



Reformas a la legislación municipal durante el último año

El 09 de noviembre de 2021 se derogó la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de 1988. En su lugar, se emitió una ley con el mismo nombre, pero con una reducción significativa al porcentaje de los ingresos corrientes netos del Estado que son transferidos a las municipalidades. Con este cambio normativo se inició un proceso de reforma a la gestión de las municipalidades desde la Asamblea Legislativa, que ha impactado sus finanzas y la manera en que desarrollan sus respectivos proyectos locales.

Las leyes y reformas legislativas emitidas durante el periodo de noviembre 2021 a noviembre 2022, que modifican el régimen municipal, y que impactan la gestión de las municipalidades, son:

1. Decreto legislativo 204, del 09/11/2021: "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).
2. Decreto legislativo 209, del 17/11/2021: "Ley de Disolución y Liquidación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal". (Publicada en el Diario Oficial No. 219 Tomo 433 del 17/11/2021).
3. Decreto legislativo 210, del 17/11/2021: "Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales". (Publicada en el Diario Oficial No. 219 Tomo 433 del 17/11/2021).
4. Decreto legislativo 215, del 23/11/2021: "Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales". (Publicada en el Diario Oficial No. 223 Tomo 433 del 23/11/2021).
5. Decreto legislativo 216, del 23/11/2021: "Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales". (Publicada en el Diario Oficial No. 223 Tomo 433 del 23/11/2021).
6. Reformas a la Ley General Tributaria Municipal: el día 04/11/2022, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa emitió dictamen favorable a cuarenta y cinco reformas a la Ley General Tributaria Municipal. Sin embargo, a la fecha (14/11/2022), no se han conocido en plenaria.

En el presente boletín se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes de cada una de las leyes y reformas del régimen municipal emitidas por la Asamblea Legislativa:

Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social

Por medio de esta ley se deroga la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (Ley del FODES) de 1988, y se crea una con el mismo nombre, con base a lo establecido en el artículo 207 ordinal 3 de la Constitución de la República. El cambio más significativo de la nueva ley respecto a la anterior es la reducción del monto de las transferencias a las municipalidades, el cual pasó del 10 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado, al 1.5 % de los mismos. La transferencia de recursos a los municipios se hará mensualmente. Además, el artículo 6 de la Ley del FODES establece que el presidente de la República emitirá el Reglamento que desarrolle el contenido de dicha ley.

Ley de Disolución y Liquidación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

La derogación de la Ley del FODES y la emisión de una nueva fue la justificación dada para iniciar la disolución del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), debido a que sus funciones y competencias estaban reguladas en la antigua ley; se otorgó un plazo máximo de ciento veinte días para ejecutar la mencionada liquidación. Los valores establecidos en el informe de liquidación del ISDEM, serán transferidos a favor del Estado y Gobierno de El Salvador, en el Ramo de Hacienda.

Entre las facultades redistribuidas está lo concerniente al funcionamiento del Centro de Formación Municipal y del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal (artículos 48 y 57 de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, respectivamente), lo cual pasa a ser competencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales

Nuevamente, la emisión de la Ley de Creación de la Dirección Nacional de Obras Municipales se justificó en la derogatoria de la Ley del FODES y sucesiva creación de una nueva. En los considerandos de la primera se establece que la emisión de una nueva Ley del FODES vuelve necesaria la creación de una organización de índole administrativa orientada a fortalecer la asistencia a los municipios en los ámbitos de inversión pública. Así, en el considerando IV se establece que esta entidad será la garante de verificar que las aportaciones del Estado orientadas al rubro de la inversión municipal sean efectivamente destinadas a proyectos en beneficio de la población.

La Dirección Nacional de Obras Municipales (DOM) se crea como una institución descentralizada que se relacionará con el Órgano Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República, con autonomía propia sobre su patrimonio y funciones. Los recursos destinados para su funcionamiento no podrán ser menores al 3 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado (artículo 21). Dicha entidad es la responsable de calificar, aprobar, contratar y ejecutar los proyectos de inversión municipal. La máxima autoridad de la DOM es su Junta Directiva, conformada por dos directores designados por el Presidente de la República, un director delegado del Ministro de Hacienda y otro por el Ministro de Desarrollo Local. Además, cuenta con un Director Ejecutivo que actúa a su vez como secretario de la Junta Directiva.

Según el artículo 22 de la ley, los destinos prioritarios de los recursos para la ejecución de obras municipales son las obras de infraestructura y servicios vinculados a estas obras, en las áreas urbanas y rural, en los proyectos dirigidos a incentivar actividades económicas, sociales, culturales, religiosas, deportivas, habitacionales, medioambientales y turísticas de los municipios.

La Ley de Creación de la DOM se constituye como una ley de carácter especial, la cual prevalece sobre cualquier ley, incluso sobre lo dispuesto en el Código Municipal. La DOM cuenta con un régimen especial en cuanto a los mecanismos para realizar sus adquisiciones y contrataciones, por lo que no le aplica la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), sino la nueva Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales.

En el capítulo III de la Ley de Creación de la DOM se desarrolla el proceso de disolución del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL). El artículo 33 señala que la DOM sucederá al FISDL en las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y obligaciones que le corresponden, incluidos los contratos o convenios de cooperación suscritos (artículo 35) y las obligaciones laborales (artículo 37). La totalidad de activos y pasivos del FISDL se trasladan a la DOM.

Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales

El considerando VI de la Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales establece, que el modelo de adquisiciones y contrataciones establecida en la LACAP se aparta de las características propias de la DOM, respecto de las competencias ejercidas, la centralización de las facultades, el volumen de las adquisiciones a realizar y la naturaleza de las obras o servicios a contratar; lo anterior con relación a los doscientos sesenta y dos municipios de El Salvador.

Así, dicha legislación establece que es necesario un régimen jurídico especial que permita atender con inmediatez las necesidades de los sectores identificados por la DOM; además, que agilice la contratación de obras, bienes y servicios municipales, por lo que se emite la Ley Simplificada de Adquisiciones para Obras Municipales. Dicha ley se aplica a todas las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes, servicios y consultorías que realice la DOM, incluso, por medio de los procedimientos establecidos por esta ley, se podrán realizar contrataciones de concesión de obra o de servicio público, artículo 109.

En el cuerpo de la mencionada ley se establecen aspectos fundamentales de las contrataciones, como las personas que pueden ser proveedores, oferentes y contratistas y sus respectivos impedimentos; los métodos de adquisición y aprobaciones para obras, servicios y consultorías, entre ellos, licitación competitiva, licitación limitada, comparación de precios, compras para funcionamiento y contratación directa. Se establece que debe existir un Plan de Adquisiciones aprobado por la Junta Directiva de la DOM.

Aprobados los procesos de adquisición, se desarrolla la normativa respecto de los procesos de suscripción de contratos y órdenes de compra, así como su modificación y prórroga, en caso que sean necesarios; los tipos de garantías exigidos en los diferentes métodos de contratación; las formas de extinción de contratos y los diferentes tipos de sanciones, tanto a contratistas o proveedores, como a personal interno de la DOM.

Ley de Dominio Eminente de Inmuebles para Obras Municipales e Institucionales

La presente ley se justifica, según los considerandos de la misma, en la imperiosa necesidad de evitar o subsanar las dificultades que se puedan presentar en la ejecución de los proyectos de la DOM, específicamente, el traspaso del dominio de los inmuebles que sean necesarios para la ejecución de proyectos de utilidad pública en beneficio de las municipalidades.

En ese sentido, la ley tiene por objeto establecer el procedimiento que la DOM debe seguir para la expropiación de inmuebles que no se hayan podido adquirir por contratación directa con propietarios o posee-

dores, previa declaración de utilidad pública y con una justa indemnización. La autoridad competente para conocer de los procesos de dominio eminente de inmuebles será el juez de primera instancia con jurisdicción en materia civil del domicilio del demandado o donde se encuentre ubicado el inmueble (artículo 2). El artículo 5 habilita al juez competente a autorizar la ejecución de los trabajos correspondientes a las obras o proyectos que se requiera ejecutar con la sola admisión de la demanda.

Dentro del procedimiento se señala una audiencia en la fase probatoria, donde se conocerá el dictamen de los peritos nombrados, los cuales deben pronunciarse sobre el monto a pagar por cada uno de los inmuebles sujetos al proceso de expropiación (artículo 6). En su sentencia, el juez debe decretar el dominio eminente sobre el inmueble para obras municipales (en favor de la DOM), determinando el valor de la indemnización, la forma y condiciones de pago (artículo 7).

Este procedimiento de expropiación admite recurso de apelación por parte del propietario o poseedor del inmueble, pero únicamente en cuanto al monto de la indemnización decretada. La DOM puede transferir el inmueble junto con el proyecto realizado a la Alcaldía o institución respectiva, quienes estarán obligados a darle el mantenimiento correspondiente.

