UNIVERSIDAD NACIONAL

PREMIO "JOSE MARIANO MENDEZ"

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

DE LA

REPUBLICA DE EL SALVADOR

TRABAJO PRESENTADO AL PRIMER CONCURSO
DE MONOGRAFÍAS CIENTÍFICAS

POR

HERMOGENES ALVARADO, (h).
(MARIO)

IMPRENTA NACIONAL
SAN SALVADOR, 14 DE SEPTIEMBRE
1918

BIBLIOTECA NACIONAL
DE EL SALVADOR

San Salvador, noviembre 25 de 1918.

Señor Secretario de la Universidad Nacional,

Doctor Salvador Rivas Vides

Presente.

La Monografía de "Mario", sobre "Organización Administrativa de la República de El Salvador", es una obra digna de todo elogio, porque condensa, admirablemente, los principios de Ciencia Administrativa que imperan en el momento científico actual, combinándolos con una exposición clara y metódica de las leyes que nos rigen en esa rama del derecho, de suyo tan variada y extensa.

"Mario" revela competencia especial en materia tan delicada y una concepción robusta en orden a la evolución ascendente que han operado las disciplinas administrativas, llamadas, mediante la recta aplicación de sus postulados, a ejercer el influjo más benéfico en la vida de las sociedades.

Esa meritoria labor llena, además, un vacío. Se hacía sentir la necesidad de una obra que contuviera expuestos, en orden y concierto, los múltiples organismos que mueven nuestra maquinaria administrativa.

El Tribunal designado por el Consejo Universitario estima, pues, que la monografía que se ha sometido a su estudio es acreedora al premio "José Mariano Méndez"; y tributa un aplauso a su autor.

Con toda consideración somos de Ud. atentos servidores,

B. SUÁREZ. M. CASTRO R.

COPIA

"NOVENA SESIÓN del Honorable Consejo Universitario, celebrada a las diez de la mañana del día veintisiete de noviembre de mil novecientos dieciocho.—Concurrieron el señor Rector doctor Jerez, los señores Consejeros doctores don J. Max. Olano, don Belarmino Suárez, don Emeterio Oscar Salazar, don Carlos Leiva, don Carlos Renson, don Francisco Gutiérrez, don Simeón Eduardo, don Hermógenes Alvarado, h., don Rafael V. Castro, don Lisandro Cevallos y el infrascrito Secretario. Aprobada el acta anterior, se dió cuenta: . . . . . .

. . . . . .

El Tribunal, compuesto por los señores doctores don Manuel Castro R., don Belarmino Suárez y don Emeterio Oscar Salazar, nombrado por el Consejo para adjudicar el Premio «José Mariano Méndez», presentó el dictamen correspondiente. En este brillante dictamen se asienta que la Monografía que lleva la firma «Mario», sobre «Organización Administrativa de la República de El Salvador», es obra digna de todo elogio, porque condensa de manera admirable los principios de Ciencia Administrativa que imperan en el momento científico actual, a lo cual se une gran claridad en la exposición, método y otros puntos muy de alabar. Termina el dictamen tributando un aplauso al talentoso autor de la Monografía. Abierto por el Señor Rector el correspondiente sobre, apareció el nombre del señor doctor don Hermógenes Alvarado, h. —Se levantó la sesión.—Víctor Jerez.—Salvador Rivas Vides, Srio."

Y para remitirla al Señor Ministro de Instrucción Pública, firmo la presente en la Secretaría de la Universidad Nacional: San Salvador, veintiuno de mayo de mil novecientos diecinueve.

S. RIVAS VIDES.

PROLOGO

Muy digna del aplauso público es la labor que la Universidad se ha impuesto, inspirándose en la patriótica preocupación de ensanchar los horizontes de la cultura nacional. Su actividad traspasa hoy los límites marcados por las leyes para la enseñanza del Derecho, la Medicina, etc., y abarcando esferas dilatadas donde se comprenden otras aspiraciones de mejoramiento, inicia conferencias públicas de extensión universitaria, crea cursos breves para ampliar o intensificar los estudios, promueve un concurso pictórico con el laudable propósito de fundar una galería artística, celebra certámenes anuales de conferencias estudiantiles, establece un archivo histórico. Hay un noble esfuerzo por atraer hacia el centro universitario las actividades más fecundas que se encaminan a la conquista del engrandecimiento de la patria, y ha nacido en el corazón de los académicos directores el anhelo de que toda manifestación de la inteligencia, toda tendencia de progreso científico, encuentre en la Universidad amable acogida y amparo decidido. Se trabaja con entusiasmo, y sin duda se verá muy pronto a este Instituto desempeñando el verdadero papel que le corresponde en el esfuerzo cultural de la sociedad.

Aparte de esta acción social de importancia indiscutible, la Universidad realiza un elevado fin político: legisladores, ministros, magistrados, diplomáticos, jueces,

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

médicos legistas, fiscales y muchos otros funcionarios salen de su seno. Es la Universidad quien da al Estado el elemento personal más importante de la administración pública; es allí donde adquieren la idoneidad necesaria los que impulsan desde las esferas gubernamentales la actividad complejísima del Estado; los hombres que de allí salen llevan en su espíritu cultivado los gérmenes de las reformas que las estructuras sociales exigen para responder adecuadamente y adaptarse a las necesidades siempre renovadas de la vida nacional.

La patria, poniendo sus ojos en la institución que le da tanto brillo y honor, debe esforzarse por su mejoramiento constante, a fin de que siempre sea el índice más exacto de la cultura y de las aspiraciones de la República. Brindémosle con todo respeto nuestros homenajes de admiración y cariño: ella guarda amorosa nuestro pasado, pues allí viven los espíritus inmortales que ofrecieron a la patria la fuerza impulsora de sus inteligencias; es la más legítima representación de nuestro presente, y es, en fin, el laboratorio donde se prepara nuestro porvenir.

Los nombres ilustres de Isidro Menéndez, Antonio José Cañas, José Mariano Méndez, Rafael Pino, que representan un pasado glorioso, contribuyen con sus prestigios a estimular las labores universitarias de los momentos actuales. Las claridades de aquellas almas grandes no se han extinguido y la Universidad las refleja, dirigiendo sus fulgores hacia los nuevos senderos por donde pasará, ansiosa de triunfo, nuestra juventud.

"Isidro Menéndez" y "Rafael Pino" se denominan las recompensas que se otorgan a los triunfadores en los concursos anuales de conferencias estudiantiles, no sólo por rendir homenaje de gratitud a la respetada memoria de aquellos eminentes académicos, sino también porque esos nombres enaltecen los premios, haciéndolos más deseados. El pasado influye en el presente y prepara el porvenir.

Y no ha querido nuestra ilustre Universidad limitar esta acción estimulante a los alumnos; también ha hecho un llamamiento a los académicos para que concurran a un certamen de monografías científicas y a otro de obras

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

de texto, honrando la recompensa del primero con el reputado nombre de José Mariano Méndez y la del segundo con el del prócer Antonio José Cañas.

Magnífica es la ocasión que se presenta para ofrecer un testimonio sincero de simpatía al centro académico salvadoreño. Los que por tantos años recibimos en él instrucción profesional, tenemos el sagrado deber de acudir a su llamamiento. Nos pide que concentremos nuestras energías en una obra útil. Pues hagámoslo en su honor. Desea que trabajemos en un campo que mucho hemos descuidado, en un campo casi virgen que pide semillas. Sigamos su consejo inspirado en el bien de la patria.

Mil factores han contribuido para que la producción nacional de obras científicas sea exígua, débil, insignificante. Estamos acostumbrados a recibirlo todo ya hecho, venido del extranjero. Pensamos que sólo allá deben trabajar y que a nosotros corresponde únicamente la fácil tarea de consumir. En lo íntimo de nuestra conciencia anida la perniciosa seguridad de que las obras nacionales no llegarán jamás a la altura de las que se producen afuera; no nos alienta ninguna esperanza que pueda mover nuestro esfuerzo hacia una labor que se impone, y así, sin ánimo para abrirnos paso, vemos que las ediciones de cualquiera obra extranjera, sea cual fuere su positivo y justo valor, tienen seguro su triunfo en nuestro medio, y leemos el libro escrito en tierras lejanas, admirando el esfuerzo de aquellos hombres laboriosos, al par que sentimos desaliento por nuestra flojedad de espíritu, nuestra ineptitud e insuficiencia.

Sin embargo, hacer un libro es obra humana, y para realizarla no es necesario recurrir a prácticas misteriosas; hay caminos que permiten lograr ese objetivo y el método es la brújula que evita todo extravío. Las naciones sud-americanas han comenzado, con afán digno de imitarse, a desplegar sin apocamientos sus potencias creadoras, dando a conocer la fecundidad de sus hombres de estudio y demostrando que en los trabajos de la inteligencia siguen la senda que conduce a las alturas. Se han sentido capacitadas para las labores del libro y el éxito que han logrado es envidiable. La "Cultura Argentina" ha editado recientemente una colección valiosísima de obras cientificas y literarias de autores

argentinos, y este hermoso ejemplo es acogido con simpatía y patriotismo por los demás países.

En El Salvador la cultura pública se extiende gracias a los esfuerzos combinados del Gobierno y de las distintas agrupaciones formadas por variados elementos sociales. A esta obra contribuye de modo notable el gremio obrero con la fundación de bibliotecas, salas de conferencias, escuelas nocturnas, etc. El artesano salvadoreño tiene conciencia del porvenir nacional y pone diligente los medios más a propósito para mejorar la condición del pueblo elevando el grado de su cultura.

Debemos tener fe en que no se perderán las energías encaminadas a mejorar el medio ambiente intelectual del país y que la obra nacional será recibida dentro de poco con aplauso.

Ahora que falta este estímulo para los autores salvadoreños, la Universidad ofrece, en cambio, distinciones honoríficas y la publicación por cuenta del Gobierno de las obras que triunfen en los concursos que para el efecto han sido establecidos.

La unanimidad de los salvadoreños agradece la nobilísima preocupación de la Universidad por impulsar las energías nacionales apartando obstáculos, abriendo amplios senderos, dilatando horizontes. Acudamos, pues, a ofrecerle el apoyo de nuestra simpatía; trabajemos con esperanza; sembremos en el terreno abonado que nos brinda y con ánimo alegre esperemos el resultado.

Movidos por el mejor propósito, presentamos a la consideración del ilustre tribunal dictaminador el trabajo titulado «*Organización Administrativa de la República de El Salvador*», tema escogido por el Honorable Consejo Universitario para el primer certamen de monografías científicas.

Mucho acierto ha tenido el Honorable Consejo al indicar para esta clase de trabajos un tema político de importancia práctica. Se propone estimular la afición al cultivo de una rama de la Ciencia Política que injustamente hemos colocado siempre en segundo término, sin comprender que este abandono lamentable es la causa de muchos yerros en la dirección de la marcha del Estado. Hemos creído hasta hoy que la acción administrativa no requiere para su manejo más que «las

luces del buen sentido natural» o una «habilidad oportunista que sólo atiende al éxito del instante presente». Una buena administración es antecedente indispensable para la marcha uniforme del complicado organismo político, y requiere, ante todo, una sólida base científica en el hombre de Estado.

Cumple la Universidad Nacional con un deber de patriotismo procurando el mejoramiento de los estudios administrativos, y los académicos estamos obligados a apoyar este buen propósito aprovechando la ocasión que nos ofrece.

Sabemos que el desarrollo del punto propuesto reclama, no sólo buena voluntad, sino también—y principalmente—considerable acopio de conocimientos y de experiencia en asuntos públicos.

Carecemos de los dos últimos requisitos, pero hemos puesto en el trabajo una gran dosis del primero.

El honorable tribunal llenará nuestra aspiración si lo reconoce así.

CAPITULO PRELIMINAR

PROPÓSITO DEL ESTUDIO.—Al dar principio a cualquier estudio, espontáneamente sale al paso del investigador una cuestión previa: señalar el propósito que se persigue, determinar el objetivo que debe servir de guía en la sistemática exposición de la materia, comprender al primer golpe de vista todo el campo que va a recorrerse y el fruto que se espera obtener mediante el esfuerzo de la investigación. Un estudio se hace por algo; es forzoso que haya un fin capaz de mover la actividad del espíritu; si se reunen ordenadamente los conocimientos relativos a un mismo objeto, es, indudablemente, con el fin de hacer posible y facilitar la reducción a términos claros y precisos de las verdades amplias, de los principios generales, de las leyes universales que deben servir de norma a quienes tomen para sí la tarea de impulsar la vida hacia la perfección.

En el estudio que vamos a emprender, el motivo o intención que nos impulse podría limitarse: ya sea a determinar lo que la Organización Administrativa de El Salvador *es en el hecho*, o a exponer *lo que es según la ley*, dilucidando si en uno y otro aspecto responde esta organización a los principios de la ciencia.

En la constitución de todo organismo administrativo se

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

observa que están entremezcladas la realidad de la vida y la ordenación de esta realidad por la ley. Lo natural sufre aquí la acción de lo artificial, y vice versa, dando por resultado un compuesto que, en su incesante transformación, lucha por lograr el equilibrio de las fuerzas espontáneas de la naturaleza con las que el hombre crea para su gobierno en la vida social.

Juzgamos, por tanto, que solamente por atender a las exigencias del análisis, podría hacerse una separación de los puntos de vista indicados, y que se impone al investigador la necesidad de abarcar los aspectos diferentes de la realidad en una síntesis amplia, que al unificar las observaciones mediante su reducción a principios de orden general, sirva de punto de partida a mejores y más extensos desarrollos.

En consecuencia, a la consideración de lo que el organismo administrativo salvadoreño es en el hecho, debe agregarse el estudio de lo que es según las leyes, investigándose, además, qué influencia se ha concedido a los principios científicos al establecer el arreglo, el orden y la dependencia de las diferentes estructuras de aquél.

El propósito del presente estudio podría ser también de carácter netamente sociológico. Apoyándonos en las enseñanzas de la Sociología, tendríamos que determinar y analizar los elementos del organismo administrativo, exponiendo cómo se combinan tales elementos para formar las diferentes estructuras (estudio anatómico), y decir cómo de las acciones y reacciones de los elementos y de las estructuras, resulta la actividad funcional del organismo administrativo (estudio fisiológico). Los estudios anatómico y fisiológico quedarían completos al considerar el organismo administrativo en su *aspecto estático*, es decir, en un momento dado de su vida, y en su *aspecto dinámico*, o sea en su transformación.

Ante las ricas y variadas fases que el tema nos ofrece, no podríamos escoger una o varias y excluir las demás, sin correr el riesgo de apartarnos de la verdadera naturaleza del objeto y extraviarnos en la investigación. Un estudio unilateral dejaría fuera de su alcance muchísimos problemas dignos de figurar por su importancia en la monografía so-

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

bre la Organización Administrativa de El Salvador. Sin embargo, nuestro empeño se ve forzado a moverse en estrechos límites, por razones numerosas. No podríamos prometer la solución de todas las cuestiones, agotando el material del estudio, pues sólo la enumeración de éstas sería tarea larga y difícil que no osaríamos emprender, teniendo por adelantado la seguridad de que más de una se nos escaparía. Por otra parte, es bien sabido que en esta clase de estudios, numerosos son los puntos que desde mucho tiempo atrás esperan solución. Se discute siempre y se investiga con ánimo, y, no obstante, a cada paso hay que dejar una interrogación, que esperará quizá indefinidamente ser sustituida por una verdad conquistada por la ciencia.

Justificada así la restricción a que nos vemos obligados en cuanto a los límites de este trabajo, procuraremos, a pesar de todo, referirnos aunque sea en pocas líneas a cada uno de los aspectos que atrás hemos mencionado, tratando los problemas más salientes que encierran. Expondremos lo que es la organización administrativa de El Salvador, según los datos de la ley y los que proporciona la observación de la realidad; estudiaremos los principales problemas que comprende la investigación anatómica y la fisiológica de nuestro organismo administrativo, dando naturalmente a la primera mayor amplitud para que el trabajo responda mejor al título de la monografía. Por fin, consideraremos la organización administrativa de nuestra República en el momento actual de su vida, es decir, que preferentemente será éste un estudio estático, y sólo señalaremos de paso alguna cuestión que pertenezca al aspecto dinámico del mismo. Los datos de la ciencia nos servirán de guía para apreciar el grado de nuestro adelanto en esta materia y para indicar los puntos de la ley que necesitan reforma. En resumen: este trabajo perseguirá un fin científico y práctico a la vez.

PLAN DE DESARROLLO.—Queda expuesto ligeramente en los párrafos anteriores el propósito del presente estudio. Ahora debemos señalar las líneas del plan en que colocaremos las materias para su más fácil conocimiento; nos toca indicar el camino que ha de conducirnos a cada uno de los puntos de estudio, desde el más inmediato al más lejano. Naturalmente, no nos detendremos a señalar los deta-

lles minuciosos de este trayecto, o las ramificaciones que dan acceso a los problemas conexos; fijaremos simplemente el rumbo principal del mismo, a fin de orientarnos a través de los numerosos problemas que comprende el tema, teniendo siempre a la vista el intento principal de este trabajo.

El título mismo de la monografía nos abre la entrada al campo de la investigación. En efecto, si vamos a tratar de la Organización Administrativa de la República de El Salvador, nos parece muy lógico comenzar el estudio por determinar, tan claramente como nos sea posíble, lo que en general son la administración y la organización administrativa. Esto nos permitirá comprender, con una ojeada general, los límites naturales del objeto. Siguiendo el procedimiento analítico—que es sin duda el que corresponde a los trabajos de este género—indicaremos cuales son los elementos de la organización Administrativa de El Salvador, haciendo un detenido estudio del territorio del Estado y de los funcionarios administrativos. Conocida la naturaleza de estos elementos, diremos cómo se combinan para formar los distintos órganos administrativos (centrales, departamentales, municipales). Para concluir, haremos la síntesis, estudiando la disposición metódica de los órganos de la administración salvadoreña y las relaciones recíprocas de los mismos.

En consecuencia, el trabajo estará dividido así:

SECCIÓN PRIMERA,

CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

SECCIÓN SEGUNDA,

ELEMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

SECCIÓN TERCERA,

ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN.

SECCIÓN CUARTA,

DISPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

SECCION PRIMERA

Conceptos de administración y organización administrativa

CAPITULO I

CONCEPTO DE SOCIEDAD.—Como en todo estudio perteneciente a la Ciencia Política el concepto de sociedad juega un papel primario, diremos en pocas líneas lo que sobre este particular ha logrado establecer la Sociología.

A partir de Comte, los sociólogos aceptan sin reservas que los fenómenos sociales permiten ser estudiados en sí mismos, aparte de toda preocupación de arte político, es decir, que pueden ser materia de una ciencia; que esta ciencia es general, esto es, abarca todos los fenómenos de orden social, no una determinada categoría, y los estudia y examina después que se han realizado, *a posteriori*. A este bien definido progreso se agrega hoy que la Sociología no sólo considera, como quería Comte, los fenómenos sociales, sino también los seres que producen tales fenómenos. Es así cómo la sociedad ha llegado a ser considerada como «una realidad concreta, un ser más o menos análogo a los individuos, más o menos diferente, pero que tiene como ellos una estructura, una vida, una evolución y leyes que le son propias».

Se aplica la palabra «sociedad» a una *unidad colectiva* que permite el mantenimiento y desarrollo de la vida de los individuos.

¿Tiene esta unidad colectiva una existencia real, o es solamente una abstracción?

Esta pregunta encierra el fondo de todas las discusiones sociológicas; la historia de la ciencia de Comte tiene en ella su principal punto de partida.

Spencer y sus continuadores afirman que la sociedad tiene una existencia concreta y que, por eso mismo, está, como todas las cosas y los seres, sujeta a la ley de la evolución universal. La estructura de la sociedad es como la de los organismos: se observa en ella una división del trabajo, un sistema de alimentación, un sistema de circulación y un sistema regulador.

Este modo objetivo de concebir la sociedad ha progresado muchísimo y a él se debe indudablemente las mejores conquistas de la ciencia sociológica. Sin embargo, autores eminentes de nuestros días estiman como un error la interpretación biológica de los fenómenos sociales y dirigen su atención principalmente hacia el aspecto psíquico de los mismos. Para ellos la sociedad no es un ser vivo, no es una creación de la naturaleza, sino un producto de la voluntad de los hombres, que tiene solo una existencia moral y jurídica. Consecuentes con este criterio, estudian de preferencia la naturaleza humana y las acciones y reacciones de los individuos unidos por su propia voluntad.

La oposición de estas dos tendencias ha ido disminuyendo sensiblemente. Los partidarios de la primera han cedido un poco; ya no dicen que la sociedad sea un organismo, según el concepto spenceriano, sino algo más elevado, un *super-organismo*. Los partidarios de la segunda han admitido, a su vez, que la sociedad no es el producto de un contrato humano, como decía Rousseau, sino de algo menos, de una especie de cuasi-contrato.

El intento de reconciliación entre las dos opuestas concepciones de la sociedad ha recibido nuevos impulsos y constituye hoy el rasgo característico de la Sociología moderna. Fouillée dice que la sociedad es un «organismo-contractual», que ha nacido y evolucionado como los organismos naturales, pero que a medida que se desarrolla, los hombres que lo integran van teniendo más

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

clara conciencia de los vínculos que mantienen su unión y se esfuerzan por conservarlos y fortalecerlos mediante organizaciones de carácter jurídico y convencional. Giddings acepta que la sociedad es un producto natural, pero que su organización y su unidad las debe principalmente a la poderosa acción de lo que él llama *«la conciencia de la especie»*, o sea «un estado de conciencia en el cual un sér, más o menos elevado en la escala de la vida, reconoce a otro sér consciente como de la misma especie que él mismo». Para René Worms, la sociedad es un todo complejo de origen natural, espontáneo, de orden estrictamente biológico, compuesto por un conjunto de seres unidos por un vínculo del cual tienen conciencia, al menos en parte. Este vínculo está formado, según el autor, *por una similitud*, más o menos estrecha de región o medio, de raza, de educación y lenguaje, por una coordinación de ocupaciones que concurren a la realización de los fines generales de la vida, por una semejanza de vida doméstica, de concepciones y prácticas morales, religiosas, estéticas y técnicas y por una unidad de régimen jurídico y político. Para que haya sociedad, dice Worms, no es preciso que los asociados tengan en todos los puntos anotados una similitud estrecha; *basta con que no se consideren como extraños.*

En las tres teorías que hemos extractado encontramos un fondo de ideas comunes, que hace suponer que muy pronto los esfuerzos de los sociólogos serán encauzados en una dirección uniforme, en beneficio de la ciencia. Los tres autores citados ven en la sociedad un producto natural y espontáneo, los tres comprenden también la necesidad de estudiar el vínculo mental que mantiene la unidad social. El primero estima de importancia suma el reconocimiento, por parte de los asociados, de los lazos que mantienen la unión; el segundo ve en la «conciencia de la especie» la explicación de los fenómenos sociales, y el tercero habla de un vínculo complejo del cual los hombres tienen, cuando menos, una semi-conciencia.

Se ha llegado en este punto trascendental de la Sociología, según nuestro concepto, a fijar el verdadero ca-

rácter de la ciencia. Ya no está supeditada ésta a la biología, ni es una parte de la psicología exclusivamente. En las dos tiene sus principales apoyos, lo cual no afecta lo más mínimo su condición de disciplina independiente.

Mientras no se realicen nuevos progresos en lo relativo a determinar la verdadera naturaleza de la sociedad, aceptamos, para los fines de este trabajo, el concepto amplio del profesor René Worms, resumido atrás en pocas palabras.

CUÁNDO LA SOCIEDAD LLEGA A SER ESTADO. — La sociedad es un resultado de fuerzas naturales que residen tanto en los hombres como en el medio donde éstos viven.

Los seres que nacen bajo el mismo cielo, en un territorio definido por mil aspectos, que se alimentan de manera uniforme aprovechando lo que espontáneamente ofrece la región, que tienen que defenderse de los mismos enemigos — tempestades, epidemias, terremotos, invasión de las aguas, etc. — que se ven forzados, en fin, a tener las mismas preocupaciones y las mismas esperanzas, llegan a comprender que entre ellos existe cierta afinidad impuesta por la naturaleza, un obligado compañerismo que despierta y aviva en los espíritus sentimientos de simpatía. La cooperación es la base natural de la unión humana, y a medida que la ayuda mutua va siendo más completa, gracias al desarrollo de la cultura, el conjunto se unifica, se fortalece, vive más intensamente; las divisiones internas van apareciendo al mismo tiempo, apoyándose unas en otras, y se llega así a una distribución de ocupaciones que favorece el aparecimiento de la solidaridad social. Pero no se llega a esta armonía sino mediante la lucha. Las familias, las clases, las agrupaciones de todo orden y los individuos, se esfuerzan, obedeciendo a los aguijones del egoísmo, por imponer el respeto a su personalidad y a sus ambiciones. Todo lucha en la sociedad; fuerzas infinitas se contraponen; pero hay un sentimiento superior que domina y sujeta las aspiraciones desmedidas, que pone freno a los empeños ilimitados y a los anhelos que se desbordan:

el sentimiento del derecho. La necesidad de la vida social es mil veces superior a las exigencias egoístas de una agrupación cualquiera o de un individuo. Es preferible la vida tranquila y cómoda que la sociedad ofrece, a las satisfacciones del triunfo de una pretensión injusta, triunfo que la reacción de los demás asociados hará siempre efímero. Llegan los hombres a comprender que el orden y la medida en sus relaciones es condición necesaria para que se cumplan los fines racionales, y esta idea que la experiencia hace nacer, se convierte en sentimiento claro y definido. El derecho nace, pues, en la sociedad; es un producto de la misma; es «forma de vida, manera o modo, según el cual ésta se desarrolla siguiendo las atracciones y estímulos excitantes de la vida misma», o el orden de la conducta, indispensable para el cumplimiento armónico, consciente y libre de los fines humanos.

La sociedad crea, en tal virtud, las condiciones de que depende su misma existencia. Hace nacer el derecho para mantener y desarrollar la vida individual y también su propia vida. La sociedad, dice Duguit, "no subsiste mas que en virtud de la solidaridad que une entre sí a los individuos que la componen". "Por tanto—continúa—se impone al hombre social una regla de conducta por la misma fuerza de las cosas; regla que puede formularse así: no hacer nada que atente contra la solidaridad social bajo cualquiera de sus formas, y hacer todo lo que sirva para realizar y para desenvolver la solidaridad social, mecánica y orgánica". (1)

Los individuos, en sus acciones y reacciones constantes, inspiradas en la preocupación de mantener y perfeccionar la coordinación social, llegan a crear organizaciones o estructuras que reciben la misión de velar por el imperio de los principios del derecho, fijando normas de conducta a los asociados. Pero no se logra este elevado fin sin que se conmueva profundamante la sociedad con el juego de sus numerosas fuerzas internas. Los elementos sociales luchan, no para exterminarse, sino para conservar el todo mediante el predominio de su influencia. Los más hábiles, los más

(1) Cita de Posada

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

poderosos, colócanse en primer término; los demás buscan su adaptación a las circunstancias creadas por la lucha, y se opera de este modo una integración que convierte la sociedad en Estado. "El Estado ha sido, pues, según Ward, el paso más importante dado por el hombre en el sentido de la dirección de las fuerzas sociales".

Ya dijimos que el derecho es el orden de la conducta; ahora podemos agregar que el Estado es el orden del derecho. La cooperación y la armonía sociales reciben en él más amplitud y más fijeza. La aparición del Estado es, en tal virtud, un triunfo del derecho.

La sociedad, al constituirse para crear el derecho y mantener su imperio, se convierte en Estado. El grupo social pasa, con este fin, por gradaciones sucesivas y logra tomar, al cabo, una forma definida que le da personalidad.

Por ser comprensivo de lo que hemos dicho, aceptamos en todo su alcance el concepto de Estado que expone don Adolfo Posada en su Tratado de Derecho Político: "una comunidad de vida, permanente, limitada o definida en el espacio y dotada de poder suficiente para establecer un orden jurídico, o sea, un equilibrio de fuerzas y de intereses según exigencias éticas". "El Estado es—dice el mismo autor—una síntesis de elementos diversos, que constituyen una sustantividad determinada, con más o menos cohesión e intensidad de vida. El análisis del Estado descubre: 1º una combinación de elementos físicos y psíquicos; 2°. una acción directora y definidora que, apoyándose en los elementos constitutivos, los unifica, determina y organiza".

CÓMO ACTÚA EL ESTADO.—Se llega a la determinación del concepto de Estado, partiendo, principalmente, de la necesidad social que su aparecimiento satisface. Queda dicho atrás que el derecho es condición necesaria de la existencia armónica de los hombres en un determinado lugar, y que esta condición se realiza con mayor amplitud cuando la sociedad llega a ser Estado. En este concepto, el Estado es un fin, una aspiración social constante, puesto que en él cabe perfección, y es, al mismo tiempo, medio para que el derecho se cumpla con la debida libertad y amplitud.

Hagamos a un lado, por de pronto, la idea del Estado

como fin o aspiración social y contemplemos el aspecto que presenta como medio para el fin jurídico.

El motivo, la razón, el por qué de la existencia del Estado y de su estructura se halla en el fin del mismo y en las necesidades de la época en que se constituye. Cada sociedad tiene, en tal virtud, *su Estado*, puesto que en cada una son naturalmente distintas las necesidades que las circunstancias imponen.

Aparte de esto que lógicamente se infiere de los principios expuestos, y atendiendo a que la existencia del Estado está supeditada a un motivo bien definido—la vida del derecho—la disposición lógica de sus elementos, el arreglo sistemático de sus partes, por completo o perfecto que sea, no es más que una cosa secundaria, un medio para que el fin del Estado pueda realizarse.

El Estado tiene, pues, una misión; no sería posible, por lo mismo, concebirlo como inactivo: *debe moverse hacia su fin*; de lo contrario, no tendría razón de existir, no habría aparecido jamás.

¿Cómo opera el Estado para lograr su objeto? ¿Cómo se mueve?

Siendo el derecho el fin del Estado, la actividad de éste queda condicionada por aquél. Pero el derecho, como hemos dicho, no es sino *"forma de vida"*, *"orden de la conducta"*; por tanto, el Estado se mueve abarcando todos los aspectos de la vida social que pueden tomar la forma jurídica, que pueden ordenarse conforme al derecho; y como estos aspectos son de una variedad riquísima, es muy lógico concebir la actividad del Estado diversificada, diferenciada, multiforme, lo cual reclama evidentemente una estructura, un arreglo coordinado de sus partes, una sistematización, una organización.

Debemos recordar que la actividad del Estado radica en todo su sér, que ninguno de sus miembros es indiferente en las manifestaciones de su vida y que todos participan, aun cuando sea en grado ínfimo, en la labor grandiosa de hacer que el derecho y la justicia presidan la vida social. Pero en la imposibilidad de que todos los miembros del Estado intervengan en la realización de su obra ya concretada en funciones definidas, las energías del todo se condensan en institu-

ciones u órganos adecuados que actúan en representación del mismo. Esta representación del Estado por cierto número de sus miembros, necesaria para hacer posible una vida intensa, se especifica en el Gobierno, el cual viene a ser el conjunto de magistraturas públicas. Hay que tener presente, sin embargo, que el aparecimiento del Gobierno no paraliza la vida del Estado; en éste radica siempre el motor de toda actividad, la fuerza impulsora de todo movimiento o acción, él es el soberano y su espíritu impera siempre concretándose en la opinión pública.

Al distribuirse la actividad del Estado para atender a las exigencias primordiales de la vida política, se concreta en un sistema de funciones, que, debiendo persistir por ser inagotables las necesidades que satisface, obliga a que en el Estado se realice una conformación especial de sus elementos humanos y materiales, que aparezca una estructura orgánica permanente, pero siempre transformable, que pueda actuar en todo momento.

Las direcciones de la actividad del Estado deben estudiarse en el orden lógico en que se manifiestan, según la finalidad inmediata que persiguen; y como el Estado debe atender: 1o., a la ordenación jurídica de su vida interna; 2o., a sus relaciones como persona autónoma, y 3o., a su propia conservación, debe encauzar su actividad hacia esas tres grandes necesidades de la vida política.

La primera dirección de la actividad de que tratamos se subdivide para atender a los tres aspectos o fases de la realización del derecho: 1a., la elaboración de la regla jurídica; 2a., la ejecución de la misma, y 3a., su aplicación concreta a los hechos. La segunda dirección de la actividad del Estado se subdivide, a su vez, para atender: 1o., a las relaciones del Estado con los individuos en su carácter de personas autónomas, no como súbditos, y con las instituciones, también autónomas, que viven dentro del mismo, y, 2o., a las relaciones con los otros Estados.

El cuadro que formulamos a continuación, de conformidad con la doctrina expuesta por don Adolfo Posada en su Tratado de Derecho Administrativo, comprende y resume todo lo dicho al respecto.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

DIRECCIONES DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

1.—*Actividad encaminada a la ordenación jurídica de su vida interna.*
- 1a. fase: elaboración de las leyes. (función legislativa).
- 2a. fase: ejecución de las leyes. (función ejecutiva).
- 3a. fase: aplicación de las leyes a los hechos concretos. (función judicial).

2.—*Actividad de relación.*
- 1o.—Relaciones con los individuos y las instituciones, en su carácter de personas autónomas.
- 2o.—Relaciones internacionales.

3.—*Actividad encaminada a la conservación y perfeccionamiento de su organismo, o sea actividad administrativa.*

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN.—En el capítulo anterior nos hemos esforzado por reunir, en el menor espacio posible, los elementos precisos e indispensables para poder formular la teoría de la administración y la referente a la organización administrativa.

El orden natural de las materias obliga a fijar en primer término lo que por administración debe entenderse, pues el concepto de organización administrativa implica la idea de una estructura de cierto carácter, singularizada o determinada por lo administrativo.

«Administrativo», dice el Diccionario de Roque Barcia, es lo «que pertenece a la administración».

En esta virtud, precisa que fijemos el alcance de la palabra «administración».

La «Enciclopedia Jurídica Española» de los señores Pedret y Torres, Oliver Rodríguez y Torres Ballesté, refiriéndose a la palabra «Administración», dice: «Tomada esta palabra en su sentido genérico, tiene varias aplicaciones, diferentes unas de otras, y aun a veces contrarias en apariencia, pero que proceden todas de la idea primitiva expresada por la voz latina de que trae su origen (de *ministrare*, *administrare*, que presenta la idea de

un servicio prestado en favor de cosas o personas). Y así vemos que significa unas veces la acción o efecto de administrar, o sea de gobernar, regir, cuidar, especialmente tratándose de bienes o de intereses individuales o sociales (con exclusión de los derechos políticos); otras, el empleo de administrador de bienes ajenos; otras, la casa u oficina donde el administrador o sus dependientes ejercen su empleo, y otras, por fin, se usa significando por antonomasia la Administración Pública».

Este sentido genérico de la palabra es necesario particularizarlo refiriéndolo al Estado, que es precisamente lo que por ahora nos interesa.

Las denominaciones de «administración del Estado» o «administración pública» se refieren, ya a la acción de administrar, ya a los agentes que tienen este encargo o sea el conjunto de funcionarios administrativos, ya al sistema de principios que sirven de base a los técnicos administrativos.

Los dos últimos significados tienen sus nombres propios bien definidos por la ciencia, de modo que es únicamente el primero el que debemos estudiar para fijarlo con claridad.

Los autores de Derecho Administrativo difieren mucho en lo que respecta a la aplicación al Estado de la idea general de administración.

En la obra más reciente que hemos tenido a la vista (1917), publicada por el señor José Gascón y Marín, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Madrid, encontramos la siguiente clasificación de los varios conceptos de Administración del Estado expuestos por los tratadistas:

«La Administración refiérese:

A.—A la gestión económica, al cuidado de la hacienda.

B.—1) A la función ejecutiva del Estado.

2) A los servicios para la ejecución de las leyes, menos los de administración de justicia.

C.—A la función administrativa de conservación del organismo del Estado.

D.—A la actividad del Gobierno o del Estado para el cumplimiento de sus fines.

HEMEROTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

E.—A la actividad del Estado y de las sociedades o corporaciones que cumplen fines de carácter público.

F.—A la acción del Poder público en sus relaciones con los derechos e intereses de los particulares».

Grande es, como se ve, la divergencia de pareceres sobre este punto esencial de la ciencia.

No es dificil, sin embargo, notar que el primer concepto limita arbitrariamente lo administrativo, al reducirlo a la simple gestión económica, sin reparar en que hay también acción administrativa en muchos otros aspectos de la vida del Estado que no son de orden estrictamente económico, como por ejemplo en la organización del ejército.

Los que sostienen el segundo concepto confunden la Administración con la función ejecutiva, dejando fuera muchos actos realmente administrativos realizados por los poderes legislativo y judicial, por ejemplo: discusión del presupuesto, concesión de pensiones, nombramiento del personal judicial. Además, no todos los actos del Estado en la función ejecutiva son administrativos; gran número de ellos tiene un carácter exclusivamente político.

Se aprecia también como limitado el concepto que refiere la administración a la función de conservación y perfeccionamiento del organismo político, por no comprender, según se afirma, la administración de los fines sociales.

Los conceptos marcados con las letras D y E en la clasificación del señor Gascón y Marín, responden a la influencia de las nuevas doctrinas sobre la *acción social* del Estado, cada día en aumento, y a la renovación científica iniciada a partir de los progresos de la Sociología. La Administración resulta ser, no una función del Estado, sino su actividad toda, con excepción de la constitucional. Se considera al Estado ya organizado, con fines que cumplir, y a la administración como la realización de los servicios públicos, es decir, toda la obra del Estado. Además, compréndese en la Administración las actividades de sociedades y corporaciones que descentralizan la acción del Poder público, por haber adquirido en la actualidad esas entidades una importancia indiscutible. Sin embargo, el alcance casi ilimitado que se reconoce por

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

esas doctrinas a la Administración, ha ocasionado la mayor confusión en las funciones distintas del Estado. La actividad de éste no sólo es administrativa, es también política. Por otra parte, se hace a un lado la idea corriente de lo administrativo, tan fecunda para la determinación del concepto científico. «La Administración, dice el señor Posada, en su sentido general, es actividad subordinada, dentro del total sistema de la vida de cada persona, a las exigencias que el cumplimiento de los fines de ésta impone para que la persona en todo caso esté en situación de cumplirlos. Así, por ejemplo, ¿entiende nadie por administrar *la familia*, cuidar de los hijos, de su educación, ejercer en fin las amplias funciones de tutela personal que la condición de hijo supone?» Más adelante añade: «¿Cómo afirmar entonces que el Estado *administra*, cuando mantiene el orden público, o bien cuando cuida y procura la difusión de la enseñanza? ¿Es posible llamar Administración del Estado la función de ingerencia de éste en la vida social para hacer efectivo el imperio de la justicia?»

El concepto contenido en el último término de la clasificación a que hemos venido refiriéndonos, es inaceptable: 1o., porque no precisa a qué clase de relaciones entre el Poder público y los particulares se refiere, pudiendo ser éstas de orden político, y 2o., porque la acción administrativa no se agota con atender a tales relaciones.

Es de importancia hacer notar que en las teorías que sumariamente hemos expuesto y apreciado hay un elemento aprovechable: *todas parten de la acción del Estado*. La divergencia entre ellas consiste, precisamente, en el alcance que atribuyen a esa acción. Mientras unas lo limitan mucho, las otras, en cambio, se colocan en el extremo opuesto, perdiendo la orientación que proporciona el concepto cocorriente de la palabra «administración».

Cuando el Estado, por medio de sus funcionarios o representantes, cobra los impuestos, maneja los caudales públicos, señala la retribución de sus servidores, vigila y da su protección a los establecimientos e instituciones; cuando crea oficinas y las dota de todo lo que necesitan—elementos personales y materiales—; cuando abre caminos, construye puentes y habilita puertos; cuando ensancha y embellece las

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

ciudades y construye edificios para el servicio público; cuando crea, organiza y mejora el ejército y la policía, *ejecuta actos de administración.* Poner en buen orden, organizar, reglamentar, metodizar, es lo mismo que administrar. Por tanto, según estos conceptos corrientes, cuando el Estado actúa o se mueve en el sentido indicado, realiza actos de administración. El Estado como administrador de sus intereses es un superintendente.

Es claro que con esto no se agota la actividad del Estado, pues sus fines abarcan esferas más dilatadas. Ya expusimos atrás las direcciones que esta actividad toma atendiendo a la total misión que tiene a su cargo el organismo político. Formular las leyes, hacerlas ejecutar, aplicarlas a los casos concretos, regir las relaciones internas y externas, son funciones que no pueden confundirse con la administración en el sentido en que ésta debe tomarse. Mantener el reinado del derecho por medio de la acción pública, es una cosa; hacer posible esta acción pública facilitando para ello los elementos indispensables, es asunto muy diferente.

«Podría decirse, escribe Posada, que la actividad administrativa del Estado tiene como objeto la conservación—en un sentido lato—de su *organismo*, o bien de sus medios—instituciones—de modo que éstos o aquél se encuentren, en todo momento, en situación de ser aplicados a los fines o necesidades del Estado, verbigracia, orden público, servicios públicos, protección social, enseñanza, etc.»

Este concepto, inspirado en la doctrina de Giner, ha sido criticado por algunos autores. Entre otras cosas, el señor Gascón y Marín, dice: «También peca de ser sólo un aspecto parcial de lo administrativo, el referirlo a la función de conservación y perfeccionamiento de los órganos mediante los que se cumplen los fines, pues si bien ésta es una función esencial, no es la única a realizar, ni la sola ejercitada, por lo que indudablemente se reputa como actividad de la Administración; por ejemplo, la denominada Administración social, estimada como ingerencia del Estado en los fines sociales»

Los intereses colectivos que no pueden ser plenamente atendidos por la acción o esfuerzo de los parti-

culares, reciben siempre el apoyo y protección del Estado, en virtud del deber que a éste corresponde de encauzar y dar vigor a todas las energías del grupo humano. Dice Schaffle: «todo aquello que para el fin de la vida del cuerpo social *exige* una voluntad y una fuerza colectivas, todo *requiere* la obra del Estado, su resolución, sus fuerzas, sus recursos». En la realización de este elevado fin aparece también la necesidad de facilitar los medios adecuados, poner orden, establecer jerarquías, todo lo cual no es sino actividad de la Administración que hace nacer una rama especial de ésta, llamada Administración político-social.

No padece, pues, con la crítica anotada, el concepto de Administración; y menos aun si se tiene presente que el organismo político abarca el grupo humano todo y las manifestaciones totales de su vida, para que se desarrollen al amparo del derecho, fin supremo del Estado.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—La Administración, según lo que queda expuesto, es una necesidad primordial en la vida del Estado. Para que éste pueda llenar su fin, necesita, ante todo, dirigir su actividad de modo inteligente a la consecución de todo aquello que exige una vida arreglada. Pero ¿cómo dirige el Estado su actividad para lograr propósito tan complejo? Corresponde esta tarea a los funcionarios administrativos, quienes debidamante ordenados en el territorio nacional y obedeciendo a un sistema adecuado de división del trabajo, se encargan de funciones determinadas, convirtiéndose de esta manera en órganos de la Administración.

Estos órganos de que hablamos aparecen en el Estado en virtud de las necesidades múltiples que una buena administración debe atender; pero estas variadas exigencias, fácilmente concebibles si se repara en el carácter complejo de la vida política, están íntimamente coordinadas, hay entre ellas indispensable enlace, son interdependientes, pues nacen de la naturaleza misma de un sér que tiene individualidad perfectamente definida.

En este concepto, precisa que los órganos a quienes se encomienda la satisfacción de tales necesidades

guarden entre sí la debida concordancia, obedezcan a un sistema que uniforme su acción, a efecto de que la marcha del todo sea equilibrada, armónica, regular.

A este orden o distribución coordinada de los órganos administrativos es a lo que se da el nombre de disposición orgánica u organización administrativa.

Siempre será fecunda la comparación entre el Estado y el organismo vivo. El uso de esta terminología, prestada a las ciencias biológicas para exponer y explicar los fenómenos de orden social y político, es un progreso cuyos resultados no desconocen ni los mismos adversarios de la doctrina organicista.

Un sér vivo es el todo armónico de un conjunto de órganos; hay en él variedad de funciones que dan por resultado una unidad: la vida. El Estado llega también a ser una individualidad, gracias a su estructura heterogénea pero coordinada.

Estudiemos más concretamente la naturaleza de los órganos administrativos, para exponer en seguida las cuestiones relativas a su disposición o arreglo en el Estado.

Los órganos administrativos pueden estar formados por una sola persona o por varias; es decir, pueden ser *unipersonales* o *corporativos*. Un Director General, un Alcalde, son ejemplos de los primeros; un Consejo de Ministros, un Ayuntamiento, lo son de los otros. Clasifícanse también los órganos administrativos en *centrales* y *locales*, según extiendan su acción a todo el territorio, por ejemplo: un Ministerio, o sólo a una determinada porción del mismo, verbigracia: un Gobernador departamental. Hay asimismo en la Administración órganos *activos*, *consultivos* y *deliberantes*, según que actúen o sólo tengan por objeto dar dictámenes o resolver mediante discusiones.

Al exponer la manera cómo el Estado acciona, dijimos que siendo imposible la intervención de todos sus miembros en el cumplimiento de las funciones públicas, las energías del todo se condensan en órganos adecuados. Estos órganos obran siempre por representación, por lo cual ésta viene a ser la base de la estructura política y, en consecuencia, de la administrativa.

La representación puede ser *necesaria* o *voluntaria*. Se llama necesaria cuando se verifica de modo espontáneo y tácito; voluntaria, cuando se realiza mediante la designación consciente de los representantes. Se diferencia tambien la representación, ya por el modo de conferirla, o sea el procedimiento para establecerla, ya por la naturaleza propia de las funciones que los representantes van a desempeñar. En este caso la representación puede tomarse en su estricto sentido, como cuando se encomienda a los diputados del pueblo, o en un significado menos riguroso, como ocurre cuando se confiere a funcionarios profesionales (técnicos).

En oposición a la conocida doctrina en virtud de la cual los funcionarios que forman los distintos órganos administrativos son mandatarios del Estado, los autores alemanes han desarrollado la doctrina llamada del «*órgano jurídico*». Inspirados en Gierke, dicen que las personas morales, o sea los Estados, no pudiendo actuar por sí, lo hacen por medio de personas que se constituyen en órganos suyos, viniendo a ser tales órganos y el Estado *una unidad* en la que desaparecen el representante y el representado, el mandante y el mandatario. Lay le regula el funcionamiento y las relaciones mutuas de los órganos, y sólo cuando éstos actúan dentro de su esfera de atribuciones, son verdaderos representantes del Estado. Por otra parte, la ley fija los deberes y derechos de los individuos o funcionarios con relación al órgano, con el cual nunca se identifican o confunden. Así, pues, los derechos y deberes de los funcionarios con respecto al Estado son cosas muy diferentes de los derechos y deberes del órgano, es decir, de su funcionamiento como *parte integrante del organismo político*. El funcionario conserva su personalidad cuando se le considera frente al órgano de que forma parte; pero la pierde cuando se le mira como parte de este órgano, identificándose entonces con la personalidad misma del Estado.

Esta doctrina seguida actualmente por tratadistas universalmente apreciados, como Jellinek, Preuss, etc., es muy sugestiva y mediante ella se comprende mejor lo concerniente a la responsabilidad de los funcionarios y la de la Administración por actos de su personal.

DIGITALIZACIÓN DE EL SALVADOR

Las necesidades a que atiende la Administración por medio de sus órganos siéntense en toda la extensión del territorio del Estado. Los servicios deben, en tal virtud, repartirse convenientemente, a fin de que la acción administrativa sea tan eficaz como lo reclama el interés de la colectividad política.

La distribución o arreglo de los órganos admininistrativos en el territorio nacional, está supeditada a las necesidades del Estado en todas y cada una de las porciones de su suelo. Este debe dividirse, por tanto, del modo más conveniente, atendiendo a tales necesidades y sin olvidar las condiciones naturales del país.

La organización administrativa obedece, según lo expuesto: 1o., a las exigencias sentidas por la colectividad política, las cuales hacen nacer los órganos adecuados para satisfacerlas, y 2o., a las condiciones propias del territorio en que va a actuar la Administración y que determinan la división de éste en cierto número de porciones.

Atendiendo al método adoptado para el desarrollo del presente estudio, nos referiremos a los problemas generales relativos al territorio en la SECCION SEGUNDA, y expondremos en ésta las cuestiones, también generales, concernientes al aparecimiento y arreglo de los órganos administrativos, según las necesidades que deben llenar en el Estado.

Partiendo de la idea de que el órgano administrativo aparece por la fuerza misma de la función, la cual no es sino una diferenciación de la actividad total del Estado, determinada por las diferentes necesidades del mismo, señalar éstas y clasificarlas es problema preliminar que facilita las cuestiones referentes a la enumeración y arreglo de los órganos en el Estado.

Es evidente que no podríamos tener la pretensión de señalar una a una las exigencias de la vida del Estado encomendadas a la Administración, cuando los autores de más notoriedad reconocen que la tarea es casi imposible, dada la indeterminación en que se manifiestan tales exigencias por lo circunstancial y variable que es el organismo político.

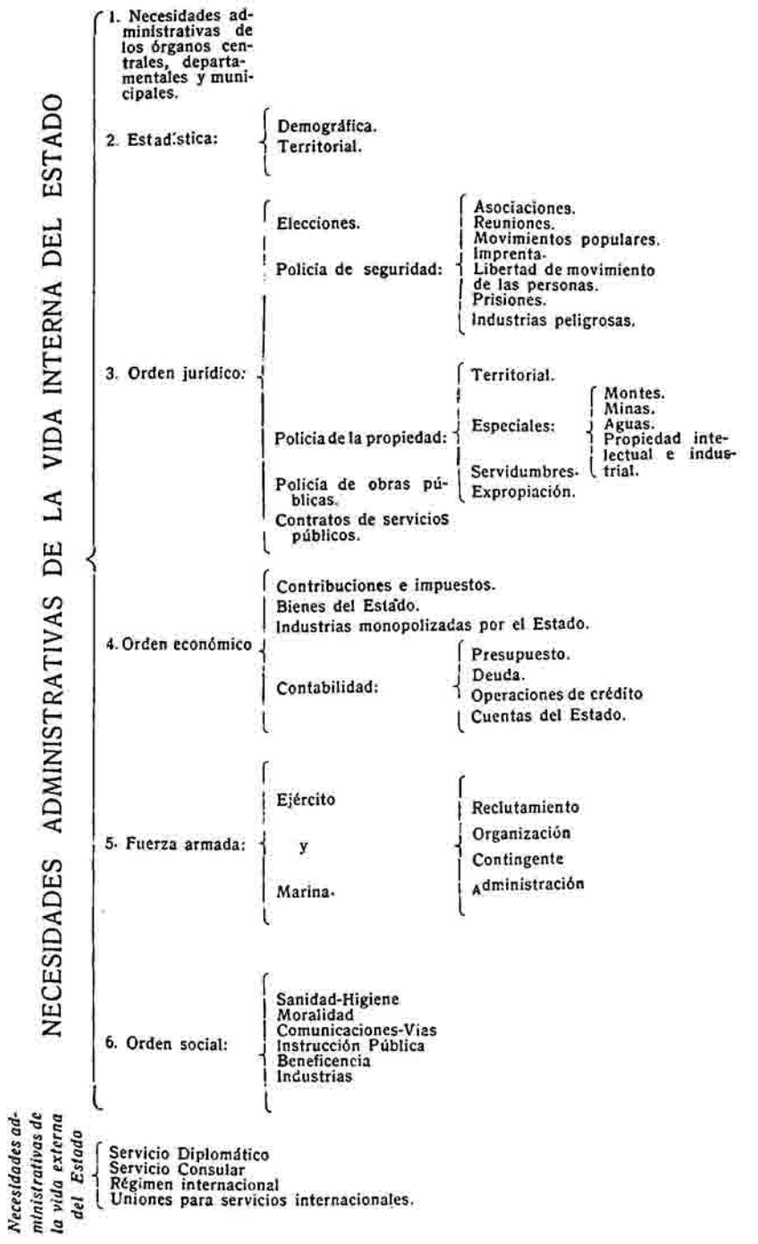
Sin embargo, señalaremos las necesidades a que principalmente atiende la Administración, basándonos en la doc-

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

trina de don Adolfo Posada, contenida en su Tratado de Derecho Administrativo y en la introducción del mismo autor a las Monografías de J. Meyer sobre «La Administración y la Organización Administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria».

En la primera obra citada, el autor enumera y clasifica, formando un cuadro sinóptico, los servicios administrativos; en la introducción a la segunda obra formula también un cuadro que abarca el contenido de la acción administrativa.

Como nuestro intento es referirnos a las necesidades de la vida del Estado que la Administración debe atender, para indicar más adelante los órganos en que la acción administrativa se concreta y la distribución o arreglo de éstos en el Estado salvadoreño, presentamos el siguiente cuadro, que no es sino una combinación de los datos contenidos en los dos del señor Posada que hemos mencionado, combinación que en nuestro concepto es necesaria para llenar en lo posible las omisiones en que fácilmente se incurre por lo complejo de la tarea.


NECESIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA VIDA INTERNA DEL ESTADO
1. Necesidades administrativas de los órganos centrales, departamentales y municipales.
2. Estadística:
Demográfica.
Territorial.
3. Orden jurídico:
Elecciones.
Policía de seguridad:
Asociaciones.
Reuniones.
Movimientos populares.
Imprenta.
Libertad de movimiento de las personas.
Prisiones.
Industrias peligrosas.
Policía de la propiedad:
Territorial.
Especiales:
Montes.
Minas.
Aguas.
Propiedad intelectual e industrial.
Servidumbres.
Expropiación.
Policía de obras públicas.
Contratos de servicios públicos.
4. Orden económico
Contribuciones e impuestos.
Bienes del Estado.
Industrias monopolizadas por el Estado.
Contabilidad:
Presupuesto.
Deuda.
Operaciones de crédito
Cuentas del Estado.
5. Fuerza armada:
Ejército y Marina.
Reclutamiento
Organización
Contingente
Administración
6. Orden social:
Sanidad-Higiene
Moralidad
Comunicaciones-Vías
Instrucción Pública
Beneficencia
Industrias
Necesidades administrativas de la vida externa del Estado
Servicio Diplomático
Servicio Consular
Régimen internacional
Uniones para servicios internacionales.

Basta dar al cuadro anterior una rápida ojeada para comprender lo extensa e importante que es en la vida del Estado la actuación administrativa. Todo lo que significa ayuda para hacer posibles los servicios públicos cabe dentro de su esfera. No podrían vivir los poderes del Estado si la Administración no colaborara proporcionándoles los elementos necesarios para su funcionamiento. No conocería el Estado su población ni su territorio; no se haría efectivo el sufragio; sería ilusoria la seguridad general, imposibles la vida económica y la defensa nacional, si no se estableciera un orden adecuado, si no se organizaran convenientemente los elementos con que cuenta la colectividad política. No se daría impulso, en fin, a las energías sociales mejorando la vida física y moral, ni serían posibles las relaciones internacionacionales, si no acudiera presurosa la Administración para llenar todas las exigencias.

Donde quiera que se realice un fin político se presenta la acción administrativa, pues su intervención es indispensable para que aquél se satisfaga. En tal caso, la Administración es una necesidad constante y es forzoso que se concrete en funciones. Las necesidades sentidas y satisfechas una vez, vuelven a presentarse, exigiendo nueva satisfacción, y en virtud de esta correspondencia continuada, la actividad del Estado se encauza y define, convirtiéndose en un sistema de funciones, las cuales, por su importancia, provocan en el ser activo un acomodamiento estructural, y llegan a radicar en órganos determinados.

¿Cuáles son los órganos del Estado que se encargan de las funciones administrativas?

Hemos dicho que la acción administrativa sigue a la acción política. Que, en tal virtud, las funciones administrativas, para que sean eficaces, radican principalmente en los órganos a quienes corresponde la acción política. Y está bien que así sea, tanto porque no es indispensable que la Administración tenga órganos propios e independientes para que pueda manifestarse útilmente, cuanto porque la unidad de organización política y administrativa favorece la prontitud en la acción y la coordinación en los servicios, condiciones necesarias para la vida intensa del Estado moderno.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Por lo dicho, entre la Administración y la constitución del Estado, hay una estrecha relación de dependencia. La Administración será lo que sea la Constitución, afectará su forma, tendrá su fuerza, vivirá como ella viva. Sin embargo, su carácter como sistema de funciones encaminadas a determinados fines, no se cambia: politica es una cosa y Administración otra diferente. En los seres organizados la función de la circulación de la sangre se manifiesta hasta en el último vaso, depende de la constitución del animal, pero no se confunde con todo el sistema orgánico que hace posible su vida.

La acción administrativa, al lado de la política, se extiende por todo el territorio del Estado; su jurisdicción abarca todo el cuerpo social y el arreglo de sus órganos obedece al sistema adoptado para la constitución de la colectividad política.

Los sistemas de organización administrativa son tres: el de centralización, el de descentralización y el de autonomía o *selfgovernment.*

Según el primero, los órganos administrativos, aunque condicionados en toda la extensión del territorio, reciben todo su impulso de los órganos centrales en los que radica el poder. Las resoluciones o decisiones parten de un centro y llegan por medio de órganos agentes a las diversas secciones del Estado. Las ventajas de este sistema son, según Hauriou, que da lugar al aparecimiento de un poder fuerte, capaz de asegurar ciertos servicios muy generales, repartiendo las cargas sobre todo el país; establece una regularidad beneficiosa y mantiene la moralidad en la Administración. Al lado de estos resultados favorables, el sistema de centralización entorpece o dificulta el desarrollo de las entidades locales, haciendo desaparecer sus iniciativas; no atiende a las condiciones naturales y propias de cada región por establecer una regularidad artificial; su procedimiento es lento y la administración resulta más costosa.

Para evitar en lo posible los inconvenientes de este sistema, aparece el de descentralización, en virtud del cual se mantiene la unidad administrativa por el poder central, pero se concede más vida a los órganos locales. La descentranzación, más que un sistema definido, es una tendencia; les fuerza centrífuga en la Administración, que ha producido ie

la misma una variedad de grados o matices. Se manifiesta la tendencia descentralizadora cuando los órganos locales no son designados por el poder central sino por las localidades mediante elección u otro sistema; cuando aumentan en tales órganos las facultades de resolución o decisión e intervienen en sus funciones los ciudadanos como tales y no en carácter de funcionarios o empleados del Gobierno central.

Cuando la descentralización llega a ser verdaderamente orgánica, es decir, al lograr las entidades locales personalidad propia, dependiendo su funcionamiento de la ley y no del impulso del poder central; al desaparecer la tutela de este poder sobre los órganos administrativos, para dar lugar sólo a un control en interés de la unidad política, el régimen de la Administración es de autonomía.

Los tres sistemas de organización administrativa que brevemente hemos expuesto, no son sino grados diferentes de jerarquía en el elemento personal del Estado. La disposición de los órganos administrativos no cambia y responderá en todo tiempo a las necesidades generales que aparecen en la totalidad del territorio nacional. Mientras las colectividades sean lo que son actualmente, su administración estará constituida por órganos centrales que mantengan la unidad de su vida, órganos regionales, provinciales o departamentales que actúen en una determinada porción del país y órganos municipales que velen por los intereses de las poblaciones.

Por lo expuesto, la Administración cuenta para organizarse, con dos elementos: uno pasivo, base física o asiento material, el territorio; y otro activo, los funcionarios. La combinación adecuada de los dos elementos, o sea la distribución y arreglo del elemento activo en el pasivo, da a la Administración de cada Estado carácter propio y definido.

Nos esforzaremos por determinar este carácter concretando el estudio a nuestra República, El Salvador.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

SECCION SEGUNDA

Elementos de la organización administrativa

CAPITULO III

EL SALVADOR CONSTITUIDO EN ESTADO. — Importa decir, aunque sea a grandes rasgos, cómo y cuándo apareció El Salvador a la vida política.

Lo que en la actualidad es nuestra República, formaba durante la Colonia dos Provincias dependientes de la Capitanía General de Guatemala: la de San Salvador y la de Sonsonate.

La Provincia de San Salvador era una de las cuatro Intendencias de la Capitanía General y comprendía cuatro Partidos: los de San Salvador, Santa Ana, San Vicente y San Miguel. Su capital, San Salvador, fué fundada en Diciembre de 1524 en la Bermuda, por don Diego de Alvarado; pero el hermano de éste, don Jorge, la trasladó al Valle de las Hamacas, con fecha 1º. de Abril de 1528, y recibió el título de Ciudad el 27 de Septiembre de 1546, según Real Cédula autorizada por el Emperador Carlos V. en la ciudad de Guadalajara.

Por muchos conceptos, la Provincia de San Salvador o Cuscatlán era una de las más importantes. Tenía, dice Juarros, cincuenta leguas de largo, por treinta de ancho, y estaba limitada al O., por la de Sonsonate; al NE., por la de Comayagua; al NO., por la de Chiquimula, y al S., por 0l mar. Era la más bien poblada del Reino; tenía 137,27e

habitantes, distribuidos en dos ciudades, cuatro villas, ciento veintiún pueblos y muchos valles y haciendas. La gobernaba un Intendente, que residía en el Partido de San Salvador, tres delegados con asiento en los Partidos de Santa Ana, San Vicente y San Miguel, y dos subdelegados, uno en Zacatecoluca y otro en Chalatenango. Al lado del Intendente había un Asesor y un Tesorero real.

La Provincia de Sonsonate contaba poco territorio. De Norte a Sur tenía trece leguas, y diez y ocho de Oriente a Poniente. Confinaba, al N., con la de Chiquimula; al E., con la de San Salvador; al O., con la de Escuintla, y al S., con el mar. Su capital era la Villa de la Santísima Trinidad de Sonsonate y tenía veintiún pueblos, entre los que sobresalían por su importancia, Acajutla, Nuestra Señora de la Asunción de Ahuachapa e Izalco. Había en la Provincia 24,684 habitantes. En la capital residía el Alcalde Mayor.

Tal era en el orden geográfico y político, a principios del Siglo XIX, lo que hoy es El Salvador.

Debe partirse del año de 1811 para historiar el esfuerzo de Centro América dirigido a la conquista de su autonomía. La proclamación de la independencia de Estados Unidos en 1776; después la Revolución francesa, y, por fin, los sucesos que en 1808 ocurrieron en España, prepararon el espíritu de los pueblos de Latino-América, haciéndoles amar la libertad. Las conmociones de algunos de ellos, sus luchas heróicas, impresionaron hondamente el alma centroamericana, y un grupo de esclarecidos e inolvidables patriotas, apoyados por una gran mayoría del pueblo salvadoreño, realizó, el 5 de Noviembre de 1811, en la ciudad de San Salvador, la primera intentona de independencia. En Diciembre del mismo año hubo una sublevación en León, y otra en Granada el año siguiente. En 1814 repitióse la intentona en San Salvador.

La semilla empesaba a germinar y la misma Madre Patria abonó el terreno, pues no de otra manera pueden estimarse las libertades otorgadas por la Constitución Española de 1812. Las Cortes de Cádiz concedieron representación a las provincias de América, y en el Código Político de España aparecen las firmas de los diputados centroamericanos. La libertad de expresión del pensamiento decreta-

da en ese Código contribuyó en mucho a que las ideas de emancipación tomaran cuerpo. Volvió el régimen absolutista en 1814; pero seis años después se restablecieron las libertades; se crearon ayuntamientos en los lugares de la provincia de Guatemala donde no los había, y funcionaron algunas diputaciones provinciales, con lo cual se abrió ancho campo a las manifestaciones de la vida pública. Con estos antecedentes, y aprovechando la difícil situación en que se encontraba el Gobierno español, se proclamó la independencia de Centro América en la ciudad de Guatemala, el 15 de Septiembre de 1821. Parece extraño que en acontecimiento tan trascendental hayan tomado participación las mismas autoridades del Gobierno peninsular; pero se explica tal intervención si se atiende a las promesas hechas a Gainza de continuar en el poder y a la idea que aquella. abrigaban de fundar en estas tierras un nuevo trono español

La noticia de la proclamación de la independencia fue recibida en San Salvador con inusitado entusiasmo; el pueblo y las autoridades prestaron el debido juramento, según lo dispuesto por el acta de proclamación firmada en esta ciudad el 21 de Septiembre.

"No obstante que la independencia de la España—dice el Padre Menéndez—había sido absoluta, la Junta Consultiva de Guatemala acordó la incorporación a Méjico en 5 de Enero de 1822, sin más condición que la observancia del plan de Iguala y tratado de Córdova. La mayor parte de la provincia del Salvador sostuvo con firmesa su pronunciamiento de independencia absoluta, y se declaró separada de Guatemala, antigua capital del Reino: (acta de la Junta Consultiva de 17 de enero de 1822). Al ocuparse militarmente la capital de San Salvador, caía Iturbide, el ejército liberal en Méjico hacía grandes progresos, y entonces se dio, por el General Filísola, el decreto de 29 de Marzo de 1823 convocando la Asamblea Nacional Constituyente. Mientras ésta se reunía, el Congreso restaurador de Méjico declaró que las provincias de Guatemala eran libres para pronunciarse en el sentido que más les conviniera: las provincias adoptaron el decreto de convocatoria, y procedieron a la elección de sus Diputados; y el 24 de Junio de 1823 se instaló solemnemente en la ciudad de Guatemala la enunciada

Asamblea Nacional Constituyente". Esta Asamblea, presidida por el Padre Delgado, emitió el 1o. de Julio el célebre decreto en virtud del cual "las provincias de Centro América eran libres e independientes de España, de Méjico y de cualquiera otra potencia, así del Antiguo como del Nuevo Mundo, y que no eran ni debían ser el patrimonio de persona ni familia alguna".

El 17 de Diciembre de 1823 se formularon las bases del Código Político de las "Provincias Unidas del Centro de América", y el 22 de noviembre del siguiente año se firmó la Constitución.

Antes de esta fecha, el 14 de Marzo de 1824, se instaló el *primer* Congreso Constituyente del Estado de El Salvador, el cual emitió nuestra Constitución Política de 12 de Junio del año expresado.

Mientras las antiguas Provincias de Centro América permanecieron unidas formando una federación de Estados, tuvieron lugar muchas guerras y revoluciones que no permitieron dar a los pueblos el impulso que necesitaban para sentar en bases firmes su nueva vida. En 1838 declaró el Congreso Centroamericano que los Estados quedaban en libertad de organizarse como quisiesen, respetando siempre la forma popular representativa en el gobierno. Aunque tal disposición no fue sancionada por el Ejecutivo, la aceptaron sucesivamente los Estados de Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Guatemala, separándose de la Federación.

El Estado de El Salvador no decretó sino hasta el 18 de Febrero de 1841 su Constitución, en virtud de la cual «El pueblo de El Salvador es soberano, libre e independiente, y le corresponde el derecho esencial y exclusivo de gobernarse a sí mismo, y de arreglar, modificar, reformar o variar su Constitución Política y administración interior, cuando convenga a su bienestar». Art. 65.

Nuestro ilustre Isidro Menéndez, en el brillante informe que redactó en 1855 al presentar al Gobierno del Estado la Recopilación de Leyes que le había sido encomendada, dice en el párrafo 7o. refiriéndose a la erección del Salvador en República: «Por fin es llegado ya

el tiempo de que resolvamos sobre nuestra suerte, si es que el artículo último de la Constitución surte algún efecto; porque se ha hecho lo posible para la reorganización nacional, y cada día se dificulta más, sin esperanza, por ahora, de hacer variar la situación que han ido creando los intereses locales. Siempre estará dispuesto El Salvador a la reorganización de todo Centro América, a costa de cualquier sacrificio; pero mientras llega este dia tan deseado, debemos proveer a nuestras urgencias y hacer cesar un estado de cosas tan ambiguo y lleno de embarazos».

Pocos años después, el 25 de enero de 1859, la Legislatura del Estado expidió el siguiente decreto:

«CONSIDERANDO:

1º Que el Estado del Salvador ha hecho todo género de esfuerzos para haber de conseguir la reorganización de la antigua República de Centro América, sin poder lograr aquel fin; y que antes bien por esa misma causa se ha visto envuelto en guerras y otras graves dificultades;

2º Que para que El Salvador entre decididamente en la vía del progreso a que lo llaman sus elementos de prosperidad y estreche sus relaciones extranjeras, es preciso definir clara y terminantemente su condición y modo de ser político; y

3º Que siendo llegado el caso previsto por la Constitución, ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1º—El Estado de El Salvador reasume en lo sucesivo su soberanía externa; y se declara

REPÚBLICA LIBRE SOBERANA E INDEPENDIENTE.

Art. 2º—Esta declaratoria no obsta en manera alguna, para que El Salvador pueda concurrir a la formación de un Pacto Confederativo, en unión de los otros Estados de la América Central, siempre que así convenga a sus intereses a juicio del Cuerpo Legislativo.

Art. 3º—El Poder Ejecutivo comunicará esta disposición de la manera que lo estime conveniente a los Gobiernos de la América Central y de las otras naciones con las cuales El Salvador haya de cultivar relaciones de amistad».

En resumen: El Salvador nace a la vida política como Estado autónomo el año de 1841 y toma el nombre de República el 25 de enero de 1859.

CAPITULO IV

EL TERRITORIO DEL ESTADO

Expuesto en el capítulo que antecede, con obligado laconismo, cómo y cuándo aparece El Salvador como entidad política, debemos referirnos en el presente a las cuestiones relativas a su base física o elemento pasivo de su organización administrativa.

El Salvador es una unidad geográfica situada entre el Océano Pacífico y las Repúblicas de Guatemala y Honduras. Está comprendida entre los paralelos de 13° 12′ y 14° 28′ de Latitud Norte, y entre los meridianos de 98° 57′ y 90° 42′ de Longitud Occidental respecto a París.

El Art. 3o. de la Constitución Política vigente, dice: «El territorio del Salvador tiene por límites: al Este, el Golfo de Fonseca; al Norte, las Repúblicas de Guatemala y Honduras; al Oeste el Río de Paz, y al Sur, el Océano Pácífico. La demarcación especial será objeto de una ley.»

La línea divisoria entre El Salvador y Guatemala se extiende desde la boca del río de Paz, en el Océano Pacífico, hasta la cumbre del Cerro del Brujo, esquinero de El Salvador Guatemala y Honduras. Presenta en su dirección muchas sinuosidades y mide en total 146,800ms., que equivalen

poco más o menos, a 35 lenguas. (Datos recogidos por la comisión científica encargada del levantamiento del último mapa oficial). La línea que divide nuestra República de la de Honduras no está determinada de manera precisa, pero se trabaja actualmente por establecerla mediante un tratado.

El área del territorio sobre el que El Salvador ejerce su soberanía es de 34,126 kilómetros cuadrados, equivalentes a 76,250 caballerías. «La extensión de El Salvador, dice el Dr. Santiago I. Barberena (1), equivale a 1/16 (más exactamente, 2/33) de la superficie total de Centro América; a 1/5 de la de Guatemala; 2/9 de la de Honduras; 1/4 de la de Nicaragua, y a 1/2 de la de Costa Rica. Es decir, si suponemos dividido el territorio de Centro América en 33 partes iguales, de esas porciones corresponden 2 al Salvador; 10 a Guatemala; 9 a Honduras; 8 a Nicaragua, y 4 a Costa Rica».

Nuestra República tiene 2,669 kilómetros cuadrados más que Bélgica y 1,127 más que Holanda.

La población probable distribuida en el territorio, formando nùcleos urbanos y rurales, es, según el Anuario Estadístico de 1917, de 1,287,722 habitantes, estando con respecto al territorio en una proporción de 37 por kilómetro cuadrado.

DIVISIÓN TERRITORIAL.—Entre las cuestiones relativas al territorio del Estado, la más importante es, sin duda alguna, la referente a su división interior. Es un problema propio y exclusivo de cada organismo político el señalamiento de las diversas porciones territoriales en que va a repartirse la acción administrativa, pues forzosamente deben tenerse muy en cuenta las circunstancias geográficas del pais, las entidades territoriales que espontáneamente se forman, obedeciendo a necesidades de orden sociológico, y las exigencias de los servicios públicos. Estas tres circunstancias hacen de la división territorial un problema complejo, y se explican las modificaciones que su solución sufre en el transcurso del tiempo, por el predominio que a veces ejerce una de dichas circunstancias sobre las otras.

El modo de ser de un país, su configuración geográfica, imponen una división en porciones determinadas que nunca podrán ser uniformes. Una cadena de montañas, un gran

(1) Descripción Geográfica y Estadística de la República de El Salvador.

DIGITALIZACIÓN DE EL SALVADOR

río, la dificultad de construir o conservar las comunicaciones, en una palabra, las froteras llamadas naturales, obligan a reconocer como secciones del país ciertas localidades de desigual extensión

No es menor el influjo que en la división territorial ejercen las circunstancias en que aparece el vínculo social. Ciertas entidades territoriales se forman por la fuerza misma de antecedentes de índole varia. Por ejemplo: el origen común de los habitantes, sus tradiciones propias, sus ideas religiosas y políticas que imprimen en ellos caracteres diferenciales, dan nacimiento a lazos potentes, que no pueden desconocerse sin mutilar las unidades sociales que son las que forman la unidad total llamada Estado.

Por otra parte, las condiciones en que los servicios administrativos han de manifestarse a fin de mantener la necesaria armonía, condición precisa para que debidamente respondan a las miras de su aparecimiento, originan una adaptación especial del territorio del Estado, que se traduce en divisiones del mismo, adecuadas a una acción administrativa siempre potente y eficaz.

Ante condiciones de índole semejante, se reconoce por todos los tratadistas la dificultad de formular reglas a las que deba acomodarse en la práctica la división del territorio. Sin embargo, se aceptan en lo general los siguientes principios: 1º, «los términos de la división deben ser iguales, pero no con igualdad matemática, sino prudencial exactitud, atendiendo a la superficie, a la población, a la riqueza»; 2º, «los términos deben ser medianos para evitar que la administración sea costosa, torpe y lenta, o que resulte lejos de los administrados»; 3º, «los límites deben favorecer la unidad administrativa, atendiendo más al presente o a lo futuro que a lo pasado», y 4º, «las capitales deben fijarse en los centros de actividad social». (1)

En El Salvador, el problema de la división del territorio no ha tenido una solución basada en principios científicos. Ningún criterio se ha seguido que unifique en esta materia la acción del Estado sobre su suelo en la tarea de adaptarlo a sus exigencias. El ilustre Padre Menéndez escribía en 1855: «En cuanto a la división del Estado, sólo en lo electoral se

(1) Gascón y Marín, Tratado Elemental de Derecho Administrativo. 1917.

ha partido de una base fija, cual es la de la población. En lo demás se ha obrado como lo han sugerido las circunstancias. Ya se forma un departamento o distrito, ya se suprime, ya se le agrega un pueblo, ya se le segrega; y es tanto el desorden en esto que prácticamente hay pueblos que no se sabe a qué partido tocan».

Estas sabias palabras pueden aplicarse aún a nuestro modo actual de ver las cosas. Más todavía, por lo que respecta al régimen electoral, hemos dado pasos atrás, y la ley ha consignado y mantiene invariable la esperanza, *sólo la esperanza*, de que la base del sistema electoral sea la población; los censos exactos que aguarda, jamás se hacen, ni se piensa en ellos, y sale de la dificultad diciendo que, por ahora (indefinidamente, diríamos nosotros), servirá de norma la división administrativa de la República en departamentos, distritos y cantones.

Pero, si en lo que toca a la división territorial no se ha seguido un criterio fijo de carácter científico, las circunstancias históricas por que ha atravesado la República, han venido a sustituirlo, determinando la aparición de los departamentos que actualmente existen.

No tendría importancia para el objeto de este trabajo seguir cronológicamente todas las variaciones que ha sufrido la división territorial-administrativa de El Salvador. Sería tarea interminable y fastidiosa citar la serie casi indefinida de decretos emitidos con el objeto de ampliar o estrechar las demarcaciones departamentales, y nada podríamos inducir, en beneficio de la ciencia administrativa, de tantas disposiciones, en su mayor parte infundadas y antojadizas.

No obstante, juzgamos de gran utilidad para los fines de esta monografía, exponer cómo ha llegado El Salvador a formar los catorce departamentos en que actualmente se encuentra dividido, dejando a un lado los decretos alusivos a las demarcaciones que no se han conservado hasta nuestros días.

Para el objeto indicado, tomaremos como punto de partida el año de 1841, en que El Salvador se constituyó como entidad política autónoma.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

La Constitución Política de ese año, en la primera parte del Art. 1º, dice: "El Salvador se compone de las antiguas Provincias de San Salvador, Sonsonate, San Vicente y San Miguel".

De estos cuatro primitivos departamentos fueron formándose posteriormente los otros, ya por motivos de orden político, ya por razones geográficas, por solicitud de los habitantes, por mejorar el servicio administrativo, etc.

No seguiremos el orden cronológico al citar los decretos en virtud de los cuales se erigieron los departamentos de la República, pues no se apreciaría con claridad cómo de las cuatro secciones primitivas surgieron aquéllos. Preferimos, para lograr este objeto, tomar como base la división del territorio en tres zonas: Occidente, Centro y Oriente y referir a ellas las disposiciones del Gobierno sobre el particular.

El año de 1841, la Zona Occidental estaba formada solamente por el departamento de Sonsonate; la Central, por los de San Salvador y San Vicente, y la Oriental, por San Miguel.

Zona Occidental

Veamos cómo se dividió la Zona Occidental en tres departamentos.

El 8 de febrero de 1855, la Cámara de Senadores del Estado, tomando en consideración razones de orden geográfico, dividió en dos el departamento de Sonsonate y nació así el departamento de Santa Ana.

He aquí el decreto relativo a esta división: (1)

"El Presidente del Estado del Salvador.—Por cuanto la Asamblea jeneral ha decretado lo que sigue:

La Cámara de Senadores del Estado del Salvador.

(1) Creemos necesario advertir que, al hacer la transcripción de éste y los demás decretos que se verán, respetaremos la ortografía empleada.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

Que el Departamento de Sonsonate tiene una área de seiscientas leguas cuadradas sobre poco más o menos, con una población de más de ochenta mil habitantes: que por estas razones y la de estar dividido de Oriente a Occidente por una elevada cordillera de caminos intransitables en el invierno, los Gobernadores no pueden visitar las poblaciones con la frecuencia que el interés público exige; y finalmente que las poblaciones que están al Sur de la cordillera desean formar un Departamento separado de las que están al Norte de ella, ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1º —El departamento de Sonsonate se dividirá en dos, formándose uno con las poblaciones siguientes: Santa Ana, Chalchuapa, Atiquizaya, Ahuachapán, Ataco, Tacuba, Coatepeque, Texistepeque, Metapán, San Lorenzo y Masahuat. Este Departamento se denominará: *Departamento de Santa Ana*, y su cabecera será la Ciudad de este nombre.

Art. 2º —El otro Departamento se formará con las siguientes poblaciones: Sonsonate, Nahuizalco, Salcoatitán, Juayúa, Apaneca, Santa Catarina Masahuat, Santo Domingo, San Pedro, Guaymango, Jujutla, Acajutla, Misata, Izalco, Caluco, Cuisnagua, Zapotán, Cacaluta, Guaimoco, Nahulingo, Sonsacate y San Antonio. Este Departamento se denominará: *Departamento de Sonsonate*, y será su cabecera la Ciudad de este nombre.

Art. 3º —El sueldo de que gozarán los Gobernadores de los Departamentos dichos será el de sesenta pesos y veinticinco los Secretarios.

Art. 4º —El Gobierno nombrará los Gobernadores propietarios y suplentes luego que se publique este decreto, y ordenará la división del Archivo, quedando en cada cabecera la parte que le corresponda.

Art. 5º —La división hecha en este decreto en nada altera el orden electoral y judicial establecido.

Dado en la Cámara de Senadores en Cojutepeque a ocho de Febrero de 1,855.—Eujenio Aguilar, S. P.—Juan José Bonilla, S. Srio.—M. J. Fajardo, S. Srio.

Cámara de Diputados: Cojutepeque, Febrero 19 de 1,855.—Al Poder Ejecutivo.—Pedro Rómulo Negrete, D. P.—Agustín Chica, D. Srio.—Máximo Araujo, D. Srio.

Casa de Gobierno: Cojutepeque, Febrero 22 de 1855.—Por tanto: EJECÚTESE.

José María San Martín.

El Ministro de Relaciones y Gobernación,

Enrique Hoyos.»

Como se ve, el departamento actual de Ahuachapán quedaba comprendido en el territorio de los de Sonsonate y Santa Ana, y no fue sino hasta el 12 de Febrero de 1869 que, para hacer más eficaz la acción administrativa, se le reconoció vida propia.

El decreto relativo a la creación de este departamento, dice así:

"El Presidente de la República del Salvador, a sus habitantes, sabed: que la Asamblea jeneral ha decretado lo que sigue:

La Cámara de Diputados de la República del Salvador,

CONSIDERANDO:

Que los Distritos de Ahuachapán y Atiquizaya tienen el suficiente número de habitantes para que formen un Departamento;

Que su separación del de Santa Ana refluye en beneficio de la más eficaz administración, puesto que se multiplica la acción de la autoridad gubernativa; y que por otra parte cuentan con los elementos necesarios a su creación y sostenimiento,

DECRETA:

Art. 1o.—Erígense en Departamento los Distritos de Ahuachapán y Atiquizaya demarcados por la ley electo-

ral, y se denominarán *Departamento de Ahuachapán*, quedando, por consiguiente, segregado del Departamento de Santa Ana.

Art. 2o.—Se faculta al Supremo Gobierno para que designe los pueblos de que debe constar dicho Departamento, y en consecuencia lo proveerá de Gobernador y de todo lo necesario a efectuar su establecimiento.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en San Salvador, a 9 de Febrero de 1869.—Al Senado.—Ireneo Chacón, Diputado Presidente. — Manuel Ayala, Diputado Secretario. — Dionisio Arauz, Diputado Prosecretario.

Salón de sesiones de la Cámara de Senadores: San Salvador, Febrero 12 de 1869.—Al Poder Ejecutivo.—Román Montoya, Senador Presidente.—Mariano Fernández, Senador Secretario.—V. Rodríguez, Senador Secretario.

Casa de Gobierno: San Salvador, Febrero 13 de 1869.—Por tanto: EJECÚTESE,

Francisco Dueñas.

El Ministro del Interior,

Juan J. Bonilla.»

Zona Central

El territorio central de la República comprendía antiguamente el departamento de San Salvador, que por decreto de 22 de Mayo de 1835 se llamó de Cuscatlán, y, además, el de San Vicente.

La primera porción territorial que se separó de estos dos departamentos fue la que actualmente lleva el nombre de *La Paz*, la cual sufrió muchas alteraciones

a partir de la Independencia. En su mayor parte pertenecía al departamento de San Vicente. Por decreto de la Asamblea de 9 de Marzo de 1836, uno de sus distritos, el de Zacatecoluca, fue cedido a la Federación para que formara parte del Distrito Federal. Dos años después, en Junio de 1838, fue reincorporado el distrito de Zacatecoluca al Estado salvadoreño y formó con el de Olocuilta el departamento de La Paz. Fue anexado y separado varias veces de San Vicente, hasta que se constituyó como existe por decreto de 21 de Febrero de 1852, que dice:

"La Cámara de Diputados del Estado del Salvador: con presencia de las esposiciones de las Municipalidades de los distritos de Zacatecoluca y Olocuilta, pidiendo el restablecimiento del departamento de La Paz, suprimido por ley de 15 de Marzo de 1847; y

Considerando: que dichos distritos tienen la base suficiente de población para erijirlos en departamento, y que este es un medio para que las providencias gubernativas sean desarrolladas con más brevedad; ha venido en decretar y decreta:

Art. 1o.—Se restablece el departamento de La Paz, y se compondrá de los pueblos que comprenden los distritos de Zacatecoluca y Olocuilta.

Art. 2o.—El sueldo, designado por la ley al Gobernador y Secretario del departamento de La Paz, se pagará por la oficina de hacienda que el Gobierno tenga a bien destinar.

Art. 3o.—Quedan derogadas las disposiciones que se opongan a la presente."

Considerándose que los distritos de Chalatenango y Tejutla, por estar separados del resto del departamento de San Salvador o Cuscatlán, del que formaban parte, por una frontera natural, el río Lempa, circunstancia que dificultaba la acción pronta y eficaz de la Administración, se decretó el 14 de Febrero de 1855 formar con ellos un departamento distinto. Para dictar esta disposición se tuvo, pues, en cuenta, una razón de carácter geográfico.

El decreto legislativo referente a la creación de este departamento fue redactado así:

"El Presidente del Estado del Salvador,—Por cuanto la Asamblea jeneral ha decretado lo que sigue:

La Cámara de Senadores del Estado del Salvador,

CONSIDERANDO:

Que la estensión del Departamento de Cuscatlán, la figura del territorio, la circunstancia de estar dividido por un río caudaloso y la numerosa población, presentan palpables inconvenientes al espedito ejercicio de la acción gubernativa, que marcha en aquellos pueblos con perjudicial lentitud para su engrandecimiento y mejora; que los distritos de Chalatenango y Tejutla, separados del resto del Estado por el Lempa, reciben por lo regular muy tarde la influencia benéfica de la administración; y que dichos dos Distritos por su riqueza territorial, por el número de pueblos que contienen, habiendo en ellos más de treinta mil pobladores, tienen las condiciones que la ley requiere para componer un nuevo Departamento, ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1o.—Los distritos de Chalatenango y Tejutla formarán unidos un nuevo Departamento, separados del de Cuscatlán, que se denominará *Departamento de Chalatenango*, siendo cabecera de él, la Villa de este nombre.

Art. 2o.—El Gobernador de dicho Departamento y su Secretario, gozarán del sueldo que les designe el presupuesto del presente año.

Dado en la Cámara de Senadores: en Cojutepeque, a 14 de Febrero de 1855.—Eujenio Aguilar, S. P.—Juan J. Bonilla, S. Srio.—M. J. Fajardo, S. Srio.

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados: Cojutepeque, Febrero 21 de 1855.—Al Poder Ejecutivo.—Pedro Rómulo Negrete, D. P.--Agustín Chica, D. Srio. Mácsimo Araujo, D. Srio.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Casa de Gobierno: Cojutepeque, 22 de Febrero de 1855.—Por tanto: EJECÚTESE.

José María San Martín.

El Ministro de Relaciones y Gobernación,
Enrique Hoyos."

El departamento de San Salvador o Cuscatlán, por su considerable extensión y por el número de sus habitantes, no recibía como era debido la acción provechosa de la Administración. Por este motivo fue dividido en dos, por decreto de 28 de Enero de 1865, apareciendo así el departamento de La Libertad.

El decreto citado, dice a la letra:

"El Presidente de la República del Salvador a sus habitantes, Sabed: que la Asamblea general ha decretado lo siguiente:

La Cámara de Senadores de la República del Salvador,

CONSIDERANDO:

1o.—Que el departamento de San Salvador, por contener un considerable número de pueblos y habitantes, no se encuentra en las mejores condiciones para su administración.

2o.—Que el hecho de residir en él las Supremas Autoridades de la República, inhabilita a la autoridad departamental, para atender como corresponde a todos los ramos del servicio pùblico, por las muchas funciones accesorias que aquella circunstancia le acarrea.

3o.—Que hay en el mismo Departamento poblaciones de reciente creación, que exigen imperiosamente para su mejora y progreso la atención inmediata de la autoridad departamental.

4o.—Y finalmente, que la división de algunos Departamentos, verificada en épocas anteriores, ha producido resultados notoriamente ventajosos; en uso de las facultades que al Cuerpo Legislativo confiere el inciso 2o. del artículo 28 de la Constitución, ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1o.—El departamento de San Salvador queda en adelante dividido en dos, separados por una línea que, partiendo de la rada de La Libertad, pase por los pueblos de Huizúcar, Cuscatlán y Quezaltepeque, de aquí al río Sucio, y termine en la embocadura de éste en el río Lempa.

Art. 2o.—Todos los pueblos que quedan al Oriente de esta línea formarán el Departamento de San Salvador; y los que quedan al Occidente, inclusos aquellos por donde pasa, con sus respectivas jurisdicciones, formarán otro, denominado *Departamento de La Libertad.*

Art. 3o.—El Departamento de San Salvador en lo económico y gubernativo se compondrá de tres distritos: 1o. el del centro con las poblaciones de San Jacinto, Ilopango, Soyapango, San Sebastián, Aculhuaca, Paleca, Cuscatancingo, Mejicanos, Ayutustepeque y la Ciudad de San Salvador, cabecera del Distrito y del Departamento: 2o. el del Norte con Apopa por cabecera y los pueblos de San Martín, Tonacatepeque y Nejapa; y 3o. el del Sur, que tendrá por cabecera a Santo Tomás y comprenderá los pueblos de San Marcos, Panchimalco y Santiago Texacuangos.

Art. 4o.—El Departamento de La Libertad se compondrá de dos Distristos: uno al Norte con las poblaciones de Quezaltepeque, Tacachico y Opico su cabecera; y otro al Sur que comprende las poblaciones del puerto de La Libertad, Huizúcar, Antiguo y Nuevo Cuscatlán, Zaragoza, Tepecoyo, Jayaque, Teotepeque, Jicalapa, Chiltiupán, Tamanique, Comasagua, Talnique y la Nueva San Salvador, cabecera del Distrito y del Departamento.

Art. 5o.—El Gobierno procederá a crear las oficinas correspendientes al Departamento de La Libertad, nombrando los empleados respectivos en los términos fijados por la ley.

Dado en San Salvador, en el salón de sesiones del Senado, a 28 de Enero de 1,865.—Manuel Gallardo, Senador Presidente.—Mariano Fernández, Senador Secretario.—Victoriano Rodríguez, Senador Secretario.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Cámara de Diputados: San Salvador, febrero 3 de 1,865.—Al Poder Ejecutivo.—Horacio Parker, Diputado Presidente.— José López, Diputado Secretario,— Lucio Ulloa, Diputado Prosecretario.

Casa de Gobierno: San Salvador, febrero 3 de 1,865. Por tanto: .EJECÚTESE.

Francisco Dueñas.

El Ministro de lo Interior,

Juan J. Bonilla».

El Distrito de Sensuntepeque pertenecía antiguamente al departamento de San Vicente, pero se creyó mejor, para su progreso y desarrollo, separarlo, a fin de que con el de Ilobasco formara un departamento distinto que se denominó *De Cabañas*. El decreto respectivo se emitió con fecha 10 de febrero de 1873, y dice así:

«El Presidente de la República del Salvador a sus habitantes, sabed: que el Congreso Nacional Constituyente ha decretado lo que sigue:

El Congreso Nacional Constituyente de la República del Salvador,

CONSIDERANDO:

Que para la mejor administración de los Distritos de Ilobasco i Sensuntepeque, es conveniente formar de los dos Distritos un Departamento, hacer de los pueblos de San Sebastián, Santo Domingo, San Lorenzo, San Esteban i Santa Clara, un nuevo Distrito, que agregado al de San Vicente, forme el Departamento de este nombre,

DECRETA:

Art. 1o.—Los Distritos de Ilobasco i Sensuntepeque formarán un Departamento que se denominará «*De Cabañas*», teniendo por capital la Ciudad de Sensuntepeque.

Art. 2o.—El Distrito de Sensuntepeque lo formarán los pueblos que ha tenido anteriormente, i el de Ilobasco,

los pueblos de Jutiapa, Tejutepeque i Cinquera, teniendo por cabecera la ciudad de Ilobasco.

Art. 3o.—Los pueblos de San Sebastián, Santo Domingo, San Lorenzo, San Esteban i Santa Clara, formarán el Distrito que concurre a formar el Departamento de San Vicente, i tendrá por cabecera San Sebastián.

Al Poder Ejecutivo.

Dado en el Palacio Nacional de San Salvador, a los diez días del mes de febrero de mil ochocientos setenta i tres.

José Larreinaga, Presidente.—Antonio G. Valdés, Pro-Secretario.—Darío González, Pro-Secretario.

Palacio Nacional: San Salvador, febrero 22 de 1,873.

Por tanto: ejecútese.

S. González.

El Secretario de Estado en el Despacho de Gobernación;

Fabio Castillo».

Por el decreto anterior, el antiguo departamento de San Vicente quedó constituido por dos distritos: el de San Vicente y el de San Sebastián.

El primitivo departamento de Cuscatlán estaba formado por los que hoy se llaman Cuscatlán, Chalatenango, San Salvador y parte de Cabañas; pero se dividió, como hemos visto en los decretos atrás copiados, y quedó reducido a los distritos de Cojutepeque y Suchitoto, como actualmente se le conoce.

Así aparecieron los siete departamentos de la Zona Central.

Zona Oriental

La Zona Oriental de la República se extiende desde el río Lempa hasta el Goascorán en la frontera hondureña. Antes de 1,865 formaba un solo departamento, el de San

Miguel. Razones de orden público indujeron al Gobierno a dividirlo, haciendo aparecer los que hoy conocemos con los nombres de Usulután y La Unión, y, posteriormente, como veremos, el de Morazán.

El decreto relativo a los dos primeros fue fechado el 22 de Junio de 1,865, y se redactó así:

«El Presidente de la República del Salvador,

CONSIDERANDO:

Que los pueblos del Departamento de San Miguel acaban de sufrir un trastorno, que ha causado graves males a la República, y que es necesario prevenir su repetición en lo sucesivo, por medio de medidas adecuadas que los preserve de la anarquía:

Que los demás Departamentos de la República constan de dos Distritos solamente, mientras que el de San Miguel se compone de seis, y que es de pùblica utilidad uniformar en lo posible la división territorial:

Que la grande extensión de dicho Departamento y el número considerable de los pueblos que contiene son un obstáculo para que sea vigilado, como conviene en las actuales circunstancias, y para que alcance a todos inmediatamente la acción benéfica de la autoridad, de lo cual resulta el atraso moral y material de los mismos pueblos;

Y considerando por último: que el Ejecutivo está facultado por la Constitución para dictar aquellas medidas que conduzcan al mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública y todas las que tengan por objeto la mejor administracción de los pueblos; ha tenido a bien decretar y

DECRETA:

Art. 1o. El Departamento de San Miguel se dividirá en tres. El primero lo formarán los Distritos de San Miguel y Gotera: se denominará *Departamento de San Miguel*, y la ciudad de este nombre será la capital. El segundo se compondrá de los Distritos de La Unión y El Sauce: se denominará *Departamento de La Unión*, y será su capital la ciudad de San Carlos. El tercero constará de los

Distritos de Usulután y Chinameca: se denominará *Departamento de Usulután*, y la ciudad de este nombre será su capital.

Art. 2o. Cada cabecera de Departamento lo será también del círculo senatorial respectivo, el cual eligirá en su caso el Senador propietario y el suplente que le corresponde, y cada Distrito eligirá su Diputado propietario y el suplente.

Art. 3o. Los Jueces de 1a. Instancia de los círculos senatoriales de Usulután y Gotera que hoy residen en San Miguel se trasladarán a la capital de los Departamentos respectivos, debiendo entenderse que el Juez que al presente sirve a los distritos de San Miguel y La Unión lo será del Departamento de San Miguel, y el que sirve a los del Sauce y Gotera lo será del Departamento de La Unión.

Art. 4o.—El presente decreto se someterá a la aprobación del Poder Legislativo en su próxima reunión.

Dado en San Salvador, a 22 de junio de 1,865.

Francisco Dueñas.

El Ministro del Interior,

Juan J. Bonilla».

Finalmente, el 14 de julio de 1875, se erigió el departamento de Gotera, hoy Morazán, y se agregó a San Miguel el distrito de Chinameca para evitar sus continuas disenciones con Usulután.

La disposición gubernativa, dice:

«Santiago González,

Mariscal de Campo y Presidente Constitucional de la Repùblica del Salvador,

CONSIDERANDO:

Que la acción gubernativa no ejerce en el Departamento de San Miguel toda su influencia benéfica, ni promueve todos los progresos que serían de desearse, por la

grande extensión de dicho Departamento y la lejanía de muchos de los pueblos que lo componen: que además, atendidas las presentes circunstancias, es conveniente dividir el mencionado Departamento, creando así nuevos centros de autoridad: que el medio de poner término a las continuas disenciones entre Chinameca y Usulután, es segregar de este último Departamento el Distrito de Chinameca y agregarlo a San Miguel, quedando de este modo equilibrados en el número de distritos los cuatro Departamentos de Oriente: y que por lo general esta división expedita más la marcha de la administración pública,

DECRETA:

Artículo 1°.—Créase un nuevo Departamento con el nombre de *Departamento de Gotera*, compuesto de los distritos de Gotera y Osicala, que hasta la fecha han pertenecido a San Miguel, siendo Osicala la cabecera del Departamento, y por ahora Gotera para mientras la primera población prepara los edificios necesarios al servicio público.

Art. 2°.—El Departamento de San Miguel se compondrá en lo sucesivo de los distritos y pueblos siguientes: Distrito de San Miguel: San Miguel, Comacarán, Uluazapa, Quelepa, Moncagua, Chapeltique y Cacahuatique. Distrito de Chinameca: Chinameca, Lolotique, Nueva Guadalupe, Sesori, San Luis de la Reina, San Juan Lempa, Belén, San Antonio y Carolina.

Art. 3°.—Se agrega al Distrito de Usulután el pueblo de Jucuarán que ha pertenecido a San Miguel, y al de Jucuapa el pueblo de San Buenaventura que ha hecho parte de Chinameca.

Art. 4°.—En consecuencia se nombrarán por el Gobierno las autoridades respectivas en el Departamento nuevamente creado.

Art. 5°.—Con este Decreto se dará cuenta a la Legislatura en su próxima reunión.

Dado en San Miguel, a los catorce días del mes de julio de mil ochocientos setenticinco.

S. GONZÁLEZ.

El Secretario de Estado en el Departamento de Instrucción Pública, por ausencia del de Gobernación,

D. GONZALEZ.»

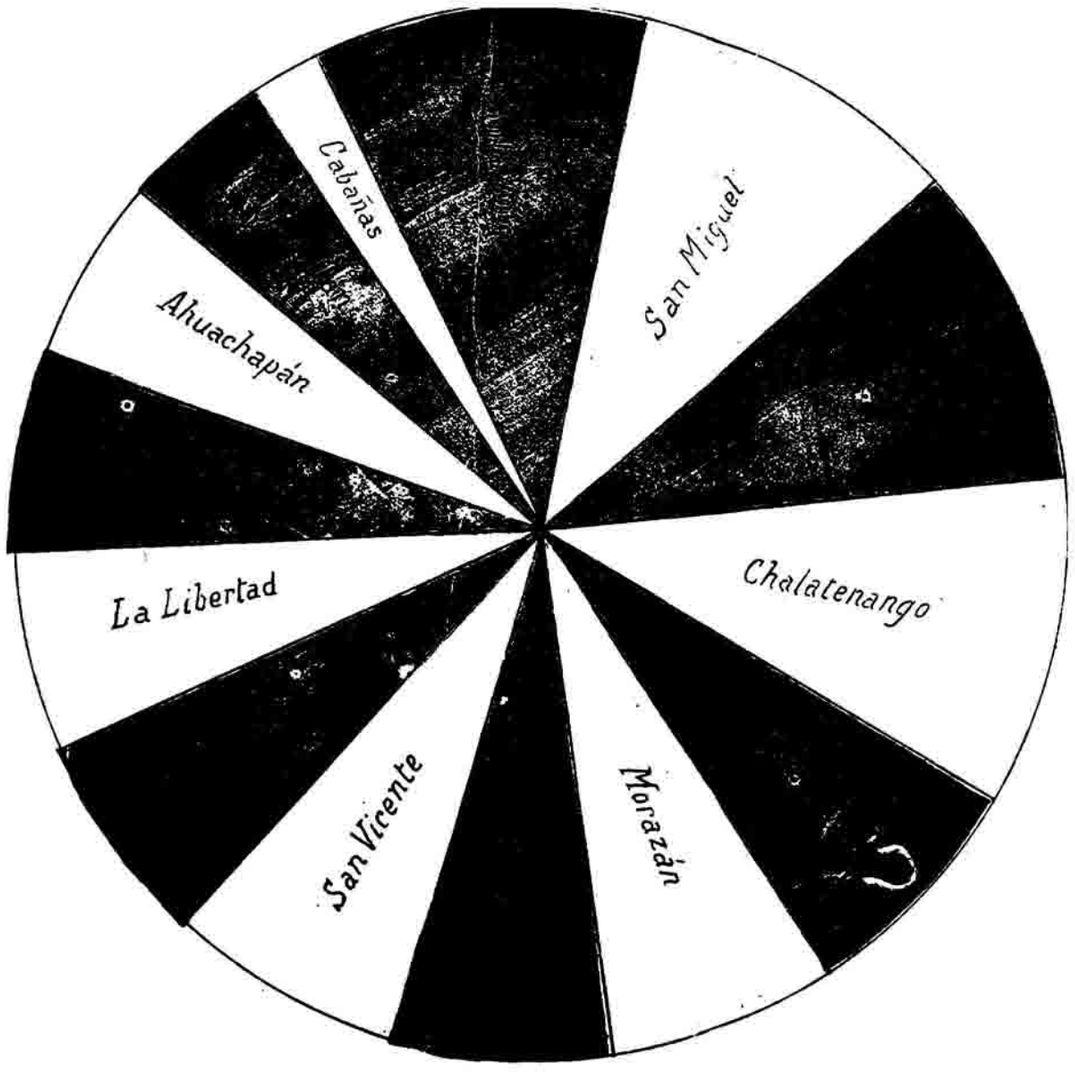
Tal es la historia de nuestra actual división administrativa en catorce departamentos.

La extensión superficial de estas secciones territoriales es variable, pero no tanto que pudiera ser motivo de crítica. Las divisiones, si no se han ajustado a un criterio científico uniforme, al menos responden a necesidades de diversa naturaleza, que han obligado al Gobierno de la Repùblica a separar las diferentes porciones territoriales a medida que lo exigían las circunstancias, y no se descuidó mucho, al hacerlo, la extensión que debía darse a cada una. A veces, para hacer la división de un departamento en dos o más, se tomó en cuenta el área considerable del primero.

Según el Anuario Estadístico de 1917, la superficie de los departamentos en kilómetros cuadrados, es como sigue:

Santa Ana....	3,559 k².
Ahuachapán..	2,082 ,,
Sonsonate. ...	2,244 ,,
La Libertad. .	2,184 ,,
San Salvador.	2,074 ,,
Chalatenango..	3,346 ,,
Cuscatlán. ...	1,740 ,,
La Paz.	2,354 ,,
San Vicente...	2,287 ,,
Cabañas.	819 ,,
San Miguel...	3,481 ,,
Usulután.	3,344 ,,
Morazán.	2,355 ,,
La Unión.	2,286 ,,
TOTAL. ..	34,126 k².

Para que pueda apreciarse el área comparativa de los departamentos, reproducimos la siguiente representación gráfica publicada por la Dirección General de Estadística y que aparece en un folleto de la misma, titulado: «División Administrativa y población probable de la Repùblica de El Salvador».



Area comparativa de los Departamentos de la República de El Salvador

Cada uno de los departamentos se divide, para los fines de la Administración, en distritos, y éstos, a su vez, en demarcaciones municipales.

El Art. 1º de la Ley del Régimen Político, dice: «El territorio de El Salvador se divide para su administración en catorce departamentos, treintiséis distritos y doscientos cincuentidós demarcaciones municipales . . . . .»

Llamamos la atención respecto a que no son 36 los distritos de la República, sino 37, como puede verse en el último Anuario Estadístico. El error consiste en que se hace aparecer, en el Cuadro 2º incluido en la ley citada, al departamento de Sonsonate con dos distritos solamente, Sonsonate e Izalco, y no se comprendió el de Juayúa, llamado anteriormente «El Progreso». Importa que se corrija pronto la ley llenando esa omisión tan notable.

En la siguiente tabla puede verse la división administrativa actual del territorio.

DEPARTAMENTO DE SANTA ANA

(CAP. SANTA ANA)

Distrito de Santa Ana

Santa Ana
Coatepeque
Texistepeque

Distrito de Chalchuapa

Chalchuapa
Candelaria de la Frontera
San Sebastián
El Porvenir

Distrito de Metapán

Metapán
Masahuat
Santiago de la Frontera
Santa Rosa Guachipilín

DEPARTAMENTO DE AHUACHAPAN

(CAP. AHUACHAPAN)

Ahuachapán
Tacuba
Apaneca
Jujutla
Concepción de Ataco
San Pedro Pustla
Guaymango
San Francisco Menéndez

Distrito de Atiquizaya

Atiquizaya
San Lorenzo
Turín
El Refugio

DEPARTAMENTO DE SONSONATE

(CAP. SONSONATE)

Distrito de Sonsonate

Sonsonate
Santo Domingo
Sonzacate
Acajutla
Nahuizalco
Nahulingo
San Antonio del Monte

Distrito de Izalco

Izalco
Ishuatán
Cuisnahuat
Armenia
San Julián
Caluco

Distrito de Juayúa

Juayúa
Salcoatitán
Santa Catarina Masahuat

DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD

(CAP. NUEVA SAN SALVADOR)

Distrito de Nueva San Salvador

Nueva San Salvador
Comasagua
Huizúcar
Jayaque
Teotepeque
Tepecoyo

Colón
Nuevo Cuscatlán
Tamanique
Antiguo Cuscatlán
Zaragoza
Sacacoyo
La Libertad
San José Villanueva
Chiltiupán
Talnique
Jicalapa

Distrito de Quezaltepeque

Quezaltepeque
San Pablo Tacachico

Distrito de San Juan Opico

San Juan Opico
San Matías

DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR
(CAP. SAN SALVADOR)

Distrito de San Salvador

San Salvador
Soyapango
Cuscatancingo
San Sebastián
Paleca
Mejicanos
Aculhuaca
Ilopango
Ayutuxtepeque

Distrito de Tonacatepeque

Tonacatepeque
Apopa
Guazapa
San Martín
Nejapa
El Paisnal

Distrito de Santo Tomás

Santo Tomás
Santiago Texacuangos
San Marcos
Panchimalco
Rosario de Mora

DEPARTAMENTO DE CHALATENANGO
(CAP. CHALATENANGO)

Distrito de Chalatenango

Chalatenango
San Isidro Labrador
Arcatao
Nueva Trinidad

Comalapa
Concepción Quezaltepeque
San Antonio de los Ranchos
Carrizal
Las Vueltas
San Luis del Carmen
Cancasque
San Francisco Lempa
Las Flores
Nombre de Jesús
La Laguna
San Antonio de la Cruz
Potonico
Azacualpa
San Miguel de Mercedes
San José Ojos de Agua

Distrito de Tejutla

Tejutla
Citalá
La Reina
Agua Caliente Las Flores
San Rafael
San Francisco Morazán
El Paraíso
Nueva Concepción
La Palma
San Ignacio
Dulce Nombre de María
San Fernando
Santa Rita

DEPARTAMENTO DE CUSCATLAN

(CAP. COJUTEPEQUE)

Distrito de Cojutepeque

Cojutepeque
Tenancingo
Candelaria
El Carmen
Santa Cruz Michapa
San Ramón
Santa Cruz Analquito
San Pedro Perulapán
San Rafael
Monte San Juan
San Cristóbal
Perulapía
El Rosario

Distrito de Suchitoto

Suchitoto
Oratorio de Concepción
San José Guayabal

DEPARTAMENTO DE LA PAZ

(CAP. ZACATECOLUCA)

Distrito de Zacatecoluca

Zacatecoluca
San Juan Nonualco
Santiago Nonualco
San Rafael Obrajuelo

Distrito de San Pedro Nonualco

San Pedro Nonualco
San Emigdio
Jerusalén
Santa María Ostuma
Paraíso de Osorio
Mercedes la Ceiba

Distrito de San Pedro Masahuat

San Pedro Masahuat
San Antonio Masahuat
El Rosario
San Miguel Tepezontes
San Juan Tepezontes

Distrito de Olocuilta

Olocuilta
San Francisco Chinameca
Cuyultitán
San Juan Talpa
Tapalhuaca
San Luis

DEPARTAMENTO DE SAN VICENTE

(CAP. SAN VICENTE)

Distrito de San Vicente

San Vicente
Apastepeque
Verapaz
San Cayetano Istepeque
Tecoluca
Guadalupe
San Lucas Tepetitán

Distrito de San Sebastián

San Sebastián
San Lorenzo
Santo Domingo
San Esteban Catarina
San Ildefonso
Santa Clara

DEPARTAMENTO DE CABAÑAS

(CAP. SENSUNTEPEQUE)

Distrito de Sensuntepeque

Sensuntepeque
Dolores
Guacotecti
Victoria
San Isidro

Distrito de Ilobasco

Ilobasco
Jutiapa
Tejutepeque
Cinquera

DEPARTAMENTO DE SAN MIGUEL

(CAP. SAN MIGUEL)

Distrito de San Miguel

San Miguel
Moncagua
Uluazapa
Quelepa
Ciudad Barrios
Chapeltique
Chirilagua
Comacarán

Distrito de Chinameca

Chinameca
Lolotique
El Tránsito
San Rafael
Nueva Guadalupe

Distrito de Sesori

Sesori
San Luis de la Reina
Nuevo Edén de San Juan
Carolina
San Gerardo
San Antonio

DEPARTAMENTO DE USULUTÁN

(CAP. USULUTÁN)

Distrito de Usulután

Usulután
Jiquilisco
Ozatlán
Santa María
Santa Elena
Jucuarán
Ereguaiquín
Puerto El Triunfo

Distrito de Jucuapa

Jucuapa
San Buenaventura
Nueva Granada
Estanzuelas
Pueblo de El Triunfo

Distrito de Santiago de María

Santiago de María
Alegría
Tecapán
Mercedes Umaña
Berlín
San Agustín
California

DEPARTAMENTO DE MORAZÁN

(CAP. SAN FRANCISCO GOTERA)

Distrito de San Francisco

San Francisco
Guatajiagua
Lolotiquillo
San Carlos
Sensembra
Sociedad
Chilanga
Jocoro
Yamabal

Distrito de Osicala

Osicala
Corinto
Yoloaiquín
Delicias de Concepción
Cacaopera
San Simón
Gualococti
San Isidro

Distrito de Jocoaitique

Jocoaitique
Torola
Joateca
Perquín
Meanguera
Arambala
El Rosario
San Fernando

DEPARTAMENTO DE LA UNIÓN

(CAP. LA UNIÓN)

Distrito de La Unión

La Unión	San Alejo
Yucuaiquín	Yayantique
Bolívar	El Carmen
Conchagua	Intipucá
San José	

Distrito de Santa Rosa

Santa Rosa	Anamorós
Pasaquina	El Sauce
Nueva Esparta	Polorós
Lislique	Concepción de Oriente

Como se ve, cada uno de los distritos comprende en su jurisdicción un número muy variable de poblaciones. El más reducido abarca *dos;* el más extenso llega a contar *veinte.*

Como un resumen de todo lo expuesto sobre la división administrativa del territorio nacional, presentamos a manera de complemento de nuestro trabajo el siguiente MAPA. En él pueden apreciarse al primer golpe de vista, no sólo los límites de las divisiones territoriales interiores, sino también los distritos que tiene cada departamento y las poblaciones que comprende cada distrito. Las líneas de colores que en él se han trazado, parten de las cabeceras de distrito y se dirigen a las respectivas poblaciones de su jurisdicción. En consecuencia, mediante este Mapa puede averiguarse en el acto cuántos distritos tiene un departamento y cuáles son sus respectivas cabeceras, cuántas poblaciones abarca cada distrito y a cuál de ellos corresponde una población determinada de la República. Puede servir, además, para inspirar una mejor distribución de las poblaciones, fijando un reparto más equitativo y uniforme, en atención a la proximidad que debe existir entre los pueblos y las cabeceras de que dependen, a fin de que el control administrativo sea más eficaz.

Para trazar el Mapa se han tomado como bases la última carta geográfica oficial, de la cual es una reducción matemática, y los datos contenidos en un folleto titulado «División

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

MAPA
DE LA
DIVISION
TERRITORIAL-
ADMINISTRATIVA
DE EL SALVADOR

AHUACHAPAN
SANTA ANA
CHALATENANGO
CABAÑAS
SONSONATE
LA LIBERTAD
LA PAZ
CUSCATLAN
SAN SALVADOR
SAN VICENTE
USULUTAN
SAN MIGUEL
MORAZAN
LA UNION

La creación de nuevos departamentos o la alteración del área territorial de los que existen en la actualidad, son materias que sólo a la ley corresponde regular. (Art. 3o. de la Ley del Régimen Político).

El mismo principio se aplica en lo que respecta a los distritos y a las demarcaciones municipales; pero si se trata de disputas entre Municipalidades, por razón de límites, corresponde al Poder Ejecutivo resolverlas, oyendo a las partes contendientes. (Art. 4o. de la ley citada).

Las demarcaciones o términos municipales pueden modificarse: 1o., al decretarse la extinción de una población; 2o., al separar del municipio una parte de su término para agregarla a otro o para formar uno nuevo.

Las demarcaciones municipales las fija la ley o la costumbre. (Art. 11 de la Ley del Ramo Municipal).

OTRAS DIVISIONES DEL TERRITORIO. — Hay otras divisiones del territorio nacional que responden a las necesidades de ciertos servicios.

Para lo judicial, la división en departamentos sirve de límite a la jurisdicción de las Cámaras de Segunda Instancia, pero se establece una distribución especial de las poblaciones para formar distritos llamados *judiciales*, cuyas demarcaciones no coinciden con las fijadas para los servicios administrativos. Esta división en distritos judiciales determina la jurisdicción de los Jueces de 1a. Instancia.

El servicio marítimo impone también una división adecuada del litoral.

Según nuestras leyes, "el mar adyacente, hasta la distancia de una legua marina, medida desde la línea de más baja marea, es mar territorial y de dominio nacional; pero el derecho de policía, para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observancia de las leyes fiscales, se extiende hasta la distancia de cuatro leguas marinas medidas de la misma manera".

Este derecho de policía se hace efectivo en el litoral dividido en cinco departamentos marítimos, que son:

1o.—el de La Unión, que comprende la bahía de Conchagua, la parte del Golfo de Fonseca en que están situadas las islas salvadoreñas y el mar territorial hasta el paralelo de la boca oriental del río de San Miguel;

2o.—el del Triunfo, comprendido entre el paralelo de la boca oriental del río de San Miguel y el de la boca del río Lempa;

3o.—el de la Concordia, comprendido entre el paralelo últimamente citado y el de la boca del Comalapa;

4o.—el de La Libertad, comprendido entre el paralelo de la boca del Comalapa y el de la boca del río Izote; y

5o.—el de Acajutla, comprendido entre el paralelo de la boca del Izote y el de la boca del río de Paz. (Art. 13 de la Ley de Navegación y Marina).

"Las cabeceras de los departamentos marítimos, dice el Art. 15 de la ley citada, son los puertos respectivos, y la primera autoridad administrativa de ellos los Comandantes marítimos, cada uno dentro de los límites de su jurisdicción".

LA POBLACIÓN DISTRIBUIDA EN EL TERRITORIO.—Necesario complemento del estudio del territorio es la indicación del reparto de los habitantes en las diversas secciones del pais, pues hemos podido apreciar, por lo que a nuestra República se refiere, que la población es un elemento que el legislador ha tomado en cuenta, muy razonablemente, para dividir y subdividir las primitivas porciones del suelo nacional.

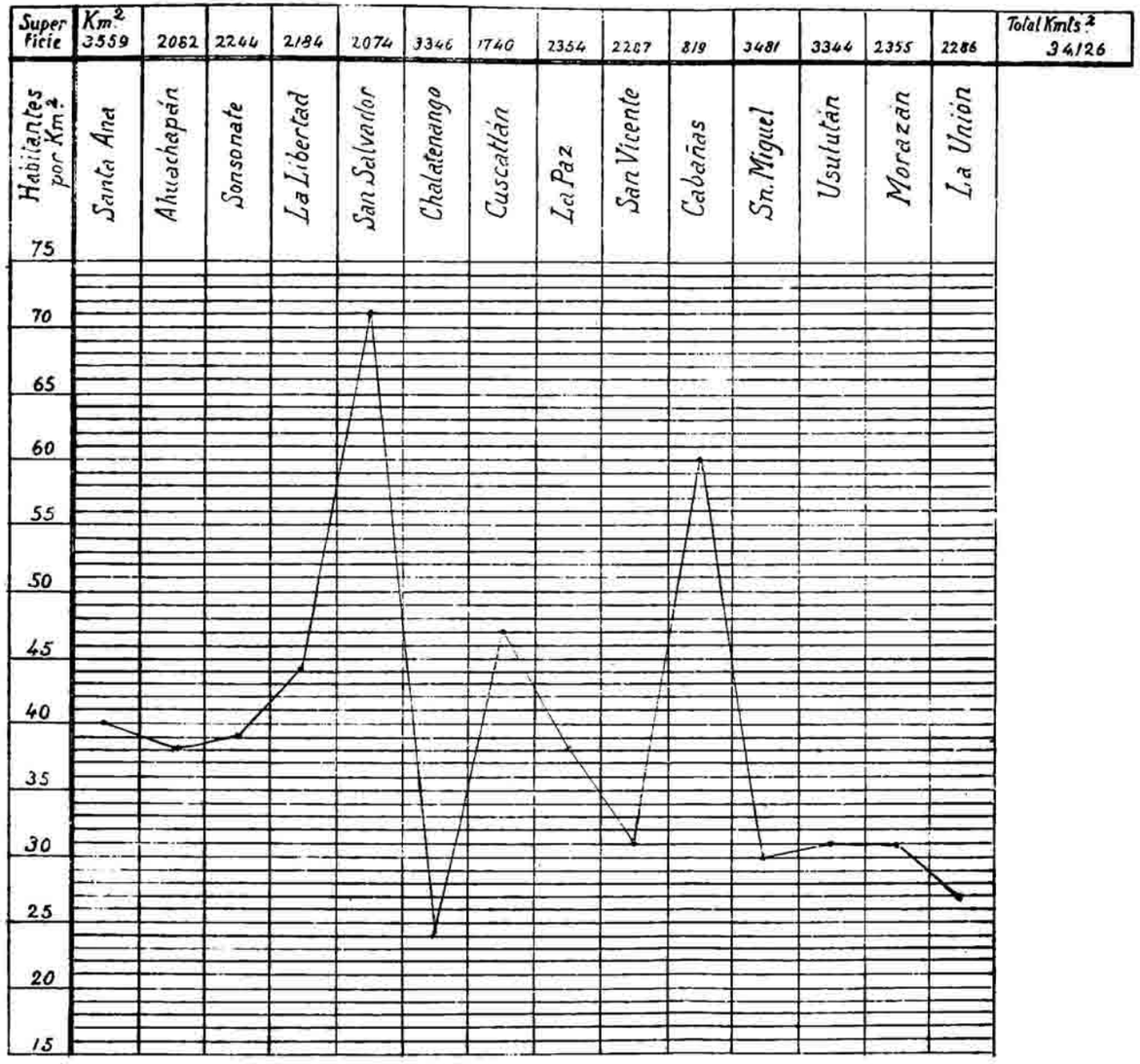
Del Anuario Estadístico de 1917 tomamos estos datos relativos a la población probable de cada departamento:

Santa Ana	143,599
Ahuachapán	80,318
Sonsonate	89,956
La Libertad	98,175
San Salvador	149,532
Chalatenango	82,235
Cuscatlán	83,022
La Paz	89,657
San Vicente	74,280
Cabañas.	49,833
San Miguel.	107,544
Usulután.	105,346
Morazán.	71,794
La Unión	62,431
Total	1.287,722

El siguiente diagrama, que hemos formado tomando como base los últimos datos estadísticos, indica la relación que existe entre la población de cada departamento y su cabida territorial.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Población relativa por Kmt. cuadrado



San Salvador, Agosto de 1918

CAPITULO V

LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS

CONCEPTO LEGAL DE FUNCIONARIO.—Tócanos exponer ahora las cuestiones referentes al elemento activo de la organización administrativa salvadoreña.

Entre estas cuestiones debe evidentemente considerarse como primera la determinación del concepto legal de funcionario.

Podemos afirmar que en nuestras leyes hay, a este respecto, indeterminación o confusión en las ideas de funcionario público, empleado público, autoridad pública. Estos términos se emplean indistintamente, tanto en el Código Político, como en las leyes secundarias y en los decretos y acuerdos del Gobierno. En el Código Penal hay una disposición general que hace referencia al concepto de funcionario. La transcribimos para que nos sirva de punto de partida. Dice: «Art. 352.—Para los efectos de este Título y de los anteriores del presente Libro, se reputará funcionario público todo el que, por disposición de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participe de funciones públicas». La participación en las funciones públicas es algo muy vago

que no determina nada. Un ministro, como un cartero, como un telefonista o un secretario municipal, participan en distinto grado de funciones pùblicas, y, en rigor, no deben ser comprendidos en la misma categoría.

Los autores de Derecho Administrativo no están conformes en la determinación clara y precisa de los conceptos de funcionario y empleado. No obstante, considérase generalmente que el funcionario es un servidor del Estado de una categoría superior a la del empleado; que éste es siempre retribuido, mientras que el primero puede no serlo. Creemos que debe buscarse la diferencia, más que en estas consideraciones de orden secundario, en la naturaleza del vínculo o relación que se establece entre el Estado y la persona que le ofrece su actividad. Segùn Meyer, función pública es «un círculo de asuntos del Estado que deben ser regidos por una persona ligada por la obligación de derecho público de servir al Estado». Funcionario será, en tal virtud, la persona que, vinculada al Estado mediante una relación jurídica *de derecho público*, tiene a su cargo un grupo determinado de asuntos políticos o administrativos. La relación jurídica entre el Estado y el empleado, dice Giriodi (1), aunque de carácter público, sufre en cierto modo la influencia del derecho privado, asumiendo en parte la naturaleza de una relación contractual. La definición que mejor responde a este criterio es la de Orlando. Según este autor, empleado es «todo aquel que tiene como obligación el servicio del Estado, mediante una retribución con cargo al presupuesto, y además hace de la prestación del servicio una *profesión*, dedicando a ella de un modo permanente su actividad física e intelectual, a fin de proporcionarse los medios de subsistencia económica.»

Por lo que respecta al concepto de «autoridad», puede decirse que se usa tal denominación cuando quiere hacerse referencia a las personas que, en virtud de los cargos pùblicos que desempeñan, ejercen actos de mando en virtud de facultades propias fijadas por la ley. Segùn esto,

---

(1). Cita de Gascón y Marín.

son autoridades los gobernadores, los jueces, los directores de policía, etc.

Estimamos de todo punto necesario que nuestras leyes administrativas hagan diferencia entre funcionarios y empleados, ya que siendo realmente distintas las ideas que tales términos implican, sea por razón de la categoría, sea por la naturaleza especial de la relación con el Estado, las normas a que deben sujetarse en su acción deben ser adecuadas al carácter propio de unos y otros, como también la lista de sus deberes y derechos.

Mientras tal diferencia no se haga en nuestras leyes, el término «funcionario» habrá que considerarlo en ellas como genérico, en el sentido expuesto en el Art. 352 del Código Penal, copiado atrás. Nos vemos obligados a tomarlo así en este trabajo para facilitar la exposición de las doctridas legales relativas al personal administrativo.

De conformidad con la Ley Fundamental del Estado salvadoreño, los funcionarios son delegados del pueblo y «no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley. Por ella legislan, administran y juzgan: por ella se les debe obediencia y respeto; y conforme a ella deben dar cuenta de sus funciones».—(Art. 2º.)

Este precepto está perfectamente de acuerdo con la naturaleza de nuestro gobierno republicano, democrático y representativo, y fija claramente la relación que se establece entre los funcionarios y la entidad de quien reciben poder moral y material para actuar.

ENUMERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS. — No existe entre nosotros ninguna ley especial que enumere los funcionarios encargados de la acción administrativa en el Estado; es la Asamblea Nacional quien crea los empleos y designa las atribuciones y jurisdicción de los diferentes funcionarios en las leyes que promulga. (Atribuciones del Poder Legislativo, Art. 68 C. P., fracciones 11a. y 19a.)

Para hacer la enumeración de los funcionarios administrativos—tarea indispensable en un trabajo como el presente—vamos a referirnos al cuadro contenido en la página 39, relativo a las necesidades sentidas por el Estado y que toca a la Administración satisfacer.

No corresponde, evidentemente, a cada necesidad apuntada en el cuadro aludido, un funcionario especial en nuestra organización administrativa, por la sencilla razón de que la lista de las exigencias allí contenidas obedece sólo a motivos puramente teóricos, y es lógico que cada Estado distribuya entre su personal los servicios administrativos atendiendo a muy variadas circunstancias, como sin duda lo ha hecho el nuestro. Sin embargo, podemos utilizar con provecho los diversos órdenes en que aparecen clasificadas las necesidades administrativas, para que la enumeración de los funcionarios resulte ordenada en lo posible.

Debemos advertir que la Administración salvadoreña, como la de todos los países, no radica en órganos propios, sino que está encomendada, casi en su mayor parte, a los funcionarios del Poder Ejecutivo. Pero, a fin de que la enumeración resulte tan completa como lo deseamos, incluimos en la lista el personal de los Poderes Legislativo y Judicial, por tener, según nuestras leyes, importantes atribuciones de carácter administrativo bien definido, como en su oportunidad lo veremos.

FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

1—ORGANOS DEL GOBIERNO CENTRAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL:

Diputados de la Asamblea Nacional y personal dependiente de la Mesa;
Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, Magistrados y personal de las Secretarías del Tribunal y Cámaras;
Presidente de la República;
Secretarios y Subsecretarios de Estado;
Personal dependiente de los Ministerios;
Gobernadores departamentales y personal dependiente;
Municipalidades, Alcaldes y personal dependiente.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

2—ESTADÍSTICA:

Director General, personal de la Dirección y 14 auxiliares departamentales.

3—ORDEN JURÍDICO:

Directorios encargados de hacer efectiva la función electoral;
Director General de Policía y personal subordinado distribuido en toda la República;
Director de la Guardia Nacional y personal subordinado;
Director de la Seguridad General y personal subordinado;
Personal de Penitenciarías, Cárceles y Escuelas correccionales;
Personal de los Registros públicos de la Propiedad Raíz;
Personal del Registro de Patentes de Invención y Marcas de Fábrica.

4—ORDEN ECONÓMICO:

Personal administrativo del Tribunal Superior de Cuentas;
Personal de la Tesorería General;
Personal de la Dirección de Contabilidad Fiscal, de Licores y de las Rentas de Papel Sellado y Timbres;
Dirección de Contribuciones Directas y personal adjunto;
Personal de las Administraciones de Rentas departamentales;
Personal administrativo para los servicios de Aduana;
Personal de los Resguardos de Hacienda;
Personal de las Receptorías Fiscales;
Personal de la Contaduría Municipal;
Representantes del Fisco para el cobro del impuesto sobre sucesiones hereditarias;
Juez General de Hacienda.

5—FUERZA ARMADA:

Comandante General del Ejército y Secretario adjunto;
Estado Mayor Central del Ejército y personal dependiente;
General en Jefe del Ejército;
Personal de la Inspección General del Ejército;
Comandantes departamentales y locales;
Director de Contabilidad Militar;
Personal de Pagadurías Militares, Jefaturas del Detall y de Almacenes o Depósitos de efectos Militares;
Personal de las Direcciones y Administraciones de Talleres e inmuebles del ramo militar;
Cuerpo de Sanidad Militar;
Comandancias de puertos y personal dependiente;
Personal de Escuelas Militares.

6—ORDEN SOCIAL:

Consejo Superior de Salubridad y personal dependiente;
Director General de Vacunación;
Director de Profiláxis Venérea;
Director General de Correos y personal de las oficinas dependientes distribuidas en todo el territorio del Estado;
Personal de las Administraciones de cambio;
Director General de Telégrafos y Teléfonos y personal dependiente distribuido en toda la Repùblica;
Director General de Caminos, Puentes y Calzadas y personal dependiente;
Rector de la Universidad Nacional y Consejo Universitario;
Decanos de las Escuelas Profesionales;
Personal de los planteles de enseñanza secundaria, comercial, normal y de artes gráficas;

Director General de Instrucción Pùblica Primaria y personal de las Escuelas de su dependencia;
Personal del Observatorio Meteorológico;
Director de la Biblioteca Nacional;
Director de la Imprenta Nacional y personal dependiente;
Personal directivo y dependiente de los Institutos de Beneficencia;
Director General de Obras Públicas y Cuerpo de Ingenieros anexo;
Consejos y Juntas que tienen a su cargo determinados servicios de orden social.

7—ORDEN INTERNACIONAL:

Personal de las Legaciones acreditadas en el exterior;
Personal de los Consulados.

Entre todos estos funcionarios distribuye el Estado salvadoreño las exigencias de su Administración, obedeciendo a la imperiosa necesidad de la división del trabajo. Todos actùan armónicamente, según sus respectivas atribuciones, para hacer posible la vida del organismo político. Sus actividades tienen diverso alcance: unos abarcan el territorio en su totalidad; otros sólo una sección; muchos tienen a su cargo una esfera determinada de servicios, o atienden a una sola exigencia del Estado; a veces se unen para formar órganos corporativos, o actùan individualmente constituyendo órganos unipersonales. Lo esencial es que entre todos se establezca una coordinación que responda a la dependencia recíproca que existe en las necesidades del Estado.

CONDICIONES GENERALES DE CAPACIDAD PARA EL DESEMPEÑO DE CARGOS PÚBLICOS.—No existe en nuestra legislación administrativa ninguna disposición que de modo general fije las condiciones de capacidad de los funcionarios; las leyes especiales son las que enumeran los requisitos que deben concurrir en los candidatos a cada cargo público.

Las condiciones de idoneidad exigidas son generales o especiales. Las primeras refiérense a la capacidad física,

intelectual y moral; las otras se establecen atendiendo a la naturaleza y carácter especial del cargo.

La capacidad física se aprecia principalmente por la edad del candidato al destino. Para ser electo Diputado fíjase como mínimum de edad 25 años; para Presidente y Vice-Presidente de la República 30 años; la mísma edad para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia; 25 años para Ministros de Estado y Gobernadores departamentales; 21 años para los Alcaldes Municipales, etc.

Así como se ha creído necesario determinar respecto a la edad un límite mínimo para poder ingresar a la categoría de funcionario público, deberían nuestras leyes fijar un límite máximo que impida el ingreso o haga cesar a la persona en el desempeño del cargo. Numerosos son los ejemplos de servidores ancianos en nuestra Administración pública, que, aun cuando bien intencionados, ansiosos de mantenerse fieles al cumplimiento de sus deberes, están físicamente incapacitados para atender como es debido sus obligaciones. Es verdad que la ley de Pensiones Civiles establece que si un funcionario se halla imposibilitado por su edad para el ejercicio de sus funciones, tiene derecho a ser jubilado si ha prestado servicios importantes a la Nación, por espacio de veinte o más años consecutivos, con fidelidad y honradez, en cualquier ramo de la Administración pública; pero no todos pueden contar veinte años de servicios consecutivos. Por otra parte, esta ley se refiere sólo a la cesación en el servicio. Creemos, por lo dicho, que debe dictarse una ley que fije un límite máximo de edad, tanto para dar por terminada la intervención de la persona en los negocios públicos, como para impedir su ingreso a la Administración. Debe seguirse, a este respecto, el criterio admitido en nuestra Ley de Retiros Militares emitida el 5 de Julio de 1916.

La capacidad intelectual es un requisito indispensable exigido al funcionario. Se toma esta condición, ya en un sentido amplio, es decir, relativamente a la aptitud e ilustración que todos los individuos deben poseer, o en un sentido más especial que implique la posesión de un título o de conocimientos técnicos en una ciencia o arte.

Es innegable que por humilde que sea un cargo público, requiere en la persona que lo desempeña cierta

clase de conocimientos especiales. No basta, en nuestro concepto, esa preparación general y amplia con que todo hombre medianamente ilustrado debe contar, para atender satisfactoriamente un empleo. Muy a menudo ocurre entre nosotros que individuos que obtienen cargos públicos ignoran en absoluto lo más rudimentario sobre la organización de las oficinas donde van a servir, y no saben siquiera qué tarea es la que les toca desempeñar. Llegan a ciegas, a aprender el oficio a fuerza de sufrir dificultades y resolverlas con ayuda sólo del sentido común. En último término, quien sale perjudicada es la Administración, y este mal tan grave, que tantos años tiene de manifestarse, no se ha remediado aún. Una tentativa se hizo hace poco para la preparación teórico-práctica de los empleados de hacienda. Con fecha 12 de febrero del año en curso, el Supremo Gobierno expidió un decreto, en virtud del cual se establece en la Universidad Nacional la enseñanza teórico-práctica para empleados de hacienda por medio de cursos sintéticos de las materias siguientes: Aritmética Mercantil, Contabilidad Fiscal, Derecho Político, Derecho Administrativo, Legislación de Hacienda, Estadística Aplicada, Derecho Mercantil Salvadoreño, Tecnología, Caligrafía, Mecanografía y Escritura al Dictado. Esta enseñanza se pone bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y se sujeta a la dirección y vigilancia de las Autoridades Universitarias. No comprendemos por qué no se ha cumplido este decreto que tanto honor hace a sus ilustres inspiradores. Nosotros aplaudimos con entusiasmo patriótico el propósito que se ha tenido; hacemos votos por que se lleve a la práctica y por que se funde, tan pronto como se pueda, la Escuela de funcionarios públicos, creando de este modo una carrera en beneficio de los que a ella se dediquen y, más aún, de la Administración.

Fuera de las Escuelas Profesionales que comprende la Universidad, no cuenta la Administración salvadoreña con instituciones donde pueda instruirse su personal. Falta una Escuela de Ingeniería bien dotada, y nada se ha dispuesto sobre la preparación por el Estado de los funcionarios diplomáticos y consulares.

Muy deficientes son nuestras leyes en lo que respecta a las condiciones de moralidad que deben exigirse a los funcionarios públicos. Por lo general se repite en ellas la frase *"ser de honradez y moralidad notorias"*, estimándose suficiente garantía para la Administración, el concepto público en que se tenga al individuo que pretenda ser funcionario. En otros países, la honradez y moralidad deben justificarse para seguridad del Estado, y se exige la presentación de certificados de buena conducta expedidos por las autoridades locales, de constancias de no haber sido condenados los aspirantes por delitos o de no estar procesados. Si la condición de moralidad se regula entre nosotros en la forma expuesta, como tanto es de desear, habría que establecer primeramente la institución llamada "Registro de antecedentes penales", tan conocida en otras partes.

La calidad de ciudadano es una de las condiciones primordiales que debe tener cierta clase de funcionarios. Según el Art. 51 de nuestra Constitución Política, son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de diez y ocho años, los casados y los que hayan obtenido algún título literario, aunque no hubiesen llegado a esta edad.

Los cargos que implican una representación política de importancia, como la Presidencia de la República, los Ministerios, las Legaciones en el exterior, el mando del Ejército, las Gobernaciones departamentales, etc., deben ser siempre servidos por personas que gocen de los derechos de ciudadanía. El ciudadano se encuentra unido al Estado por un vínculo estrecho que da lugar al desarrollo de sentimientos elevados; por tanto, nadie puede estar en mejor disposición que él para servir con verdadero interés a la Patria. No condenamos en modo alguno que se ocupen elementos extranjeros para desempeñar ciertos empleos públicos que reclaman conocimientos técnicos especiales que entre nosotros no puedan por ahora adquirirse. Muy al contrario, lo estimamos indispensable y beneficioso, cuando se hace con medida y prudencia.

Para ser electo diputado exige nuestro Código Político, entre otras condiciones, ser ciudadano salvadoreño

y no haber perdido los derechos de tal en los cinco años anteriores a la elección. Para ser Presidente es indispensable, según el citado Código, ser salvadoreño *por nacimiento*. El mismo requisito se exige para ser Ministro; pero se hace excepción respecto a los originarios de las demás Repúblicas de Centro América, los cuales pueden ser Ministros de El Salvador, si son ciudadanos de la Repùblica y tienen cinco años de residir en ella. Para justificar esta excepción se han alegado siempre razones de orden histórico. Los Gobernadores departamentales deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos sin haberlos perdido en los dos años anteriores al nombramiento.

Creemos que la ley debería exigir a los Diputados y a los Gobernadores departamentales la condición de ser salvadoreños *por nacimiento*. Aun cuando la Constitución que nos rige no hace diferencia, en cuanto a sus derechos, entre salvadoreños por nacimiento y por naturalización, nadie puede dudar que el lazo que une a los primeros con la Patria es más fuerte por ser de origen natural. Los que se hacen salvadoreños, cumpliendo los requisitos legales, consideran a El Salvador como *una segunda Patria*; para los que ven aquí la primera luz, siempre ocupará el *primer lugar*. Es necesario, en tal virtud, que los cargos de diputado y gobernador se encomienden a salvadoreños por nacimiento, ya que la importancia política que en sí tienen las funciones correspondientes, hace suponer que en los agraciados se deposita toda la confianza pùblica. Hacer la ley que va a servir de norma a todos los miembros de la Nación, es tarea muy elevada; hacer llegar la acción de los poderes centrales a los departamentos y promover en ellos el desarrollo del progreso en todos sus aspectos, es labor no menos importante.

La condición de *residencia* como requisito previo se exige raramente en nuestras leyes. Se necesita para obtener el cargo de diputado ser vecino del departamento que lo elige, y de la República para poder ocupar un Ministerio.

Las condiciones generales de capacidad para el ejercicio de cargos públicos a que nuestras leyes hacen referencia son, según lo expuesto, relativas a la edad, a la capacidad intelectual, la honradez y moralidad, la ciudadanía y la residencia.

Cualquier miembro del Estado que reuna los requisitos legales puede entrar a la categoría de funcionario y gozar de los honores y consideraciones respectivas. No se hace exclusión alguna que pueda afectar la naturaleza de nuestro gobierno republicano. Ese es, por lo menos, el espíritu de nuestra legislación, y es muy sensible que en el hecho se haga a un lado, muy a menudo, principio tan liberal, y se prefiera para el servicio del Estado, no a las personas más aptas, sino a las que gozan del favor de los altos funcionarios, por amistad, parentesco, filiación al bando político triunfante, etc., olvidándose que lo esencial para el bien público es la idoneidad de los funcionarios. El mal no es exclusivo en nuestro país, en casi todos ocurre cosa semejante; pero esto no es una razón para no apuntarlo y no desear que desaparezca.

DESIGNACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS. — Conocidas las condiciones que debe tener una persona para poder actuar como funcionario del Estado, debemos exponer ahora a quién corresponde, según la legislación salvadoreña, apreciar dichas condiciones, o lo que es lo mismo, a quién toca hacer la designación de los servidores de la República.

Dos son los sistemas adoptados por nuestras leyes para el reclutamiento de los funcionarios: la elección y el nombramiento por autoridad competente. La elección es directa o indirecta. La primera corresponde a todos los ciudadanos de la República que han sido debidamente calificados; la segunda es la que se realiza por medio de los representantes del pueblo constituidos en Asamblea.

El Presidente y Vice-Presidente de la República, los Diputados y las Municipalidades son designados por elección directa; los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Contadores del Tribunal Mayor de

Cuentas, por elección indirecta. Los demás funcionarios de la Administración entran al servicio del Estado en virtud de nombramiento hecho por las autoridades a quienes la ley faculta para ello.

Dice Goodnow que es diferente el objeto que se persigue por los dos sistemas de designación. «Por el nombramiento se busca la eficacia y la armonía administrativa; por la elección, asegurar el control del pueblo sobre la administración.»

De conformidad con la Ley Reglamentaria de Elecciones, la Asamblea Nacional debe convocar cada año a todos los pueblos de la República para la elección de Diputados a la próxima Legislatura o para la de Presidente o Vice-Presidente, en su caso. (Art. 12). La elección se verifica el segundo domingo de enero y dura tres días. Si se trata de elección de Diputados, el escrutinio de la votación lo hacen los Directorios nombrados por las Juntas Departamentales. Estos Directorios declaran electos a los que hayan obtenido mayor número de sufragios y les extienden las credenciales respectivas. Si se trata de elección de Presidente y Vice-Presidente, corresponde a la Asamblea abrir los pliegos de votación, hacer el escrutinio por medio de una comisión de su seno, declarar la elección de los funcionarios indicados y darles posesión de sus cargos.

Las Municipalidades deben ser electas directamente por los ciudadanos calificados de cada demarcación municipal. Las elecciones se verifican el segundo domingo de diciembre de cada año. Un Directorio formado por los electores que se designen preside las elecciones, recibe los votos, hace el escrutinio y extiende las credenciales a los agraciados.

El sistema de nombramiento puede ser, según la ciencia administrativa, libre o condicionado. El primero no garantiza suficientemente que la designación del funcionario recaiga en la persona más idónea. El nombramiento condicionado es una restricción de la facultad reconocida a las autoridades, que puede ser beneficiosa para el Estado, pues consiste en la obligación de exigir

a los aspirantes la posesión de títulos profesionales, en someterlos a concurso de méritos o a oposiciones para comprobar su competencia.

Entre nosotros, el nombramiento es libre. Por ser el sistema menos eficaz para asegurar el buen servicio, recomendamos que se sustituya por el de oposiciones, cuando la Administración esté en posibilidad de fundar centros de enseñanza para funcionarios.

Sin embargo, la ley dispone que los ascensos de los empleados de hacienda se hagan por rigurosa escala, oyendo el informe de los jefes de las oficinas en que se hallen sirviendo. Esta disposición garantiza, hasta cierto punto, la idoneidad del empleado y es una forma de restricción del nombramiento libre. Debemos consignar también que en algunas oficinas se recurre de hecho, algunas veces, al sistema de ingreso por oposición. El Ministerio de la Guerra y la Dirección de Contribuciones Directas han practicado el sistema últimamente.

En los anteriores párrafos nos hemos referido a la designación de los funcionarios según los procedimientos establecidos por nuestras leyes.

Por lo que respecta a su real eficacia, debemos decir que la del sistema de elección directa e indirecta es, desgraciadamente, nula. La poderosísima presión oficial hace ilusorios los derechos reconocidos por las leyes a los electores; el pueblo no ha comprendido todavía la vida republicana, y son innumerables los factores que se oponen a que el ejercicio de la verdadera ciudadanía se traduzca en positivo beneficio para la República. No creemos que tal estado de cosas se deba exclusivamente a la acción de los gobiernos: es el resultado de nuestro modo de ser social, al que todos contribuimos. El problema, más que político, es sociológico. El gobierno más puro que pueda concebirse, se vería forzado a obrar como los otros; la omnipotencia del medio ambiente se manifiesta siempre.

Para evitar estos males no busquemos consejo en los libros de política que se escriben en el extranjero. Hagamos una labor paciente para conocer nuestro propio organismo social, y busquemos las reglas de un arte

político adecuado a El Salvador, que accione inspirado principalmente en el mejoramiento del medio en que nuestra vida política se mueve.

OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS. — Verificada por quien corresponde la designación de los funcionarios del Estado, se establece entre éste y aquellos una relación estrecha que origina obligaciones y derechos recíprocos.

Expondremos primeramente la doctrina legal relativa a las obligaciones de los funcionarios; lo cual equivale a decir qué es lo que el Estado puede exigir de sus servidores.

En los cargos de elección popular, la primera obligación del favorecido es aceptar la dignidad que se le confiere, si no se lo impide una causa justa. Una negativa infundada se pena, según el número 5o. del Art. 52 de la Ley Fundamental, con la suspensión del ejercicio de la ciudadanía por todo el tiempo que debiera desempeñarse el cargo.

No tenemos noticia de que alguna vez se haya aplicado la sanción legal a que aludimos. Numerosos ejemplos hay de personas que para evadirse del cumplimiento de los deberes de un cargo de elección popular, de diputado o de Alcalde, verbigracia, han alegado una razón cualquiera, que no se les ha obligado a comprobar para apreciarla en el juicio o diligencia correspondiente.

Estimamos necesario que esas excusas se examinen con algo de rigor, si es que realmente no queremos olvidar que estamos organizados en forma democrática.

Los funcionarios que han sido designados por elección y no se excusan, están obligados a tomar posesión del cargo en el término legal. Para tomar posesión del cargo de Presidente de la República la ley ha fijado el día primero de marzo del año de la elección. Los diputados deben dar principio a sus labores del 1o. al 15 de febrero de cada año, si se trata de sesiones ordinarias, o cuando sean convocados por el Ejecutivo a sesiones extraordinarias. Los Magistrados de las Cámaras de tercera y segunda instancia duran dos años en sus funciones, y si es verdad que la ley no determina

la fecha en que deben tomar posesión de sus destinos, se ha fijado, de hecho, el 15 de abril. Los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas duran también dos años en el ejercicio de sus funciones (D. L. de 6 de Marzo de 1891), pero no habiéndose indicado en la ley el día de la toma de posesión, ésta se verifica, de hecho, el 15 de abril. Las Municipalidades deben dar principio a sus labores el primero de enero de cada año.

Los funcionarios reclutados en virtud de nombramiento de autoridad competente deben tomar posesión de sus empleos al recibir la comunicación oficial correspondiente o en la fecha fijada por el respectivo acuerdo.

De conformidad con el Art. 138 de la Constitución, «todo funcionario, civil o militar, al posesionarse de su destino, protestará, bajo su palabra de honor, ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución, ateniéndose a su texto, cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen, prometiendo además el exacto cumplimiento de los deberes que el empleo le impusiere, por cuya infracción será responsable con su persona y bienes».

El Art. 419 de la Codificación de Leyes de Hacienda establece que los empleados no pueden separarse de sus destinos sin licencia. Esta disposición se inspira en el principio general de que todo servidor del Estado está en la obligación de desempeñar su cargo personalmente y con la debida asiduidad.

Los funcionarios que deban tener a su cargo valores efectivos o nominales pertenecientes al Erario, están obligados a rendir una caución suficiente antes de tomar posesión de sus destinos. "Las cauciones deben consistir de preferencia en fianzas hipotecarias e indefinidas por cualquier descubierto que pueda resultar al empleado, pudiéndose admitir, a solicitud del interesado y con informe del Fiscal de Hacienda, prendas, depósitos de cantidades en numerario, alhajas o efectos públicos, todo en la suma necesaria del valor efectivo equivalente a la cantidad que haya de garantizarse y a satisfacción del Tribunal de Cuentas". "La base para las cauciones en favor de la Hacienda Pública, será una cantidad igual

al mayor sueldo que el empleado de quien se trate disfrute en dos años". "Las cauciones podrán ser también generales, sin atender a que las funciones del empleado hayan de ejercerse en determinada localidad de la Repùblica". (Reglamento del Tribunal Superior de Cuentas, Artos. 21 y 22).

La obligación de residir en el lugar donde el funcionario debe desempeñar el cargo es una consecuencia natural del servicio. Nuestras leyes, que en materia de señalar los deberes de los representantes públicos se apartan mucho de un orden sistemático, imponen a veces de modo expreso la obligación de residencia, considerándola, en ocasiones, como requisito previo para poder optar cargos pùblicos. Como obligación posterior a la designación del funcionario la encontramos en el Art. 92 de la Constitución, que prohibe al Presidente de la República salir del territorio, sin licencia del Poder Legislativo; en el Art. 3º del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, que obliga a residir en la Capital a los Miembros del Gabinete; en el Art. 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que al determinar las obligaciones de Magistrados propietarios y suplentes en actual ejercicio, dice: "1ª Residir constantemente en el lugar donde se halle establecido el Tribunal a que corresponden, y no ausentarse de él sin la licencia respectiva"; en el Art. 88 de la expresada ley, que establece la misma obligación para los Jueces de 1ª Instancia; en la fracción 3ª del Art. 130 de la ley citada que, refiriéndose a los Médicos Forenses, dice: "Residir constantemente en el lugar donde ejercen sus funciones"; en el Art. 13 de la Ley del Régimen Político que, en lo conducente, dice: "Los gobernadores residirán ordinariamente en la capital del departamento", etc.

La obligación de obedecer al superior jerárquico encierra un problema que ha sido muy debatido por los autores. ¿Debe un funcionario público obedecer la orden superior que viole algùn precepto legal? Algunos tratadistas sostienen que la obediencia debida tiene carácter absoluto y que, en tal virtud, el inferior debe cumplir la orden violatoria de la ley, quedando el supe-

rior responsable de los efectos que produzca. Así resuelven la cuestión las leyes francesas; en cambio, en Inglaterra la orden ilegal no tiene valor ninguno; el funcionario que la ejecute es personalmente responsable.

Nuestra legislación soluciona sabiamente el punto. Por lo que respecta a la violación de la Constitución, el Art. 138 prescribe que todo funcionario civil o militar protestará cumplir y hacer cumplir la Ley Fundamental, ateniéndose a su texto, *cualesquiera que fueren las leyes, decretos, órdenes o resoluciones que la contraríen.* El Código Penal, en el Art. 298, confirma la doctrina constitucional, estableciendo que "no incurrirán en responsabilidad criminal los funcionarios públicos *por no dar cumplimiento a un mandato administrativo que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional*". Limítase también la obediencia en el caso en que la orden del superior viole una ley secundaria. El inciso 3º del Art. citado, dice: "Tampoco incurrirán en responsabilidad criminal los funcionarios pùblicos constituidos en autoridad que no den cumplimiento a un mandato de igual clase, en el que se infrinja, clara y terminantemente cualquiera otra ley".

Repárese en que, en ambos casos, nuestra legislación penal limita la obediencia del funcionario inferior al caso en que la violación de la ley, por la orden del superior, sea *clara y terminante.*

En los casos de violación de la ley a que hemos aludido, el subalterno no debe dar paso a la ejecución de la orden, avisando inmediatamente al superior; y si éste desaprobare la suspensión, se dará cumplimiento al mandato, "excepto cuando implique la violación de aquellas garantías constitucionales que no pueden suspenderse ni en estado de sitio". En armonía con la doctrina legal expuesta, debe interpretarse la exención de responsabilidad contenida en el nùmero 12 del Art. 8 Pn., que dice: "El que obra en virtud de obediencia debida".

No deben olvidar los funcionarios pùblicos la obligación que tienen de mostrar cultura y buena educación en sus relaciones con el público. Esta exigencia tan

elemental tiene entre nosotros verdadero interés. La arrogancia con que algunos tratan a las personas que a ellos ocurren, creyendo sin duda que la autoridad que tienen es una cualidad natural de su yo, es chocante en exceso y debiera desaparecer. No deben perder de vista los servidores del Estado que su primer deber es *servir bien;* que son funcionarios por la voluntad del pueblo a quien representan, y no son propietarios por derecho propio de los puestos que desempeñan.

El llamado "deber de correspondencia" es un efecto natural de la coordinación que necesariamente debe existir entre todos los funcionarios administrativos, y consiste en la obligación en que están éstos de atender a las comunicaciones que se les dirijan sobre asuntos del servicio público. Estas comunicaciones no van directamente del inferior al superior, pasando sobre los funcionarios intermedios, sino por conducto de estos mismos. No obstante, cuando las necesidades públicas lo exigen, no se atiende a este principio, pues podría entorpecer la acción pronta que en muchos casos se requiere para lograr la debida eficacia del servicio.

Nuestras leyes no reglamentan de modo general esta obligación de los funcionarios, pero se cumple de hecho a satisfacción.

No terminan aquí las obligaciones a que están sujetos los funcionarios de la Administración en virtud de la ley. Otras muchas se deducen lógicamente de los preceptos contenidos en diferentes cuerpos legales, principalmente en el Código Penal. Para no hacer interminable su estudio, nos limitaremos únicamente a enumerar las principales que este ramo de nuestra legislación impone a los servidores del Estado, garantizando su cumplimiento con diferentes clases de penas.

El Presidente de la Repùblica y sus Ministros no deben impedir la reunión ordinaria del Congreso o disolverlo durante sus sesiones; prolongar indebidamente el estado de sitio; negarse a promulgar las leyes en los términos legales, ni oponerse al cumplimiento de un auto de exhibición personal o de amparo decretado por los tribunales competentes (Artos. 92, 93, 94 Pn.) La

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

ley castiga, asimismo, la infidelidad en la custodia de presos y de documentos; el quebrantamiento de los sellos; la violación de papeles o documentos cerrados; la violación de secretos; la desobediencia y denegación de auxilio; la anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas; la usurpación de atribuciones y nombramientos ilegales; los abusos contra particulares; los abusos contra la honestidad, prevaliéndose el funcionario del carácter de tal; el cohecho; la malversación de caudales públicos y los fraudes y exacciones ilegales, etc.

Los preceptos legales relativos a los hechos anotados contienen en su fondo limitaciones de la actividad de los funcionarios, que se traducen, evidentemente, en deberes de sus respectivos cargos.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS. — La exposición de la doctrina legal sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos debe colocarse a continuación de la relativa a las obligaciones de los mismos, pues la primera no es sino una consecuencia natural de la segunda. Quien tiene obligaciones y no las cumple, incurre en responsabilidad.

Nos hemos referido ya varias veces al Art. 138 de nuestra Constitución Política. En él se establece, de modo general, que todo funcionario debe prometer el exacto cumplimiento de los deberes que el empleo le impusiere, *por cuya infracción será responsable con su persona y bienes*.

Basta ésto para saber que nuestras leyes admiten dos clases principales de responsabilidad: la penal y la civil. Pero debemos agregar, además, otra especie a que también se hace referencia en nuestras leyes, *la disciplinaria*, llamada por los autores *administrativa*.

Nos referiremos en primer lugar a la responsabilidad penal.

La doctrina referente a los principales funcionarios del Estado está contenida en los artículos 139, 141, 142 y 146 de la Ley Fundamental, y como al extractarla perdería mucho en precisión, preferimos incluír íntegramente los preceptos constitucionales.

Dicen así:

«Art. 139.—El Presidente de la República, o el que haga sus veces, los Magistrados, los Ministros de Estado o los Subsecretarios en el ejercicio del Ministerio, los Ministros Diplomáticos y los Gobernadores departamentales, responderán ante la Asamblea *por violación expresa de la Constitución, o cualquier otro delito que cometan en el ejercicio de sus funciones.* La Asamblea, oyendo a un Fiscal de su seno y al acusado, si estuviere presente, o un defensor especial, en su caso, declarará si há o nó lugar a formación de causa: en el primer caso, se pasarán las diligencias a la Primera Cámara de 2ª Instancia de la Capital para que pronuncie la sentencia correspondiente. De esta sentencia se admitirá apelación para ante la Cámara de 3ª Instancia. Cualquiera persona tiene derecho de denunciar los delitos de que habla este artículo, y de mostrarse parte si para ello tuviere las cualidades requeridas por la ley.

Los Diputados serán juzgados en iguales casos por la Asamblea, observando las mismas formalidades.»

«Art. 141.—Los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas, el Juez General de Hacienda y Jueces de 1ª Instancia y de Paz y demás funcionarios que determina la ley, serán juzgados por la Corte Suprema de Justicia, *por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.* Este juicio tendrá por objeto someter al acusado a los tribunales comunes, en caso de que haya lugar a formación de causa. Por los delitos y faltas comunes que cometan los antedichos empleados, serán sujetos a los procedimientos ordinarios.»

«Art. 142.—Desde que se declare por la Asamblea o por la Corte Suprema de Justicia, que há lugar a formación de causa, el acusado quedará suspenso en el ejercicio de sus funciones, y por ningún motivo podrá permanecer más en su puesto sin hacerse reo de usurpación, y ningún individuo deberá obedecerle. Si la sentencia definitiva fuere absolutoria, el acusado volverá al ejercicio de su empleo; en caso contrario, quedará por el mismo hecho depuesto.»

«Art. 146.—Los Representantes de las Asambleas Constituyentes se equiparan, en cuanto a su juzgamiento, a los Diputados del Poder Legislativo. El proceso en este caso se decidirá por la misma Asamblea Constituyente, la que nombrará una comisión de su seno para que instruya el informativo correspondiente, procediendo en todo lo demás según su reglamento interior.»

Es digno de notarse el procedimiento adoptado en nuestras leyes para hacer efectiva la responsabilidad penal de los funcionarios a que los artículos citados aluden. Se ordena seguir un ante-juicio, en el cual se hace una indagación sobre si há lugar o no a formación de causa contra el indiciado. A la Asamblea corresponde instruír estas diligencias previas cuando el acusado sea el Presidente de la Repùblica, un Ministro, Subsecretario, Magistrado o Gobernador; a la Corte, cuando se trata de los Contadores del Tribunal de Cuentas, Juez de Hacienda, Jueces de 1ª Instancia o de Paz.

El ante-juicio tiene por objeto evitar, hasta donde sea posible, la intromisión directa, que a veces podría ser abusiva e intencionada, de una institución política en las funciones de otra; intromisión que daría lugar a rozamientos o choques violentos de consecuencias graves.

El principio que le sirve de base es sabio, muy prudente y de efectos benéficos si pudiera tener una efectiva aplicación práctica entre nosotros. Nada decimos, evidentemente, contra la actuación, siempre ajustada a la ley, del Tribunal Supremo de Justicia. Cuantas veces ha enjuiciado a los funcionarios que la ley somete a su jurisdicción, lo ha hecho con invariable apego a las leyes. ¿Podríamos decir otro tanto de nuestros Congresos? Lo quisiéramos de todo corazón, pero no podemos, porque innumerables ejemplos nos salen al paso para convencernos de que generalmente se vuelve ilusoria la responsabilidad de los altos funcionarios cuando se aprecia previamente por la Asamblea. El mal no está en las leyes, sino en los hombres, y no basta que los preceptos sean buenos cuando no pueden tener la eficacia que de hecho se les desconoce. En esta mate-

HEMEROTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

ria, la legislación no ha tomado en cuenta nuestro especial modo de ser. Los miembros del Poder Ejecutivo tienen tal preponderancia, se les teme tanto, que es un mito hablar de su responsabilidad. Para ellos no queda más que el fallo de la opinión honrada y, a veces, el de la historia.

Por tener consecuencias muy particulares, hacemos mención especial de la responsabilidad en que incurre el Poder Ejecutivo por la inobservancia de la obligación contenida en el número 4º del Art. 90 de la Ley Fundamental, relativa a que, *dentro de los ocho días subsiguientes a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso*, debe presentar por conducto de sus Ministros, relación circunstanciada y cuenta documentada de la Administración pública en el año trascurrido y el presupuesto de gastos del año venidero. Si esta obligación no se cumple, dice la ley que el Ministro respectivo queda, por el mismo hecho, suspenso en el ejercicio de sus funciones, lo cual será inmediatamente notificado al Ejecutivo, para que en los ocho días siguientes presente por medio del Ministro que nombre al efecto la memoria y presupuesto referidos, y si no lo verificare, quedará suspenso el Presidente de la República, asumiendo el Poder Ejecutivo la persona a quien corresponde según la ley, la que dentro de veinte días debe cumplir la obligación aludida. Art. 90, No. 4º C. P.

Ya que la realidad se aparta tanto de la ley en este punto, digamos cómo se ofrece a la investigación.

Los Ministros de Estado solicitan al Congreso, dentro de los ocho días siguientes a la apertura de las sesiones, se les fije fecha para presentarse a dar cuenta de los actos del Ejecutivo en los ramos que les corresponden. La Asamblea no señala, naturalmente, una fecha comprendida en los primeros ocho días de la apertura de sus sesiones, sino hasta que realmente puede el Ministro presentarse con la Memoria de su actuación.

Con esta práctica se salva la letra de la disposición constitucional, pero no su espíritu; se evita la sanción que establece, pero se lastima el principio republicano.

Por lo que respecta a la presentación, en el mismo plazo de ocho días, del Presupuesto general, debemos decir que es costumbre hacer precisamente lo contrario de lo que está ordenado. Se presenta el Presupuesto cuando la Asamblea va a terminar sus labores, poniéndola así en la imposibilidad absoluta de analizarlo con calma; de examinar si llena cumplidamente las necesidades de los servicios públicos; de considerar si las rentas nacionales se distribuyen como es debido y en atención a la preferencia que debe darse a los ramos más importantes de la Administración. El Presupuesto es la ley vital por excelencia, y con mucha razón se ha considerado por todos como el más exacto índice de la bondad de la Administración de un Estado. Con sobrado fundamento, pues, exige nuestra Ley Fundamental que se presente pronto, en los primeros días de labor del Congreso, para examinarlo con esmero en el debido tiempo. De lo contrario, su estudio será precipitado y no podrá dar los resultados que la ley prevé tan sabiamente. ¿Tiene remedio este mal? Creemos sinceramente que sí, aun cuando no se aplique la en todos casos ilusoria sanción que establece la ley para hacer cumplir al Ejecutivo el deber que el legislador le ha impuesto.

Hemos hecho ligeras referencias a la responsabilidad de los altos funcionarios originada por violación de la Constitución y por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos. Su responsabilidad puede tener lugar también por faltas oficiales y en estos casos se procede de modo diferente. Las cometidas por el Presidente de la Repùblica, los Magistrados, los Ministros, los Subsecretarios en el ejercicio del Ministerio y los Ministros Diplomáticos, se resuelven en juicio sumario por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; las que comete este último funcionario las resuelve el Magistrado hábil que le siga según el orden de nombramientos; las que se imputan a los Gobernadores se ventilan en las respectivas Cámaras de Segunda Instancia. Las faltas oficiales cometidas por los diputados deben ser juzgadas, a nuestro juicio, por la Asamblea, pues los Arts. 65,

inciso 3º y 140 de la Constitución, en virtud de los cuales se somete a los Representantes al Juez competente, hacen referencia a *faltas comunes*, y sería ilógico que un Diputado deba responder de una falta *oficial* ante un Juez de primera Instancia, cuando los otros altos funcionarios son encausados, en este caso, por jueces especiales, en razón de su alta jerarquía. Como no hay una disposición legal expresa que se refiera al tribunal competente para resolver las causas iniciadas contra los Diputados por *faltas oficiales*, nos atenemos al Art. 66 del Reglamento Interior de la Asamblea, que de modo general, dice en lo conducente: «Los Representantes, durante el ejercicio de sus funciones, no podrán ser juzgados sino por la Asamblea Nacional.»

«En todos los casos—dice el Art. 172 de la Ley del Ramo Municipal—en que los Alcaldes o cualesquiera de los miembros de un Municipio hayan cometido algún delito oficial o común serán juzgados por el Juez de Primera Instancia respectivo y decretada la detención quedarán por el mismo hecho depuestos del cargo. En este caso, el Juez comunicará el auto de detención al Gobernador respectivo, para que mande reponer la elección, si hubiere lugar.»

Corresponde al Ministro de Gobernación, de conformidad con el Decreto Legislativo de 17 de Mayo de 1902, conocer en la forma sumaria de las acusaciones, quejas y denuncias contra el Director de Policía, para el sólo efecto de declarar si el funcionario obró o no dentro de la esfera de sus atribuciones. Si aparece que ha cometido delito, pasan las diligencias al Juez competente para que instruya el juicio respectivo. Cuando el hecho constituye una falta, el Ministerio juzga e impone las penas legales al culpable.

Cuando el acusado sea el Juez Especial de Policía, corresponde seguir el ante-juicio a la Gobernación departamental. Si se trata de faltas, la Gobernación impone la pena correspondiente.

Con todo lo expuesto no queda agotada la materia relativa a la responsabilidad penal de los funcionarios. Hay muchísimas otras disposiciones legales que regulan

este tema tan interesante, con relación a los demás servidores del Estado; pero sería interminable este trabajo si insistiéramos en estos puntos y falta que digamos algunas palabras sobre la responsabilidad civil a que están sujetos los funcionarios públicos.

Los funcionarios responden con sus bienes de dos maneras: 1ª, a favor de la Administración; 2ª, a favor de los particulares.

La responsabilidad civil de los funcionarios a favor de la Administración tiene lugar, principalmente, cuando se manejan fondos del Estado.

El Art. 128 de la Constitución Política establece un Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas, que tiene por objeto la revisión y glosa de las cuentas de todos los empleados que recauden, administren o distribuyan intereses del Erario público.

Para que sea efectiva la responsabilidad civil de estos funcionarios, ya dijimos que están en la ineludible obligación de garantizar el buen manejo de los caudales públicos mediante una fianza hipotecaria indefinida.

La responsabilidad de que hablamos se declara, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Tribunal, mediante el juicio de cuentas, que tiene por objeto averiguar la legítima recaudación, administración y distribución de los fondos fiscales.

Rendida una cuenta, es examinada por el Contador que el Presidente del Tribunal designa. Si no hay reparos contra el empleado, el Contador dicta sentencia declarándolo libre de responsabilidad. Si los hay, se forma un pliego de ellos y se envía al empleado una copia autorizada, quien debe devolverla con la contestación correspondiente. Si ésta no es satisfactoria por no desvanecer todos los cargos o algunos de ellos, el Contador dicta el fallo de resultas que proceda, el cual se notifica al Fiscal de Hacienda y al funcionario enjuiciado. Si este último no devuelve el pliego de reparos con la conveniente contestación en el plazo fijado, el Contador señala otro prudencialmente bajo apercibimiento de rebeldía, que se declara, si procede, previa audiencia del Fiscal de Hacienda y conocimiento del fiador respec-

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

tivo. A continuación se dicta el fallo correspondiente y se notifica al Fiscal y al fiador. Si no se hace uso del recurso de apelación dentro de tercero día, se declara ejecutoriada la sentencia y se dá testimonio de ella al Fiscal de Hacienda a fin de que promueva la ejecución respectiva.

El tribunal de 2a. Instancia lo integran el Presidente y dos Contadores de Glosa. Si a él se recurre en apelación del fallo de 1a. Instancia, da traslado a las partes por seis días a cada una, para que aleguen lo conveniente; recibidos los alegatos pronuncia la sentencia procedente y devuelve a la Contaduría de Glosa sentenciadora el juicio principal con la certificación de su resolución.

De los fallos de 2a. Instancia se admite, de conformidad con el Art. 5o. del Decreto Legislativo de 27 de marzo de 1901, el recurso de revisión para ante la Cámara de 3a. Instancia; pero según datos fidedignos que tenemos, la Cámara aludida no tramita el recurso, estimando que el Decreto que lo establece es inconstitucional por haber sido emitido sin oír previamente la opinión de la Suprema Corte de Justicia.

Si notificada la sentencia al reparado, entera éste en la Tesorería General la suma en que fuere condenado, se agrega la constancia del entero, se declara solvente al interesado y se le dá certificación del auto para su resguardo.

En los casos de ausencia o defunción del empleado responsable, el juicio de cuentas se sigue contra su fiador.

En lo demás, se aplican las reglas comunes de procedimiento.

El reglamento del Tribunal Superior de Cuentas establece una responsabilidad civil especial para el Contador que deje errores sin reparar o que glose una cuenta sin serle designada por el Presidente. En el primer caso, responde por la suma que no fue reparada; en el segundo, se presume que obró maliciosamente y queda sujeto a la responsabilidad civil respectiva y a la criminal que hubiere lugar. (Art. 8).

También puede originarse la responsabilidad civil de los funcionarios, a favor de la Administración, en los casos de deterioro o pérdida, sin que medie malicia, de los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de los servicios públicos, como instrumentos, máquinas, muebles, ùtiles, etc. La responsabilidad se hace efectiva por el superior, generalmente recurriéndose a descuentos en la remuneración del empleado.

Dijimos que la responsabilidad civil de los funcionarios puede tener lugar, también, a favor de los particulares. Esta responsabilidad nace del principio general contenido en el Art. 68 del Código Penal, que dice: «Toda persona responsable criminalmente de un delito o falta, lo es también civilmente», principio repetido en el Art. 2,065 del Código Civil en los siguientes términos: «El que ha cometido un delito, cuasi delito o falta, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el hecho cometido».

De conformidad con el Art. 69 del Código Penal, la responsabilidad civil comprende: la restitución, la reparación del daño causado y la indemnización de perjuicios.

También la Administración es responsable civilmente a favor de los particulares en los casos determinados por la ley. La expropiación forzosa por razones de utilidad pùblica tiene como consecuencia natural, fundada en la inviolabilidad que la Constitución reconoce a la propiedad privada, la indemnización a favor del dueño que sufre el menoscabo de sus derechos. Las obligaciones civiles que contrae la Administración como persona autónoma, originan, asimismo, responsabilidades del mismo carácter a favor de los particulares.

Concluiremos la materia relativa a la responsabilidad de los funcionarios de la Administración refiriéndonos en pocas palabras a la que los tratadistas han dado en llamar «disciplinaria» o «administrativa».

El funcionario responde ante la Administración por todos aquellos actos que, no pudiendo calificarse como delitos, se oponen al buen orden y a la coordinación que necesariamente debe existir para que los servicios públicos sean como deben ser, a fin de que respondan a las necesi-

DIGITALIZACION DE EL SALVADOR

dades que su establecimiento llena en el Estado. No se cumple una orden del superior jerárquico o se cumple mal; se falta al respeto debido o al cumplimiento de un deber; no se guarda el sigilo que a veces se impone para la eficacia de ciertas funciones de la autoridad, etc., entonces se crea una situación anormal que debe ser reparada, aplicando al culpable ciertas penas de carácter disciplinario.

Penas de esta especie reconocidas por nuestras leyes son: la multa, la separación del empleo, la suspención provisional (Art. 43 del Reglamento del Tribunal Superior de Cuentas), la amonestación privada, el arresto, pérdida de todo o parte del sueldo (Art. 7, fracción 13 del Reglamento de Correos), etc.

Estas penas son impuestas por el superior jerárquico, generalmente sin instruír diligencia alguna contra el empleado. Cuando la ley indica que debe oirse al culpable, las diligencias que con este objeto se promueven son sumarias, y sólo en muy contados casos admite apelación el fallo que se dicta.

DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS. — Así como nacen obligaciones y responsabilidades al funcionario por la posición especial en que su condición le coloca frente al Estado, así también adquiere ciertos derechos, derivados de la misma situación en que se encuentra.

Refiriéndose los autores de Derecho Administrativo a esta materia, generalmente tratan en primer lugar el problema relativo al derecho al empleo.

La frase «derecho al empleo» no debe entenderse en su sentido absoluto. Refiérese simplemente al derecho que el funcionario adquiere, en virtud de su designación, a desempeñar las funciones que le han sido encomendadas, por el término legal establecido, si son temporales, o indefinidamente, mientras se estime que las funciones son necesarias en la vida del Estado. El alcance de la frase se limita, asimismo, al considerar que la Administración no está obligada a mantener en su puesto a un funcionario que no cumple con su deber, o que por actos delictuosos ha perdido una de las principales condiciones de capacidad que las leyes exigen.

Muy interesante es la limitación entre nosotros del de-

recho al empleo, por lo que respecta al tiempo que deben durar las funciones del personal administrativo. Ante todo, debemos hacer diferencia entre funciones cuyo personal debe designarse por elección directa o indirecta y funciones que se encomiendan a un personal reclutado por nombramiento de autoridad competente.

Entre las funciones de la primera especie debe citarse en primer lugar la Presidencia de la Repùblica. El Art. 82, inciso 1°. de la Constitución Política, dice: «La duración del período presidencial será de *cuatro años*; y el ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia en propiedad, no podrá ser reelecto ni electo Vicepresidente sino después de haber trascurrido igual período, que comenzará y concluirá el primero de marzo del año de la renovación, *sin poder funcionar un día más*».

Difícil es que en un período como el señalado pueda desarrollarse un programa político de la extensión e importancia que reclama la definitiva reorganización del Estado. Vamos a cumplir un siglo de vida independiente y está a la vista que no hemos podido tomar una verdadera orientación; no tenemos un ideal definido y nos contentamos con vivir el momento presente, olvidando el pasado y sin pensar en el porvenir. Pasan por el poder hombres honrados talvez, de quienes mucho se espera, y con tristeza observamos que no van generalmente más allá de los proyectos que conciben, que el brillo de su corta popularidad se apaga pronto sin dejar un destello que pueda recoger la historia. Indudablemente es éste un efecto del medio en que se desarrolla nuestra existencia, y si realmente queremos adelantar un poco, nuestra acción debe encaminarse a dominar ese medio hostil para adaptarlo a nosotros, a fin de que contribuya él mismo a nuestro perfeccionamiento en vez de que sea un positivo obstáculo. Para lograr este objetivo, creemos necesaria una acción enérgica y constantemente mantenida en el tiempo. ¿Qué pueden hacer los jefes de un gobierno en cuatro años? Consideremos que generalmente las personas que llegan al poder, aun cuando bien intencionadas, no tienen la necesaria preparación para resolver los complicados asuntos públicos y necesitan dos años, cuando menos, para adquirir

cierta aptitud, quedándoles así otros dos para dar principio al desarrollo de su programa político, y ésto si no se ven envueltos en las mil dificultades que nacen de nuestras relaciones con el resto de Centro América, hasta el presente basadas en la desconfianza, el temor o el recelo. Seamos prácticos; no sacrifiquemos nuestros positivos intereses sólo por el respeto a ciertos principios políticos todavía discutibles; acomodemos las verdades siempre relativas de la Ciencia del Estado, a nuestro especial modo de ser, y no restemos vigor a la realidad de la vida amoldando las instituciones en un encasillado estrecho donde no prosperan viven penosamente.

No es posible creer que baste ampliar el período presidencial de cuatro años para que nuestra República entre al verdadero camino de su reorganización racional. Pero es indudable que un ciudadano probo, lleno de amor por la patria y versado en el difícil arte político, haría mucho si su período de mando fuera suficientemente amplio. Seis u ocho años serían bastantes para una labor fecunda, que dejaría huellas provechosas para la acción del sucesor. Cuatro, pasan muy velozmente, y por eso ocurre entre nosotros que, elevado un ciudadano a la Presidencia, aparecen al siguiente día dos o tres aspirantes al próximo período; y nuestra vida se desliza así, entre intriguillas de políticos, que al creer cercano su turno, embarazan la actuación del Jefe del Estado, luchando por todos los medios por lograr su favor y protección.

Opinamos por una ampliación prudente del término legal adoptado en nuestra Constitución para el ejercicio de la Presidencia, pues creemos, de buena fe, que es muy reducido y que constituye, por tanto, un obstáculo para el desarrollo de una acción política inspirada en el positivo bien del Estado.

Tienen derecho a ejercer sus funciones por dos años los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los Contadores del Tribunal Mayor de Cuentas, y por un año los Diputados. Todos estos funcionarios pueden ser reelectos.

Las Municipalidades tienen derecho a ejercer sus funciones por un año, y es absolutamente prohibida la reelección de sus miembros o la elección de alguno de ellos para

desempeñar algùn cargo distinto en la Municipalidad entrante, pena de nulidad de la elección. (Art. 17 de la Ley del Ramo Municipal.)

Entre los funcionarios nombrados por autoridad competente hay unos que ejercen cargos de confianza, como los Ministros, los Gobernadores, etc., los cuales, si no tienen período fijo, generalmente desempeñan sus cargos durante el cuadrienio presidencial. Los demás funcionarios, que son o deben ser designados en atención a su competencia, se mantienen en sus puestos por su buen comportamiento. Tanto éstos como aquéllos no pueden alegar derecho al empleo; pero estimamos que sería justo establecer, para los funcionrios nombrados en razón de su competencia, un juicio, en el que se investigue y decida si hay o no suficiente motivo para separarlos. Muy a menudo se ha recurrido entre nosotros al cómodo expediente de suprimir el cargo, por consideraciones de economía, pero en el fondo, por desembarazarse de un empleado, que ha perdido el favor del jefe. Más adelante se restablece el empleo y se nombra para que lo desempeñe al candidato más insinuante.

Algunos funcionarios de nuestra Administración tienen, según las leyes, derecho al ascenso. Este se verifica, para los empleados de Hacienda, por rigurosa escala, oyendo el informe de los jefes de las oficinas en que se hallan sirviendo. (Art. 403 del libro catorce de la Codificación de Leyes Patrias). Los ascensos de los militares en el Ejército son de dos clases: por rigurosa antigüedad, sin defecto, y por aptitud extraordinaria. Para que el derecho al ascenso pueda hacerse valer, es indispensable en uno y otro caso, que ocurra una vacante en el destino superior inmediato.

Importantísimo es el problema relativo a la retribución económica de los funcionarios. Los servidores del Estado tienen derecho a una retribución que represente el valor de sus esfuerzos encaminados al cumplimiento de los fines pùblicos. Esa retribución puede revestir la forma de *sueldo*, si es determinado en el presupuesto del año económico y se paga por mensualidades; *dieta*, si la retribución la efectúa el Estado sólo por los días que el funcionario presta servicio; *honorarios*, *(sueldo de honor)*, cuando el estipendio se calcula por el trabajo realizado; *gastos de representación*, si

el funcionario, por la categoría e importancia de sus servicios, se ve obligado a atender las exigencias sociales de su elevado puesto.

Muy difícil es determinar con justicia la retribución económica de los funcionarios públicos. Es muy lógico que para este objeto la Administración tome en cuenta: 1o., la importancia del servicio; 2o., la responsabilidad que implica su desempeño; 3o., la preparación que supone; 4o., la duración del trabajo; 5o., si el cargo es incompatible con el ejercicio de una profesión, etc.

Entre nosotros no todos los cargos públicos son retribuidos. Sirven *ad-honorem* los Consejeros de Estado, los miembros de las Municipalidades, de las Juntas de Instrucción Pública departamentales, de Fomento y de Aguas, etc.

Por lo que respecta a los cargos retribuidos, no siempre se procede atendiendo a las consideraciones de equidad y justicia que hemos señalado. Basta dar una ojeada a la última Ley de Presupuesto para convencerse de lo que afirmamos. Haremos una ligera comparación entre los sueldos asignados a algunos funcionarios públicos y se verá claro que se impone un cambio de criterio en esta materia de importancia vital.

El Presupuesto para el año económico de 1918 a 1919, asigna los siguientes sueldos mensuales:

Intendente General y Administrador e Intendente de las casas del Gobierno.	$ 300.00
Oficiales Mayores de los Ministerios de Gobernación, Fomento, Justicia y Beneficencia, Hacienda y Guerra c/u	$ 250.00
RECTOR DE LA UNIVERSICAD NACIONAL	$ 200.00
Director General de Caminos . .	$ 500.00
DIRECTOR GENERAL DE ESTADISTICA	$ 250.00

Escribiente encargado de la documentación en la Oficialía Mayor de Fomento.....	$ 110.00
SECRETARIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL.....	$ 100.00
Jardinero en jefe de la Finca Modelo	$ 80.00
PROFESORES DE ESCUELAS PRIMARIAS	$ 60.00
PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL.....	$ 50.00
Escribientes de la Secretaría de la Corte.....	$ 50.00
DIRECTORAS DE ESCUELAS RURALES MIXTAS.....	$ 30.00

¿Habrá que decir más? No hay para qué; nuestras Leyes de Presupuesto han sido así, más o menos, desde mucho tiempo atrás, y sobra repetir que el Estado reclama un criterio nuevo, mejor, más en armonía con sus reales intereses.

Abordemos ahora otra importante cuestión relativa a los derechos que las leyes reconocen a los funcionarios.

Siendo tan exigua la retribución que el Estado da generalmente a sus servidores, éstos no pueden practicar el ahorro necesario para atender a sus necesidades en la vejez, y se encontrarían en penosa situación si no acudiera a su socorro y ayuda quien recibió el beneficio de sus leales y constantes esfuerzos. La Administración tiene el deber de no abandonar a sus funcionarios cuando estén en la imposibilidad de continuar prestándole sus servicios. De esta consideración tan humanitaria, aceptada universalmente, nace el derecho de los funcionarios a reclamar una pensión de retiro.

Veamos cómo regulan este derecho nuestras leyes.

La Ley de Pensiones Civiles emitida el 21 de Julio de 1913, dice en el Art. 1o.: "Tienen derecho a jubilación los empleados civiles, judiciales y administrativos, que por espacio de veinte o más años consecutivos, ha-

yan prestado servicios importantes a la Nación, con fidelidad y honradez, en cualquier Ramo de la Administración pública y que por su edad estén imposibilitados para el ejercicio de sus funciones". "También tendrán derecho a la jubilación, dice el Art. 2o., aquellos empleados que hayan adquirido una enfermedad crónica grave a consecuencia de sus servicios o empleo que les impida ejercer sus negocios propios, comprobada con declaraciones juradas de dos facultativos en Medicina y Cirujía".

El derecho a la jubilación no se reconoce respecto de los empleados que tienen medios de subsistencia o que observen mala conducta.

Las autoridades que deben apreciar en cada caso las circunstancias que la ley establece para tener derecho a la pensión de retiro, son: el Juez General de Hacienda, con intervención del Fiscal de Hacienda, en la Capital, y los Jueces de Primera Instancia, con asistencia del Representante del Fisco, en los departamentos. Terminado el expediente, el interesado lo presentará al Ejecutivo, que es a quien corresponde conceder la pensión.

El Art. 4o. de la ley a que nos referimos gradúa la pensión a que el empleado tiene derecho, así: "si el mayor sueldo que ha tenido el empleado no pasa de *cincuenta pesos*, se asignará la mitad comprobándose veinte años de servicio; las tres quintas partes si se comprobare veinticinco años y las dos terceras partes si más de treinta. Si el mayor sueldo excede de *cincuenta pesos*, se concederán las dos quintas partes del mismo, si los servicios fueren de veinte años; si se comprobaren veinticinco, la mitad, y si más de treinta, las tres quintas partes. En ningún caso la pensión podrá exceder de *doscientos pesos*."

No solamente los funcionarios oficiales tienen derecho a pedir una pensión de retiro; hay en nuestra ley una extensión, justísima, de este derecho en favor de los Directores, Sub-Directores, profesores auxiliares y demás empleados de Instrucción Pública Primaria y Secundaria, aun cuando no hayan prestado sus servicios en centros de enseñanza sostenidos por el Estado, con tal que comprueben haber llenado las condiciones exigidas a los

funcionarios de la Administración. El maestro siempre realiza una elevada función pública que no recibe su carácter del mayor o menor apoyo que el Gobierno le preste. Aplaudimos el elevado criterio que inspiró la disposición legal aludida.

El derecho a las pensiones de retiro se trasmite a los herederos del jubilado en este orden: 1o., las viudas honradas; 2o., los hijos menores de edad, y 3o., las madres legítimas o ilegítimas, comprobada su honradez.

También los militares gozan del derecho a pensión del Estado, cuando se cumplen ciertas exigencias legales.

El 5 de Julio de 1916 emitió la Asamblea Nacional la Ley de Retiros y Pensiones Militares. En el inciso 1º del Art. 12, dice: «Todo militar comenzará a tener derecho a retiro con pensión al cumplir diez años de servicio, si fuere individuo de tropa y veinte si fuere mùsico de banda militar, Oficial o Jefe; pero el servicio deberá ser prestado día por día, sin tomarse en consideración el tiempo intermedio que por cualquier causa esté separado del Ejército. El tiempo pasado en campaña se contará doble.»

La ley citada gradúa la pensión del retirado tomando en cuenta el tiempo de servicio y el sueldo de que gozaba el militar segùn su grado en el Ejército, en esta forma:

Años de servicio.....	20 - 21 - 22 - 23 - 24 - 25 - 26
% del sueldo del grado	50 - 52 - 54 - 57 - 58 - 60 - 63
Años de servicio.....	27 - 28 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33
% del sueldo del grado	66 - 69 - 72 - 75 - 78 - 81 - 84
Años de servicio.....	34 - 35 - 36 - 37 - 38 - 39 - 40
% del sueldo del grado	87 - 90 - 93 - 94 - 96 - 98-100

Los soldados, al pasar a retiro, gozan de todo su sueldo. En general, el militar retirado tiene derecho a pensión por toda su vida, y trasmite este derecho a sus deudos en la forma regulada por la ley. Este derecho tiene como límite el término de diez años.

CUÁNDO SE EXTINGUE EL VÍNCULO ENTRE EL FUNCIONARIO Y EL ESTADO.—Sólo falta que digamos, para po-

ner fin al presente capítulo, en qué casos termina o se extingue, según nuestras leyes, la relación que une al funcionario con el Estado.

Hay que hacer diferencia entre funciones *extraordinarias, de plazo fijo y de periodo indefinido.*

El carácter de funcionario se extingue, en el primer caso, al quedar cumplida la misión encomendada por el Estado; ejemplo: una mision diplomática especial. En el segundo caso, al expirar el plazo fijado por la ley; verbigracia: la Presidencia de la Repùblica. En el tercer caso, por renuncia admitida, por suspensión del cargo, jubilación del funcionario, destitución por graves faltas en el servicio o por declararse responsable al funcionario de ciertos delitos, y finalmente, por la muerte.

No queremos cerrar esta SECCIÓN de nuestro trabajo sin hacer una ligera crítica de conjunto a nuestras leyes administrativas, por lo que respecta a la regulación de la materia que hemos tratado.

Se necesita un esfuerzo considerable para no perder la orientación en medio de un cùmulo de leyes sin orden ni plan alguno. Se apodera de quien lee tantas disposiciones dispersas y muchas veces repetidas, un desaliento difícil de dominar. Todas las tentativas hechas por hombres de experiencia y saber han fracasado, por falta de un apoyo positivo, en su intento, ya no digamos de formar un Código Administrativo que unifique el sistema de las leyes, sino aun de ordenar en un cuerpo esta importantísima rama de nuestra legislación.

No olvidamos las sabias explicaciones que nuestro querido Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Nacional nos daba a este respecto, y deseamos de todo corazón que su noble idea de reducir a sistema la vida administrativa del Estado se realice algún día para bien de la patria.

SECCION TERCERA

Organos de la Administración

CAPITULO VI

ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En la *Sección* anterior hemos hecho el estudio de los elementos de la Administración salvadoreña: el territorio y los funcionarios. Debemos exponer ahora cómo se combinan tales elementos, o mejor dicho, cómo el que hemos llamado *activo* se distribuye y condiciona en el *pasivo*, para dar forma a los diferentes órganos de la Administración pública.

En todo organismo administrativo se establece una recíproca dependencia entre los elementos que lo integran. La vitalidad y fuerza de la Administración es el resultado, precisamente, de la compenetración íntima que entre ellos debe existir. El territorio es extenso o reducido; plano o montañoso; regado por numerosos ríos y canales o seco, pedregoso y árido; está bañado por el mar o carece de costas; tiene muchos centros de población urbana o rural, etc. ¿No exigen todas estas condiciones un especial modo de ser de la Administración, y, por tanto, el establecimiento de órganos adecuados para que los fines pùblicos se cumplan satisfactoriamente? No cabe duda. Ya hemos visto que un río caudaloso, una

cadena de montañas por donde es imposible hacer caminos, o la considerable extensión del territorio y el número de los habitantes fueron causas suficientes entre nosotros para la creación de nuevos departamentos y, como consecuencia, para dar vida a nuevos órganos administrativos, encargados de desarrollar el progreso allí donde apenas llegaba el apoyo benéfico de la autoridad.

El territorio pide un número suficiente de funcionarios. Estos tienen el carácter que el primero les impone. El elemento pasivo ejerce poderosa acción en el activo y éste, a su vez, reacciona sobre aquel, adaptándolo a los fines del Estado. Se establece, pues, entre ambos una palpable compenetración que da vigor y personalidad propia al organismo político.

En los tiempos primitivos, cuando el Estado se reducía a la ciudad, estas cuestiones no podían plantearse. Ahora que es elemento vital de la entidad política un territorio extenso donde conviven los individuos ligados por muy complejos vínculos, el problema de la compenetración recíproca entre la base física del Estado y los funcionarios de la Administración es de mucho interés y merece un estudio paciente que permita establecer principios de orden científico aprovechables por el legislador.

La división del suelo nacional y la adecuada distribución de los funcionarios están condicionados por los fines generales del Estado y por los especiales de cada una de sus circunscripciones territoriales.

Ya tratamos el primer punto limitándolo a nuestra República, y expuesta como queda la condición legal de los funcionarios de la Administración salvadoreña, nos referiremos ahora a su distribución orgánica en el territorio.

Las necesidades administrativas son atendidas en El Salvador por un nùcleo de órganos centrales, por órganos departamentales y órganos municipales.

Los primeros mantienen la unidad general del Estado y de todos sus servicios, de modo que su jurisdicción abarca al territorio en toda su extensión. Los órganos departamentales tienen una doble misión, pues tanto atienden a los fines generales del Estado, convirtiéndose

en dependencias de los órganos centrales, como a las exigencias propias de su respectivo departamento. Los órganos municipales encárganse de la administración de una circunscripción municipal, pero ciertas necesidades departamentales y otras generales del Estado, los convierten, en cierto modo, en órganos dependientes de las administraciones departamentales y de la total del Estado.

Vamos a concretarnos por ahora, a describir los órganos administrativos centrales, departamentales y municipales, dejando para la última *Sección* de este trabajo el estudio de las relaciones de dependencia entre los mismos.

ORGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN.—Aun cuando de modo general se afirma que la actividad central de la Administración reside en los órganos del Poder Ejecutivo, no es menos cierto que los otros poderes, el Legislativo y el Judicial, desempeñan importantes funciones administrativas, y deben estimarse, en esta esfera de sus actividades, como partes integrantes del organismo administrativo.

Los describiremos ligeramente, considerándolos en este carácter.

PODER LEGISLATIVO.—El Poder Legislativo, compuesto por tres diputados por cada departamento, se reune ordinariamente en la Capital de la República, del 1°. al 15 de febrero de cada año. Tres representantes bastan para organizar la primera Junta preparatoria. Si el número no llega a siete se elige entre ellos un Presidente, un Secretario y un Pro-Secretario; si pasa de ese número, se nombran, en vez de uno, dos Secretarios. Instalada la Junta, el Secretario lo comunica al Ejecutivo. Las atribuciones que la ley le confiere, redúcense a procurar la instalación de la Asamblea llamando a los diputados electos, recibir sus credenciales, recoger los datos sobre la legalidad de las elecciones para dar cuenta a la Asamblea, imponer multas y hacer venir, mediante apremio personal, a los diputados que se nieguen a concurrir, y formar, finalmente, el presupuesto de los gastos necesarios para el servicio de la Asamblea. Cuando el número de los diputados llega a ser suficiente para formar Asam-

blea, se celebra la última Junta preparatoria; el Presidente recibe la protesta de ley a sus colegas, y luego se procede a la elección del Presidente del Poder Legislativo, del Vice-Presidente, del 1o. y 2o. Secretarios y de dos Pro-Secretarios. Organizada la Asamblea, una comisión compuesta de los dos Secretarios confronta las credenciales de los diputados con el modelo legal y presenta su informe para que la Asamblea en Comisión General examine dichas credenciales. Si están en debida forma, el Cuerpo Legislativo decreta su instalación y lo comunica a los otros Poderes. En la misma sesión se señala día y hora para la apertura de las sesiones y la Mesa hace el nombramiento de los siguientes empleados: un Oficial Mayor, un cobrador, un colaborador, un telegrafista, un telefonista, cuatro mecanógrafos, cuatro escribientes, un archivero, un portero y cuatro mozos de servicio.

La mayoría de los miembros de la cámara es suficiente para deliberar. Cuando se hallen menos de los dos tercios de los electos, es indispensable el consentimiento de las dos terceras partes de los presentes para dictar resolución.

Para sus labores legislativas la Asamblea elige nueve comisiones, entre las que distribuye los ramos siguientes:

1—Policía Interior, Poderes y Excusas;
2—Legislación y Puntos Constitucionales;
3—Relaciones Exteriores, Gracia y Justicia;
4—Gobernación, Fomento y Agricultura;
5—Instrucción Pública, Beneficencia y Premios;
6—Hacienda y Crédito Público;
7—Guerra y Marina;
8—Peticiones, y
9—Corrección de Estilo.

Organizado así el Congreso Nacional, mediante su propia acción administrativa, queda en aptitud de cumplir la tarea política que la Ley Fundamental del Estado le encomienda.

PODER JUDICIAL.— El Poder Judicial lo constituyen: la Corte Suprema de Justicia, una Cámara de 3ª

Instancia, cinco Cámaras de 2ª Instancia, un Juez General de Hacienda, Jueces de Primera Instancia departamentales o de distrito, Jurados de calificación y Jueces de Paz. (Art. 1º de la Ley Orgánica). En la capital del Estado residen la Cámara de 3ª Instancia, compuesta de tres Magistrados, y dos Cámaras de 2ª Instancia, compuesta cada una, de dos. Estas tres Cámaras reunidas y presididas por el Magistrado Presidente forman la Corte Suprema de Justicia. Las tres Cámaras de 2a. Instancia restantes, integradas como las de la Capital por dos Magistrados, de los cuales el primero, en el orden de nombramiento es el Presidente, residen, una en Cojutepeque, la otra en San Miguel y la otra en Santa Ana. Hay diez Magistrados suplentes, cuatro para las Cámaras de la Capital y dos para cada una de las otras.

El Presidente de la Corte tiene a su cargo el gobierno y régimen interior del Supremo Tribunal y la inspección sobre el régimen interior de los Tribunales y Juzgados inferiores, debiendo dar cuenta a la Corte de las irregularidades que notare, cuando lo creyere conveniente. Están bajo su cuidado el Archivo, la Biblioteca y el arreglo y distribución de las oficinas del despacho. Estas atribuciones administrativas corresponden también a los Presidentes de las Cámaras que no residen en la Capital.

Para formar Corte Plena se necesita la concurrencia del Presidente, o del que haga sus veces, y de tres Magistrados, por lo menos.

Sus atribuciones administrativas son: formar su reglamento interior y el de las Cámaras de 2a. y 3a. Instancia; nombrar el Juez de Hacienda, Juéces de 1a. Instancia, Fiscal de la Corte, Fiscales del Jurado, Procuradores de Pobres y Médicos Forenses de la Capital, Secretario del Tribunal, Oficial Mayor, Archivero, escribientes, portero y mozos de servicio; conocer de las renuncias de estos empleados y concederles las licencias que soliciten; acordar visitas de inspección a los Tribunales y Juzgados; nombrar Conjueces; recibir por medio del Presidente, en sesión plena, la protesta constitucio-

nal a los Magistrados propietarios y suplentes, cuando el Cuerpo Legislativo estuviere en receso, y la de los funcionarios y empleados de su nombramiento; establecer, de acuerdo con el Ejecutivo, Juzgados de 1a. Instancia donde no los hubiere; trasladar a los Jueces de un lugar a otro; formar y presentar al Cuerpo Legislativo el presupuesto anual de los gastos de la Administración de Justicia; designar de acuerdo con el Ejecutivo y en casos extraordinarios, otro lugar para su residencia interina o para la de las Cámaras que tienen su asiento fuera de la capital; hacer concurrir al despacho a Magistrados o Conjueces en los casos previstos por la ley; conceder licencias; pedir informes y ordenar la publicación de la Revista Judicial.

Las Cámaras que no residen en la capital tienen algunas de las atribuciones administrativas que la ley confiere a la Corte, todas encaminadas a que las Cámaras mismas y los tribunales de su jurisdicción estén siempre en aptitud de realizar sus fines judiciales.

Sería de desear que la función administrativa encomendada al Poder Judicial tuviera una esfera más amplia y que se redujera en lo posible la intervención del Ejecutivo. Orlando opina que el Ministerio de Justicia podría suprimirse "entregando *por entero* al Poder Judicial *su* administración."

PODER EJECUTIVO. — Las funciones administrativas entre nosotros, como en muchos otros Estados, se encomiendan preferentemente al Poder Ejecutivo. Tanto por los medios de que dispone, como por abarcar casi en su totalidad la dirección política de la Repùblica, el Poder Ejecutivo está en condiciones de atender con provecho, en un país como el nuestro, esencialmente centralizado, las exigencias de la Administración. Las necesidades de la vida interna, y también las del orden internacional, encomiéndanse a su cuidado, de lo cual resulta que el Ejecutivo es un complejo sistema de órganos, dispuesto en correspondencia con los variados fines que la vida moderna impone.

Haremos su descripción, refiriéndonos a su estructura y a las funciones administrativas que desempeña.

El Poder Ejecutivo, según la Constitución, es ejercido por un ciudadano que recibe el título de Presidente de la República, con los respectivos Ministros. Hay un Vice-Presidente que llena las faltas del Presidente en los casos de muerte, renuncia, remoción o cualquier otro impedimento, y tres designados para que ejerzan el Poder Ejecutivo, por el orden de sus nombramientos, en defecto del Vice-Presidente.

En el orden jerárquico, el Presidente de la Repùblica es la autoridad más alta del Poder Ejecutivo, y ejerce, como Jefe, una inspección suprema en todos los ramos de la Administración Pùblica.

Para el despacho de los asuntos pùblicos hay cuatro Ministros, entre quienes distribuye el Presidente los ramos de la Administración. Para suplir sus faltas y colaborar en el desempeño de las Carteras, el Jefe del Ejecutivo nombra Subsecretarios en número conveniente, con la ùnica limitación de que no puede designar dos para el mismo Ramo.

El Presidente y sus Ministros o Subsecretarios son responsables solidariamente por los actos que autoricen. Sus disposiciones se emiten por medio de decretos, acuerdos, fallos, comunicaciones y órdenes.

Los Ministros se reunen en Consejo, bajo la presidencia del Jefe del Ejecutivo, con el objeto de que los miembros del Gabinete conozcan la orientación general del Gobierno e ilustren la mejor manera de resolver los asuntos importantes. Estos Consejos se llaman *ordinarios*, son de carácter consultivo y se celebran una vez por semana. Los Consejos *extraordinarios* son de carácter resolutivo; se celebran cuando lo exige un asunto de alta trascendencia. Corresponde al Presidente su convocatoria.

Todo el Servicio Público está comprendido en los siguientes despachos, distribuidos por el Presidente entre los cuatro Ministros:

1 — Relaciones Exteriores;
2 — Gobernación;
3 — Hacienda y Crédito Público;
4 — Guerra;

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

5 — Instrucción Pública;
6 — Justicia;
7 — Fomento;
8 — Agricultura;
9 — Beneficencia;
10 — Marina.

Las funciones administrativas encomendadas por la ley a los Ministros en cada una de las Carteras enumeradas, pueden resumirse así:

Relaciones Exteriores: funciones administrativas de la vida externa del Estado, es decir, creación y sostenimiento de legaciones y consulados; contribución al sostenimiento de Oficinas Internacionales; demarcación y conservación de los límites del territorio; delegaciones a Congresos y Conferencias Internacionales; pasaportes, matrículas de extranjeros, etc.

Gobernación: vida administrativa de los departamentos; policía de seguridad; salubridad, higiene y moralidad públicas; comunicaciones (con excepción de caminos); expropiaciones; lo contencioso-administrativo, etc.

Hacienda: policía de la recaudación e inversión de las rentas públicas; aduanas marítimas y terrestres; franquicias aduaneras; deuda pública; empréstitos; policía de oficinas fiscales y de bancos; Junta de Hacienda; moneda; Presupuesto General.

Guerra: organización, inspección, disciplina, policía, equipo y mantenimiento del Ejército; fortificaciones, cuarteles, plazas, maestranzas, escuelas y academias militares y fábricas de armas y municiones; premios, retiros, montepíos y pensiones militares; hospitales de inválidos; licencias, reemplazos y exoneraciones del servicio; finanzas y sanidad del Ejército; fuerza permanente, etc.

Instrucción Pública: organización y policía de los establecimientos de enseñanza universitaria, profesional, secundaria y primaria; creación, fomento e inspección de bibliotecas públicas; sociedades científicas y literarias; Observatorio Meteorológico, Biblioteca Nacional; edificios escolares y de las otras instituciones a su cargo.

Justicia: auxilios al Poder Judicial para hacer efectivas sus providencias; establecimiento de Juzgados de

1ª Instancia de acuerdo con el Tribunal de Justicia; escuelas de corrección; conservación y arreglo de edificios para los Tribunales de Justicia; cárceles públicas; penitenciarías; organización de establecimientos penales.

Fomento: obras públicas, edificios y monumentos nacionales; caminos de hierro y carreteras, puentes, canales; conducción y desviación de aguas públicas; Estadística General de la Repùblica; Cuerpo de Ingenieros oficiales; muelles, faros; Academias de Bellas Artes, Museos, Escuelas de Artes y Oficios, paseos públicos; privilegios y patentes de invención; teatros y demás establecimientos de arte; administración de los fundos nacionales; Juntas de Fomento y Aguas; servicios públicos de transportes; censos y catastros.

Agricultura: caminos vecinales, servicio de aguas para objetos agrícolas; Juntas de Agricultura; Escuelas de Agronomía; exposiciones agrícolas; Catastros agrícolas.

Beneficencia: pensiones en favor de las familias de los servidores de la Patria y subsidios a damnificados por desgracias públicas, Hospitales, Hospicios, Asilos, Sanatorios y demás establecimientos benéficos; Cruz Roja y fundaciones análogas; Cementerios.

Marina: faros, boyas y pilotaje para garantía de la navegación; nacionalización y matrícula de buques; policía de mar y armamento de embarcaciones nacionales; habilitación y cierre de puertos marítimos; privilegios en favor de las naves nacionales o construidas en El Salvador; patentes de navegación.

Esta distribución de atribuciones en las Secretarías de Estado, adolece de algunos defectos. Por lo que respecta al Ramo de Justicia, se nota a primera vista una intromisión perjudicial en lo que debería ser esfera propia y exclusiva del Supremo Tribunal. En el afán de señalar atribuciones, dice el Art. 34 del Reglamento Interior del Ejecutivo: «6.—Vigilar la administración de Justicia dando conocimiento de las faltas que notare, al Supremo Tribunal». ¿No sería mejor y más en armonía con la independencia de los Poderes, que se dejara este cuidado a la Corte? El número 2o. del mismo Art. dice:

Separación de la jurisdicción civil y criminal en los Juzgados de primera Instancia, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia.» Hacemos a este número la misma crítica: creemos que esa atribución debería corresponder exclusivamente a la Corte.

La Secretaría de Fomento, tiene, entre otras atribuciones, la «apertura de carreteras nacionales», que debería corresponder a Gobernación, ya que este Ministerio se encarga de los otros medios de comunicación. Se considera fomento abrir un camino, y no se aprecia como tal instalar una red telefónica o telegráfica. En verdad, esto puede responder talvez a algún criterio, pero ¿será racional decir que corresponde al Ministerio de Fomento «cualquier otro servicio público que no estuviere destinado a otra Secretaría?» Art. 35 No. 19 del Reglamento Interior del Ejecutivo.

El personal auxiliar de los Ministerios está formado en cada uno por un Oficial Mayor y empleados subalternos en número variable. En el de Gobernación hay Jefes de Sección; en el de Fomento, un Inspector de Compañías Anónimas; en el de Justicia, un abogado del Gobierno; en el de Hacienda, un Fiscal de Hacienda, y en todos, escribientes, archiveros, porteros y mozos de servicio.

Dependientes de los Ministerios respectivos, hay en el organismo administrativo salvadoreño varias Direcciones Generales, encargadas de ciertos servicios de carácter técnico. Del Ministerio de Gobernación dependen las Direcciones Generales de Correos, de Telégrafos y Teléfonos, de Policía, de Seguridad, de Vacuna y de Profilaxis Venérea; del Ministerio de Fomento, las Direcciones Generales de Obras Públicas, de Caminos, Puentes y Calzadas y de Estadística; del Ministerio de Agricultura, la Dirección General de Agricultura; del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Contribuciones Directas y la de Contabilidad Fiscal, Licores y de las Rentas de Papel Sellado y Timbres. Del Ministerio de Instrucción Pública depende la Dirección General de Instrucción Pública Primaria. La Dirección General de la Guardia Nacional depende de los Ministerios de Guerra y Gobernación y Fomento.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EL SALVADOR

Estos órganos administrativos están formados por un Director General y el cuerpo de empleados propio de los respectivos servicios, enumerado en detalle en la Ley de Presupuesto.

Hay, además, muchas instituciones y oficinas a quienes se encomienda, bajo la inspección de las respectivas Secretarías de Estado, importantes servicios administrativos.

Citaremos entre las principales que dependen del Ministerio de Hacienda:

La Junta de Hacienda, que se compone del Secretario del Ramo, del Contador Mayor, del Tesorero General, Gobernador del departamento, Fiscal de Hacienda e Ingeniero Inspector de Obras Públicas. La preside el Ministro del Ramo y en su defecto el Contador Mayor, y tiene por objeto promover mejoras en la administración de las rentas nacionales y en las obras públicas emprendidas o que deban emprenderse por cuenta del Estado, dentro o fuera de la capital.

La Tesorería General, servida por un Tesorero, un Contador Interventor y empleados auxiliares, tiene por misión recibir y distribuir, material y virtualmente, todos los caudales públicos, cualquiera que sea su origen y procedencia.

Las Aduanas, servidas por Administradores, dos o tres Contadores Vista, un Tenedor de Libros, Guarda Almacenes, Guarda Muelles, Policía de Aduana, Preparadores de Registro y otros empleados de menor importancia.

Las Administraciones de Rentas, a cargo de Administradores departamentales, auxiliados por un personal subalterno que varía en número: Tenedores de Libros, Guarda Almacenes, Guarda Fábricas, Inspectores Ambulantes, Resguardos, etc.

Dependen del Ministerio de Justicia las *Oficinas del Registro de la Propiedad Raiz e Hipotecas*, que tienen por objeto la policía de la propiedad inmueble. Hay siete Oficinas en todo el Estado, distribuidas así: San Salvador y San Vicente (Secciones del Centro), Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate (Secciones de Occidente), San Miguel y Jucuapa (Secciones de Oriente). Están servidas,

cada una por un Abogado que toma el título de Registrador, un Oficial Mayor, un Archivero, varios escribientes y un portero.

El servicio de Sanidad se encomienda a una Corporación que se llama *"Consejo Superior de Salubridad"*, dependiente del Ministerio de Gobernación, y se compone de dos médicos, un farmacéutico, un abogado y un ingeniero civil. Este Consejo tiene delegados, agentes sanitarios, comisionados e inspectores, y le auxilían en sus funciones los Gobernadores y Comandantes, los Alcaldes y Corporaciones Municipales, los Capitanes de Puertos, Directores de Policía, el personal de los Hospitales, Hospicios, Manicomios, Seguridad General y Guardia Nacional, etc.

Del Ministerio de Fomento depende la *Oficina de Patentes de Invención y Marcas de Fábrica*, la cual está servida por un Comisionado, un Secretario-escribiente y un portero

Finalmente, del Ministerio de Instrucción Pùblica depende el *Consejo Universitario*, institución que tiene a su cargo, juntamente con el Rector, el Gobierno de la Universidad Nacional. Está compuesto del Rector, de los Decanos y Secretarios de las Escuelas Profesionales, de dos Catedráticos por cada una de las Escuelas, designados por las correspondientes Juntas Directivas, de un Fiscal y un Secretario.

Entre los órganos centrales de la Administración debe contarse como uno de los más importantes el Tribunal Superior de Cuentas. Se consideraba antes como una dependencia del Poder Ejecutivo, no obstante que sus miembros son electos por el Legislativo. Tanto por este motivo, como porque esa sujeción era un obstáculo para que el Tribunal ejerciera con independencia sus funciones de inspección eficaz de la administración pública de Hacienda, la Asamblea Nacional expidió, con fecha 14 de mayo de 1901 un decreto en virtud del cual, "las funciones de fiscalización de las rentas y demás bienes fiscales, encomendadas al Tribunal de Cuentas, serán ejercidas con entera sujeción a las leyes de la materia, sirviendo de base la Ley de Pre-

supuesto." La fiscalización que la ley encomienda al Tribunal Superior de Cuentas se realiza mediante la revisión y glosa de las cuentas de todos los empleados y particulares que por cualquier motivo recauden, administren o distribuyan intereses del Erario público y por la ratificación de las órdenes de pago que en efectivo, en especies fiscales o en bonos, expida el Poder Ejecutivo, devolviendo o protestando aquellas que no estuvieren arregladas a la ley. Art. 1º del Reglamento.

El Tribunal de Cuentas está integrado por un Presidente o Contador Mayor, Jefe del Tribunal, ocho Contadores de Glosa, un Abogado Consultor, un Secretario y un Oficial Mayor, un Revisador de documentos, un archivero, auxiliares del archivero, escribientes, selladores, un impresor de papel sellado, portero y mozo de servicio. El Tribunal nombra todos sus empleados subalternos.

Forma una sección del órgano administrativo que hemos descrito, la Contaduría Municipal, tribunal encargado de la fiscalización y dirección de las rentas municipales y de la revisión y glosa de las cuentas respectivas. Está integrado por un Contador Municipal, cinco Contadores de Glosa, un Secretario, un Archivero, tres escribientes, un portero y un contador encargado de especies. El Ejecutivo nombra todo el personal.

Todos los órganos que hemos descrito pertenecen a la Administración *activa* del Estado. Hay, además, en nuestra organización, instituciones de carácter *consultivo*, que describiremos ligeramente.

De conformidad con el Art. 28 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo, «los ciudadanos que hubiesen desempeñado la Secretaría o Subsecretaría de Relaciones Exteriores se considerarán formando un *cuerpo consultivo*, dependiente del Ministerio del Ramo, para coadyuvar con su experiencia en las labores del Ministerio y para suministrarle todos los datos ilustrativos que les pida respecto a los actos oficiales relativos a dicho ramo, de las épocas en que sirvieron aquellos cargos». Este cuerpo desempeña sus funciones ad-honorem. Tiene, según parece, muy poca vida.

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Otro órgano auxiliar de la Administración de carácter consultivo es el Consejo de Estado. Se estableció por decreto del Consejo de Ministros de 12 de abril de 1913, y tiene por objeto emitir opinión sobre todos aquellos asuntos administrativos o políticos que el Poder Ejecutivo tenga a bien someter a su estudio. Se compone de un Presidente, de cuatro Consejeros propietarios y cuatro suplentes; en sus funciones duran dos años, pudiendo ser reelectos. El cargo de Consejero de Estado se sirve gratuitamente y dá derecho a gozar de los honores y privilegios concedidos por la ley a los Ministros. Según el Reglamento Orgánico, el Consejo debe celebrar sesiones ordinarias los días 1º y 15 de cada mes.

En los Estados de estructura compleja, donde la vida tiene tantas manifestaciones que exige en el elemento director una preparación especial de carácter técnico, se explica perfectamente la aparición de órganos auxiliares como el que acabamos de describir, para que el gobierno no se divorcie de la sociedad a quien sirve; pero ¿podríamos decir que estas consideraciones tienen aplicación en nuestro modo de ser? La vida administrativa y política de El Salvador es simplísima y basta para su manejo la preparación que la ley reclama a los servidores del Estado. Colocados en este punto de vista, no creemos que se justifique ante los principios la existencia de nuestro Consejo Consultivo, menos aun si se repara que para ser miembro de él no se exige una preparación técnica especial, de la que puedan carecer los Ministros, sino simplemente la ilustración general que todos debemos adquirir para vivir al día.

Si se suprimiera este órgano administrativo, estamos seguros de que el funcionamiento del Estado no sufriría en lo más mínimo. No hay que olvidar que es siempre un progreso simplificar los procedimientos.

ORGANOS DEPARTAMENTALES.— Quedan esbozados en los párrafos anteriores los órganos administrativos centrales y sus más importantes dependencias. Su acción parte de la capital del Estado y se extiende por todo el territorio, procurando llenar en lo posible las exi-

gencias de la vida política. Pero, por poderosa que nos imaginemos esa estructura central, no puede cumplir su tarea por sí sola, y necesita en cada una de las divisiones del territorio, órganos agentes que, al propio tiempo que se encarguen de trasmitir y hacer respetar sus decisiones, actùen por sí mismos, preocupándose por satisfacer las necesidades propias de su comprensión territorial.

La vida del Estado impone una división en su estructura. Dentro de la Administración central con jurisdicción en todo el territorio, aparece la Administración departamental, circunscrita a una parte del mismo, pero siempre coordinada con la primera.

Describamos los órganos de esta división estructural de la Administración.

El gobierno de los departamentos se confía a los Gobernadores nombrados por el Poder Ejecutivo. En defecto del Gobernador propietario, corresponde ejercer el cargo al suplente, y a falta de éste al Alcalde Municipal de la cabecera del Departamento. En cada Gobernación hay un Secretario, uno o dos escribientes y un portero. En las de San Salvador y Santa Ana hay, además, un archivero. El Secretario lo nombra el Poder Ejecutivo, a propuesta del Gobernador; los otros empleados son de libre nombramiento de éste.

Las funciones que la ley encomienda a los Gobernadores departamentales son de orden político y administrativo. Las funciones políticas que tienen se originan, principalmente, de su carácter de agentes o representantes del poder central. En este sentido, son como una prolongación del Gobierno y hacen que la acción de éste se sienta vigorosa en toda la jurisdicción territorial que les corresponde. Sus funciones administrativas se derivan, ya de las necesidades propias del departamento, ya de las generales del Estado.

La Ley del Régimen Político hace la enumeración de unas y otras sin orden alguno. Podemos decir, para comprenderlas en pocas palabras, que tienen a su cuidado, en su respectivo departamento, la policía de la seguridad y de la propiedad, la salubridad y moralidad,

HEMEROTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

la estadística, la beneficencia, obras públicas, ciertas funciones relativas a los ramos militar, de hacienda e instrucción pública, la resolución de las apelaciones que se interpongan de las providencias de las Municipalidades y Alcaldes, la visita de los pueblos del departamento, la dirección administrativa de los caminos, puentes y calzadas, etc. En resumen: los Gobernadores son los jefes de la Administración departamental en todos los ramos que presenta, y su principal preocupación debe ser llenar las necesidades de ésta en armonía con los fines de la Administración general del Estado.

Los departamentos se dividen en distritos. El gobierno de éstos está encomendado a los Alcaldes de la cabecera de distrito, autoridades que se consideran por la ley como agentes subalternos inmediatos de los Gobernadores. Ejecutan las órdenes de éstos y facilitan el gobierno departamental haciendo ver al jefe las necesidades de los pueblos.

ORGANOS MUNICIPALES.—Llegamos, por fin, al último grado de la organización administrativa, la organización municipal.

Un conjunto de individuos, con territorio propio, unidos por los vínculos de la vecindad, tiene derecho a organizar un gobierno en su población a fin de que atienda los intereses comunes. Pero se necesita para poder ejercer este derecho, que se cumplan las exigencias de la ley, y sólo mediante la observancia de esas exigencias podrá reconocerse a la agrupación su carácter de persona moral integrante del cuerpo político. La ley reclama para la erección de una población: 1o., que haya una base, por lo menos, de quinientos habitantes; 2o., que éstos tengan terreno propio o lo adquieran a cualquier título, y que sea suficiente para el asiento e incremento de la población; 3o., que los propietarios o adquirentes del terreno lo cedan a beneficio de la población; 4o., que el terreno esté provisto de agua y tenga clima saludable, y 5o., que se pruebe que a la ciudad, villa o pueblo de que ha de desmembrarse la nueva población, queda al menos el número de quinientos habitantes.

Por razones de necesidad o conveniencia pública, el Poder Legislativo puede erigir nuevas poblaciones, fijando libremente las bases de la erección.

El gobierno de las poblaciones corresponde a las Municipalidades electas directamente por los ciudadanos calificados de cada demarcación municipal. Están integradas por un Alcalde, un Síndico y de dos a ocho Regidores, según el nùmero de habitantes. «Las poblaciones hasta de dos mil habitantes—dice la Ley del Ramo Municipal, Art. 13—elegirán dos Regidores; las que no excedan de seis mil, elegirán cuatro; las que no excedan de diez mil, elegirán seis; y excediendo de esta cantidad elegirán ocho.» Hay, además, un Secretario nombrado por la Municipalidad, que autoriza los actos de ésta y los del Alcalde, y un Tesorero nombrado del mismo modo.

Las atribuciones de las Municipalidades, según el Art. 115 de la Constitución, son puramente económicas y administrativas. Con la mayor minuciosidad las enumera la Ley del ramo. Pueden resumirse así: crear los empleos necesarios para el servicio; nombrar los empleados, fijarles su dotación, concederles licencia e imponerles penas disciplinarias por sus faltas; expedir reglamentos locales; conceder licencia a sus miembros e imponerles multas por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones; recaudar e invertir las rentas; policía de la seguridad urbana y rural, forestal, de caza y pesca, de la propiedad y de las costumbres; estadística, salubridad y ornato; administración de caminos municipales; fomento de la instrucción pública primaria y de las industrias; formación o adición del registro de ciudadanos; seguridad del tránsito y regulación de los servicios de trasporte y del uso de las calles; obras municipales y formación del Presupuesto anual de las rentas y gastos municipales.

Para el cumplimiento de sus fines, las Municipalidades eligen comisiones permanentes desempeñadas por sus miembros, o especiales, que pueden encomendarse a personas particulares. Entre las primeras no pueden faltar éstas: Instrucción Pública, Policía, Cárceles y Obras

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

Públicas; Caminos, Calles, Plazas e Higiene; Alumbrado, Aseo y Ornato; Mercado, Matadero, Servicios de Aguas, Pesas, Monedas y Medidas.

El Alcalde es la primera autoridad municipal, representa la unidad del municipio y asume la función ejecutiva. El Síndico tiene atribuciones de fiscal y representa judicialmente a la Corporación.

Las Municipalidades celebran sesiones ordinarias mensuales, y extraordinarias siempre que lo exija el servicio público.

SECCION CUARTA

Disposición de los órganos de la administración.

CAPITULO VII

DISPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El estudio que hasta aquí llevamos hecho del organismo administrativo salvadoreño responde, únicamente, a las exigencias del análisis. Hemos indicado la naturaleza de los elementos que integran los órganos administrativos y apuntado la constitución anatómica de estos últimos. Pero lo dicho no basta para tener una idea justa de la estructura total de nuestra Administración, y se impone su consideración sintética, que haga ver el arreglo de sus partes, el plan en que están colocadas y, además, el enlace, correspondencia o coordinación a que responden.

El verdadero carácter de toda organización administrativa resulta, precisamente, de las relaciones que entre sus órganos se establecen, ya sea en forma de estrecha dependencia que dificulta su espontáneo funcionamiento, o en forma que atienda, más que a la preponderancia de unos sobre otros, a la justa medida de todos los intereses.

En la SECCIÓN anterior dijimos que el organismo administrativo está integrado por órganos centrales, departamentales y municipales.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Vamos a referirnos por su orden a estas tres esferas de nuestra administración.

La administración central radica esencialmente en el Poder Ejecutivo; pero hemos visto que tanto el Poder Legislativo como el Judicial, tienen importantes funciones de carácter administrativo, lo cual obliga a considerarlos como partes de la estructura que estudiamos.

La ley establece como principio fundamental de la organización del Estado, la independencia de los tres Poderes. Esto en lo político, es decir, en el cumplimiento de la especial misión que cada uno tiene encomendada.

Por lo que respecta a la función administrativa del Cuerpo Legislativo y del Poder Judicial, encaminada a la regulación de su vida interna, hay que distinguir.

La formación del primero, o mejor dicho, la designación de sus miembros, corresponde según la ley a los ciudadanos. Los diputados electos se reunen en la Capital, se organizan en Asamblea y ésta por sí misma atiende a sus necesidades internas: nombra su Mesa o gobierno propio, designa sus comisiones y los empleados de su dependencia, etc. Desde el punto de vista legal, puede considerarse que la Asamblea, como órgano de *su* administración propia, es autónoma.

En la realidad esta autonomía administrativa resulta muy restringida. Aparte de que la formación del órgano legislativo no se realiza por quien corresponde, debido a la poderosa intervención del Ejecutivo, su arreglo interior, sufre también la influencia de este Poder, y, en último término, aparece en su administración interna, como una estructura subordinada.

El Poder Judicial se forma mediante elección, por el Congreso Legislativo, de sus miembros de más alta jerarquía, los Magistrados de las Cámaras de 2a. y 3a. Instancia. Lo demás de su elemento personal es designado por la Corte, Cámaras y tribunales inferiores. Sus necesidades administrativas las satisface, en parte, por sí mismo, con verdadera independencia; pero importante número de ellas son atendidas por el Poder Ejecutivo mediante un Ministerio especial llamado de Justicia. Es-

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

ta situación tan particular en que la ley coloca la vida administrativa del Poder Judicial no puede justificarse ante el principio básico de la independencia de los Poderes, el cual, para ser efectivo, debe comprender tanto la actividad política como la administrativa de los mismos.

Admitido que la actividad de la Administración se manifiesta con un marcado aspecto jurídico y presenta las tres fases de la vida del derecho, legislativa, ejecutiva y judicial, fácil es darse cuenta de la disposición de los tres Poderes de nuestro Estado, por lo que se refiere a su carácter de órganos de la Administración, viendo en qué medida intervienen en la obra de ésta exteriorizada en las tres fases de su actividad jurídica.

El Poder Legislativo es el regulador de la Administración, pues corresponde a él dictar las leyes que rigen la vida administrativa del Estado, crea los servicios y establece la jurisdicción de los diferentes órganos.

En el Poder Ejecutivo se manifiesta la función legislativa de la Administración en su *potestad reglamentaria*, ejercida en un campo amplísimo.

En el Poder Judicial, la función legislativo-administrativa sólo se exterioriza al formular la Corte su reglamento interior y el de las Cámaras de 2ª y 3ª Instancia.

La función ejecutivo-administrativa tiene en los Poderes Legislativo y Judicial un campo muy estrecho, limitado únicamente a sus propios organismos. En el Poder Ejecutivo es amplísima, abarca todo el Estado y se manifiesta con verdadera omnipotencia, hasta el grado de hacer del Ejecutivo el órgano director de la Administración. No hay detalle en la vida administrativa donde no se manifieste su poderosa influencia, su autoridad y su fuerza. Es el motor de la estructura total de la Administración.

La función judicial-administrativa la absorbe también el Ejecutivo. Los Alcaldes, los Gobernadores y el Ministerio instruyen y deciden las diligencias administrativas. Sin embargo, el Juez de Hacienda, nombrado por el Tribunal Supremo de Justicia, tiene por mi-

sión conocer en primera instancia de todos los asuntos civiles y criminales en que tuviere interés la hacienda pública.

Los otros dos Poderes tienen una función judicial-administrativa de poco alcance: se limita a decidir sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos contraída en el ejercicio de sus atribuciones. Pero no teniendo real efectividad entre nosotros la responsabilidad de los funcionarios, la función judicial-administrativa de los Poderes referidos no existe más que en la ley.

En virtud de lo que queda dicho, los tres Poderes, considerados como órganos de la Administración no están colocados en el mismo plano. El Ejecutivo es el preponderante; el Legislativo, aun cuando debiera ocupar el primer lugar por ser el órgano regulador, está relegado a segundo término; el Judicial apenas tiene una vida administrativa a medias, está fuertemente adherido al Ejecutivo, lo que nos obliga a colocarlo en tercer término.

Ocuparémonos ahora de la disposición de los órganos centrales de la Administración que integran el Poder Ejecutivo.

La acción administrativa del Ejecutivo se manifiesta principalmente por medio de los Ministerios.

Según el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Art. 10, los Ministros son independientes entre sí. Lo mismo puede decirse de los órganos de que son jefes, pues la ley fija las atribuciones de los Ministerios con toda claridad, señalando a cada uno un campo de acción con límites precisos.

De aquí podría inducirse que están en un pie de igualdad como órganos de índole política y administrativa.

No dudamos que esta igualdad se realiza en lo político; pero, ¿podríamos decir otro tanto al considerarlos en su aspecto administrativo?

La actividad dirigida a la formación, conservación y perfeccionamiento de las instituciones del Estado tiene siempre como consecuencia obligada una distribución o reparto de caudales públicos. Puede afirmarse que no hay actividad administrativa que no afecte en cierto modo el

tesoro nacional. En esta virtud, el órgano que tiene por objeto la administración económica del Estado, es, puede decirse, el eje de toda la estructura administrativa, pues gracias a su indispensable mediación, el organismo vive y actùa. El manejo de la hacienda pùblica, función netamente administrativa, debe colocarse, por lo expuesto, en primer término, y el órgano a quien se le encomienda, si no puede decirse que es preponderante, al menos en el arreglo o disposición general de los que integran el Ejecutivo, es el primero.

Colocados siempre en el punto de vista de la importancia administrativa de los órganos ejecutivos, siguen inmediatamente al de Hacienda los de Gobernación, Guerra, Fomento e Instrucción Pública. Los cuatro ejercen con gran amplitud funciones administrativas de capital interés para la vida del Estado. En segundo término deben colocarse los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Agricultura, Beneficencia y Marina.

Hacemos la indicación de que al señalar el arreglo de los Ministerios por el orden de su importancia administrativa, nos referimos exclusivamente a nuestra República pública, considerándola en su estado actual de progreso. Lo que sobre el particular queda dicho no puede tener carácter de generalidad ni creemos que se aplique a una situación invariable. Tenemos la esperanza de que algún día sentiremos la preocupación de organizar debidamente los servicios diplomático y consular y que se dará mayor importancia al fomento de la industria agrícola. Entonces, los Ministerios que dirigen estos ramos ganarán en importancia administrativa y alcanzarán el mismo nivel de los otros.

Los demás órganos que integran la estructura central de la Administración forman núcleos estrechamente dependientes de los respectivos Ministerios. Su funcionamiento recibe como principal impulso la acción central, y lo único que les da cierto carácter propio y una débil y apenas diseñada personalidad, es la tarea que a cada uno se encomienda.

Las Direcciones Generales, por su carácter técnico, no permiten una subordinación tan completa que anule

sus actividades. Sus funciones se desarrollan en una esfera más o menos amplia; pero por lo que hace a su vida administrativa, es decir, a su organización, al reclutamiento de su personal y a la procuración de sus medios materiales, sufren como los demás órganos de la Administración central la dominación o pupilaje del Poder Ejecutivo.

Hemos contado al Supremo Tribunal de Cuentas como uno de los principales órganos administrativos de la estructura central. Su situación con respecto al Ejecutivo no es como la de los otros centros administrativos Vive en íntimo contacto con aquél, por ser algo así como un órgano regulador de la administración de hacienda; pero, por eso mismo, su actuación es independiente, al menos según la ley. En este sentido, debemos considerarlo como una estructura orgánica colocada a la par de la central y no en un plano inferior.

Los dos órganos consultivos de la Administración, por su propia naturaleza, están fuera del engranaje del Poder Ejecutivo. Además, es tan insignificante su acción que si cabe mencionarlos es sólo porque las leyes en virtud de las cuales fueron creados, no se han derogado todavía.

El mismo criterio que priva en la administración central del Estado, se encuentra en la departamental. El Gobernador es el superior jerárquico en todos los ramos de la administración del departamento y hacia él convergen, para uniformar su acción, las entidades subordinadas: el Distrito y el Municipio. El Art. 39 de la ley del Régimen Político está redactado así: "Los Jefes de Distrito están *en todo subordinados, como los Alcaldes de los otros pueblos*, al Gobernador del Departamento." "Las facultades que en este título se les conceden, en nada alteran las del Gobernador de quien son *agentes subalternos inmediatos.*"

No sabemos cómo podría conciliarse esta disposición con el principio constitucional que reconoce a las Municipalidades completa independencia en el ejercicio de sus funciones. Tan cierto es que no existe esta

"completa independencia" que el mismo legislador olvidó que se habla de ella en el Código Político.

Los Gobernadores, dice el legislador, deben vigilar constantemente a las Municipalidades para que cumplan con todos sus deberes, y en caso de infracción de éstos o de las leyes, pueden multarlas hasta con cincuenta pesos. También pueden multar a los Alcaldes que no obedezcan sus órdenes.

Los Alcaldes de las cabeceras de Distritos son los jefes de éstos. En tal carácter, y como agentes de los Gobernadores, vigilan a las Municipalidades de su comprensión, compartiendo así con aquellos la tutela a que se somete al gobierno de las poblaciones.

En resumen, en la organización administrativa departamental la jerarquía cuenta con dos grados: del Gobernador a los Jefes de Distrito y de éstos a las Municipalidades.

Recordemos ahora que los Gobernadores no son sino prolongaciones del gobierno central, con asiento en las cabeceras departamentales, para hacer llegar los impulsos de la autoridad de quien dependen hasta el más apartado lugar del territorio.

La estructura total de la Administración aparece ya delineada.

Por la dependencia en que están sus partes, fácil es notar que el funcionamiento del todo obedece al impulso director del centro, y la conexión de sus órganos, condicionada en determinado sentido y por lo mismo artificial, obedece a un criterio simplista que contraría el libre desarrollo de las entidades locales.

En El Salvador, como en todos los Estados centralizados, es notable la oposición de dos fuerzas intensas: la del Poder, que persigue la uniformidad general, de donde nace su vigor, y la de los grupos sociales que viven en su seno, y que, formados no por la fuerza de un principio político único sino por virtud de circunstancias sociológicas espontáneas, se esfuerzan por desenvolver sus energías latentes adaptándose al medio que los rodea. En esta oposición de tendencias, triunfa el Poder; su voluntad se impone a todo, de lo cual resul-

ta una situación forzada que convierte al organismo social casi en un mecanismo.

Muy legítima es la misión del Gobierno del Estado de mantener su estructura en armónica coordinación; es también muy legítimo al deseo de los agregados municipales de vivir su propia vida y no la que se les imponga. ¿Cómo conciliar estas tendencias tan racionales y evitar que su choque debilite la organización del Estado anulando la personalidad del Municipio?

Es una necesidad imperiosa que el gobierno municipal coopere en su propia esfera al cumplimiento de los fines generales del Estado; pero no debe exigirse que esta cooperación sea tan extensa que haya de hacerse a un lado o colocarse en segundo término la satisfacción de las necesidades propias del Municipio.

Indispensable es entonces que se haga en las leyes una separación clara y precisa de los servicios que las Municipalidades deben prestar como cooperadoras del Gobierno y los que deben desempeñar como representantes del Municipio. Y tómese muy en cuenta que estos últimos deben tener una amplitud mayor que la de los otros, pues la verdadera misión del gobierno de las poblaciones es atender, en *primer término*, las necesidades de la localidad y, en *segundo lugar*, suplir las deficiencias de la organización administrativa central prestándole su ayuda.

En nuestras leyes no se hace la distinción a que aludimos. En la interminable lista de deberes impuestos a los Ayuntamientos están confundidos los intereses del Municipio y los del Gobierno del Estado, y son estos últimos tan variados y tan imperioso es su cumplimiento ante la amenaza de los Gobernadores, que no hay campo para promover el mejoramiento de las poblaciones. De esto depende en mucha parte la vida fría y monótona y el aspecto triste de nuestros pueblos.

Descárganse en las Municipalidades casi todos los servicios públicos de carácter general, más los del departamento, y si a esto agregamos sus propios deberes, estamos seguros de que no hay en la República una sola corporación municipal que cumpla religiosamente sus obligaciones legales.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

No convirtamos a los gobiernos locales en instrumentos del Poder; dejemos que vivan con más autonomía, que respondan mejor a su principal deber, que consiste en asegurar el adelanto de sus pueblos.

Mientras estén los Ayuntamientos más ligados a los intereses generales del Estado que a los del Municipio, seguiremos notando los perniciosos efectos que una centralización excesiva ocasiona: "la apoplegía en el centro y la parálisis en las extremidades."

Pero no hay que olvidar—y esto es un consuelo—que la centralización es un sistema de organización que sufre, como todos, la influencia constante de los factores sociales. Las energías del Poder central y las de los Municipios, encaminadas por opuestos senderos, llegarán con el tiempo a un equilibrio razonable, a una prudente conciliación de resultados provechosos para las dos entidades.

¿Y no podríamos decir otro tanto respecto al reconocimiento de un poco de autonomía a otros órganos de la Administración que mucho la necesitan? No hay motivo para creer que su vida estará eternamente comprimida por los moldes estrechos de un sistema mecánico. La conquista de su personalidad será, sin duda, lenta y penosa; pero creemos que se logrará cuando, por el desarrollo de la cultura cívica, llegue a grabarse en nuestras conciencias que el interés real del Estado no puede ser obra de una voluntad, sino de la cooperación consciente y bien intencionada de todas, pero sin comprimirse ni debilitarse, unidas sólo en el ideal de acercarse lo más posible a la realización del verdadero *Estado orgánico*.

INDICE

Página

Prólogo. 7
Capítulo Preliminar: Propósito del Estudio. 13
Plan de desarrollo. 15

SECCIÓN PRIMERA

CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

Concepto de Sociedad 19
Cuándo la Sociedad llega a ser Estado 22
Cómo actúa el Estado 24

CAPÍTULO II

La Administración. 29
Organización Administrativa 34

SECCIÓN SEGUNDA

ELEMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO III

El Salvador constituido en Estado . 45

CAPÍTULO IV

El territorio del Estado . . . 51
División territorial. 52
Otras divisiones del territorio. 79
La población distribuida en el territorio . 64

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

CAPÍTULO V

Página

Los funcionarios administrativos: Concepto legal de funcionario 83
Enumeración de los funcionarios administrativos 85
Condiciones generales de capacidad para el desempeño de cargos públicos 89
Designación de los funcionarios 94
Obligación de los funcionarios 97
Responsabilidad de los funcionarios 102
Derechos de los funcionarios 111
Cuándo se extingue el vínculo entre el funcionario y el Estado 118

SECCIÓN TERCERA

ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO VI

Organos de la Administración 123
Organos centrales de la Administración 125
Organos departamentales 136
Organos municipales 138

SECCIÓN CUARTA

DISPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO VII

Disposición de los órganos de la Administración. . . . 143

BIBLIOTECA NACIONAL DE EL SALVADOR

FE DE ERRATAS

Página	Linea	Dice	Léase
36	21	Lay le	La ley
41	39	les fuerza	es fuerza
41	40	producido ie	producido en
45	22	por Ol mar	por el mar
45	23	tenía 137, 27e	tenía 137, 270
47	15	que aquella.	que aquellas
94	19	en nuestro	de nuestro
103	29	serán sujetos	estarán sujetos
113	12	viven penosamente	y apenas viven penosamente.

BIBLIOTECA NACIONAL
DE EL SALVADOR