



Mauricio Funes
Presidente de la República

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL ASAMBLEA LEGISLATIVA General de Operaciones Legislativas Sección de Correspondencia Oficial
HORA: 17:05
Recibido: 4-4-2011
Por:

San Salvador, 1 de abril de 2011.

SEÑORES SECRETARIOS:

El día 21 de marzo del presente año, recibí de parte de esa Honorable Asamblea Legislativa, para su correspondiente sanción, el Decreto Legislativo N° 644 aprobado el día 11 del mismo mes y año, el cual contiene la "Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial".

Al respecto y haciendo uso de la facultad que me otorga la Constitución de la República en su artículo 137 inciso tercero, devuelvo con **OBSERVACIONES** el Decreto Legislativo N° 644 a esa Honorable Asamblea Legislativa, en el ejercicio de la facultad constitucional antes citada, por las razones siguientes:

De conformidad a los considerandos del citado Decreto, es necesario crear un marco legal adecuado que regule el ordenamiento y desarrollo del territorio y la institucionalidad que desarrolle la planificación y la gestión de la actividad pública y privada en el mismo, atendiendo las normas del uso racional del suelo y del manejo de los recursos con criterios de localización, con la finalidad de asegurar la necesaria eficacia y eficiencia de la acción de la Administración Pública y Municipal en dicho ordenamiento y desarrollo, para lo cual es indispensable la coordinación sectorial de las actuaciones en el territorio.

La finalidad y los objetivos del Decreto, estipulados en sus artículos 1 y 2, son, en correspondencia con sus considerandos, entre otras, las de establecer las disposiciones relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, organizar la institucionalidad que implementará la Ley y sus funciones; regular los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial, así como el régimen sancionatorio a los infractores de las disposiciones de la Ley, para así fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas que estimulen a la inversión privada, las que son necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible; así como nombrar un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local.

Sin embargo, el suscrito a pesar que coincide con la Honorable Asamblea Legislativa en cuanto a la necesidad de aprobar un cuerpo normativo que regule los aspectos que anteriormente se han señalado, relacionados con el ordenamiento y desarrollo territorial, discrepa en algunas situaciones, las cuales a continuación pasaré a exponer:



Mauricio Funes
Presidente de la República

I) Diseño del Modelo Organizacional Institucional para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El Decreto N° 644, en su capítulo II del Título I, desarrolla la organización institucional que ejecutará la Ley, señalándose los organismos que la conformarán, y que son los siguientes: 1) El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; 2) Los Comités Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; y, 3) Los Concejos Municipales y las asociaciones de municipios que éstos conformen con fines de ordenamiento y desarrollo territorial.

Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Con respecto al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, éste se ha constituido como una Institución Autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, siendo la entidad rectora de la administración pública y municipal en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, relacionándose con el Órgano Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República. En tal sentido, dicha institución sería la entidad rectora, y por tanto la autoridad en dicha materia. Art. 15 inciso 1°.

El referido Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial estaría integrado por los funcionarios siguientes:

- 1) Un delegado del Presidente de la República, quien será su representante legal;
- 2) El Secretario Técnico de la Presidencia;
- 3) El Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- 4) El Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- 5) El Ministro de Salud;
- 6) El Ministro de Agricultura y Ganadería;
- 7) Tres Alcaldes titulares electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. Art. 15, inciso 2°.

Al respecto, al haber conformado el citado Consejo con los funcionarios señalados, la Asamblea Legislativa ha buscado que en éste estén representados aquellos miembros del Órgano Ejecutivo que gestionan los Ramos que están en íntima relación con situaciones de gran importancia relacionadas con el territorio. Sin embargo, no se ha



Mauricio Funes
Presidente de la República

incorporado otros funcionarios del mencionado Órgano, cuyas aportaciones al Ordenamiento del Territorio son, para el suscrito, de gran relevancia, como son: a) El Secretario para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República; b) El Secretario de Cultura de la Presidencia de la República, y c) los Viceministros de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, ya que, aunque del Consejo forma parte el Ministro de Obras Públicas, de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, es indispensable la presencia de los tres Viceministros de dicho Ramo, por ser éstos los encargados de gestionar las áreas específicas de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, y por lo tanto son los especialistas en la materia. En este punto, se considera la necesidad de incorporar a los citados funcionarios al Consejo.

Otro aspecto fundamental del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, está relacionado con la situación que el Decreto confunde la institución como organización con la máxima autoridad de la misma, que son los funcionarios que se mencionan, los cuales conforman una especie de junta directiva de la misma. Por ello, en algunos artículos de la Ley, cuando se hace referencia al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial se hace como la institución autónoma que es y en otros artículos se está refiriendo al grupo de funcionarios que integran su Junta Directiva, lo cual no es lo mismo.

Por ello, sería necesario modificar el nombre de la Institución Autónoma o bien el nombre de su autoridad máxima, es decir su junta directiva, a fin de diferenciar cuando se alude a cada una de ellas, podría denominarse la entidad autónoma como "Consejo Salvadoreño para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial", y a su junta directiva como "Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", o bien redactar un inciso aclarando que dentro del Consejo Nacional habrá una junta directiva que gestionará a la institución autónoma.

Otra observación al Decreto se refiere a que no se establece en éste el sistema de votación de su autoridad máxima, es decir de su junta directiva; por lo que se hace necesario especificar el quórum indispensable para instalar sus sesiones, así como el indispensable número de votos para la toma de decisiones válidas. Dicho mecanismo es necesario que se exprese en la Ley y no en el reglamento de la misma, pues para la eficaz operatividad de la institución desde su inicio, ésta debe contar con esta normativa y no esperar hasta que el Reglamento de ejecución sea aprobado por el Presidente de la República; asimismo, no puede dejarse a la junta directiva del Consejo su aprobación, pues sería un contrasentido, pues no hay reglas para que manifiesten legalmente su conformidad con la citada normativa pues ese aspecto es el que hace falta que contenga la Ley. En dicha regulación también debería mencionarse que el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad, a fin de contar con una herramienta legal cuando haya que desentramar alguna discusión para la correspondiente toma de decisión.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Además, no se determina el tiempo de duración de los nombramientos en el caso de los tres alcaldes titulares electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República, COMURES, ni el procedimiento que se seguiría para su elección en el seno de la referida institución. En tal sentido, se considera que debe establecerse en la Ley tanto el periodo por el que fungirán los Alcaldes o bien establecer que lo serán mientras tengan tal calidad, así como también el mecanismo de nombramiento de los mismos, el cual deberá ser transparente, participativo y democrático, pues deben ser los mismos Alcaldes quienes elijan a los que los representarán, siendo inconveniente por ello, dejar dicha decisión al Directorio de COMURES. La misma argumentación es aplicable a la elección de los suplentes de los representantes de los Alcaldes.

En el Artículo 15 de la Ley, se señalan las atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, considerado como Institución; sobre las mismas se considera como punto de partida para su análisis, lo siguiente:

Las atribuciones que se le están confiriendo a través de la Ley al Consejo, cuya naturaleza jurídica es la de ser una institución Autónoma, son competencias que son gestionadas por diversos Ramos del Órgano Ejecutivo, como se explicará a continuación.

La Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial por su propia naturaleza, no puede ser formulada por una institución autónoma, pues ésta es propia del Estado y Gobierno de El Salvador, entendido como Órgano Ejecutivo, pues ésta es el resultado de la conjugación de los objetivos y estrategias de todos los Ministerios vinculados al tema, los cuales coadyuvan esfuerzos a fin de satisfacer y hacer eficaces las decisiones que se tomen en ese sentido, la cual deriva y tiene como fundamento el Plan de Gobierno. Por ello, la institución Autónoma que se está creando solamente puede apoyar al Órgano Ejecutivo para su formulación.

Como consecuencia de lo anterior, en la formulación de políticas públicas y la elaboración de planes nacionales y regionales en materia de urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos en general y construcciones en todo el territorio de la República, existen en la legislación actual, como son las leyes especiales en diversas materias y en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, RIOE, facultades compartidas por diversos Ramos del mismo, como lo son la Presidencia de la República, a través de sus Secretarías de Asuntos Estratégicos y de Cultura, del MOP y sus Viceministerios, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros.

Así, de conformidad a la Ley de Urbanismo y Construcción y al RIOE, es atribución del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo



Mauricio Funes
Presidente de la República

Urbano, formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como de elaborar los Planes Nacionales y Regionales y las disposiciones de carácter general a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio de la República y por ello, el RIOE establece el competente Ramo del Órgano Ejecutivo a quien le corresponde direccionar la actuación de la administración pública en esta materia.

En relación a las atribuciones que tiene la Presidencia de la República, por medio de su Secretaría de Cultura, como la dependencia encargada de velar por el patrimonio cultural salvadoreño, la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento, le otorga a ésta la potestad de autorizar los planes de desarrollo urbanos y rurales, obra pública en general y construcciones o restauraciones privadas, que de un modo u otro se relacionen con un bien cultural (Art. 8 de la Ley Especial, y Arts. 21, 24, 25, 29 del Reglamento de la Ley Especial). Dicha Secretaría, en tal sentido, tiene la atribución de otorgar autorizaciones, las que a su vez condicionan las licencias o aprobaciones que compete otorgar a otras instituciones, por ser dicha autorización un requerimiento previo a cumplirse. Es por ello, que, como manifestamos anteriormente, el Secretario de Cultura debe ser parte del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, para que verifique que en los Instrumentos de planificación no se afecte el patrimonio cultural de la Nación.

En tal sentido, las disposiciones señaladas de la Ley Especial y su Reglamento pretenden la preservación de bienes culturales o de valor cultural, por medio de la emisión previa de dictámenes técnicos que en su caso permitan, regulen o prohíban la ejecución de determinadas obras que pudieran dañarlos o modificarlos, ya sean estos bienes son de naturaleza arqueológica, histórica, paleontológica, arquitectónica o artística.

En la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial no se establece, como requisito para el otorgamiento de autorizaciones, licencias o permisos de construcción, lotificación, parcelación, entre otros, que se relacionen con bienes culturales o con valor cultural, la intervención de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, a través de los dictámenes técnicos que al respecto deban emitirse previamente. En ese sentido, es indispensable que se incorpore expresamente en la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que para el caso de los permisos mencionados anteriormente que se relacionen con los mencionados bienes, éstos deberán tramitarse tomando en cuenta lo establecido en la Ley Especial citada. Por consiguiente, también sería necesario incorporar en el Decreto que nos ocupa, la posibilidad de suspender licencias concedidas para realizar construcciones, lotificaciones, parcelaciones, edificaciones o demoliciones en inmuebles sobre los cuales se inicie el procedimiento para declararlo como bien cultural, de conformidad al Art. 41 de la Ley Especial; es por los motivos expuestos que el RIOE establece a la Presidencia de la República dirigir la actuación de la administración pública en esta materia.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Con respecto al Medio Ambiente, sucede igual situación, debido a que la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, desconoce la importancia de la evaluación ambiental en los instrumentos del sistema y el hecho que al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN, de conformidad a la Ley Especial en la materia, que es la Ley de Medio Ambiente y sus Reglamentos, así como en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, le corresponden competencias en materia de ordenamiento territorial, como son entre otras, las de elaborar las directrices para la zonificación ambiental de los usos del suelo, de conformidad a lo establecido en el Art. 50, literal a) de la Ley de Medio Ambiente y además formular los reglamentos relativos al manejo de los suelos y ecosistemas terrestres, según el Art. 75 de la Ley de Medio Ambiente, aspectos que posteriormente serán explicados de forma más concreta y por tal razón, el RIOE le da al citado Ministerio la gestión de dicha materia dirigiendo la actuación del resto de la administración pública.

Por las consideraciones antes citadas, el suscrito considera que la redacción del Artículo 15 de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial debe modificarse, adaptándola a la realidad del funcionamiento de la Administración Pública, para que sea eficiente, pues para ello es necesario e indispensable la coordinación de las actuaciones en el territorio con las instancias del Órgano Ejecutivo competentes, pues es inconveniente e ineficaz que una institución autónoma retome de forma absoluta las funciones que son consustanciales al Órgano Ejecutivo, desconociendo la legislación actual que le da competencias a éste en estas materias, pues por sí misma no podría gestionar de forma eficiente los diversos aspectos a regularse en el territorio.

Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Con respecto a los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, en el Art. 16 de la Ley no queda clara la naturaleza jurídica de los mismos, pues se dice que se están "creando", como que si se tratara de personas jurídicas de carácter autónomo, es decir, de carácter similar al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, pero se dice que estarán adscritos al mismo, como que si se tratara de entes diferentes a éste. Al respecto, el suscrito considera que estos Consejos Departamentales no son más que estructuras desconcentradas en los departamentos del Consejo Nacional citado, lo cual conllevaría también a que se modifiquen algunas de sus funciones que se establecen en el Art. 17 de la Ley, como se sugerirá en la redacción que se proponga más adelante, y eliminar otras, como lo dispuesto en materia presupuestaria.

Por otra parte, se considera que la fórmula para seleccionar a los seis alcaldes de los municipios y sus respectivos suplentes que formarán parte de los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, de manera proporcional al número de votos que haya obtenido para Concejos Municipales del departamento cada Instituto Político que haya acreditado alcaldes en la misma, según conste en el acta correspondiente que haya autorizado el Tribunal Supremo Electoral, es inconveniente, pues los Alcaldes representan a los ciudadanos que votaron por ellos y no al Partido Político que los propuso, lo que podría viciar la Constitución de la República;



Mauricio Funes
Presidente de la República

por ello se recomienda que los Alcaldes que formen parte de los citados Concejos sean los seis que en una asamblea convocada para tal efecto los alcaldes de los municipios que conforman el departamento de forma libre y transparente escojan a sus representantes.

Finalmente, es conveniente que los delegados de los Ministerios no tengan plena capacidad de decisión en los Consejos departamentales, pues éstos son delegados de las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y cuya máxima autoridad es su junta directiva y será ésta quien decida qué facultades les otorga a éstos.

Gobiernos Municipales.

Con respecto a las atribuciones de los Gobiernos Municipales, únicamente se considera que en el Art. 20 de la Ley, se complementa el numeral 2) en relación a la denominación de los planes a que se hace referencia y complementar el numeral 8) en el sentido que en la tramitación y permisos que se mencionan deben respetarse las Leyes actuales en materias vinculadas al territorio y que son gestionadas por Ministerios del Órgano Ejecutivo.

Finalmente, la Ley establece que los Concejos Municipales pueden asociarse en Microregiones; sin embargo, lo limita a los municipios que forman parte de un mismo departamento, lo cual podría ser contraproducente para los municipios y la consecución de los fines de la presente normativa, pues algunos de los proyectos que se pretendan desarrollar correspondan a zonas que por su particularidad estén compartidas por municipios de diferentes departamentos, pues contienen elementos que les identifican o caracterizan. Por lo que, el suscrito recomienda que dicha opción sea permitida por la Ley.

Por las consideraciones antes expuestas relacionadas con la organización institucional para el ordenamiento y desarrollo territorial, el suscrito sugiere con respecto a los artículos señalados, las redacciones siguientes:

"Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Art. 14. Se crea el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial el cual será un ente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como la institución rectora de la administración pública y municipal en las materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial. Se relacionará con el Órgano Ejecutivo por medio de la Presidencia de la República.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Su patrimonio estará compuesto por las asignaciones que se incluyan en la Ley de Presupuesto General del Estado y Presupuestos Especiales, para efectos del cumplimiento de sus fines y su funcionalidad.

Las facultades y atribuciones que esta Ley confiere a la Institución, los ejercerá y determinará una Junta Directiva que estará integrada por:

- 1) Un delegado del Presidente de la República, quien será su representante legal.*
- 2) El Secretario Técnico de la Presidencia de la República.*
- 3) El Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, o a quien éste delegue.*
- 4) El Secretario de Cultura de la Presidencia de la República.*
- 5) El Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- 6) El Ministro y Viceministros de Obras Públicas, de Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.*
- 7) El Ministro de Salud.*
- 8) El Ministro de Agricultura y Ganadería.*
- 9) Tres Alcaldes titulares electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.*

Actuará como Presidente del Consejo, el delegado del Presidente de la República.

Cada miembro del Consejo designará a su suplente, quien asistirá a las sesiones con voz y voto cuando sustituya al miembro titular. Los suplentes de los Alcaldes a los que hace referencia el numeral 9 del presente artículo, serán también electos por el directorio de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador.

Para que haya quórum en las sesiones de la Junta directiva se requerirá la concurrencia del Presidente y la de seis directores; las resoluciones se tomarán por la mayoría de los asistentes. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Los Alcaldes titulares electos por el directorio de COMURES se hará en una Asamblea General de Alcaldes que para tales efectos convoque dicha Corporación y serán elegidos los Alcaldes que reciban mayores votos por parte de sus pares. En dicha Asamblea, cada alcalde tendrá derecho a un solo voto. Los Alcaldes titulares elegidos permanecerán como miembros de la Junta Directiva de la Institución por tres años, pudiendo ser reelectos por una sola ocasión. Igual proceso se hará para la elección de los suplentes de los Alcaldes.

"Atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial"

Art. 15. Son atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, las siguientes:



Mauricio Funes
Presidente de la República

- 1) Apoyar al Órgano Ejecutivo en la formulación del Proyecto de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y una vez aprobada por el Presidente de la República, impulsar su ejecución.
- 2) Coordinar e impulsar la formulación y ejecución de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, del ámbito nacional a que se refiere la presente ley, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, según la Ley de Urbanismo y Construcción; así como también a las Directrices de Ordenamiento y Zonificación Ambiental establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de conformidad con la Ley de Medio Ambiente y sus Reglamentos; asimismo, por la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, en relación a la regulación y gestión del Patrimonio Cultural de conformidad a la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento.
- 3) Conocer, recomendar y dictaminar respecto a la conveniencia de la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura de impacto nacional teniendo en cuenta las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y sugerir su adecuación, cuando fuere procedente, a la Política Nacional.
- 4) Coordinar con las demás instituciones autónomas del Estado su actuación en el territorio.
- 5) Coordinar, supervisar y fiscalizar las actuaciones de los Consejos Departamentales para los efectos que las actuaciones de éstos se enmarquen dentro de la presente Ley.
- 6) Crear el Sistema Nacional de Información Territorial en los diferentes niveles de los ámbitos territoriales, con la colaboración del Centro Nacional de Registros.
- 7) Formular los proyectos de presupuesto del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- 8) Promover la libertad de asociación y el desarrollo local.
- 9) Fomentar procesos de consulta ciudadana.
- 10) Elaborar los reglamentos de funcionamiento necesarios para el cumplimiento de las atribuciones ya establecidas y demás disposiciones de la presente ley.

"Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial"

Art. 16. En los Departamentos de la República habrá Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los cuales toman parte del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Los Consejos Departamentales estarán integrados por:

- 1) Un delegado de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y su suplente.
- 2) Un delegado de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República;
- 3) Un delegado de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República;
- 4) Delegados propietarios y sus respectivos suplentes, de:



Mauricio Funes
Presidente de la República

- a) *El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
 - b) *El Ministerio de Agricultura y Ganadería;*
 - c) *El Ministerio de Salud Pública;*
 - d) *El Ministerio y Viceministerios de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano;*
 - e) *La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.*
- 5) *Seis Alcaldes de los municipios del departamento y sus respectivos suplentes; de los cuales, uno de ellos será el coordinador del Consejo Departamental. Los seis alcaldes de cada departamento serán electos en una Asamblea de Alcaldes de los Municipios que conforman el Departamento, en la que cada uno de ellos tendrá un solo voto, y serán electos los que obtengan mayor cantidad de votos.*

Los citados delegados y alcaldes no devengarán ninguna remuneración por su participación en el Consejo.

"Atribuciones de los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial"

Art. 17. Los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial tendrán las siguientes atribuciones:

- 1) Formular, coordinar e impulsar la ejecución de la estrategia departamental de ordenamiento y desarrollo territorial, así como de los instrumentos de planificación, programación y gestión del ordenamiento y desarrollo territorial a nivel departamental a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, según la Ley de Urbanismo y Construcción, así como también a las Directrices de Ordenamiento y Zonificación Ambiental establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de conformidad a la Ley del Medio Ambiente, asimismo por la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República en lo relacionado a la regulación y gestión del Patrimonio Cultural, de conformidad a la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento.
- 2) Coordinar la formulación de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial departamental y micro regional, de acuerdo con las directrices del Plan Nacional y de la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y en consulta territorial, para asegurar su coherencia con los demás instrumentos.
- 3) Conciliar y armonizar los planes de ordenamiento y desarrollo local, formulados por los municipios o asociaciones de municipios, con las previsiones del plan de ordenamiento y desarrollo territorial micro regional correspondiente.
- 4) Divulgar oportuna y eficazmente, a los sectores interesados y la ciudadanía en general, a través de diversos medios de comunicación, los planes de ordenamiento y desarrollo territorial que les corresponden y demás información pertinente.



Mauricio Funes
Presidente de la República

- 5) Estimular la participación de representantes de los organismos regionales públicos y de los Gobiernos Municipales y de las instituciones privadas y de cooperación con presencia en el territorio, en las consultas territoriales.
- 6) Presentar los planes de ordenamiento y desarrollo departamental y micro regionales, al Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, para que dictamine sobre la factibilidad del mismo y su coherencia con la Política y el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- 7) Coordinar la participación de la Administración Pública Nacional en la realización de sus propias actividades sectoriales en el ámbito departamental, para asegurar la ejecución y alcanzar las metas y objetivos de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.
- 8) Conocer los planes de trabajo de las diferentes instituciones públicas y de cooperación en el ámbito departamental y hacer recomendaciones para su armonización con las metas y objetivos de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial departamental y micro regionales.
- 9) Crear y mantener actualizado un sistema de información sobre los planes de ordenamiento y desarrollo territorial y demás documentación pública para el uso ágil y oportuno de la ciudadanía, enlazado al Sistema Nacional de Información Territorial.
- 10) Fomentar y apoyar la asociatividad municipal.
- 11) Gestionar asistencia técnica ante las instituciones pertinentes para los Concejos Municipales o asociaciones de municipios en el desarrollo de sus planes municipales, micro regionales y parciales de ordenamiento y desarrollo territorial, cuando éstos se lo soliciten.
- 12) Elaborar una propuesta anual de inversión en infraestructura vial y equipamientos de salud y educación de interés departamental con la finalidad que el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial las gestione ante las instancias del gobierno central, si las considera coherentes con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.²

Se recomienda que al Art. 19 denominado "Asociaciones Micro Regionales" se le incorpore un segundo inciso, cuya redacción sea la siguiente:

"También podrán crearse asociaciones micro regionales entre municipios de diferentes Departamentos. El procedimiento para su constitución será establecido en el Reglamento de la Ley"

Con respecto al Art. 20 denominado "Atribuciones", se recomienda la redacción siguiente:

"Atribuciones

Art. 20. Los Gobiernos Municipales de manera individual o asociada en el ámbito Departamental, respecto de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial establecidos, tendrán las siguientes atribuciones:

- 1) *Coordinar e impulsar la formulación, aprobación y ejecución de los Planes Locales siguientes:*



Mauricio Funes
Presidente de la República

- a) Planes municipales o micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial.
- b) Planes parciales y esquemas municipales.
- 2) Conferir carácter legal a los planes locales por medio de ordenanzas municipales.
- 3) Conocer, revisar y dictaminar sobre los planes locales del municipio o de la micro región.
- 4) Asegurar la adecuación de los planes locales del municipio o de la micro región a las provisiones del plan departamental correspondiente.
- 5) Someter los planes locales, ordenanzas y sus enmiendas a un proceso amplio de divulgación y consulta territorial, de acuerdo al Título IX del Código Municipal y de la presente ley.
- 6) Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los planes locales a los proyectos de infraestructura de importancia nacional y departamental.
- 7) Asegurar la preservación de las áreas de reserva establecidas en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial y en la respectiva legislación vigente.
- 8) Prestar los servicios de tramitación y permisos de construcción, urbanización y lotificación directamente o a través del Consejo Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, previo al establecimiento de contratos o convenios, para lo cual conformarán un equipo técnico.

Para el caso de los permisos de construcciones, urbanizaciones y lotificaciones, deberán respetarse las disposiciones de regulación: constructivos y urbanísticos establecidos en la Ley de Urbanismo y Construcción y su reglamento, la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento, la Ley de Medio Ambiente y sus Reglamentos y la Ley Forestal.

- 9) Cumplir con las demás atribuciones de ordenamiento y desarrollo territorial establecidas en la legislación secundaria vigente."

"De los equipos técnicos

Art. 21. El Consejo Nacional contará con una Dirección Ejecutiva que operativice sus decisiones y coordine la formulación de los instrumentos nacionales y departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial con las instituciones públicas competentes, de conformidad al marco normativo vigente.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el anterior inciso, se contará con un equipo de profesionales, quienes le darán soporte técnico, el cual podrá estar integrado por profesionales en las disciplinas siguientes:

- 1) planificación territorial;
- 2) ciencias ambientales;
- 3) sismología;
- 4) geología;



Mauricio Funes
Presidente de la República

- 5) sociología;
- 6) ciencias jurídicas;
- 7) ciencias económicas;
- 8) ciencias arqueológicas; y
- 9) Personal de apoyo administrativo."

II) Del Sistema de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

De conformidad a lo establecido en la Ley, Art. 22, el Sistema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial está integrado por los instrumentos siguientes: la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; por los Instrumentos de Planificación Territorial que están conformados por el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, las Estrategias y Planos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los Planes Municipales o Micro Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local, los Planes de Desarrollo Urbano Rural y los Planes Parciales; los instrumentos de programación consistentes en Programas de Desarrollo Territorial y los Instrumentos de Análisis, Evaluación y Participación que comprenden el Sistema Nacional de Información Territorial, el Sistema de Evaluación de Impacto Territorial y el Sistema de Participación Ciudadana y Consulta Territorial.

Con respecto al citado artículo, es decir el Art.22, el suscrito considera incorporar un inciso final, cuya redacción sea la siguiente:

"Los instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Nacionales y Departamentales serán elaborados con el apoyo técnico del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y deberán cumplir con lo establecido en la Ley del Medio Ambiente y sus Reglamentos; así como con la normativa establecida en la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural de El Salvador y su Reglamento y la Ley Forestal".

También es necesario señalar que en algunos de los instrumentos de planificación territorial, se establece que corresponderá al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial su aprobación y que gestionará posteriormente la emisión de los mismos a través de Decretos Ejecutivos, como es el caso que recoge el Art. 23 de la Ley. En este punto, el suscrito es de la opinión que bastaría que la norma diga que la aprobación de los mismos corresponde al



Mauricio Funes
Presidente de la República

citado Consejo, quien lo hará a través de los instrumentos legales por medio de los cuales las instituciones autónomas manifiestan su voluntad, no siendo parte de éstos los Decretos Ejecutivos, que corresponden únicamente al Órgano Ejecutivo su emisión. Además, es procedente que el citado artículo sea armonizado con las atribuciones que le corresponden a los organismos institucionales del Sistema y cuyo contenido anteriormente se ha planteado que sea modificado.

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda para el Art. 23, la redacción siguiente:

"Elaboración y aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial"

Art. 23. La elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial se realizará de la siguiente manera:

- 1) El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, apoyará al Órgano Ejecutivo en la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;*
- 2) El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, elaborará y aprobará los instrumentos nacionales y departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial siguientes:*
 - a) Del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial;*
 - b) Del Sistema Nacional de Información Territorial;*
 - c) De los Planes Especiales Territoriales.*
- 3) Los Instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para el ámbito departamental serán elaborados por los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, junto con los Gobiernos Locales correspondientes y serán presentados al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para su aprobación.*
- 4) Los instrumentos locales y micro regionales serán elaborados por las municipalidades correspondientes debiendo adecuarse a los Planes Departamentales y los principios establecidos por la presente ley; después de ser aprobados por los Concejos Municipales, deberán emitirse las respectivas ordenanzas municipales para su obligatorio cumplimiento.*

Previo a la aprobación de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, éstos deberán ser sometidos por lo menos a dos Consultas Públicas, de conformidad a los Arts. 56, 57 y 58 de la Ley.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Para la elaboración y previo a la aprobación de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, las instancias correspondientes incorporarán la dimensión ambiental, tomando en cuenta los criterios y parámetros establecidos en los Arts. 14 y 15 de la Ley del Medio Ambiente.

Asimismo, el inciso segundo del Art. 24 de la Ley, que trata sobre la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, debe adecuarse su contenido con la redacción sugerida del Art. 15 de la misma, que establece las atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, asimismo debe establecer que la aprobación de la citada Política corresponde al Presidente de la República, pues el Art. 167 de la Constitución de la República taxativamente establece las atribuciones que le corresponden al Consejo de Ministros, no siendo parte de éstas la aprobación de Políticas. Es decir, que la atribución es del Presidente y en caso desee que sea conocida por dicho Consejo, se aplicaría el ordinal 8° del citado artículo que dice: "Conocer y decidir sobre todos los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República".

Por lo antes expuesto, el inciso segundo del Art. 24 debería ser redactado de la forma siguiente:

"El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial apoyará al Órgano Ejecutivo en la formulación del Proyecto de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el cual será propuesto al Presidente de la República, para su aprobación, en su caso"

También, en relación con el instrumento de planificación denominado Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se recomienda incluir en el mismo las estrategias y directrices relacionadas con el patrimonio cultural; para ello, sería necesario incluir en el inciso primero del Art. 26 un numeral 13), cuya redacción sería la siguiente:

"13) Estrategias y directrices para la conservación y gestión del patrimonio cultural urbano y rural".

El Art. 27 que trata sobre la definición de las estrategias departamentales, debería de incluir que éstas constituyen las bases de la formulación de los Planes Departamentales, por ello se recomienda para la citada disposición la redacción siguiente:

"Definición

Art. 27. Las estrategias departamentales constituyen los instrumentos a través de los cuales se desarrollan los lineamientos estratégicos de la Política y del Plan Nacional en el ámbito departamental, atendiendo



Mauricio Funes
Presidente de la República

los objetivos de la calidad de vida y sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Las estrategias departamentales servirán de base para la formulación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial".

Se recomienda que en el Art. 44, que trata sobre la subsidiaridad en la formulación de los planes del ámbito local, se corrija el nombre del Consejo Departamental, y también armonizar su contenido con las nuevas redacciones que se han dado a las atribuciones del Consejo Nacional y Consejos Departamentales, por lo que la redacción del citado artículo sería la siguiente:

"De la Subsidiaridad en la formulación de los planes del ámbito local

Art. 44. En ausencia de iniciativa o capacidad municipal para desarrollar los planes municipales, micro regionales y parciales de ordenamiento y desarrollo territorial, el Gobierno Municipal, asociación de municipios o la micro región acudiré al Consejo Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, para que gestione asistencia en la elaboración de los mismos. Pudiendo establecer de común acuerdo arreglos o a través de la suscripción de un convenio para tal fin".

En relación al instrumento denominado Programa de Desarrollo Territorial, se recomienda para el Art. 48 que versa sobre la elaboración del mismo, así como para el Art. 49 que trata sobre su tramitación y aprobación, las siguientes redacciones:

"Elaboración

Art. 48. Corresponde al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y a los Consejos Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, acordar la elaboración de programas de desarrollo territorial y enviarlo al Presidente de la República para su consideración, quien en caso esté de acuerdo, designará a las instituciones del Órgano Ejecutivo que les corresponderá realizar las propuestas de intervención en coordinación con los citados Consejos."

"Tramitación y aprobación

Art. 49. Elaborado el proyecto de programa de desarrollo territorial se someterá a la participación ciudadana y consulta territorial.

Transcurrido el periodo de información pública e institucional y a la vista de los resultados del mismo, las instituciones designadas para la elaboración del programa redactará la propuesta correspondiente y la transmitirán al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para su conocimiento e informe.



Mauricio Funes
Presidente de la República

El Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial remitirá el texto definitivo del programa al Presidente de la República, para su respectiva aprobación y legalización a través de un Decreto Ejecutivo, si estuviere de acuerdo.*

En cuanto al trámite, aprobación, revisión y actualización de los instrumentos de planificación y programación, los que están regulados del Art. 51 al Art. 53 y teniendo en consideración las modificaciones que se han recomendado para los artículos que regulan la organización institucional del Sistema de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se recomiendan que sus redacciones sean las siguientes:

"Carácter vinculante

Art. 51. Una vez aprobado por el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial los Planes Nacionales y Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y sus determinaciones tendrán carácter vinculante para los demás instrumentos de planificación y para las acciones e inversiones de todas las instancias de la administración pública, centralizadas y descentralizadas, incluyendo CEL, ANDA y CEPA. El Consejo Nacional del Territorio será el encargado de velar por el cumplimiento de esta disposición.

Los instrumentos de los ámbitos departamental y local, deberán detallar las actuaciones propuestas en los planes del ámbito nacional y adaptarlas a las condiciones específicas ambientales, económicas, sociales, culturales y productivas.

Los instrumentos de ámbito departamental y local podrán proponer cambios en los instrumentos del ámbito nacional. Estas propuestas de cambio o adaptación deberán ser presentadas por la instancia responsable, tales como: Concejo Municipal o Consejo departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para su consideración y aprobación.*

"Tramitación y aprobación

Art. 52. Una vez formuladas las propuestas de los instrumentos de planificación y programación, se someterán al proceso de consulta, de conformidad a los artículos 56, 57 y 58 de la presente Ley.

Finalizado dicho proceso, la autoridad nacional o local, según corresponda, aprobará y legalizará los instrumentos consultados, por medio de acuerdos y ordenanzas municipales respectivamente.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Todos los instrumentos de planificación deberán contener una estrategia de comunicación, difusión y consulta, para las fases de elaboración y aprobación del plan."

"Revisión y actualización"

Art. 53. La revisión de todos los instrumentos de planificación y programación de ordenamiento y desarrollo territorial, incluyendo aquéllos cuyos contenidos concretos no afecten a las líneas establecidas en la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se realizará siguiendo el mismo procedimiento empleado para su aprobación".

Con respecto al Sistema Nacional de Información, regulado en el Art. 54 de la Ley, únicamente se observa que en su inciso sexto, deberían de incluirse como indicadores socio-territoriales a fin de caracterizar el país en sus diversos ámbitos, el indicador cultural y social, por lo que su redacción sería la siguiente:

"Se establecerán indicadores específicos según los siguientes temas: medio ambiente, calidad de vida, evolución socio-económica y cultural y demás que se consideren convenientes para el cumplimiento de las funciones del sistema."

III) Sobre el Financiamiento Presupuestario de la Organizacional Institucional y de los Instrumentos para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

El suscrito considera que un aspecto relevante y delicado a observar es el tema del financiamiento de la organización institucional y de los instrumentos para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, debido a su inconveniencia técnica ya que dictar la Política Presupuestaria del Estado y mantener su equilibrio es atribución exclusiva del citado Órgano y no de otro Órgano, y menos aún de una institución Autónoma, como se explicará a continuación.

La Constitución de la República, en el Art. 226 claramente establece que "El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado".

Continúa diciendo el Art. 227 de la Constitución de la República, en su inciso primero, que "El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado" y en sus incisos tercero y cuarto que: "Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y



Mauricio Funes
Presidente de la República

sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo", y que "Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio".

La Ley Especial a la que hace referencia la Constitución de la República es la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, la que en sus considerandos afirma la necesidad de integrar un sistema coordinado de administración financiera del sector público, por medio de un marco normativo básico y orgánico que armonice las distintas disposiciones legales con los principios y criterios de la administración financiera moderna, que contribuya a la consecución permanente de la estabilidad macroeconómica y posibilite el logro de las finalidades del Estado.

La mencionada Ley, de conformidad con su Art.2, inciso primero, es aplicable a todas las Dependencias Centralizadas y Descentralizadas del Gobierno de la República, las Instituciones y Empresas Estatales de carácter autónomo, inclusive la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención o subsidio del Estado.

El inciso segundo del mismo artículo señala que: "Las Municipalidades, sin perjuicio de su autonomía establecida en la Constitución de la República, se regirán por las disposiciones señaladas en el Título V de esta Ley, en los casos de contratación de créditos garantizados por el Estado y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del Sector Público, sujetas a las disposiciones de esta Ley. En cuanto a la aplicación de las normas generales de la Contabilidad Gubernamental, las Municipalidades se regirán por el Título VI, respecto a las subvenciones o subsidios que les traslada el Gobierno Central".

En la Ley en comento se desarrolla la "Responsabilidad de las Finanzas Públicas"; señalándose en el Art. 3, al igual que la Constitución de la República que "compete al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, la dirección y coordinación de las finanzas públicas".

En el Art. 4 de la Ley Especial, se establecen las atribuciones que le corresponden al Ministerio de Hacienda en relación a la gestión financiera, entre las cuales se encuentran las siguientes: a) Proponer al Presidente de la República la política financiera del sector público para que sea consistente y compatible con los objetivos del Gobierno y establecer las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento con dicha política; b) Dirigir, supervisar y coordinar los subsistemas componentes del Sistema de Administración Financiera; c) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas; d) Proponer al Presidente de la República la política de inversión y el programa de inversión pública aprobados por la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) y la política de endeudamiento público interno y externo; e) Proponer al Presidente de la República para su aprobación, las políticas en materia presupuestaria; f) Promover y dar seguimiento al uso racional y eficiente de los recursos del Estado; g) Velar por el cumplimiento de los Programas de Preinversión e Inversión del Sector Público; o) Dirigir y coordinar todas las demás acciones necesarias para lograr el manejo y administración eficientes de las finanzas



Mauricio Funes
Presidente de la República

públicas, y p) Realizar evaluación técnica económica de los proyectos o programas de preinversión e inversión pública que demanden financiamiento del erario público.

Dentro de la citada Ley, también se encuentra regulado el Subsistema de Presupuesto, el cual comprende los principios, técnicas, métodos y procedimientos empleados en las diferentes etapas o fases que integran el proceso, entre los que se encuentra el siguiente: a) Orientar los recursos disponibles para que el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público sean consistentes con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno.

En tal sentido, la Ley en mención establece los mecanismos a fin que la política presupuestaria se haga en base a las estimaciones de disponibilidad de recursos financieros para cumplir con los objetivos del Gobierno y la inversión pública, para lo cual el Ministerio hará el análisis correspondiente con la finalidad de integrar los proyectos de presupuesto de las entidades del sector público y proponer los ajustes que considere necesarios, conforme a la política presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros y las obligaciones de ley de las respectivas instituciones.

Cabe recordar que el presupuesto está constituido por el Presupuesto General del Estado, los Presupuestos Extraordinarios y los Presupuestos Especiales. Los presupuestos comprenderán todos los ingresos que estiman recolectar y la integración de los gastos que se proyectan erogar para un ejercicio fiscal. Asimismo, mostrarán los propósitos de la gestión, identificando la producción de bienes y prestación de servicios que generarán las instituciones correspondientes y dicho presupuesto deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento.

Por lo tanto y de conformidad a la Constitución de la República, la Ley Especial en materia presupuestaria es la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y por lo tanto, todas las instituciones del Estado, incluyendo las autónomas, deben de elaborar sus presupuestos de conformidad a ésta y por ende las Leyes Orgánicas que las crean y que regulan su funcionamiento deben de respetar sus disposiciones.

Por lo antes expuesto, el suscrito considera que deben modificarse y en algunos casos eliminarse todas aquellas normas, que aparentemente están obligando al Órgano Ejecutivo a incluir dentro de la Ley de Presupuesto, los presupuestos estimados por el sistema de ordenamiento y desarrollo territorial, incluyendo las inversiones públicas en el territorio.

Por lo tanto, en este tema, el suscrito recomienda lo siguiente.

- a) En la redacción que se ha sugerido al Art. 15 en que se incluyen las atribuciones del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se ha eliminado el numeral 6) que dice: " 6) Requerir de los diferentes ministerios del gobierno central el desglose de sus presupuestos anuales de inversión pública en los diferentes ámbitos departamentales, a fin de priorizar concertadamente la inversión estratégica por



Mauricio Funes
Presidente de la República

el ordenamiento y desarrollo territorial, fortaleciendo las capacidades departamentales y locales", por estar en desarmonía con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, violentando las atribuciones del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda y la misma Constitución de la República, por indicar ésta que la preparación del presupuesto se regirá por una Ley Especial, a la que deben acomodarse el resto de normativas, incluyendo las que crean instituciones autónomas. Además, cabe señalarse que la formulación del Presupuesto General del Estado, no se elabora por zonas sino por rubros, lo cual conllevaría a efectuar cambios de la técnica presupuestaria por parte del Ministerio de Hacienda en la elaboración del Presupuesto. Por ello, dicho numeral debe ser eliminado del Art. 15.

- b) En el Art. 17, en el que se regulan las atribuciones de los Consejo Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, deben eliminarse los numerales 10) y 11), que dicen en su orden: "Elaborar su proyecto de presupuesto anual para presentarlo al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial" y "Administrar su presupuesto de funcionamiento". El motivo es que estos Consejos Departamentales no son autónomos sino que forman parte del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- c) En la redacción sugerida al Art. 29 se ha eliminado su inciso final que dice: "La información anterior habrá de constituir un marco referencial para definir proyectos que serán presentados a la ciudadanía para su evaluación y validación, a fin de lograr también su compromiso con el instrumento y una vez realizada la consulta territorial, será entregado al Órgano Ejecutivo para su integración en el presupuesto general del Estado". Cabe señalarse, que se ha propuesto eliminarlo por su parte final que obliga al Órgano Ejecutivo a que lo integre en el presupuesto general, pues lo único que podría hacer es someterlo a su consideración.
- d) En el artículo 47 debe eliminarse su inciso tercero, que dice: "Las inversiones previstas en los programas de desarrollo territorial se incorporarán al proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado", pues no está en armonía con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y porque está obligando al Órgano Ejecutivo a incorporarlas tal como se las han remitido, sin que éste pueda considerar su conveniencia.
- e) En el Art. 51, inciso segundo, en el mismo sentido que el artículo 47, se dice que "La programación de actuaciones públicas contenida en el Plan Nacional será incorporada al proyecto de presupuesto general del Estado", y de igual manera se sugiere su eliminación, por las mismas razones anteriormente dichas.
- f) El Art. 59 únicamente debe conservar su inciso primero que dice: "El financiamiento para el funcionamiento institucional del ámbito nacional y departamental para el cumplimiento de las atribuciones que les asigna la presente ley, será integrado al Presupuesto General de la República", siempre y cuando se diga que será previa consideración del Ministerio de Hacienda. El inciso segundo debe eliminarse pues pretende que haya obligatoriedad para asegurar el financiamiento para la inversión territorial y para ello hay que coordinar los presupuestos del gobierno nacional y el de los gobiernos municipales, pudiéndose violentar de alguna forma la independencia y autonomía de los municipios.



Mauricio Funes
Presidente de la República

IV) Sobre el Régimen del Uso de los Suelos, y de los Propietarios.

En el Art. 61 de la Ley, se señala la obligación de indemnizar cualquier limitación del uso del suelo que impida la continuidad de los usos o actividades de contenido económico que se vinieran desarrollando legalmente con anterioridad, siempre que se acredite la existencia de un perjuicio económico efectivo y que dicha indemnización se hará de acuerdo a las disposiciones de la presente ley.

Idéntica idea se repite en el Art. 70, numerales 1) y 7); sin embargo, en la Ley no se han establecido criterios, reglas y procedimientos administrativos para hacer efectiva esta indemnización, salvo alguna alusión como es el Art. 63, numeral 4), que establece la competencia a los Consejos Departamentales y a los Concejos Municipales para adquirir terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo, y el Art. 67, en el que se señala que los terrenos destinados a obras de utilidad pública e interés social y que formen parte de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, departamental o local, se obtendrán por medio del procedimiento de adquisición establecido en las leyes vigentes.

Por ello, se considera que el uso del suelo debería ser regulado en otra ley, o bien decir que las citadas indemnizaciones, sus criterios y procedimientos para hacerla efectiva, así como la forma en que el Estado podrá adquirir las propiedades necesarias para el desarrollo territorial serán objeto de una Ley Especial, ya que las actuales leyes en la materia son obsoletas en sus procedimientos.

No obstante lo anteriormente manifestado, a continuación se señalan algunas observaciones a la Ley en este aspecto:

a) Se sugiere ampliar los criterios para identificar las zonas no urbanizables definidas en el Art. 62, literal d), de la forma siguiente: "d) Zonas no urbanizables: Están constituidas por aquellas áreas que se excluyen de posibles procesos de urbanización o transformación territorial; en razón, a la protección de los servicios ambientales que prestan y de sus valores naturales, productivos, culturales, paleontológicos, reserva de suelo para equipamiento urbano y sociales, de protección o reserva de infraestructura estratégica y protección de fuentes de agua, por estar clasificadas como Áreas Naturales Protegidas, debido a existencia de limitaciones derivadas de la protección frente a riesgos naturales, o cualesquiera otras establecidas por la ley, por los tratados internacionales o justificadamente por los instrumentos de planificación.

b) El Art. 63 no deja claro si la competencia de regulación de uso del suelo es municipal o departamental. Debería aclararse que es municipal y supletoriamente departamental o nacional.

Además, en el citado artículo, específicamente en su numeral 5), se hace alusión a la posibilidad de ejercicio de la iniciativa pública cuando se incumplan los plazos y condiciones establecidos por el



Mauricio Funes
Presidente de la República

planeamiento para la actuación de los particulares; sin embargo, en el resto de la Ley no se ha desarrollado en qué consiste la citada iniciativa pública.

- c) Con respecto al Art. 69 y con la finalidad de no contradecir las Leyes vigentes en materia medioambiental, se sugiere la redacción siguiente: "Art. 69. Las Declaraciones de Áreas Naturales Protegidas deberán inscribirse en el correspondiente Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas a petición del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que se hará del conocimiento de la autoridad competente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial para los efectos legales correspondientes, dicho trámite de inscripción no causará ningún derecho registral o catastral".

V) Sobre el Régimen Sancionatorio.

En el Art. 76 se establecen las infracciones graves a la Ley; sin embargo, en el numeral 1) del citado artículo se hace relación a que la figura tipificada en el mismo bajo ciertas condiciones será sancionada como infracción leve; sin embargo, en la Ley no hay un catálogo de infracciones de tal tipo, ni tampoco su sanción. Por lo tanto, es necesario armonizar el artículo con el resto de la Ley.

En el Art. 88 se dice que la autoridad competente para imponer las sanciones administrativas por la comisión de infracciones a lo establecido en los Instrumentos de Planificación a Nivel Nacional, Departamental o Local será el Concejo Municipal o los Concejos Municipales, donde se encuentren ubicadas territorialmente las obras efecto de infracción, sin embargo no se establece la autoridad competente en el supuesto que sea la misma municipalidad quien cometa la infracción. Este artículo entra en contradicción con el Art. 90 que regula el procedimiento sancionatorio, cuando da a entender que éste una autoridad del gobierno nacional quien sea el encargado de la aplicación de las sanciones, por lo que deberían de armonizarse ambas disposiciones.

VI) Sobre las Disposiciones Generales.

Con respecto al Art. 101, el suscrito considera que debe dejarse claro que la autoridad competente en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, mientras no se aprueben los planes de desarrollo urbano y rural o esquemas de desarrollo urbano, será el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, y los Municipios, en su caso.



Mauricio Funes
Presidente de la República

Además, se recomienda en dicho artículo incluir un inciso que diga que "las autorizaciones que se relacionen con los bienes culturales que establece la Ley Especial de Protección al Patrimonio Cultural en El Salvador y su reglamento se registrarán por dichos cuerpos normativos".

Finalmente se recomienda incorporar un inciso segundo al Art. 102, que diga lo siguiente: "Para la efectiva aplicación del Art. 34 que contempla el contenido de los planes municipales y micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial, y el Art. 62 que establece la zonificación del territorio nacional y usos globales del suelo, deberán de considerarse las directrices de zonificación ambiental y uso del suelo que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitirá mediante un Reglamento Especial en consonancia con los Artículos 50 y 75 de la Ley de Medio Ambiente".

Por todo lo expuesto, hago uso de la facultad que la Constitución me concede **OBSERVANDO** el Decreto Legislativo Número 644, por las razones ya señaladas, dejando constancia de mis consideraciones sobre el particular a los Honorables Diputados y Diputadas en el presente escrito, por lo que me permito devolverles el cuerpo normativo y haciendo uso del control inter-órganos que la misma Constitución me concede frente a la Asamblea Legislativa, en este caso, el derecho de observar los Decretos Legislativos.

DIOS UNIÓN LIBERTAD -



Mauricio Funes

SEÑORES
SECRETARIOS DE LA HONRABLE
ASAMBLEA LEGISLATIVA,
PALACIO LEGISLATIVO
E. S. D. O.