



## POLICY BRIEF No. 7 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN EL SALVADOR

Febrero 2024

La Ley Especial de Reestructuración Municipal fue decretada por la Asamblea Legislativa el 13 de junio de 2023, y publicada en el Diario Oficial número 110, tomo 439, del 14 de junio de 2023. A partir de su entrada en vigencia, ocho días después de su publicación en el Diario Oficial según el art. 14 de la misma ley, se inició un nuevo capítulo en la organización administrativa de los municipios en El Salvador. En el presente Policy Brief se brindará un breve esbozo sobre la organización administrativa de los municipios salvadoreños, a partir de una conferencia dictada por el Dr. Ricardo Antonio Mena Guerra, experto en Derecho Administrativo.

### I. Descripción panorámica del municipio salvadoreño

El conferencista destacó que, en nuestro ordenamiento, el municipio es el único caso de descentralización por territorio. Desde 1945, por mandato constitucional, los alcaldes y concejales son elegidos por voto popular, lo que les otorga cierto grado de autonomía, la cual se vio incrementada a partir de la Constitución de 1950, y que se reforzó en la Constitución (Cn.) vigente de 1983, al indicar que "los municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas" (art. 203 inciso lo Cn).

El art. 204 Cn. establece los alcances de la autonomía municipal, entre las que se encuentran: crear, modificar y suprimir tributos locales; decretar su presupuesto; administrar sus asuntos propios; nombrar y remover a su personal; dictar sus normas locales; y elaborar sus tarifas de impuestos para proponerlas al legislativo.

El Código Municipal (C.M.) define al municipio, en su art. 2, como la unidad política y administrativa

básica del Estado, que tiene un territorio propio, un ordenamiento jurídico que asegura la participación popular, autonomía para gobernarse a sí mismo, coordinación con el nivel nacional y poder, autoridad y autonomía suficientes para cumplir sus funciones. El municipio tiene personalidad jurídica, jurisdicción territorial y órganos de representación.

El Código Municipal establece, desde su artículo 20, los requisitos y el procedimiento para la creación, fusión o incorporación de los municipios, a cargo de la Asamblea Legislativa. Para crear un municipio se requiere una población mínima de cincuenta mil habitantes de acuerdo al último censo poblacional, un territorio definido, un centro de población principal con no menos de veinte mil habitantes, recursos suficientes y conformidad con los planes de desarrollo nacional.

Además, la Asamblea Legislativa determinará todo lo relativo a los bienes, derechos y obligaciones de los municipios afectados y definirá los límites de los mismos. La antigua norma nominada "Ley Única del Régimen Político", que forma parte de la codificación de leyes patrias de 1879, establecía que El Salvador estaba dividido en 14 departamentos y 259 municipios<sup>1</sup>; lo anterior ha sido modificado recientemente por la Ley Especial para la Reestructuración Municipal, que reduce el número de municipios a 44.

1. El artículo 1 de la Ley Única del Régimen Político, en su artículo 1, establece que para la administración territorial del país se dividirá en catorce departamentos, treinta y nueve distritos y doscientos cincuenta y nueve demarcaciones territoriales; una posterior reforma estableció que los municipios serían doscientos sesenta y dos municipios.

## II. Dimensiones de la autonomía municipal

---

Las dimensiones de la autonomía local en nuestro ordenamiento son:

- **Autonomía política:** el art. 2 C.M. establece que el municipio tiene *"autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local"*, reconociéndole, inclusive, la facultad de establecer un cuerpo policial municipal (art. 4 no 21 C.M.). También es reflejo indudable de la autonomía política, el poder dictar sus propias normas comunales, la cual es conocida como autonomía normativa, es decir, el decretar las ordenanzas y reglamentos locales (art. 204 ordinal 5o Cn., y 3 numeral 5 C.M.). En ejercicio del poder político pueden las Municipalidades asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común (art. 207 inciso 2o Cn.).
- **Autonomía administrativa:** reconocida de forma explícita en el art. 203 Cn., significa el gestionar libremente en las materias de su competencia; nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias (arts. 204 ordinales 3o y 4o y 3 numerales 3 y 4 C.M.). En otros términos, es una especie de autonomía funcional, entendida como la facultad del municipio de producir sus propios reglamentos organizativos internos y de manejar por sí y ante sí sus competencias en materia local. Esto es una atribución de autogestión que le permite, por ejemplo, otorgar permisos, sancionar, contratar, concesionar, prestar los servicios públicos y estructurar su régimen administrativo.
- **Autonomía municipal económica y financiera:** se divide en dos grandes áreas: a. Las atribuciones en materia tributaria a nivel local que tienen dentro de su competencia: 1) la creación, modificación y extinción de tasas y contribuciones públicas; 2) la elaboración de sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa (arts. 204 ordinales

1o y 6o Cn.; 3 numerales 1 y 6 C.M.); y, b. La facultad de decretar su presupuesto de ingresos y egresos (arts. 204 ordinal 2o Cn. y 3 numeral 2 C.M., y el Título VI del C.M.).

- **Autonomía técnica:** establecida de forma expresa en el art. 203 Cn., abarca principalmente, la discrecionalidad en la elección del municipio de los mecanismos técnicos más eficientes a utilizar para prestar los servicios públicos bajo su competencia, y en la libertad de elaboración y ejecución de planes de desarrollo local.

## III. Modificación estructural del régimen municipal en El Salvador

---

El conferencista plantea que, a partir de la Ley Especial para la Reestructuración Municipal, el régimen municipal en El Salvador ha experimentado recientemente una profunda reforma en su organización territorial y administrativa, que ha implicado además la creación de una nueva figura jurídica: el distrito. Esto ha supuesto también cambios significativos en el régimen económico y financiero de los municipios, que afectan a sus fuentes de ingresos, sus mecanismos de gestión y sus relaciones con el Gobierno Central.

### • Cambios en el aspecto jurídico-económico

El conferencista argumenta que uno de los pilares de la autonomía municipal es la capacidad de generar y administrar sus propios recursos económicos, que les permitan atender las necesidades y demandas de la población local. En este sentido, la Constitución de la República establece en su art. 207 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. La ley establecerá el monto de ese fondo.

Este fondo ha sufrido varias modificaciones a lo largo del tiempo, tanto en su denominación como en su cuantía. El último cambio se produjo en 2021, con la aprobación de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios<sup>2</sup> (FODES), que derogó la anterior Ley del FODES de 1988. Esta nueva ley redujo el monto del FODES del 10% al 1.5% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General

---

2. Decreto legislativo 204, del 09/11/2021 en el que se plasma la nueva "Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios", publicada en el Diario Oficial No. 213, tomo 433, del 9/11/2021.

del Estado. Además, estableció que el Ministerio de Hacienda asumiría la responsabilidad del pago de las obligaciones crediticias de las municipalidades<sup>3</sup>.

En el aspecto jurídico, también se disolvió y liquidó al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)<sup>4</sup> y al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), que eran dos entidades encargadas de apoyar técnica y financieramente a los municipios<sup>5</sup>. En su lugar, se creó la Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM), una organización descentralizada de índole administrativa, relacionada con el Órgano Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República, con autonomía propia sobre su patrimonio y funciones, que centralizó las competencias en lo relacionado con los proyectos de inversión de las municipalidades. Dicha institución tiene por objeto constituirse en la autoridad del Estado, responsable de calificar, aprobar, contratar y ejecutar los proyectos de inversión, financiados con recursos provenientes de los fondos asignados en su presupuesto y con otras fuentes de financiamiento (artículo 2 de la Ley de Creación de la DOM). La DOM se financia con el 3 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado.

Los municipios han visto reducidos sus ingresos provenientes del FODES y han tenido que seguir cumpliendo sus obligaciones. Asimismo, han modificado las relaciones entre los municipios y el Gobierno Central que ahora ejerce un mayor control y supervisión sobre la gestión municipal a través de la DOM. Estos cambios plantean interrogantes sobre el alcance de la autonomía municipal en El Salvador, así como los desafíos para la promoción del desarrollo local.

## • Reestructuración territorial

### A) Justificación de la modificación territorial

La Ley Especial para la Reestructuración Municipal fue motivada ampliamente por el legislador en sus considerandos para, según él, optimizar la gestión y el desarrollo de los municipios, mediante su reducción y reorganización, basándose en criterios jurídicos, económicos y sociales.

Esta reforma reduce el número de municipios en cada uno de los catorce departamentos del país, de 262 a 44, agrupando dentro de los municipios de mayor desarrollo humano, en infraestructura económica, tributaria y administrativa, a los municipios menos favorecidos (considerando XIV de la Ley).

La nueva ley establece como una de sus justificaciones, que la mayoría de los municipios no cumplían con los requisitos mínimos establecidos en el art. 20 C.M., lo que afectaba su capacidad de gobernarse a sí mismos, de generar y administrar sus propios recursos, y de prestar servicios públicos esenciales a la población. Sin embargo, el legislador establece en su justificación de reforma (considerando V) que un estudio (del cual no se brinda referencia) de la configuración actual de los municipios reveló que, del total de 262 municipios, solo 31 cumplían con el requisito de tener una población de más de 50,000 habitantes, y que muchos de ellos tampoco contaban con recursos suficientes para atender el gobierno local y la prestación de servicios públicos esenciales. Esta situación afectaba la eficiencia y la transparencia de la gestión municipal, así como el desarrollo local.

### B) Nueva configuración territorial: departamentos, municipios y distritos

La "Ley Especial para la Reestructuración Municipal" establece que el territorio de El Salvador continuará dividido en los actuales 14 departamentos, con 44 municipios y, ahora, con 262 distritos. Los municipios se integrarán con uno o más distritos, y los actuales municipios no desaparecen y se convierten en distritos, manteniendo su nombre histórico.

Este cambio implica una modificación sustancial de la división político-administrativa del país, que afecta tanto a la organización estatal como a la ciudadanía. Por un lado, se crea una nueva categoría territorial entre el departamento y los ahora distritos: los 44 nuevos municipios; los extintos municipios pasan a ser distritos, los cuales tendrán una autonomía administrativa limitada y dependerá del municipio al que pertenezcan.

---

3. El artículo 10 de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios establece que "A partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Tesorería, asumirá la responsabilidad de realizar las transferencias de recursos para el pago de las cuotas, que los Municipios adeudan a las entidades financieras; en ese sentido, continuará atendiendo el pago de las obligaciones crediticias de los municipios, que estuvieren pendientes de ser liquidadas, hasta su completa cancelación".

4. Ley de Disolución y Liquidación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, contenida en el D.L. No. 209, de fecha 17 de noviembre de 2021, publicada en el D.O. No. 219, tomo No. 433, del 17 de noviembre de 2021.

5. Fue disuelto por el art. 32 de la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales, contenida en el D.L. No. 210, de fecha 17 de noviembre de 2021, publicada en el D.O. No. 219, tomo No. 433, del 17 de noviembre de 2021.

### C) Sobre la creación, naturaleza jurídica, regulación y gobierno de los distritos

La Ley Especial para la Reestructuración Municipal –arts. 1, 4 y 7– también crea una nueva figura jurídica, que es el distrito, que se define como una unidad territorial administrativa que forma parte de un municipio y que tiene por objeto el desarrollo local. Los distritos serán administrados bajo los lineamientos del respectivo Concejo Municipal, quienes aprobarán los lineamientos para la organización y funcionamiento de los distritos y su relación con su municipio.

En el derecho comparado un distrito municipal es una subdivisión administrativa y territorial de un municipio. Estos distritos suelen ser creados para facilitar la administración y la prestación de servicios locales. Los distritos municipales pueden tener funciones y responsabilidades específicas, como la gestión de servicios públicos locales, el mantenimiento de carreteras, entre otras.

En algunos lugares, los distritos municipales también tienen autoridades electas que representan los intereses de la población local a nivel de distrito, sobre esto nuestra ley salvadoreña parece tener un atisbo, pues plantea que los regidores de los Concejos Municipales pueden ser jefes de distrito del lugar donde residen (artículo 4 letra B inciso 3). No obstante, el art. 7 de la citada ley deja abierta la posibilidad que cada municipio regule la organización, funcionamiento y relación de los distritos con el ente local que depende. Esta situación puede dar lugar a una regulación diferente para distritos que están en diversos municipios, en cuanto a funcionamiento y niveles de autonomía o centralización de estos. Por seguridad jurídica, el Dr. Mena plantea que debe considerarse la posibilidad de emitir lineamientos homogéneos para la creación de la normativa que regule a los distritos.

