

La reforma de la Administración Pública

María Jesús García Cachafeiro

Resumen

Respecto al ordenamiento jurídico y a la realidad del Derecho que vive la nación, *Bases para el plan de nación* destaca la necesidad de “garantizar la vigencia del Estado de Derecho,...”, para lo cual considera dos condiciones imprescindibles: la modernización de la legislación y el respeto al principio de seguridad jurídica, y el control en el ejercicio del poder. Para ello propone diversos cambios que, en su conjunto, señalan la necesidad de reformar la Administración Pública, ya que en esa entidad se manifiestan las líneas básicas de la dirección política del Gobierno.

Introducción

Bases para un plan de nación define en sus primeras páginas cuál es el país al que todos aspiramos y lo sueña así:

“..un país moderno en el que todos los habitantes tengan cubiertas sus necesidades básicas; en el que se multipliquen y aseguren opciones de presente y de futuro para nuestros hijos y para las generaciones sucesivas. Necesitamos un país en el que se desate y aproveche toda la energía individual y colectiva de la población; un país en el que todos nos sintamos seguros y contribuamos decididamente a vivir una nueva cul-

tura de honradez, responsabilidad, productividad, solidaridad, tolerancia, humanismo y respeto a las leyes. Queremos también un país limpio y verde; un país abierto, sin fronteras y decidido a impulsar la integración centroamericana. Queremos en resumidas cuentas, un país del que todos podamos sentirnos orgullosos”.

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico y a la realidad del Derecho que vive la Nación, la Comisión redactora de las Bases precisa cuáles son los pasos que, a su juicio, han de darse para que ese país soñado “*donde se respeten las leyes*” se convierta en realidad. No son condiciones excluyentes de otras iniciativas sino, más bien,

condiciones mínimas de viabilidad¹. Se destaca la necesidad de “garantizar la vigencia del Estado de Derecho, especialmente en lo referente a una plena y efectiva seguridad jurídica, al control legal del poder, al combate contra la corrupción y la impunidad en todos los órdenes y esferas, y la modernización completa de toda la legislación nacional...”².

Probablemente estas palabras hayan resumido el núcleo de la realidad jurídica salvadoreña. El esfuerzo que debe emprenderse para garantizar el Estado de Derecho no debe olvidar que todo el ordenamiento jurídico debe encaminarse a alcanzar “el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”, tal y como señala el Título Preliminar de la Constitución³.

A mi juicio pudiéramos observar en el documento la presencia de dos tipos de condiciones imprescindibles para hacer viable la “vigencia del Estado de Derecho”. Por un lado, la modernización de la legislación y el respeto al principio de seguridad jurídica; por el otro, el control genérico del ejercicio del poder y más concretamente, el control del más ilegítimo de sus abusos, la corrupción y la impunidad “en todas sus esferas”. El documento apunta otros temas más específicos, pero siempre relacionados con los anteriores: la necesidad de invertir en la formación de recursos humanos⁴, el desarrollo territorial equilibrado⁵, etc. Hablaremos de todos pues, en definitiva, lo que sobresale es la necesidad de reformar la Administración Pública salvadoreña.

En efecto, probablemente el documento *Bases para un plan de nación* constituye la primera manifestación abierta y pública de la necesidad de

poner a la Administración en la mesa del debate. En nuestro país se han confundido tradicionalmente las figuras de Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración. Basta con una lectura atenta a la Constitución y al Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo para ver que los conceptos se manejan indistintamente y, por tal razón, suelen confundirse entre sí. En todo caso, parece ser la reforma de la Administración, del Organismo Ejecutivo, la que ha pasado a ser un tema prioritario.

No le falta razón a la Comisión. Toda la actividad de la Administración Pública va encaminada a satisfacer los intereses de los ciudadanos. Su actuar es inmediato para la inmensa mayoría de la población. Y es precisamente en esa actividad donde se manifiestan las líneas básicas de la dirección política del Gobierno. Desde el momento en que cada uno de nosotros abre el grifo del agua, recibe el suministro de luz eléctrica, o solicita la expedición de un pasaporte, queda sometido a una relación jurídica regulada por el Derecho Administrativo. La actividad de la Administración va encaminada a realizar una de las grandes funciones que tiene encomendada el Estado, la de servir los intereses de la población⁶. Veamos ahora cuáles son las reformas apuntadas por el documento.

1. Descentralización de la Administración

El documento entra de lleno en la necesidad de descentralizar el poder y la Administración Pública. La Administración se describe como atomizada, lo que conlleva “la irracionalidad en el uso de los recursos, dificulta la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo en beneficio de las comuni-

1. En palabras de la propia Comisión: “Para hacer el país que todos queremos, se requiere tomar decisiones estratégicas y asumir compromisos e impulsarlas. Se ha hecho un esfuerzo por definir áreas y los temas prioritarios. El planteamiento no es exhaustivo; sino selectivo y priorizado de tal manera que motive reflexiones y propuestas en cada una de las áreas contempladas”, p. 18 de las Bases.
2. *Bases para el plan de nación*, p. 7.
3. Art. 1 de la Constitución de la República: “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”.
4. Se alude en varias ocasiones a la necesidad de formar específicamente al personal que labora en la Administración.
5. “...donde sea deseable vivir y posible tener oportunidades más allá de la ciudad capital”, *Bases para el plan de nación*, p. 12.
6. El propio concepto de administrar así lo revela. Del latín *administrare* que significa servir, gestionar los asuntos o intereses ajenos. Según el Diccionario de la Real Academia española, administrar es sinónimo de gobernar, regir o cuidar.

dades, dificulta encontrar personas idóneas para ocupar los cargos públicos e impide una visión más amplia del desarrollo local”⁷.

Se propone, desde esas premisas, una redefinición de las demarcaciones municipales dado que, la simple asociación de municipios no es un mecanismo suficiente⁸ para superar el problema.

Efectivamente, la demarcación territorial de los municipios no responde a la realidad de los asentamientos humanos. Se ha producido un importante éxodo del campo a la ciudad, de forma que muchas alcaldías han quedado prácticamente abandonadas⁹. Parece sensato abordar el estudio de un nuevo proyecto de demarcación territorial, tal y como se ha hecho en otros países¹⁰. La competencia para la creación y definición de límites de los municipios corresponde a la Asamblea Legislativa, así lo señala el Código municipal¹¹.

La debilidad de los municipios puede tener lugar por varias razones, entre las que merecen destacarse: la limitada capacidad de gestión, la debilidad financiera y la desvitalización de las competencias municipales por el centralismo. Probablemente éstos dos últimos motivos han incidido más en la gestión de los Gobiernos locales de nuestro país. Además, los titulares de las alcaldías se quejan del progresivo

vaciamiento de competencias de que son objeto a través de la legislación estatal. Creo que esa reivindicación no puede afirmarse sin más. El ámbito de competencias del municipio viene determinado en el Código Municipal y sobre esas materias funcionan autónomamente. Lo que ocurre frecuentemente es que sus propias competencias concurren con las de la Administración Central, de forma que no se sabe con certeza a quién corresponde hacer determinadas actividades.

Otra cosa podría decirse de las limitaciones financieras y de la escasa capacidad de gestión. La tarifa de tasas y arbitrios municipales no es suficiente para financiar la prestación de los servicios públicos municipales. Por otra parte, los municipios no cuentan con mecanismos eficaces de recaudación. Frente a un ciudadano que no paga, la Administración local no tiene más potestad que la de remitir la liquidación a la Fiscalía para que inicie un procedimiento ejecutivo¹². Por eso no es suficiente actualizar “el sistema de tarifas y tasas por servicios públicos para incrementar los ingresos municipales”¹³, sino que, además, es necesario mejorar la capacidad de los municipios para captar coactivamente los recursos.

Por lo que se refiere a la limitada capacidad de gestión, el problema también es grave. La escasa capacidad de gestión está íntimamente relacionada

“... los Municipios ejercen funciones porque así lo ha dispuesto la propia Constitución, y no porque le hayan sido transferidas por el Estado en virtud de una voluntad política descentralizadora”.

7. *Bases para el plan de nación*, p. 20.

8. El documento textualmente dice: “La asociación de municipios no es *insuficiente* como mecanismo de solución para dotar de algún nivel de eficiencia y funcionalidad a los gobiernos municipales”. Debe haber un error y donde dice *insuficiente* debería decir *suficiente*.

9. De forma que ya no reúnen los requisitos que para la constitución del municipio establece el Código Municipal, a la sazón: tener una población no menor de 10,000 habitantes inadecuadamente asistidas, un territorio determinado, un centro “urbano” que sirva para instalar a las autoridades municipales con una población de 2,000 personas y, por último, acreditar la factibilidad para generar recursos económicos (art. 20 del Código Municipal).

10. En España, por ejemplo, en 10 años se suprimieron más de 1,000 municipios por idénticas razones y se ha potenciado mucho la formación de mancomunidades e, incluso, de agrupaciones forzosas.

11. Art. 19 del Código Municipal: “La creación, fusión o incorporación de municipios corresponde al Órgano Legislativo”. Art. 23: “La definición de los límites de los municipios por cualquier causa que fuere, corresponderá a la Asamblea Legislativa”.

12. De forma que sea el Juez el que proceda al embargo y venta de los bienes para que con el producto que se obtenga en la subasta, se satisfaga el importe debido a la Alcaldía.

13. Tal y como lo señalan las *Bases para el plan de nación*, p. 21.

con la insuficiencia financiera, pero no obedece exclusivamente a la carencia de recursos. Tampoco puede decirse sin más que no gestionan porque el Organo Ejecutivo les ha ido restando competencias. Hay que recordar que la relación entre las dos administraciones no es de dependencia, sino de separación, de autonomía. Los municipios no están, por determinación constitucional, sometidos al Organo Ejecutivo. De hecho, la Constitución ha querido dejar clara la capacidad de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, ya que el concepto que maneja el texto constitucional no es el de mera descentralización, sino que va más allá al establecer el concepto de autonomía.

Las diferencias entre uno y otro concepto las define muy bien Mariano Baena Del Alcazar en su libro *Organización Administrativa*. El ilustre profesor afirma que "la descentralización consiste en el traspaso de funciones desde un ente administrativo a otros entes administrativos menores, siempre que ello implique la transferencia efectiva de poderes decisorios ejercidos en nombre propio por la entidad a cuyo favor se hace la descentralización.. En virtud de la autonomía,... los Municipios ejercen funciones porque así lo ha dispuesto la propia Constitución, y no porque le hayan sido transferidas por el Estado en virtud de una voluntad

*política descentralizadora"*¹⁴ (las cursivas son de la autora). En cualquier caso, tanto si damos por válido este concepto de autonomía como si manejamos otro¹⁵, lo relevante es la consagración que la Constitución hace del mismo y que dota de supralegalidad a esa organización territorial menor que es el municipio. La autonomía municipal queda así protegida de cualquier intromisión del Ejecutivo en los ámbitos que le han sido constitucionalmente reservados, y que deben completarse con lo dispuesto en la ley¹⁶.

Por tanto, la descentralización de la que hablan las Bases no es más que el concepto de autonomía que establece la Constitución. Otra cosa será la descentralización institucional, es decir, la creación de instituciones autónomas para la prestación de servicios públicos, facultad que le está reconocida tanto al Organo Ejecutivo como a los gobiernos locales¹⁷. Son las denominadas entidades autárquicas que Miguel Marienhoff define como: "aquellas personas públicas estatales que tienen "aptitud legal para administrarse a sí misma(s), cumple(n) fines públicos específicos"¹⁸. En todo caso, es acertada la apreciación que hace el documento: la descentralización "no es sólo simple asignación de recursos y funciones, sino también de capacidad y poder de decisión"¹⁹.

14. Mariano Baena Del Alcazar, *Organización administrativa*, en la colección "Temas clave de la Constitución española", Madrid: Ed. Tecnos, 2a. edición, 1988.
15. Me refiero a todos los que sostienen que la autonomía supone la posibilidad de que el ente se dé su propia ley y, consiguientemente, de que se rija por ella. Así, por ejemplo, el argentino Miguel Marienhoff cuando dice "la autonomía en suma, denota siempre un poder de legislación..." (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires). Más precisa me parece la opinión de Eduardo García de Enterría que nos remite al origen del término: "la voz autonomía alude etimológicamente a un cierto poder de darse propias normas", pero matiza su evolución posterior: "Es históricamente falso y técnicamente incorrecto, como puso de relieve Santi Romano, referir el concepto de autonomía a los ordenamientos originarios y soberanos, ya que, amén de que, incluso, un ordenamiento que se califica a sí mismo y es originario, puede ser calificado y tratado como no originario por otro ordenamiento originario.." (*Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Ed. Tecnos, 1981). Puede verse también el concepto de autonomía administrativa que maneja Fernando Garrido Falla en su *Tratado de Derecho Administrativo* (12a edición, Madrid: Ed. Tecnos, 1994). Me parece particularmente interesante la definición de Luis Coscuella Montaner "autonomía implica capacidad de gestión independiente de una esfera de asuntos propios" (*Manual de Derecho Administrativo*, 8a. edición, Madrid: Ed. Civitas, 1997).
16. Art. 204 de la Constitución: "La autonomía del municipio comprende: 3o. Gestionar libremente en las materias de su competencia", que serán aquellas que establece el art. 4 del Código Municipal.
17. Art. 14 del Código Municipal: "Los Municipios solos o en unión de otros podrán acordar la creación de entidades descentralizadas con o sin autonomía, para la realización de determinados fines municipales". La expresión que utiliza el Código me parece desafortunada: si la entidad descentralizada no tiene autonomía para decidir, entonces estaremos a lo sumo ante un caso de mera desconcentración pero no ante una descentralización. Dejo a salvo por razones de oportunidad el tema de la tutela sobre los entes descentralizados.
18. Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 5a. edición, Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.
19. *Bases para el plan de nación*, p. 21.

2. La modernización de la Administración Pública

Sentadas ya las premisas de un Estado descentralizado, el documento insiste en la necesaria modernización de la Administración Pública. Por Administración Pública debemos entender el concepto establecido en el art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues es la única ley que define la Administración en nuestro país. Así conforman la Administración Pública "el Poder Ejecutivo²⁰ y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades descentralizadas del Estado, el gobierno local y los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos independientes en cuanto realicen excepcionalmente actos administrativos".

Nos interesa ahora la Administración propiamente dicha, es decir, la Administración sujeta y no la Administración actividad, por lo que dejaremos a un lado la función administrativa de los otros Organos del Estado ya que ellos no están referidos en el documento.

Las Bases abogan y defienden una reforma estructural del sistema de Administración Pública. Esta alusión a la transformación estructural se materializa en una serie de cambios que son enunciados de un modo más concreto. Así, se quiere una Administración no concebida como plataforma o "instancia" para proveer de empleo. Se sobreentiende que los empleos públicos han sido fundamentalmente ocupados por los clientes o amigos del partido que, en cada caso, ocupaba el gobierno.

Cuatro son los rubros de cambios propuestos que pueden resumirse en: la reestructuración orgánica del marco institucional, la modernización de

la burocracia estatal y el servicio civil, el aseguramiento de la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios. Se insiste varias veces en estos temas y se subrayan necesidades específicas. Así, por ejemplo, la búsqueda de la transparencia debe ser, a juicio de la Comisión, el motor que inspire toda la reforma institucional. Y puesto que la transparencia no tiene más finalidad que la de evitar la corrupción, se vuelve impostergable la promulgación de nuevas leyes ante el fracaso de

Las Bases abogan y defienden una reforma estructural del sistema de Administración Pública.

las vigentes²¹.

Por lo que se refiere a los mecanismos que permitan informar y evaluar los resultados de la gestión pública, el documento parece resaltar la insuficiencia de los instrumentos de información que la Constitución establece. Recordemos que los ministros están obligados a rendir una memoria de labores ante la Asamblea Legislativa (art. 131, 18o de la Constitución), que debe ser aprobada o desaprobada. Con idéntica finalidad, la Constitución ha consignado la obligación de los ministros de responder a las interpelaciones que se les formulen (art. 131, 34o) y, en todo caso, corresponderá al Cuerpo Electoral manifestar su desaprobación a través del ejercicio del derecho de sufragio. Pasemos ahora a analizar algunas de las reformas propuestas.

3. Reestructuración del marco institucional

El documento propone revisar la pertinencia de los Organos de la Administración a la vista de los fines del Estado plasmados en la Constitución; el aparato estatal²² debe simplificarse y reorientarse. En efecto, uno de los problemas principales de la Administración Pública en nuestro país es que parece haber sido organizada "sin ton ni son". Nadie duda que el Derecho administrativo debe respon-

20. Nótese que la Ley fue aprobada por Decreto Legislativo el 14 de diciembre de 1978 (*El Diario Oficial* del 19 de diciembre del mismo año), es decir, antes de la promulgación de la Constitución, y por ello utiliza todavía el término poder y no órgano.

21. En concreto se baraja la posibilidad de promulgar una nueva Ley de Probidad y una nueva Ley de Licitaciones Públicas.

22. "...se requiere revisar críticamente la pertinencia de los Ministerios, Direcciones, programas y proyectos de la administración pública", p. 42.

der a necesidades contingentes, pero también es conveniente que los cambios se den para responder, racional y razonablemente, a las necesidades.

Esta no es la primera vez que se quiere reorganizar los distintos órganos y unidades que componen la Administración. Como he señalado en alguna oportunidad anterior²³, la reestructuración de la Administración necesita partir de un diagnóstico del marco normativo de las instituciones que se van a reformar. La Administración Pública está constituida por un conjunto de entes, órganos y unidades, de los que solamente algunos han sido personificados²⁴. Recordemos que según el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa²⁵ ya mencionado, conforman la Administración Pública en el país: el Órgano Ejecutivo, sus dependencias, las autónomas y semiautónomas, los gobiernos locales y, excepcionalmente, los Poderes Legislativo, Judicial y organismos independientes cuando dicten actos administrativos.

Un simple vistazo a la organización del Órgano Ejecutivo revela el desorden normativo y los vacíos que presenta la regulación. Tal y como establece la Constitución²⁶, corresponde al Consejo de Ministros la potestad de dictar el Reglamento Interno del Poder Ejecutivo. El artículo 167 abre la puerta a dos posibles interpretaciones de las que pueden derivarse consecuencias jurídicas de extraordinaria importancia para la organización de la Administración.

(a) La primera interpretación posible es que este artículo reserva la regulación de esta materia —la organización del propio Consejo de Ministros y del Órgano Ejecutivo— al Consejo de Ministros, de forma que toda intromisión de la Asamblea Le-

gislativa sería inconstitucional, precisamente por la reserva que la Constitución hace a favor del reglamento.

(b) La segunda interpretación que podríamos darle al precepto consistiría en la potestad creada a favor del Consejo de Ministros de dictar un Reglamento Independiente, esto es, un Reglamento que no requiere de ley previa. Este órgano podría, entonces, hacer uso de esa potestad y, en cualquier caso, nada impediría que la Asamblea, órgano soberano para la producción de las normas, regulase esos contenidos. De promulgarse una ley que regulase de alguna forma la organización del Poder Ejecutivo, el rango quedaría congelado y ya no sería posible que un reglamento tratase de la misma cuestión. Recordemos el principio de reserva formal: para modificar o derogar una ley

... uno de los problemas principales de la Administración Pública en nuestro país es que parece haber sido organizada "sin ton ni son".

se requiere de otra ley²⁷.

Si aceptamos la primera interpretación, necesariamente habremos de plantearnos cuál es, entonces, el rango normativo de esos Reglamentos —el Reglamento del Órgano Ejecutivo y el Reglamento del Consejo de Ministros—, pues tendrían rango de ley. Si estamos de acuerdo con la segunda, los dos Reglamentos estarán en todo caso subordinados a la ley. Dejo abierta la dificultad interpretativa del precepto, y habrá que tenerla en cuenta para valorar el conjunto de normas que regulan el Órgano Ejecutivo.

El hecho es que en ejercicio de ese mandato constitucional, el 18 de abril de 1989 se aprobó el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo²⁸. El artículo 80 del mismo obligaba a los distintos ministros a desarrollar y aprobar los marcos organizatorios de cada Secretaría de Estado, en el plazo

23. En mi artículo "La reestructuración institucional de la Administración Pública", *Realidad*, No 61, enero-febrero, 1998.

24. Es el caso de los municipios y de las Instituciones Autónomas.

25. Decreto Legislativo No 81 del 14 de noviembre de 1978, publicado en *El Diario Oficial* el 19 de diciembre.

26. Art. 167 de la Constitución: "Corresponde al Consejo de Ministros: 1. Decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento".

27. Art. 142 de la Constitución: "Para interpretar, reformar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formación".

28. Decreto Ejecutivo No 24, publicado en *El Diario Oficial* el 18 de abril de 1989.

de 180 días a contar desde la entrada en vigor del decreto. Casi nueve años después, algunos ministerios carecen de regulación. Otros la dictaron fuera del plazo establecido. Los menos cuentan con ella porque ha sido aprobada por la Asamblea. En este último caso, la intervención legislativa ha supuesto la congelación del rango de la norma, de forma que se ha impedido toda introducción posterior del poder reglamentario. Como resultado de ello, si la Administración quiere después reestructurarse internamente, necesariamente ha de contar para ello con la Asamblea. Este es el caso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que ha sido regulado bajo una norma con rango de ley —Ley de organización y funciones del sector trabajo y previsión social²⁹—, y por ello tendrá que volver a ser regulado en el futuro por otra ley. O el caso del Ministerio de Hacienda, regulado por un conjunto de leyes que crean las potestades que tiene encomendadas y que distribuyen diferentes competencias entre sus órganos. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos³⁰, la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos³¹, o la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado³².

Distinto es el caso de las Instituciones Autónomas que son entes administrativos especializados en razón del servicio que prestan³³. Suelen tener encomendada la gestión de un fin eminentemente público y suponen la expresión máxima de la descentralización por servicios. Las Instituciones Autónomas cuentan con personalidad jurídica propia y, a efectos de su incardinación en la estructura organizativa de la administración centralizada, sue-



len estar adscritas a un ministerio determinado. Así, por ejemplo, el Fondo Salvadoreño para Estudios de Preinversión (FOSEP) depende del Ministerio de Hacienda³⁴. La Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) del Ministerio de Economía³⁵.

La descentralización que propugnan las *Bases para un plan de nación* no es una técnica nueva en materia de organización administrativa, lejos de ello constituye una forma tradicional de prestación de servicios. Por otra parte, las semiautónomas que menciona la Ley de la Jurisdicción Contenciosa no existen conceptualmente hablando: o el ente personificado está dotado de verdadera capacidad de decisión, en cuyo caso nos encontraremos en presencia de una Institución Autónoma, o estamos en presencia de un órgano simplemente desconcentrado. La desconcentración supone que la autoridad central atribuye ciertas funciones a alguna dependencia y ésta las ejerce con cierta libertad, aunque dependen jerárquicamente del órgano central. En este caso, la descentralización es menor, pues los órganos desconcentrados no tienen ni personalidad jurídica propia ni patrimonio independiente.

29. Decreto Legislativo No 682, del 11 de abril de 1996. Publicado en *El Diario Oficial* el 3 de mayo del mismo año.

30. Decreto Legislativo No 451, del 1 de marzo de 1990. Publicado en *El Diario Oficial* el 7 de marzo.

31. Decreto Legislativo No 135, del 21 de diciembre de 1991. Publicado en *El Diario Oficial* de esa misma fecha.

32. Decreto Legislativo No 716, del 23 de mayo de 1996. Publicado en *El Diario Oficial* del 11 de enero de 1996.

33. La descentralización institucional que comentábamos antes.

34. El Fondo fue creado por Decreto Legislativo el 25 de abril de 1991 (*El Diario Oficial* del 20 de mayo de 1991). Inicialmente dependía del Ministerio de Planificación, después de la desaparición de este ministerio pasa a Hacienda (Decreto Legislativo No 32 del 19 de junio de 1997, *El Diario Oficial* del 10 de julio de 1997).

35. La Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo fue aprobada por Decreto Legislativo el 25 de julio de 1996 (*El Diario Oficial* del 23 de agosto de 1996).

Las denominaciones que estos órganos reciben recuerdan, en muchos casos, las de las Instituciones Autónomas y, sin embargo, una lectura de los decretos de creación nos revela claramente que no estamos en presencia de una auténtica descentralización por servicios. Es el caso, por ejemplo, de la Superintendencia del Sistema Financiero, entidad desconcentrada del Banco Central de Reserva. Un dato adicional demostrativo de la realidad ante la que nos encontramos. También *El Diario Oficial* parece desconocer cómo está organizado el Estado y la Administración. *El Diario Oficial* cuenta con cinco secciones: Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial, Instituciones Autónomas y Carteles Oficiales. Pues bien, las municipalidades están incluidas como Instituciones Autónomas. Se sabe bien que las municipalidades no son Instituciones Autónomas sino entes territoriales inferiores dotados de autonomía. A su vez, puede recurrir a la fórmula de descentralización por servicios encomendando a alguna institución autónoma municipal su prestación³⁶.

Tal y como dice el documento de *Bases para un plan de nación*, es imperativo y urgente emprender una reorganización de la Administración Pública. Pero hay que hacerlo de una manera organizada y estructural, subrayando el hecho de que una modificación en una instancia administrativa, obliga necesariamente a considerar las consecuencias que ocasionará en el funcionamiento de otras con las que pudiera estar relacionada. La supresión de un ministerio, por poner un ejemplo, no suele conllevar la de las unidades inferiores que atendían los asuntos cotidianos, sino que pasan a depender de otro ramo, con la consiguiente necesidad de modificar su normativa de organización. Lo deseable sería que las normas, también las de organización, llevaran una lista completa de derogaciones en lugar de las cláusulas genéricas que ahora se incluyen.

4. Revisión y simplificación de los procedimientos administrativos

Otro de los cambios que las Bases proponen es el de simplificar los procedimientos administrati-

vos que ahora son "un vía crucis", mediante la eliminación de trámites innecesarios, y evitando prácticas viciosas y corruptas.

En efecto, es necesario promulgar una Ley de Procedimientos Administrativos. Cualquiera que sea la Administración de que se trate, la central o la municipal, hay que uniformar los procedimientos administrativos. Actualmente existen tal cantidad de procedimientos que nadie sabe, ni siquiera los técnicos del Derecho, cuál es el procedimiento que se debe seguir para obtener la decisión administrativa. A ello hay que añadir que muchos de estos procedimientos no están establecidos en ley alguna, ni siquiera en reglamentos, sino que son consignados en instructivos o circulares que no son conocidos por los ciudadanos porque no están publicados. Estas normas son por naturaleza de organización interna de la Administración, de forma que no puede exigirse su cumplimiento a los administrados sin violentar el artículo 8 de la Constitución³⁷. Y dado que la exigencia de las normas guarda una íntima relación con la publicidad que se dé a su contenido, y como los instructivos no son publicados en *El Diario Oficial*, no puede propugnarse su valor normativo fuera del ámbito estrictamente interno de la Administración.

No debemos sacralizar los procedimientos con un exceso de formalismo, pero tampoco debemos olvidar que cumplen una doble función, similar a la que cumple el proceso judicial. Por un lado, garantizar el acierto de la decisión administrativa y, por el otro, garantizar la defensa de los ciudadanos.

Desde 1992 existe un Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que realizó el Ministerio de Justicia³⁸. Parece que nunca llegó a la Asamblea Legislativa, a pesar de ser un intento serio y técnico de uniformar el régimen de la Administración. En el área centroamericana, otros países cuentan desde hace años con leyes de índole similar, y el hecho de que El Salvador no cuente con esa normativa sólo se explica por una buena dosis de irresponsabilidad política o por la miopía de los legisladores que no se han dado cuenta de la importancia que este tema tiene.

36. Véase el art. 14 del Código Municipal.

37. Art. 8 de la Constitución: "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni a privarse de lo que ella no prohíbe".

38. Este proyecto fue presentado a la Presidencia de la República por el entonces Ministro de Justicia, Dr. René Hernández Valiente.

5. El personal al servicio de la Administración

Bases para el plan de nación subraya la necesidad de revisar la adecuación del personal, establecer incentivos profesionales y salariales, crear un servicio civil de alta capacidad y competencia. Sugiere una "reconversión de recursos humanos", una flexibilización del "mercado laboral" que disminuya la carga de personal y diseñe un sistema de salarios que pueda competir con el sector privado, para atraer a personal técnico y profesional altamente capacitado. Se aconseja el establecimiento de "mecanismos de selección, contratación, evaluación y estímulo" que se adecuen a las nuevas exigencias del desarrollo. En varias ocasiones se reitera la necesidad de modernizar la Ley de Servicio Civil, modernización que debe hacerse a la luz de esas u otras premisas. Las Bases optan, definitivamente, por una apertura del sistema de función pública. Las observaciones me parecen atinadas aunque, de nuevo, considero prioritario definir qué se entiende por función pública y cuál es el sistema que ha consagrado la Ley de Servicio Civil vigente.

Por función pública la doctrina entiende el conjunto de medios personales con que cuenta la Administración para el logro de sus fines³⁹. Nuestra legislación⁴⁰, sin embargo, no ha definido claramente qué debe entenderse cuando hablamos de función pública. En nuestro país se ha manejado indistintamente el concepto de autoridad y el concepto de funcionario público. Hay una gran dispersión en el sistema y en principio pareciera razonable pensar que no puede ser igual el régimen jurídico aplicable a las personas que ocupan car-

gos de dirección política⁴¹, que el régimen aplicable al personal más estable al servicio de la Administración. Esta segunda categoría de personal, más técnica y permanente, debe tener garantizada su independencia para la gestión de los asuntos ordinarios y en relación con las personas que ocupan los cargos de dirección que suelen ser sus superiores jerárquicos.

¿Cuáles son los problemas que concurren en la organización de los medios personales con que cuenta cualquier Administración? Parada Vázquez⁴² señala, sin pretender agotarlos, los siguientes:

(1) El problema de la formación de los funcionarios. Los sistemas establecidos en el Derecho comparado difieren mucho en este punto: han optado porque la formación se realice en escuelas de la propia Administración Pública o han preferido que el funcionario no tenga más conocimientos que aquellos que brinda la instrucción general que ofrece el sistema educativo general. Pareciera que el documento sobre las Bases sugiere que prime la



39. Pueden verse, entre otros, el libro de Miguel Sánchez Morón, *Derecho de la función pública*, 2a edición, Madrid: Ed. Tecnos, 1997.

40. Además de la Ley de Servicio Civil, otras leyes secundarias como el Código Penal o la Ley para el Enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos dan otras definiciones. También hay personal político y personal "laboral" no comprendido en la carrera administrativa. Es necesario uniformar la legislación, tener claro cuál va a ser el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos, y las diferencias que conlleva el hecho de estar comprendido en la carrera administrativa.

41. Los cargos de dirección política son puestos de confianza y por ello se renuevan, al menos, cada vez que hay un proceso electoral. De hecho, la propia Constitución excluye de la carrera administrativa a los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, entre otros: los Ministros y Viceministros, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios particulares de dichos funcionarios (Art. 219 de la Constitución).

42. José Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, 3a edición, Madrid: Ed. Marcial Pons, 1989.

especialización sobre los conocimientos generales. La Ley de Servicio Civil actual no exige contenido específico alguno, sólo establece que las Comisiones de Servicio Civil sean las encargadas de evaluar a los aspirantes, pero sin que se haya establecido qué conocimientos o habilidades se requieren para servir en la Administración.

(2) La segunda pregunta que, en opinión de José Ramón Parada, debemos formularnos es si los funcionarios se integran en cuerpos jerárquicos a los que se asigna una función o están ligados exclusivamente al puesto que ocupan. Pues bien, respecto a esta cuestión, la Constitución reconoce la existencia de una carrera administrativa en su artículo 219 y, además, reserva a la Ley la regulación de "las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base a mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que les afecten; asimismo garantizará a los empleados públicos la estabilidad en el cargo".

En lo que se refiere a la carrera administrativa, las exclusiones que consignó la Ley de Servicio Civil⁴³ la impiden casi por completo. Los órganos superiores e intermedios de los ministerios han quedado excluidos de la aplicación de esta ley. No están sometidos a la ley ni los ministros ni los titulares de órganos inferiores, incluyendo los jefes de cada unidad administrativa. La exclusión de los primeros es acorde con la Constitución, pero nada justifica en principio el resto de las mismas. Y no acaban aquí, sino que se hacen desde la cabecera de los ministerios pero también desde abajo. Tampoco forman parte de la carrera adminis-

Bases para el plan de nación subraya la necesidad de revisar la adecuación del personal, establecer incentivos profesionales y salariales, crear un servicio civil de alta capacidad y competencia.

trativa los conserjes, los motoristas, etc. Consecuentemente, la pregunta que cualquiera pudiera formularse es: ¿quién forma parte de la carrera administrativa? En todo caso al Ministerio de Hacienda le compete clasificar los puestos y llevar un registro en

el que se describe cada uno, de forma que sirva para especificar también las responsabilidades, los deberes y requisitos mínimos para desempeñarlo.

En relación con el sistema de reclutamiento o de selección, corresponde a la Comisión de Servicio Civil que efectúa las pruebas y las evalúa. Además, puede dispensar del examen si así lo solicita la dependencia, en función de su competencia, comportamiento y antigüedad. Por otra parte, la comisión de cada organismo forma su respectivo escalafón. Cuando hay que cubrir una vacante se publica un anuncio en un diario. Aún pasando las pruebas de aptitud, que no sabemos en qué consisten ni qué programas de contenidos tienen, existe libertad de elección para que la dependencia encargada del puesto que se está tratando de cubrir, elija. La preparación de las pruebas y su calificación se remitió a un reglamento que nunca se dictó (art. 25). Una vez que ingresa el elegido, existe un período de prueba de tres meses. Los exámenes tampoco son necesarios en otra serie de supuestos⁴⁴.

Dos palabras del artículo constitucional me parecen esenciales: la promoción interna con arreglo a principios de *mérito* y *capacidad*. Creo que tanto el ingreso como la promoción o el ascenso⁴⁵ deberían hacerse en función de ambos criterios. Lastimosamente, la realidad de los hechos nos revela que los criterios de promoción son otros: recomendaciones, compadrazgos, etc.

43. La reforma de esta ley ya ha sido anunciada. Puede verse el catálogo de reformas administrativas publicado en *La Prensa Gráfica* del día lunes 16 de marzo.

44. Cuando las personas que ya hayan pertenecido a la carrera administrativa; cuando la plaza se crea por seis meses; cuando se vaya a nombrar a un interino por un tiempo igual o inferior a dos meses. La idea es no entorpecer el funcionamiento de la Administración.

45. Respecto al sistema de ascenso, tampoco es mucho lo que la Ley de Servicio Civil señala. Se limita a exigir un concurso (sin determinar cuáles serán los criterios que se ponderen para ascender a la persona) y a decir que, en caso de que se descubra una promoción indebida, el funcionario tendrá que regresar al puesto anterior.

Otras cuestiones debieran quedar claras. Así, la relación entre el cambio político y la sustitución de los funcionarios, o la actitud de neutralidad política⁴⁶ del personal integrado en la Administración.

Las Bases apuestan por un sistema de función pública abierto. Prueba de ello es la flexibilización de la que se habla. Sin embargo, me parece insuficiente afirmar que hay que definir el sistema de perfiles técnico-administrativos. Tal vez sería conveniente acentuar más la necesidad de formación y definir exactamente los conocimientos requeridos para la prestación del servicio o del cargo que se va a desempeñar. En todo caso, ya sea que se opte por un modelo abierto o se prefiera un sistema cerrado, habrá que regular con claridad las materias que la Constitución ha señalado.

6. La modernización del marco legal

Además de la reforma de la Ley de Servicio Civil, las Bases señalan otras. La regulación de las licitaciones públicas también merece ser revisada para "asegurar el concurso de empresas que sean competitivas y responsables". La desconfianza de la Comisión hacia las Instituciones Públicas se manifiesta en el deseo de crear una estructura independiente a la que se encomiende la fiscalización y supervisión de las licitaciones⁴⁷.

El Ministerio de Hacienda ya ha estado trabajando en este anteproyecto y lo ha hecho circular con el nombre de Anteproyecto de Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. La nueva regulación presenta algunos problemas técnicos que deben ser revisados antes de su promulgación.



Además de la modernización legal que propugna el documento —que hace expresa referencia a la modernización del régimen jurídico de la función pública y de las licitaciones—, es necesario revisar, al menos, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, reduciendo al máximo el ámbito de los actos administrativos exentos a su control. Ya la Sala de lo Contencioso ha ido limitando, con sus sentencias, el núcleo de actividad administrativa que la ley excluía del control jurisdiccional. Basándose en el derecho a la tutela judicial efectiva, esto es, el derecho que permite a cualquier ciudadano acceder a los tribunales para obtener una sentencia acorde a Derecho, declaró inaplicable⁴⁸ el inciso (d) del artículo 4 de la Ley.

Hacen falta leyes que uniformicen el proceder de la Administración, que permitan al aplicador del Derecho conocer cuál es el ordenamiento al que aquella ha de estar *positivamente vinculada*⁴⁹. Y, sobre todo, hace falta poner coto a la inseguridad jurídica que genera la promulgación de nuevas normas. En El Salvador se ha abusado en exceso

46. Por lo que se refiere a la neutralidad política de los funcionarios, la Ley de Servicio Civil se limita a prohibir que ostenten distintivos partidarios en su lugar de trabajo (art. 32) .

47. "Una estructura independiente que asegure la transparencia en los mecanismos de supervisión y fiscalización. En la medida en que se modifique el esquema de adjudicación y administración de la inversión pública, será posible asegurar racionalidad, eficiencia y honradez en el uso de los recursos", p. 43.

48. En ejercicio del control difuso de constitucionalidad, que consiste en la facultad que corresponde a todos los jueces y tribunales de la República de inaplicar las leyes que consideren contrarias a la Constitución (art. 185).

49. Art. 86 de la Constitución, inciso final: "Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". Art. 131, No 21: "Corresponde a la Asamblea Legislativa: Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho".

de las llamadas derogaciones implícitas o tácitas que consisten en derogar las leyes anteriores "que se opongan [sin más] a las disposiciones de la ley" nueva, sin incluir un catálogo expreso de disposiciones afectadas por la entrada en vigor de dicha ley. Y el problema se complica más por la llamada contingencia del Derecho Administrativo⁵⁰, que se manifiesta más, si cabe, en las disposiciones de carácter general que dicta la Administración (reglamentos y ordenanzas). El uso abusivo de la potestad reglamentaria debería ser objeto de reflexión. Casi toda la Administración tiene potestad reglamentaria fundamentalmente para regular su propia regulación interna. Y, sin embargo, se transgreden los límites de estas normas con muchísima frecuencia, olvidándose que el reglamento es una norma subordinada a la ley y sometida al sistema de fuentes que consagra la Constitución.

7. Ordenamiento territorial y gestión urbana

En relación con el ordenamiento territorial y la gestión urbana, la Comisión Presidencial autora del documento propugna "reformas en el uso habitacional y productivo del suelo"⁵¹, el establecimiento de "una nueva y racional zonificación del país"⁵² y una adecuada gestión urbana que contemple "el transporte, la infraestructura de servicios básicos, el tratamiento de aguas residuales y el manejo de desechos sólidos". También en este punto es necesario echar un vistazo al Derecho urbanístico salvadoreño para ver qué pasos se han dado para conseguir los objetivos expuestos por la Comisión.

La Ley de Urbanismo y Construcción de 1951⁵³ no regulaba de manera clara el uso del suelo, sino

Hacen falta leyes que uniformicen el proceder de la Administración, que permitan al aplicador del Derecho conocer cuál es el ordenamiento al que aquella ha de estar *positivamente vinculada*.

que establecía el régimen de permisos para las construcciones y parcelaciones, otorgando competencias a las Alcaldías y al Ministerio de Obras Públicas⁵⁴. La Ley preveía la promulgación de unos Planes Reguladores que debían determinar las áreas urbanas y potencialmente urbanas⁵⁵. Su reglamento de ejecución, parcialmente vigente, establecía una serie de limitaciones a la propiedad, que consistían básicamente en las cesiones gratuitas para jardines exteriores⁵⁶ y parques públicos⁵⁷. Estas limitaciones, por estar consignadas en un reglamento, eran inconstitucionales⁵⁸. Además, se establecían áreas comunales y áreas para equipamiento institucional (oficinas de servicios públicos).

En 1955 se promulga la Ley de Planes Reguladores que establece una clasificación de los mismos, distinguiendo: planes de desarrollo, planes de circulación, planes para servicios públicos, y planes para servicios sociales. El órgano competente para la emisión de los planes era el Ministerio de Obras públicas.

Más tarde, en 1988, el decreto ejecutivo del 9 de agosto trata de establecer mecanismos de colaboración entre el gobierno central y el municipal para la ordenación urbanística. Este decreto creaba la región metropolitana de San Salvador constituida por los municipios integrados en el área metropolitana de San Salvador⁵⁹. Se establecía un régimen de colaboración con la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud Pública y las municipalidades. El art. 6 establecía unas zonas de conservación y protección en las que sólo se permitían usos

50. Léase a Eduardo García de Enterría en su *Curso de Derecho Administrativo*.

51. *Bases para el plan de nación*, p. 38.

52. *Ibidem*, p. 38.

53. Ley que todavía está vigente.

54. Concretamente a la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura.

55. En el artículo 50.

56. Art. 37.

57. Art. 52.

58. De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución de 1962, precedente del actual artículo 8.

59. Un total de 23 municipios.

agrícolas previamente calificados por varios ministerios⁶⁰. Determinaba también las aguas de reserva⁶¹ (art. 9) y las zonas protegidas a los asentamientos (art. 10). El artículo 11 atribuía la competencia para dictar las normas de desarrollo destinadas al control de los usos del suelo. La idea era consolidar la colaboración entre los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Salud, la Institución Autónoma ANDA y las alcaldías municipales, a través de una Oficina Conjunta que autorizaba los permisos.

Finalmente, la reciente Ley de Desarrollo y Ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador y municipios aledaños de 1994, se promulga con el fin de regular la planificación del desarrollo urbano, y establece un área metropolitana y un Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial⁶². Insiste siempre en la idea de colaboración que debe regir en materia urbanística y establece mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Lo que en la reglamentación anterior era la región metropolitana de San Salvador, ahora recibe el nombre de área metropolitana y municipios aledaños, cambiando un poco su configuración física, pues la integran 14 municipios de los iniciales. No obstante, la Ley deja abierta la puerta para futuras inclusiones, siempre que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa⁶³.

Los aportes más importantes de la Ley residen en la determinación de las instituciones que tienen que ver con el urbanismo, el establecimiento de los principales instrumentos de planeamiento (el plan metropolitano y planes sectoriales), las reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, así como las competencias para ejecutar obras y proyectos. Las Instituciones que intervienen son:



- * El Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) al que se atribuyen básicamente las funciones que los respectivos Consejos les asignen y las que le señala la ley, en particular la aprobación de las normas técnicas relativas al uso del suelo que requiere la puesta en vigencia del Plan Metropolitano (art. 8.e)⁶⁴.
- * El Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET), organismo político destinado a establecer coordinación con el Gobierno Central. Está integrado por los 14 alcaldes del COAMSS, los Ministros de Planificación y Co-

60. La zona del volcán, el cerro de San Jacinto y la subcuenca del Lago de Ilopango. De hecho, estas zonas ya habían sido objeto de protección en el Decreto 22 del 7 de febrero de 1974, que había expresado la preocupación de conservarlas por ser las que permitían la afluencia de agua. El Decreto determinaba la extensión de la zona protegida, y atribuía al Servicio Forestal y de Fauna, de la Dirección General de Recursos Renovables del MAG, la competencia para dar los permisos para obras de conservación. De hecho, obligaba a los propietarios de los terrenos comprendidos en esas zonas, a efectuar las actividades de reforestación que determinase el servicio, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley Forestal.
61. Aguas de reserva descritas en el Decreto No 70 del 27 de julio de 1983 (*El Diario Oficial*, 19 de septiembre de 1983).
62. Decreto Legislativo No 732 del 8 de diciembre de 1993 (*El Diario Oficial*, 26 de enero de 1994). El Reglamento de ejecución es del 24 de enero de 1995 (*El Diario Oficial*, 26 de abril de 1995).
63. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Municipal que somete a la competencia del Órgano Legislativo la creación, fusión o incorporación de municipios.
64. La regulación detallada se puede encontrar en el Título I, Capítulo I del Reglamento.

ordinación del Desarrollo Económico y Social⁶⁵, Hacienda, Obras Públicas⁶⁶, Salud, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional del Medio Ambiente, así como los Presidentes de ANDA, CEL y ANTEL⁶⁷. El Consejo es una oficina de concertación y cooperación pero sin facultades ejecutivas (art. 10). Puede proponer al Consejo de Ministros programas y proyectos de inversión pública para el desarrollo del área metropolitana.

- * La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) es el organismo técnico⁶⁸. A la OPAMSS le corresponde la elaboración de las normas técnicas y la facultad de vigilancia en el cumplimiento de todas las prescripciones⁶⁹.
- * El Comité de Planeación (COPLANSS), órgano con funciones de asesoría técnica del CODEMET. En este órgano se plasman los intentos de la Ley por arbitrar alguna suerte de participación ciudadana. Junto a las autoridades que designe el CODEMET se encuentran los representantes de los gremios de ingenieros y empresarios de la construcción⁷⁰.

El paso de esta Ley es revolucionario ya que supone el tránsito de un sistema de libertad de edificación y construcción a otro en que se prohíbe, limita y delimita sin indemnización⁷¹, la edificación para una gran parte del territorio metropolita-

no. Este cambio obliga a cuestionarse, en primer término, las razones que han motivado la transformación en la configuración del *ius aedificandi*. En segundo lugar, habrá que sopesar la legitimación constitucional de un sistema que consagra la más profunda desigualdad entre los propietarios, basándose en la situación de sus fincas. Los dueños del suelo no urbanizable no tendrán ninguna posibilidad edificatoria, mientras que en otros casos, se reconocen aprovechamientos urbanísticos millonarios.

Hoy todas las legislaciones han incorporado limitaciones en el derecho a edificar. Se trata de controlar y compensar, a través de limitaciones legales o impuestas en el planteamiento, el exceso de libertad en la construcción. En palabras de Parada Vásquez, el derecho urbanístico sería un "anticonceptivo" a la explosión urbanística de las ciudades.

La Ley ha creado las condiciones para que la situación urbanística mejore sensiblemente. Todavía será necesario que se promulguen los respectivos instrumentos de planeamiento para ultimar la legislación⁷². La promulgación de la Ley ha pasado casi desapercibida y, sin embargo es, con mucho, la mejor de las regulaciones que ha tenido El Salvador. Tal vez este instrumento normativo posibilite racionalizar los asentamientos urbanos y hacer más humanas nuestras ciudades.

65. Ya desaparecido.

66. Concorre también el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano.

67. Véase el Capítulo II, del Título I del Reglamento.

68. Capítulo III del Título I del Reglamento. También la Ordenanza de Control del Desarrollo Urbano y de la Construcción en el municipio de San Salvador, aprobada el 8 de septiembre de 1989 (*El Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1989) da competencias a la OPAMSS. Son sustancialmente las mismas.

69. Incluso, las que dicten los Ministerios y las Autónomas que prestan servicios públicos, normas técnicas que deberán cumplir las parcelaciones y construcciones en sus áreas específicas (art. 47 de la Ley y 40 de la Ordenanza de San Salvador).

70. El COPLAMSS está regulado en el capítulo IV del Título I del reglamento. Tiene facultades para elaborar su reglamento y éste será aprobado por el CODEMET (art. 12 de la Ley).

71. Ya sea directamente por la ley o por remisión de ésta al planeamiento urbanístico.

72. Plan Maestro, Planes Parciales y Planes especiales.