el Art. 64, cuando se establece el plazo para el pago no se hace ninguna distinción; lo que significa que se refiere a ambos acreedores.

## **Área del registro del estado familiar**

### **Ley de reposición de libros y partidas del registro civil. Ley del nombre de la persona natural**

Lo que actualmente se refiere al Registro del Estado Familiar, ha sido lo que tradicionalmente se ha conocido como Registro Civil de las Personas, y ha constituido una competencia netamente municipal. Su regulación originalmente estuvo incluida en el Código Civil y la Ley del Ramo Municipal, luego continuó siendo normado por el Código Civil y el Código Municipal en su Art. 4, Numeral 15. Posteriormente se han dictado otras leyes en la misma materia o que de alguna manera tienen relación, tal es el caso de la Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil, y la Ley del Nombre de la Persona Natural, las cuales constituyen instrumentos de carácter permanente.

Asimismo, con motivo de la violencia que vivió el país, se dió una ley de carácter transitoria denominada: Ley Especial Transitoria para Establecer El Estado Civil de Personas Indocumentadas, Afectadas por el Conflicto, cuya vigencia ya expiró.

### **Código de familia. Ley procesal de familia**

Con motivo de desarrollarse el precepto constitucional contenido en el Art. 36, se emitió el Código de Familia y la Ley Procesal de Familia. Esto dió lugar a la derogatoria y reformas de artículos específicos, así como de títulos completos del Código Civil y la Ley de Adopción, que se referían al estado civil de las personas naturales, entre otros aspectos.



En el Art. 187, el Código de Familia, estipula 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 Registros del Estado Familiar. Que los encargados locales de llevar el Registro del Estado Familiar serán los Municipios de la República.

### **Registro nacional de las personas naturales**

En distintos artículos en que se tocan tópicos de responsabilidades, sanciones, hechos, actos inscribibles, etc, el Código de Familia hace referencia, algunas veces simplemente a la ley, y otras a la ley de la materia; se entiende que se trata de una futura ley de Registro del Estado Familiar. Esto explica el hecho de que, en forma repentina y sin consulta con sectores del Gobierno Local, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo No. 488, de fecha 27 de octubre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 227, Tomo 329, del 7 de diciembre del mismo mes y año, por medio del cual se crea el Registro Nacional de las Personas Naturales, como entidad de derecho público, con autonomía en lo técnico y administrativo y el cual para efectos presupuestarios estará adscrito al Tribunal Supremo Electoral.

En su Art. 2, dicho Decreto establece que corresponde al Registro Nacional de las Personas Naturales, 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 o actos jurídicos que determine la ley; así como facilitar la localización y consulta de tal información.

También corresponde al Registro Nacional emitir el documento único de identidad para las personas naturales, el cual será suficiente para identificarlas fehacientemente en todo acto público o privado.

Como puede constatarse, con esta disposición, el Registro Nacional de las Personas Naturales tendrá dos competencias que tradicionalmente han sido propias de los Municipios, como son las contempladas en el Art. 4, Numerales 15 y 16 del Código Municipal, referentes al Registro Civil de las Personas y a la Formación del Registro de Ciudadanos. Esta facultad y la Ley de Cédulas de Identidad Personal, constituyen la base legal que habilita a los Municipios para la expedición de la Cédula de Identidad Personal como documento de identificación para las personas naturales.

Pero, la competencia del Registro Nacional de las Personas Naturales es a nivel nacional, o sea sobre todo el territorio de la República, estableciéndose además, que su estructura, funcionamiento y atribuciones serán determinadas por una Ley Orgánica y por los Reglamentos respectivos; autorizando también la existencia de delegaciones del mismo, en cada uno de los departamentos y municipios del país y aún más, dicho Decreto permite que para su implementación, se pueda utilizar los registros de las personas naturales existentes.

Es curioso observar que en su Art. 8 se ordena que la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales se emita dentro del plazo de 30 días improrrogables, a partir de la vigencia del mismo, y por otro lado establece que, mientras no se emita el expresado instrumento legal, todo lo concerniente al registro del estado familiar y de los regímenes del matrimonio se registrará por una ley transitoria que deberá decretarse. Surge entonces la siguiente reflexión:

¿Si el plazo ordenado para la emisión de la Ley Orgánica de aquel Registro se fijaba en 30 días improrrogables, plazo corto para implementar el proceso de formación de una Ley, por qué se ordenaba que se aplicara otra de carácter transitorio, que también debería emitirse, y no estableció plazo para este instrumento legal?

Por otra parte, en los Considerandos del Decreto Legislativo que crea aquel Registro, los cuales constituyen su exposición de motivos y su razón de ser, no se expresa el fundamento constitucional o legal de la Ley Orgánica del Registro de las Personas Naturales, y tampoco se encuentra expresado en el Código de Familia, ni en ninguna otra Ley. En consecuencia, la explicación sobre el origen de dicha Ley, sólo puede encontrarse en informaciones periodísticas de aquel momento, tales como:

- Que era un punto de los Acuerdos de Paz;
- Que constituía un tema que todos los Institutos Políticos lo discutían, al grado de que se formó una Comisión Especial para su estudio a iniciativa del Organismo Ejecutivo (Presidente de la República).

Con base en lo expuesto se puede decir que:

- Que el objetivo de la Ley es crear una institución autónoma para que centralice toda la información sobre hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales;
- Que el Registro Nacional de las Personas Naturales tendrá además, la facultad de emitir el documento único de identidad para las personas naturales;
- Que las competencias municipales contempladas en los numerales 15 y 16 del Art. 4 del Código Municipal, quedarán totalmen-

te derogadas cuando dicha institución esté funcionando.

### **Ley transitoria del estado familiar y de los regímenes patrimoniales del matrimonio**

Por Decreto Legislativo No. 496, de fecha 9 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 228, Tomo 329, del 8 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, en cumplimiento a lo estipulado en el Art. 8, Inciso 2o. del Decreto de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales. Esta Ley tiene por objeto 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 sobre los regímenes patrimoniales del matrimonio y sobre los demás hechos o actos jurídicos que legalmente se determinen.

La citada Ley, para su aplicación, recoge los Principios Registrales, es decir, los principios que en materia de Registro imperan su observancia. En su Art. 7 se establece que las Municipalidades de la República serán las responsables locales de llevar el Registro del Estado Familiar y el de Regímenes Patrimoniales del Matrimonio; estableciéndose además, que los límites de competencia territorial de dichos registros serán los mismos del municipio al que pertenezcan y en éste, serán inscritos los hechos y actos jurídicos ocurridos. Se establecen los requisitos que deben llenar los registradores de familia. Se estipulan los deberes y atribuciones del Registrador de Familia, así como el procedimiento registral.

En términos generales se puede decir que dicha Ley ha sido diseñada no para ser de carácter transitoria, sino más bien de aplica-

ción permanente; sin embargo, en su Art. 73 expresamente se dice que las disposiciones de dicha Ley son de carácter transitorio y durarán hasta que entre en vigencia la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales. Si se tiene en cuenta que el Art. 8 del Decreto de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales determinaba que la Ley Orgánica de dicho Registro debería emitirse dentro de un plazo de 30 días improrrogables a partir de su vigencia, y la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio fue decretada el 9 de noviembre de 1995, o sea 12 días después de haber sido decretada la Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, resulta curioso que el Decreto de Creación de dicho Registro, fue publicado en el Diario Oficial del 7 de Diciembre de 1995 y el Decreto por medio del cual se emitió la Ley Transitoria en comento, fue publicado en el Diario Oficial del 8 de diciembre de 1995, o sea con un día de diferencia entre uno y otro.

Aquél entró en vigencia ocho días después de su publicación, tal como lo estipula su Art. 75. Esto significa que la Ley Transitoria antes mencionada entró en vigencia antes de que entrara en vigencia el Decreto de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, que es la base legal para su existencia, ya que en su Art. 8, inciso 2o. se estipula:

**“Mientras no se emita el expresado instrumento legal, todo lo concerniente al registro del estado familiar y de los regímenes patrimoniales del matrimonio se regirá por una ley transitoria que deberá decretarse.”**

### **Ley orgánica del registro nacional de las personas naturales**

Con fecha 21 de diciembre de 1995, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No.

552, publicado en el Diario Oficial No. 21, Tomo 330, del 31 de enero de 1996, el cual contiene la Ley orgánica del registro nacional de las personas naturales, la cual entró en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, de conformidad a su Art. 20; pero no obstante el mandato claro del Art. 73 de la Ley Transitoria antes citada, de que sus disposiciones durarían hasta que entrara en vigencia la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, la Ley Transitoria tuvo que ser objeto de una reforma para continuar con su aplicación, por lo que de conformidad al Decreto Legislativo No. 562, de fecha 22 de diciembre de 1995, o sea un día después de haberse aprobado el Decreto que emitió la Ley Orgánica de aquel Registro, se reformó el Art. 73 de dicha Ley Transitoria, en el sentido de que las disposiciones contenidas en dicha Ley son de carácter transitorio pero su duración es hasta que entre en funcionamiento en forma total el Registro Nacional de las Personas Naturales, habiéndose publicado tal Decreto en el Diario Oficial No. 23, Tomo 330, del 2 de febrero de 1996.

En este caso es oportuno recalcar que a pesar de la transitoriedad que el Art. 73 mencionado, establece y más con su reforma, queda claro que su vigencia o duración es hasta que entre en funcionamiento en forma total dicho Registro. Además, el Decreto Legislativo que contiene la Ley Orgánica de tal Registro, en su Art. 19 estipula que para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al Registro Nacional, se continuará aplicando la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, las disposiciones pertinentes del Código Electoral y demás leyes sobre la materia. Este comentario da lugar a que puedan hacerse las afirmaciones siguientes:

- **Al entrar en funcionamiento en forma total el Registro Nacional de las Personas**

Naturales, las Municipalidades dejarían de tener a su cargo tal función.

- Mientras el Registro Nacional de las Personas Naturales no funcione en forma total, condición legal existente, se continuaría aplicando la mencionada Ley Transitoria.
- La contradicción que plantean los Arts. 73 de la Ley Transitoria antes referida y el Art. 19 de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales, conduce a preguntarse si la Ley Transitoria realmente lo será?, pues por una parte se plantea una transitoriedad y por otra, se ordena una aplicación permanente.
- De acuerdo con información verbal obtenida en las distintas alcaldías Municipales, se puede afirmar que en el proceso de aplicación de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, se han presentado vacíos, incongruencias o contradicciones, interpretaciones antojadizas y posiblemente erróneas, debido a:
  - la falta de claridad de la misma;
  - inseguridad en el personal que labora en los Registros del Estado Familiar existentes en las Alcaldías Municipales, con relación a si continuarán tales Registros en las Alcaldías o realmente se constituirá un Registro Nacional de las Personas Naturales;
  - incertidumbre sobre si éste absorberá al personal que actualmente labora en aquellos Registros;
  - dificultades por parte de los usuarios obligados a informar los hechos o actos jurídicos registrables, para cumplir con los plazos y requisitos exigidos por la Ley, etc.

## Área de participación ciudadana

### Ley de desarrollo de la comunidad

Como resultado de evaluaciones realizadas y con base en una serie de datos que provienen de observaciones de campo, se ha comprobado que en El Salvador, originalmente la colaboración entre la comunidad y las municipalidades ha sido de carácter casual, como respuesta a los requerimientos del Gobierno Local y no a una colaboración espontánea y permanente de las organizaciones comunales.

También se aprecia la existencia de una basta experiencia en el desarrollo de las comunidades a través de la ayuda mutua y el esfuerzo propio de sus habitantes, en aras de buscar como sociedad salvadoreña, el establecimiento y mantenimiento de las condiciones económicas, políticas, educativas, recreativas, culturales y sociales, que le permitan a cada ciudadano la realización de sus potencialidades y de sus facultades. Así surgió la necesidad de lograr la construcción y consolidación del régimen democrático, participativo y pluralista en El Salvador, y como consecuencia, se ha considerado conveniente institucionalizar esos esfuerzos de desarrollo de las comunidades, dándoles formas definidas de organización y dotándolas de los instrumentos legales necesarios, que faciliten la consecución de tales propósitos.

Nace entonces, la Ley de Fomento y Cooperación Comunal, según Decreto Legislativo No. 135 de fecha 28 de octubre de 1976, publicado en el Diario Oficial No. 209, Tomo 253, del 15 de noviembre del mismo año.

La citada Ley fue derogada por Decreto Legislativo No. 425 de fecha 20 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial



No. 238, Tomo 257 del 22 de noviembre de 1977, el que a su vez contiene 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.

Entre los objetivos de los programas de desarrollo de las comunidades están:

- **Formar organizaciones comunitarias y coordinar sus actividades, como medios efectivos de participación en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo locales y regionales. Como medios para alcanzar, en la práctica, los programas de desarrollo de la comunidad se encuentra la participación de las personas en el análisis y solución de los problemas y necesidades locales con el esfuerzo mancomunado de sus recursos y potencialidades;**
- **Formar organizaciones comunitarias a nivel local y regional, eminentemente funcionales dentro de un sistema debidamente estructurado.**

Entre las funciones y atribuciones que dicha Ley asignó al Ministerio del Interior, están:

- **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 el programa de fomento y cooperación comunal por esfuerzo propio y ayuda mutua.**

### **Asociaciones de desarrollo comunal**

En su Título II, regula todo lo relativo a las acciones de desarrollo comunal, la que de acuerdo al Reglamento de la misma Ley, se abrevia "ADESCO". En esta regulación se encuentra lo referente a la naturaleza y constitución de dichas asociaciones, sus atribuciones, Gobierno y sus atribuciones, afiliados, sus estatutos y personería jurídica, exenciones y privilegios y régimen económico, relación con las autoridades locales, registro de asociaciones de desarrollo comunal y su disolución y liquidación.

A través de estas normas el Ministerio del Interior está facultado para que de acuerdo a las necesidades de cada comunidad, pueda propiciar la formación y protección de asociaciones de desarrollo comunal. Asimismo se definen las asociaciones como:

"Conjuntos de habitantes de una determinada localidad urbana o rural, como ciudades, pueblos, villas, barrios, cantones, caseríos, etc., que integran una entidad permanente y aúnan iniciativas, voluntades, condiciones económicas y sociales de la comunidad".

La Ley también determina que dichas asociaciones deberán estar integradas por un número no menor de veinte personas, y que pueden ser afiliadas todas las personas mayores de dieciocho años de edad, residentes dentro de los límites de la unidad vecinal correspondiente, o en unidades vecinales colindantes inmediatas.

Asimismo determina lo que deben contener los Estatutos y las declara exentas de todo impuesto fiscal, municipal, tasas y demás contribuciones sobre su establecimiento y opera-

ciones; facultando al Ministerio del Interior, para organizar un sistema adecuado de inspección y auditoría para llevar el control minucioso de las operaciones de cada Asociación. Estipula por otro lado, que las asociaciones de desarrollo comunal deberán coordinar sus actividades con las municipalidades y las gobernaciones departamentales en cuya jurisdicción realicen sus operaciones.

El Reglamento de dicha Ley contempla otro tanto igual de normas y aún más, existen disposiciones que contienen prohibiciones, órdenes, etc., que la propia Ley no contempla.

Además, en el Art. 7 de la Constitución de la República se encuentra el principio de “libre asociación” para los habitantes de El Salvador; y en el Art. 207, Inciso 2o. expresa 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.

### **El Código municipal**

En el Art. 203, Inciso 1ro., la Constitución de la República establece que los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y que se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas. Esto refleja una concepción y filosofía sobre el Municipio, diferente de lo que tradicionalmente se ha concebido. Pero no fue sino hasta en 1986, que por Decreto Legislativo No. 274, del 31 de enero de ese año, publicado en el Diario Oficial No. 23, Tomo 290, del 5 de febrero del mismo año, que se promulgó el Código Municipal.

Puede decirse que uno de los avances fundamentales registrados en la evolución po-

lítica y jurídica salvadoreña, lo constituye el hecho de haberse decretado el Código Municipal; siendo éste, el instrumento legal que norma lo relativo al quehacer municipal, pues tiene como objetivo desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipios.

El Código Municipal define al Municipio como:

**“La unidad político administrativa que se encuentra organizada bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local”.**

Esta concepción democrática y participativa considera al Municipio, además de prestatario de servicios públicos municipales, como conductor de su sociedad. Se exige la participación ciudadana organizada, en la conducción de dicha sociedad, pues aislado cada individuo se pierde y carece de influencia y medio para defender eficazmente sus derechos y conquistas.

La comunidad puede participar en la gestión municipal de diferentes formas según el Código Municipal especifica, tales como:

- Sesiones de Concejo Municipal, de carácter público;
- Comisiones:
  - Asesoras, de carácter permanentes o especiales propias del Concejo;
  - De carácter administrativo para ejecutar gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, moral y otras;
- Para cualquier otra colaboración comunal.
- Cabildos Abiertos;
- Consulta Popular;
- Asociaciones Comunales; y
- Cualquier otra forma de organización.

### **Sesiones de Concejo municipal**

En lo que respecta a las sesiones del Concejo Municipal, el Art. 39 del Código Municipal dice: “Las sesiones del Concejo serán privadas, salvo que éste acordare 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”. Por ésto, es posible hacerlas públicas.

### **Comisiones**

La participación en Comisiones se encuentra especificada en el Art. 125 del Código Municipal. A su vez, los Cabildos Abiertos son asambleas populares constituidas por los vecinos de un Municipio, o sea por las personas residentes en él, las organizaciones existentes y por el respectivo Gobierno Local o Municipal, presidido por el Alcalde Municipal.

### **El cabildo abierto**

Los Cabildos Abiertos no son de carácter resolutivo, sino informativo y consultivo. Sus objetivos son:

- Dar a conocer a las comunidades las actividades de los gobiernos municipales, plasmadas en sus planes de trabajo y las limitaciones para ejecutarlos; los propios problemas del gobierno municipal; el estado de las finanzas del Municipio; y todo aquello que un gobierno democrático estime que, por ser de interés general, está obligado a informarlo a sus gobernados; en otras palabras, informar públicamente la gestión municipal; y
- Pulsar la opinión pública acerca de los mencionados planes; informarse de los problemas que afectan a la comunidad, así como de las demandas por parte de éstas, orientadas a la solución de dichos problemas, principalmente de los que se presenten como necesidades más sentidas y prioritarias.

### **La consulta popular**

La consulta popular es la máxima expresión de la voluntad de todos los ciudadanos de un Municipio, de acuerdo al Art. 116 del Código Municipal. El Concejo Municipal puede convocar a los ciudadanos de su comprensión para que por medio de una consulta popular, puedan expresar su opinión, cuando así lo considere dicho Concejo Municipal, por conveniencia o deseo de conocer tal voluntad popular, respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar. Este mismo artículo establece que el Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la consulta, por lo que este medio de participación se constituye vinculante y por ello debe ser utilizado con mucha madurez política.

### **Asociaciones comunales**

En lo que a las Asociaciones Comunales se refiere, el Código Municipal establece disposiciones, en las que se da paso a la participación colectiva organizada. Son entidades u organizaciones permanentes, formadas por personas que pertenecen a un determinado barrio, colonia, cantón o caserío, que se asocian para trabajar en forma organizada y participativa en el estudio de la realidad social y de los problemas y necesidades de sus comunidades, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para las mismas. Las asociaciones pueden participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y de beneficio para las comunidades. El mismo Código establece claramente los procedimientos para obtener la personería jurídica de las asociaciones comunales.

Como puede observarse, el Código Municipal tiene una filosofía participativa al establecer derechos que tienen un carácter transformador, por cuanto le otorga al Concejo Municipal la potestad de otorgar personería jurídica a las asociaciones comunales.

A pesar de lo expuesto sobre el Código Municipal, se puede constatar que aún cuando éste absorbió las funciones que habían sido asignadas al Ministerio del Interior, en lo que respecta a las **Asociaciones de desarrollo comunal**, de acuerdo a la Ley de Desarrollo de la Comunidad, antes comentada, y aún más siendo dicho Código más preciso en su Art. 122 al decir: "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 Municipios los expedientes correspondiente a la constitución y actuaciones de las asociaciones", todavía el Ministerio del Interior, en la actualidad tiene funcionando la "Dirección de Desarrollo de la Comunidad", conocida por "DIDECO", la cual cuenta con una partida presupuestaria.

En los Municipios que son de interés del Ministerio del Interior, dicha Dirección promueve la organización de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS), y entre dichos Municipios, algunos son objeto de desarrollo de ciertos proyectos de capacitación para huertos comunales; de corte y confección y viveros. Es más, en algunos casos desarrollan proyectos conducentes al fortalecimiento de las ADESCOS existentes.

El Código Municipal, en su Art. 157, expresa que se derogan todas las leyes, decretos y disposiciones sobre la materia, en todo aquello que contraríen 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, se tiene conocimiento, por información verbal de diferentes Municipios, que el Ministerio del Interior a través de DIDECO realiza actividades de promoción y

organización de ADESCOS, y que cuando todos los documentos están listos para solicitar el otorgamiento de la personalidad jurídica, los pasan a la Alcaldía Municipal respectiva, para que sea el Concejo Municipal quien la otorgue tal personería. Esto provoca confusión tanto en los Gobiernos Locales, como en los habitantes de las comunidades, pues consideran que una cosa es el mecanismo de participación ciudadana denominada "ASOCIACIONES COMUNALES" y otra cosa es las denominadas "ADESCOS", considerándose estas últimas parte del Ministerio del Interior, y creyendo que no tienen ninguna relación con el Gobierno del Municipio a que pertenecen.

Del análisis anterior, surgen las siguientes reflexiones:

¿Si para la promoción y organización de las asociaciones de desarrollo comunal se aplica la Ley de Desarrollo de la Comunidad y para el otorgamiento de la personalidad jurídica respectiva, se aplica el Código Municipal, qué instrumento jurídico rige a dichas asociaciones?

¿Ante la derogatoria de la parte relativa a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, a que se refiere la Ley y el Reglamento de Desarrollo de la Comunidad, contemplada en el Art. 157 del Código Municipal, qué rol o relación con dichas formas de organización tiene el Ministerio del Interior, desde el punto de vista legal?

¿Si la Ley de Desarrollo de la Comunidad expresa que las asociaciones de desarrollo comunal estarán integradas por un número no menor de veinte personas, y el Art. 120 del Código Municipal estipula un número no menor de veinticinco, cuál es lo realmente válido?

¿Tendrá aplicación a las asociaciones organizadas como ADESCOS, pero cuya personalidad jurídica ha sido otorgada por el Gobierno



Local, la exención y privilegios y el régimen económico a que se refiere la Ley de Desarrollo de la Comunidad?.

¿Llevará el Ministerio del Interior, a través de DIDECO, el Registro de las asociaciones de desarrollo comunal, de forma obligatoria, aplicándoles las sanciones por el no cumplimiento de parte de éstas?.

¿Con la autonomía otorgada a los Municipios por nuestra Constitución, y desarrollada por el Código Municipal, posteriormente a la promulgación de la Ley de Desarrollo de la Comunidad, existirá intervención ilegal por parte del Ministerio del Interior?.

# 5

## Conclusiones

A partir de todo lo anterior, se formulan las siguientes conclusiones

1. Se percibe la existencia de un marco legal relacionado con las municipalidades, plagado de ambigüedades, vacíos y contradicciones;
2. 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 o viceversa.
3. 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;
4. 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;
5. Dentro de la Organización Interna de la Asamblea Legislativa no aparece una Comisión que específicamente vea lo relativo al campo municipal, como existen para otras áreas, tal como lo estipula su Reglamento Interno. Esto implica que no se manda a oír a las Municipalidades, a través de su representante gremial "COMURES", aunque la Ley que se pretende promulgar tenga mucha incidencia en la autonomía municipal;
6. No existe oportunidad de consulta en el proceso de formación de una Ley, y cuando está aprobada se carece de una política de difusión de la misma, provocándose un desconocimiento por parte de la ciudadanía.
7. En resumen, nuestro país no cuenta con un marco institucional y legal adecuado, que estimule y permita el desarrollo local y regional ordenado y articulado al desarrollo nacional.



## Recomendaciones

Con la finalidad de aportar elementos que contribuyan con la superación de las deficiencias planteadas, se proponen las siguientes recomendaciones generales.

1. Formación o consolidación de 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 sociedad civil ISDEM y COMURES;
2. Formación en el corto plazo, de 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 en lo técnico, administrativo y económico. Permitir la asesoría de COMURES e ISDEM;
3. Revisar la Ley de Urbanismo y Construcción a efecto de armonizarla con la competencia municipal y con respecto a la autonomía municipal;
4. Revisar la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de manera que sus mandatos no interfieran con la autonomía municipal;
5. Revisar la Ley de Minería con el propósito de corregir las contradicciones con otras leyes del campo municipal;
6. Delimitar claramente las competencias municipales y las de las instituciones gubernamentales que ejercen alguna jurisdicción en los municipios;
7. Promulgar leyes y realizar actividades que conduzcan al fortalecimiento de la autonomía económica municipal, y consecuentemente, al desarrollo local, de las finanzas y todo tipo de recursos municipales;
8. Revisar la Ley de Desarrollo de la Comunidad de modo que no interfiera con la autonomía Municipal; y
9. Hacer una revisión amplia sobre todo lo referente al Registro del Estado Familiar y tomar una decisión sobre la transitoriedad o no, de la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio, procurando: evitar la vulnerabilidad de la autonomía municipal, principalmente en los aspectos de procedimiento registral; mantener la seguridad jurídica, proporcionando la facilidad de inscripción de los hechos o actos jurídicos inscribibles; la conveniencia o inconveniencia de la supresión de la competencia municipal, tomando en cuenta los intereses municipales y los de la sociedad civil, que demanda los servicios en el Registro del Estado Familiar.
10. Podemos decir, en síntesis que proponemos 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 mejorar 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.



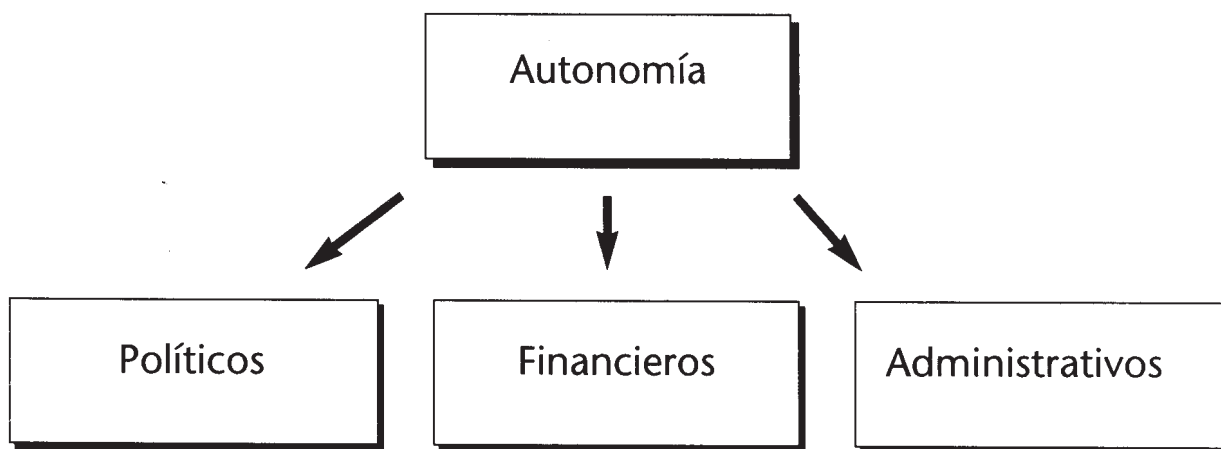


## Anexo 1

### Elementos institucionales, políticos, financieros y administrativos que conforman la autonomía municipal

---

---



- a) Autogobierno
- b) Autoadministración
- c) Existencia de recursos financieros propios
- d) Ejercicio delimitado y claramente definido de control de los gobiernos municipales por esferas superiores.

## Anexo 2

# Índice de leyes que se relacionan con el quehacer municipal

---

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR.
- CÓDIGO MUNICIPAL.
- LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL ( INSDM ).
- LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL.
- LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA.
- LEY DE MERCADOS.
- LEY DE CÉDULA DE IDENTIDAD PERSONAL.
- LEY DE CEMENTERIOS.
- LEY DE CARRETERAS Y CAMINOS VECINALES.
- LEY DE VIALIDAD.
- LEY DE TITULACIÓN DE PREDIOS URBANOS.
- DECRETO N.º 519 D. O. 155 T. 307 SOBRE ADQUISICIÓN, CUSTODIA, DISTRIBUCIÓN Y CONTROL DE LAS ESPECIES MUNICIPALES PUBLICADA EL 27-06-90.
- LEY AGRARIA.
- REGLAMENTO PARA EL USO DE FIERROS O MARCAS DE HERRAR GANADO Y TRASLADO DE SEMOVIENTES.
- CÓDIGO DE FAMILIA.
- LEY DE CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES.
- LEY TRANSITORIA DEL REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR Y DE LOS REGÍMENES PATRIMONIALES DEL MATRIMONIO.
- LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES.
- LEY DEL NOMBRE DE LA PERSONA NATURAL.
- REGLAMENTO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL PARA LOS MENORES DE 18 AÑOS DE EDAD.
- LEY DEL SERVICIO CIVIL.
- LEY REGULADORA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS NO COMPRENDIDOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA, DECRETO N.º 459, D. O. N.º 80, TOMO 306 DEL 31-03-90.
- LEY DE ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO.
- LEY DE POLICÍA.
- LEY FORESTAL.
- LEY DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.
- REGLAMENTO INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO.
- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.
- LEY DE CATASTRO.
- LEY DE FOMENTO DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA.
- LEY DE FOMENTO DE LA PESCA MARÍTIMA DE ALTURA Y DE GRAN ALTURA.
- CÓDIGO CIVIL.
- CÓDIGO PENAL.
- CÓDIGO DE TRABAJO.
- LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN.
- LEY DE COMERCIALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE PRECIOS.
- LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
- LEY DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA.
- LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.
- LEY ORGÁNICA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.



- LEY DE REACTIVACIÓN DE LAS EXPORTACIONES.
- LEY DEL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS Y RECINTOS FISCALES.
- LEY DE CREACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.
- LEY DE PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPOSICIÓN DE ARRESTO O MULTA ADMINISTRATIVA.
- DECRETO EJECUTIVO N.º 16 Y 17 DE CREACIÓN DEL INSTITUTO LIBERTAD Y PROGRESO Y DE UN PROGRAMA ESPECIAL "EL SALVADOR PAÍS DE PROPIETARIOS" DE FECHA 26-02-91.
- LEY DE CREACIÓN DE LA UNIDAD DEL REGISTRO SOCIAL DE INMUEBLES.

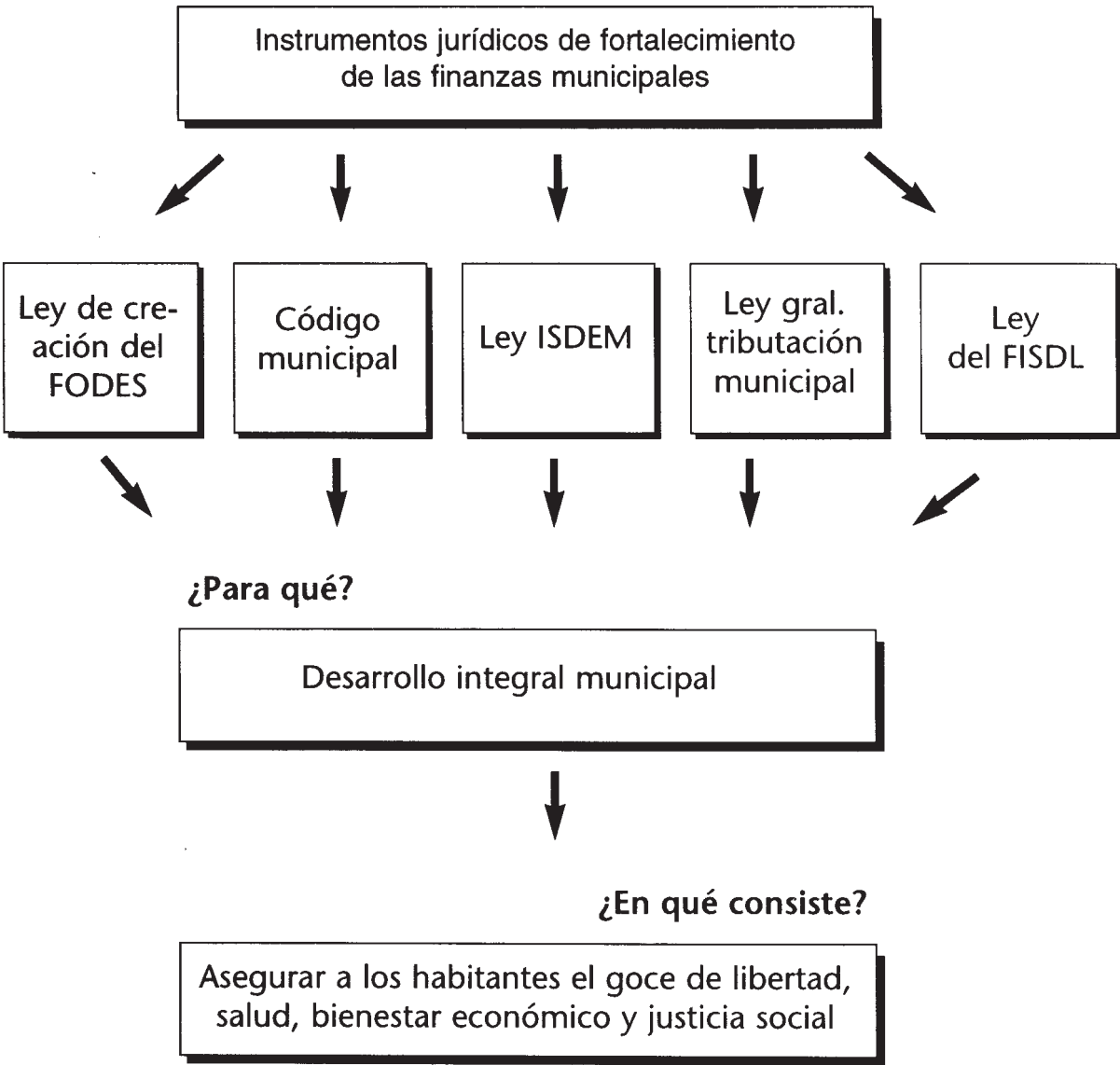
- LEY GENERAL DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS .
- LEY DE CONTROL DE ARMAS DE FUEGO, EXPLOSIVOS Y ARTÍCULOS SIMILARES.
- LEY ÚNICA DEL RÉGIMEN POLÍTICO.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO CONSULAR.
- LEY DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL.
- LEY REGULADORA DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL ALCOHOL Y DE LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS.
- LEY DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE TURISMO.
- LEY DE LA CORPORACIÓN SALVADOREÑA DE TURISMO.

# Anexo 3

## Instrumentos jurídicos de fortalecimiento de las finanzas municipales

---

---





Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Avenida la Revolución y Pasaje 6 casa No.147, Colonia San Benito  
Apartado Postal 01-97 Sucursal Centro Comercial Gigante.  
San Salvador, El Salvador.  
Teléfonos: (503) 243-0406 y (503) 243-7816 Fax: (503) 243-8206  
E-mail: fungo@es.com.sv

funde

Fundación Nacional para el Desarrollo

15 Calle Poniente No. 4362 Col. Escalón  
San Salvador, El Salvador, C.A.  
Apartado Postal No. 1774  
Teléfono (503) 264-4938 al 44, Fax: 263-4537  
E-mail: funde@ejje.com