

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**



**LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES RECONOCIDOS A PARTIR  
DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 220 Y 264 DEL CÓDIGO  
ELECTORAL SALVADOREÑO, Y SU INCIDENCIA EN LA DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS  
PRESENTADO POR:**

**MONROY RIVERA, LILIANA BEATRIZ  
MUNDO CHAVEZ, REBECA ABIGAIL  
VILLALOBOS MERINO, EVELYN YANETH**

**DOCENTE ASESOR:  
LICDA. MARTA LILIAN VILLATORO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR AGOSTO DE 2018**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**MSC: JUAN CARLOS CASTELLÓN MURCIA**

**(PRESIDENTE)**

**LICDA. YENI PATRICIA NOCHEZ DE FRANCO**

**(SECRETARIO)**

**LICDA. MARTA LILIAN VILLATORO**

**(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Msc. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego  
VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Agr. Nelson Bernabé Granados Alvarado  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez  
SECRETARIO GENERIO**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**Lic. René Mauricio Mejía Méndez  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo  
DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN**

**Lic. María Magdalena Morales  
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA  
DE CIENCIAS JURÍDICAS**

## **AGRADECIMIENTOS**

Le agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo fidelidad.

Le agradezco a mis padres por ser mis pilares y siempre brindarme su apoyo en todo momento, por los valores que me han inculcado, por ser mi guía en este camino para poder llegar a este punto de mi carrera. Que con su ejemplo, dedicación y palabras de aliento nunca bajaron los brazos para que yo tampoco lo haga aun cuando todo se complicaba. Los amo

A mi hermana por ser parte importante en mi vida, por su apoyo incondicional y llenar mi vida de alegrías y amor cuando más lo he necesitado.

A Evelyn y Rebeca por haber sido un excelente equipo de tesis y amigas, por haberme tenido la paciencia necesaria y por siempre motivarme a seguir adelante en los momentos de desesperación y sobre todo por jamás rendirse y lograr cumplir la meta propuesta.

A mis amigos por todos los momentos que pasamos juntos. Por las tareas que juntos realizamos. Por la confianza que en mi depositaron, así como también el haber hecho mi etapa Universitaria un trayecto de vivencias que nunca olvidare.

**LILIANA BEATRIZ MONROY RIVERA**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS PADRE, HIJO Y ESPIRITU SANTO.** Por darme la fortaleza y perseverancia en culminar la carrera y la convicción de seguir adelante.

**A MI FAMILIA,** mis padres y hermanos por su apoyo y tener una palabra de aliento en todo momento. A mi esposo, José Alexander Solano por su apoyo incondicional y mi mayor tesoro mis hijos Emelina Alessandra y Eleazar Antonio Solano Mundo que son la razón primordial de mi existir.

**A MIS COMPAÑERAS DE TESIS.** Por su comprensión, empeño, paciencia y tolerancia para conmigo.

A todos aquellos que de forma directa o indirecta contribuyeron al desarrollo de este proyecto.

**REBECA ABIGAIL MUNDO CHAVEZ**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco en primer lugar a Dios, por ser esa fortaleza que me alentó en los momentos de angustia durante toda mi vida de estudiante, éste trabajo de tesis ha sido una gran bendición en todo sentido.

A mis padres, hermanos, en especial a Evelyn Merino mi madrecita por ser ese soporte incondicional, por estar siempre apoyándome y brindándome todo su amor en los momentos de dificultad que viví, no solo durante mi carrera, si no durante toda mi vida, a mi novio Alexander Alvarado, por su apoyo y ayuda en todo momento; fueron ese pilar que me mantuvo en pie, gracias por estar presente en esta etapa tan importante de mi vida, y en todo momento ofreciéndome lo mejor y buscando lo mejor para mi persona.

No ha sido sencillo el camino hasta ahora, pero gracias a sus aportes, a su amor, y apoyo, lo complicado de lograr esta meta se ha notado menos. Les agradezco, y hago presente mi gran afecto hacia ustedes, mi hermosa familia. A mis compañeras de tesis, Liliana y Rebeca ya que con ellas formamos un gran equipo de trabajo, logrando culminar nuestra investigación de manera exitosa.

Gracias a la vida por este nuevo triunfo, gracias a todas las personas que me apoyaron y creyeron en la realización de esta tesis.

**EVELYN YANETH VILLALOBOS MERINO**

## INDICE

Resumen. ....	i
Siglas y Abreviaturas. ....	i
Introducción. ....	i

### CAPITULO I

#### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO Y ANTECEDENTES DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL EN EL SALVADOR

1.1 Antecedentes Históricos del Concejo Municipal	
1.1.1 Edad Antigua Roma.....	1
1.1.1.1 Surgimiento y Evolución del Municipio Romano .....	2
1.1.1.2 Funcionarios de los Municipios Romanos .....	7
1.1.1.3 Ordenamiento Legislativo Municipal en Roma.....	8
1.1.2 Edad Media.....	9
1.1.2.1 Tipos de Municipios en la Edad Media .....	10
1.1.2.2 El Fuero .....	11
1.1.2.3 El Municipio Español.....	13
1.1.3 Edad Moderna: Siglos XVI-XIX.....	15
1.2 Antecedentes Históricos del Concejo Municipal Plural en El Salvador ..	18

### CAPITULO II

#### PLANTEAMIENTOS TEORICOS Y DOCTRINARIOS DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL, EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA

2.1 Democracia y Representación .....	21
2.1.1 Elementos de la Democracia .....	25
2.2 Mecanismos de Participación Ciudadana .....	28
2.2.1 Democracia Representativa.....	31
2.2.1.1 Características de la Democracia Representativa	

2.2.2 Democracia Participativa .....	33
2.2.2.1 Características de la Democracia Participativa .....	36
2.3 Mecanismos de Participación Ciudadana según el Código Municipal	
2.3.1 Sesión Pública del Concejo Municipal	
2.3.1.1 Implicaciones del Marco Legal.....	37
2.3.2 Comité de Desarrollo Local.....	39
2.3.2.1 Implicación del Marco Legal	
2.3.3 Presupuesto de Inversión Participativa.....	41
2.3.3.1 Implicación del Marco Jurídico-Legal del Presupuesto de Inversión Participativa.....	43
2.3.4 Consulta Popular .....	44
2.3.4.1 Implicación del Marco Jurídico – Legal de la Consulta Popular.....	46
2.3.5 Cabildo Abierto	
2.3.5.1 Implicación del Marco Jurídico- Legal del Cabildo Abierto.....	48
2.3.6 Consulta Vecinal Sectorial .....	49
2.3.6.1 Implicación del Marco Jurídico – Legal de la Consulta Vecinal Sectorial .....	50
2.4 Sistema de Pluralidad .....	52
2.5 Doctrina sobre la Implementación de los Concejos Municipales Plurales .....	54

### **CAPITULO III**

#### **MARCO REGULATORIO DE ELECCIÓN Y CONFORMACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL EN EL SALVADOR Y EN EL DERECHO COMPARADO**

3.1 Regulación jurídica sobre los Concejos Municipales Plurales .....	56
3.1.1 Constitución de la República de El Salvador 1983 .....	57

3.1.2 Código Municipal .....	59
3.1.3 Código Electoral.....	61
3.2 Forma de Elección y Distribución de los Concejos Municipales Plurales .....	65
3.3 Concepto de Concejo Municipal Plural .....	68
3.4 Integración del Concejo Municipal Plural .....	69
3.5 Funciones de los miembros del Concejo Municipal Plural	
3.5.1 Alcalde Municipal .....	70
3.5.2 Comisiones del Concejo	
3.5.3 Síndico Municipal	
3.5.4 Regidores o Concejales .....	71
3.5.4 Secretario Municipal .....	72
3.6 Duración de la Gestión del Concejo Municipal Plural .....	73
3.7 Legislación Comparada	
3.7.1 México.....	74
3.7.2 Costa Rica .....	79
3.7.3 Colombia.....	84

## **CAPITULO IV**

### **TRANSPARENCIA, IMPARCIALIDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

#### **AL INTERIOR DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL**

4.1 Determinación del grado de transparencia e Imparcialidad al interior del Concejo Municipal Plural .....	88
4.1.2 La Transparencia Municipal y sus elementos .....	89
4.1.3 Mecanismos de Transparencia Municipal .....	95
4.1.4 Instrumentos para la Transparencia Municipal	
4.1.5 Política de Transparencia Municipal .....	98
4.2 Posicionamiento de los Actores Políticos Sociales	

e Institucionales sobre la democracia participativa dentro del Concejo Municipal Plural.....	99
4.2.1 Corte Suprema de Justicia.....	100
4.2.2 ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal) .....	101
4.2.3 TSE (Tribunal Supremo Electoral) .....	102
4.3 Democracia Participativa al interior del Concejo Municipal Plural .....	104

## **CAPITULO V**

### **INFORME DE INVESTIGACIÓN**

5.1 Informe de Investigación sobre encuesta, dirigida a miembros del Concejo Municipal de San Salvador .....	108
5.2 Informe de la Investigación sobre las entrevistas, realizadas a personajes del ISDEM, TSE y Concejales del Municipio de San Salvador .....	112
5.3 Informe de Investigación de encuestas, dirigidas a población del Municipio de San Salvador .....	116
5.4 Informe de transparencia municipal del Instituto de Acceso a la Información Pública .....	119

## **CAPITULO VI**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

6.1 Conclusiones .....	122
6.2 Recomendaciones .....	124
BIBLIOGRAFÍA .....	126
ANEXOS .....	134

## RESUMEN

Esta investigación tiene como tema “Los Consejos Municipales Plurales Reconocidos a partir de la Reforma de los artículos 220 y 264 del Código Electoral Salvadoreño, y su Incidencia en la Democracia Participativa”.

Inicia con la Evolución Histórica y Antecedentes de los Consejos Plurales en El Salvador; llegando a la actualidad, donde los Consejos Municipales tienen una regulación Constitucional considerada como el Órgano fundamental del gobierno Municipal. Así como los Planteamientos Teóricos, Doctrinarios de los Consejos Plurales, esto con el objetivo de reconocer el marco regulatorio de elección y conformación del mismo.

Se realiza un estudio sobre el funcionamiento interno de los Consejos, además se detalla el análisis de las encuestas, realizadas a miembros del Concejo Plural del Municipio de San Salvador y una parte de su población, así como una serie de entrevistas dirigidas a representantes de instituciones de relevancia, como el ISDEM, TSE, y Concejales del Municipio de San Salvador, todo esto con el objetivo de verificar la Hipótesis General: “La adopción del Concejo Municipal Plural ratifica la reforma de los Artículos 220 y 264 del Código Electoral, en relación a la Democracia y Participación, dentro de la Municipalidad de San Salvador” y el objetivo específico de nuestro interés “Verificar el Grado de transparencia, imparcialidad y democracia participativa al interior del Concejo Municipal Plural, del Municipio de San Salvador, período 2015-2018” y así dar respuesta al problema, ¿Está funcionando el Concejo Municipal Plural en cuanto a Democracia, Imparcialidad y Participación Ciudadana, en el Municipio de San Salvador, período 2015-2018?.

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

### ABREVIATURAS

Art.....	Artículo
Arts.....	Artículos
A.C.....	Antes de Cristo
D.C.....	Después de Cristo
Cn.....	Constitución
ed.....	Edición
D.L.....	Decreto Legislativo
D.E.....	Decreto Ejecutivo
p.,pp.....	página o páginas
MS.....	Mayoría Simple
VB.....	Voto en Bloque
VBP.....	Voto en Bloque por Partido
VA.....	Voto Alternativo
Ibíd.....	Igual que referencia anterior

### SIGLAS

CM.....	Código Municipal
CDL.....	Comité de Desarrollo Local
LCAM.....	Ley de la Carrera Administrativa Municipal
TSE.....	Tribunal Supremo Electoral
FUNDE.....	Fundación Nacional para El Desarrollo
ISDEM.....	Instituto Salvadoreño Desarrollo Municipal
NAG.....	Normas de Auditoria Gubernamental

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de grado denominado “Los Concejos Municipales Plurales reconocidos a partir de la reforma de los Arts. 220 y 264 del Código Electoral Salvadoreño, y su incidencia en la democracia participativa”, se ha elaborado como requisito previo a obtener el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, que otorga la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

La finalidad de dicha investigación es verificar la funcionalidad al interior del Concejo Municipal, del Municipio de San Salvador, en cuanto a Transparencia, Imparcialidad y Democracia participativa, así mismo, responder al problema planteado al inicio de la Investigación, ¿Está funcionando correctamente el Concejo Municipal Plural en las áreas de Democracia, Imparcialidad y Participación Ciudadana, en el Municipio de San Salvador, período 2015-2018?, lo anterior partiendo del desarrollo de la hipótesis General, planteada al inicio de la investigación, siendo esta la siguiente: La adopción del Concejo Municipal Plural ratifica la reforma de los Artículos 220 y 264 del Código Electoral, en relación a la Democracia y Participación, dentro de la Municipalidad de San Salvador, periodo 2015-2108; obteniendo de ésta manera la respuesta tentativa al problema de investigación la cual se desarrollará al final de nuestra investigación.

Los Concejos Plurales se constituyeron dos décadas después de suscritos los Acuerdos de Paz, sin embargo, diversos sectores de la Sociedad Civil Salvadoreña aún continúan luchando porque haya más cambios en el sistema electoral, reflejo del legítimo anhelo de fortalecer la representatividad y la gobernabilidad en los municipios.

Coherente con la sistematización metodológica requerida de la presente investigación, se ha estructurado en seis capítulos de la siguiente manera:

Se inicia con la argumentación en el capítulo uno, que se subdivide de la siguiente manera: El capítulo uno denominado: “Evolución Histórica del Municipio y Antecedentes del Concejo Municipal Plural en El Salvador”, donde se desarrolla la evolución histórica del Concejo Municipal Plural en El Salvador, ubicándonos en la época, el lugar y las estructuras organizativas, previas a la institucionalización de dichas figuras municipales; las bases y estructura de los mismos.

En el capítulo dos titulado: “Planteamientos Teóricos y Doctrinarios del Concejo Municipal Plural, en el Marco de la Democracia”, se exponen los planteamientos teóricos y doctrinarios del Concejo Municipal Plural, democracia y representación, los mecanismos de participación ciudadana, además los conceptos básicos entre estos: Democracia Representativa, Democracia Participativa, y el abordaje doctrinario sobre el Concejo Municipal Plural.

En cuanto al capítulo tres titulado: “Marco Regulatorio de Elección y Conformación del Concejo Municipal Plural”, se analiza la regulación Jurídica sobre el Concejo Municipal Plural, teniendo como base legal el Artículo 85 de la Constitución de la República de El Salvador, mismo Artículo que fue base para la reforma, que generó la implementación de los Concejos Municipales Plurales en nuestro Sistema Electoral; el Código Municipal, el Código Electoral Salvadoreño, que son los cuerpos normativos que regulan la forma de elección y distribución de los Concejos Municipales Plurales, así como también el funcionamiento del mismo.

En el capítulo cuatro titulado: “Transparencia, Imparcialidad y Democracia Participativa al Interior del Concejo Municipal Plural”, se aborda la determinación y grado de transparencia e imparcialidad al interior del Concejo Municipal Plural, la transparencia municipal y sus elementos, así como los mecanismos de transparencia municipal, y rendición de cuentas, posicionamiento de los actores políticos sociales e institucionales sobre la democracia participativa dentro del Concejo Municipal Plural.

Postura de los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia; los actores sociales y políticos que Intervienen en el debate, así como las Instituciones que contribuyen y están vigilantes del buen funcionamiento del Concejo Municipal Plural, entre las cuales se encuentran el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), y el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

En cuanto al capítulo cinco denominado: “Informe de Investigación”, se presentan y analizan los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a representantes del ISDEM, TSE, y Concejales del Municipio de San Salvador; además las encuestas realizadas a los Concejales del Municipio de San Salvador y a una parte de su población, como parte final de este capítulo se detalla el informe que fue realizado por parte del Instituto de Acceso a la Información Pública, el cual concluye que muchas municipalidades no brindan información necesaria a la población.

Finalmente, en el capítulo seis se plantean las conclusiones y recomendaciones que se generaron después de concluir la presente investigación, contestando de esta manera a nuestra interrogante formulada al inicio de dicha investigación, y afirmando o negando nuestra Hipótesis General.

# **CAPITULO I**

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO Y ANTECEDENTES DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL EN EL SALVADOR**

El presente capítulo, tiene como propósito, indagar sobre la evolución histórica y antecedentes de los Concejos Municipales Plurales en El Salvador; inicia con el estudio, de la edad antigua Roma, donde nace el concepto de municipio, es ésta etapa, donde se generan los lineamientos sobre el funcionamiento y desarrollo de los municipios, así como los funcionarios de los Municipios Romanos, mencionado entre ellos a los personajes de cargo público, conformado por dos hombres y su ordenamiento legislativo; brevemente, se detalla la Edad Media, con el Municipio Español, y finaliza en la edad Moderna; además se desarrolla los antecedentes históricos del Concejo Municipal Plural en El Salvador.

### **1.1 Antecedentes Históricos del Concejo Municipal**

#### **1.1.1 Edad Antigua Roma**

La noción de municipio que se encuentra en las fuentes romanas es una de las más antiguas, es probable que *municipes*<sup>1</sup>; (*municeps* en singular) sea un término anterior históricamente a *municipium*, en primer lugar hay *municeps* y de allí derivó el abstracto *municipium*, que significa el conjunto de características del *municeps*, e inmediatamente después el grupo de los *municipes*.

---

<sup>1</sup> *Municipes*: Son los que ejercen algún cargo de autoridad dentro del municipio Romano.

La palabra municipio proviene de *munus capessere*, que significa tomar cargas; pero no están unidos al pueblo romano más que por títulos honoríficos, sin ningún lazo, sin estar sometidos a ninguna ley romana a no ser que la hayan adoptado. Los *municipes* eran por consiguiente, los habitantes de las ciudades municipales que tenían ciertas leyes y derechos propios.<sup>2</sup>

#### **1.1.1.1 Surgimiento y Evolución del Municipio Romano**

Al expandirse Roma debido a las guerras, fue conquistando, anexando e incorporando territorios bajo su dominio, convirtiéndose en dueña de la cuenca mediterránea. Su estructura hegemónica se llevó a cabo bajo un sistema de alianzas y de situaciones de dependencia de carácter muy diverso, dentro y fuera de la península.<sup>3</sup>

Los municipios Romanos representan la administración local de la ciudad, los cuales tienen las siguientes características, mismas que lo definen como municipio en esa época:<sup>4</sup>

1) Un territorio determinado, que comprendía a la ciudad principal y una extensión variable del terreno en donde se asentaban los núcleos de población; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas, y 4) el culto especial a los dioses. La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta, ya que había leyes municipales que regían dichos aspectos.

---

<sup>2</sup> Aulo Gelio, *Noches Áticas*, (Buenos Aires: Editorial Jurídicas Europa- América, 1959), 198.

<sup>3</sup> W. Kunkel, *Historia del Derecho Romano*, (Barcelona: Editorial Ariel Derecho, 1999), 42-43.

<sup>4</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, (Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997), 93.

Los pueblos que combatieron contra los ejércitos romanos sufrían como castigo la pérdida total o parcial de su territorio, quedando reducidos a una situación precaria y miserable en el orden político, en cambio los que se habían mostrado propicios a soportar el yugo romano, se les concedía cierta autonomía en su gobierno interior, o eran asimilados en virtud de privilegios y exenciones a las ciudades romanas, de allí que en la República y en los primeros tiempos del Imperio surgieron entre las ciudades provinciales distintos tipos, según su condición jurídica, denominadas: libres, inmunes y confederadas, colonias romanas, colonias latinas y municipios.

El municipio es la comunidad humana que paulatinamente fue incorporándose a Roma durante la República y que en virtud de su conquista o de un tratado de alianza con los romanos perdió su anterior condición de soberana, aunque conservando una autonomía más o menos amplia según la concesión o el tratado suscripto con ésta y que precisamente debido a esta última circunstancia fue de distinto tipo.<sup>5</sup>

También se considera al municipio como una comunidad a la que se le extendió la ciudadanía romana, y que conservó de su anterior status civitas<sup>6</sup> soberana una mayor o menor autonomía administrativa, debido a que se le respetaron sus costumbres, sus leyes, la organización del culto, el nombramiento de sacerdotes y todo asunto relacionado a lo sagrado, la explotación de los bienes de la comunidad. Por lo tanto, se puede decir que gozaba de ciertas atribuciones tanto de carácter administrativo, financiero, como religioso.

---

<sup>5</sup> J. M. Caramés Ferro, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, (Buenos Aires: Editorial Jurídica, 1963), 139.

<sup>6</sup> Status Civitas: Ciudadanía otorgada a ciertos romanos, que los hacía acreedores a gozar de las instituciones del derecho civil.

A pesar de esta autonomía Roma imponía a dichas agrupaciones ciertos servicios y prestaciones,<sup>7</sup> les cobraba tributo y además se encargaba de fiscalizar, inspeccionar y vigilar el funcionamiento del gobierno municipal por medio de autoridades romanas. Existían diversos tipos de municipios, éstos eran: los *óptimo iure* y los *sine suffragio*. Algunos autores dividen a éstos últimos en *municipes caerites* y *municipes aerarii orstipendiarae*.

Los municipios *optimo iure* son las comunidades que dejaron de ser independientes, a sus miembros les fue otorgada la plena ciudadanía romana y conservaron sus magistrados, órganos, jurisdicción y leyes. Los municipios *sine suffragio* en cambio, eran aquellos en que sus habitantes carecían del *ius suffragii*,<sup>8</sup> en sentido activo y pasivo, ya que no podían elegir ni ser elegidos para las magistraturas romanas.

La comunidad etrusca de Caere<sup>9</sup> fue el primer municipio *sine suffragio* (sin votación), fue honrado con el título de ciudad romana, con exención de toda carga,<sup>10</sup> y Tusculo en el 381 A. C. fue el primer municipio *optimo iure* incorporado plenamente a la órbita romana.

Aunque estos municipios poseían distinto carácter, ambos permanecían obligados a los *Munera* que eran los del Municipio Español, respecto a Roma, especialmente en las áreas tributarias y en las militares,<sup>11</sup> ya que eran las áreas de mayor importancia en esa época.

---

<sup>7</sup> V. Arangio Ruiz, *Historia del Derecho Romano*, (Madrid: Editorial Reus, 1994), 140.

<sup>8</sup> *Ius Suffragii*: Es el derecho de votar tanto en los comicios.

<sup>9</sup> Comunidad Etrusca de Caere: Antigua ciudad de Etruria, a poca distancia de la costa del mar Tirreno, ahora ciudad de Cerveteti.

<sup>10</sup> Gelio, *Noches Áticas*, 198.

<sup>11</sup> A. Torrent, *Derecho Público Romano y Sistema de Fuentes*, (Zaragoza: Editorial Alturia, 1995), 304-305.

La conformación de los municipios no era ni uniforme, ni homogénea, sino que existía una gran variedad municipal, esto se debía a dos razones, la primera era referente a la diversa índole de los tratados que habían firmado estas comunidades con Roma de ello se desprende la falta de uniformidad y la segunda razón depende de la organización debido al lugar donde estaban ubicados y extensión de los mismos, de allí surge la carencia de homogeneidad

La función de los mismos era administrar justicia, proteger y escuchar las quejas de las personas que residían en ellos, atendiendo los asuntos locales tratando de satisfacer las necesidades humanas y promoviendo el bien de la comunidad, defendiendo sus intereses y derechos.

En todos los municipios romanos había Asambleas populares que se denominaban según la división que les servía de base, comitia tributa (Comicios o Asamblea por Tribus) o comitia curiata (Comicios Curiados); durante la República éstas se reunieron para la elección de los magistrados, así como para legislar y tomar todo linaje de acuerdos, pero en el período del Imperio, la elección de dichos magistrados le correspondía al Senado y no se elegían de entre el pueblo sino entre los decuriones que eran los miembros del Consejo Municipal, especie de asamblea consultiva, deliberante y legislativa cuyas decisiones eran obligatorias para los magistrados.<sup>12</sup>

Los municipios tuvieron un rol preponderante en la historia política del mundo. Pueblos y municipios libres se complementan; aún significan una dualidad social y política.

---

<sup>12</sup> Ferro, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, 150.

El Imperio romano debió la prolongación de su vida y conservación de fuerzas, a la buena organización de los municipios, hasta que también fueron víctimas de las usurpaciones y excesivas contribuciones, con que las ciudades fueron oprimidas por los Emperadores, desde Constantino y sus sucesores.

La centralización del gobierno comenzó a ahogar su esfera de acción, restringiendo la jurisdicción de los magistrados municipales pasándola a los pretores romanos,<sup>13</sup> de esta manera los magistrados, ya no tenían los mismos alcances que tenían antes.

Roma propició en todas partes el régimen municipal,<sup>14</sup> pero éste decayó a fines del Imperio por la corrupción de los funcionarios y el centralismo estatal, sólo subsistieron en su forma pero no en su espíritu. Los municipios romanos recobraron su autonomía local y sus costumbres con los bárbaros.

Sólo quedó un municipio soberano, Roma, que reinó sobre los demás, que tenían sólo existencia civil; el régimen municipal cambió de carácter y en lugar de ser un gobierno político se convirtió en una especie de administración.

La diferencia existente entre los municipios romanos y los griegos fue que los primeros estaban sometidos al poder de Roma, por el contrario, Grecia, estaba conformado por pequeñas ciudades independientes, en sus diferentes áreas, tanto políticas como económicas.

---

<sup>13</sup> J. F. López, *Estudio político de la República Argentina y un cuadro histórico del gobierno municipal de los pueblos romanos y germánicos*, (Buenos Aires: Editorial Gamul, 1873), 60.

<sup>14</sup> Fustel de Coulanges, *La Ciudad Antigua*, (México: Editorial Porrúa, 1996), 276 a 280.

### **1.1.1.2 Funcionarios de los Municipios Romanos**

El gobierno y la administración de los municipios estaba a cargo de dos magistraturas: El Duumviro (Cargo Público conformado por dos hombres), y el Quatuorviro conformado por cuatro Magistrados, considerados supremos magistrados municipales, que constituían un órgano ejecutivo colegiado con atribuciones ejecutivas, judiciales, legislativas, militares y presidían las Asambleas Populares y el Concejo Municipal.

En los magistrados menores se encontraban los ediles y los cuestores. Los primeros tenían a su cargo la función de policía en general, seguridad, salubridad, y los segundos se encargaban de la custodia y administración del Tesoro municipal.

El Magistrado Urbano era el único que podía resolver en materia económica los litigios hasta cierta cuantía y las cuestiones penales mayores que se producían en el municipio, a diferencia de los magistrados locales que ellos sólo podían atender cuestiones en materia de economía interna y asuntos penales menores.<sup>15</sup>

Advirtiéndose que en caso de ausencia de los magistrados municipales los pretores nombraban a los praefecti iure dicundo que eran simples funcionarios o delegados. Posteriormente, avanzado el siglo IV, apareció la figura del defensor civitatis o plebis encargado de proteger a los municipes de los abusos y vejaciones de los funcionarios poderosos. A estos se les

---

<sup>15</sup> Natalia Elisa Stringini y Mariana Verónica Sconda, "La Personalidad Jurídica del Municipio Romano y su Influencia en el Derecho Argentino Actual", Habana Cuba: XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano (2003): 7-8.

concedió una jurisdicción civil sobre los litigios de menor cuantía y una limitada parte de conocimiento, sobre los asuntos criminales, es decir los penales.

Todas estas magistraturas se caracterizaban por su electividad y anualidad. En un principio fueron gratuitas ya que era un honor cívico y un deber político poder desempeñarlas, pero luego la gratuidad fue derogada, recibiendo las autoridades municipales un sueldo fijo dispuesto por el Emperador, por todas las actividades que realizaban como magistrados municipales.

### **1.1.1.3 Ordenamiento Legislativo Municipal en Roma**

A fines de la República Romana surge un proceso de uniformidad en el régimen municipal, primero a partir de la Guerra Social del año 90 a. C., además a través de la lex Iulia de Civitates del cónsul Iulius Ostius por la cual se otorgó la ciudadanía a los aliados de Roma, luego la lex Plautia Papiria del año 89 a. C. extendió la ciudadanía a todos los italianos, y la lex Iulia municipalis de Julio César del año 45 a. C. previó para los municipios una estructura de gobierno unificada.<sup>16</sup>

La *Lex Julia Municipalis*, del 45 A. C.,<sup>17</sup> regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina, aunque también influyó en la constitución de otros municipios de las provincias. Esta ley disponía que la población del municipio se compusiera de ciudadanos, distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos

---

<sup>16</sup> A. Di Pietro y A. Lapieza Elli, *Manual de Derecho Romano*, (Buenos Aires: Editorial Depalma, 1996), 45.

<sup>17</sup>Hernández, *Derecho Municipal*, 93.

Por último, el Edicto de Caracalla les otorgó la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio en el año 212 d. C, por consiguiente, los habitantes de los municipios sine suffragio alcanzaron la categoría de ciudadanos romanos quedando equiparados con los habitantes de los municipios optimo iure.

Con esto se logró la romanización del Mediterráneo, convirtiéndose la ciudadanía romana en universal, dando lugar a la multiplicación de los municipios durante la etapa del Bajo Imperio Romano. En el Digesto, libro L, en los títulos I y VIII de la séptima parte se encuentran enumerados los derechos municipales.

En la época de la Roma antigua y clásica, sólo los individuos humanos eran considerados como personas o sujetos de derecho, capaces de contraer y adquirir derechos y obligaciones, debido a que como lo expresó Hermogeniano<sup>18</sup> “todo el ius ha sido constituido por causa de los hombres”.

### **1.1.2 Edad Media**

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento en la vida de los que vivían en el área urbana, así como también de ciertas Instituciones Municipales de esa época

Según Hinojosa, en el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible encontrar

---

<sup>18</sup> Hermogeniano: Jurista de la Antigüedad al que se le atribuye la autoría del llamado Código Hermogeniano, que era una recopilación de leyes del Imperio Romano que fue redactada a principios del siglo IV o fines del siglo III.

una institución particular de los visigodos, el denominado *Conventus publicus vicinorum*, o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la organización y la autonomía de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del gran Imperio Romano, de esa manera se generaba más libertad.<sup>19</sup>

Esta institución tenía facultades en materias como edilicias,<sup>20</sup> sobre deslinde y amojonamiento<sup>21</sup> de heredades, policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos, y judiciales en la aplicación de ciertas penas.

Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: la propia del feudalismo con sus respectivos centros de poder: la Iglesia y la nobleza. Este proceso no fue igual en todo Occidente, ya que hubo un variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los centros de poder. Por lo que existieron distintos regímenes jurídicos en los diferentes pueblos y las etapas históricas.

### **1.1.2.1 Tipos de Municipios en la Edad Media**

En esta etapa se diferencian tres tipos de municipios en el Occidente europeo: el municipio rural, donde predomina el elemento económico y con estructura ligada a la jura impersonal y al poder judicial; el municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etc.; y el municipio consular, desarrollado en Italia y el sur de Francia, con la

---

<sup>19</sup> Adolfo Posada, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, (España: 1936), 45.

<sup>20</sup> Edilicias: que pertenece o se refiere a los ediles, perteneciente o relativo a las obras o actividades de carácter municipal, especialmente las relacionadas con la edificación.

<sup>21</sup> Amojonamiento: Señalar con mojonos los límites de una finca o terreno.

justicia separada dependiente del rey y designado como *communitatem seu commune*, con la curiosa evolución de los podestá italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes.<sup>22</sup>

Hay también tipos intermedios, como las ciudades de señorío, en las cuales participaban los vecinos junto con el delegado del señor. El territorio ajeno a las ciudades se definía como zona en donde rige un determinado derecho, es decir, unos mismos muros, una misma ley.

### **1.1.2.2 El Fuero**

Otra característica peculiar del municipio medieval es el otorgamiento de cartas-pueblas o fueros que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres, la atenuación de los derechos señoriales y las competencias.

Con respecto al vocablo “fuero”, en el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Escriche,<sup>23</sup> se puede leer:

- 1) Las compilaciones o códigos generales de leyes, como el Fuero Real.
  
- 2) Los usos y costumbres que consagrados por una observancia general y constante llegaron a adquirir con el transcurso del tiempo la fuerza de la ley no escrita; y en este sentido las cláusulas tan comunes en los documentos públicos, “ir contra el fuero”, “quebrantar el fuero”, “dar fueros”, expresan lo

---

<sup>22</sup> Infanzonías: de infanzón, que es un noble de segunda categoría en la Edad Media, aunque coloquialmente se utilice para referirse a la nobleza no titulada.

<sup>23</sup> Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, (España: Editorial Jurídico, 1998), 330.

mismo que introducir y autorizar usos y costumbres, o ir contra ellas o desatarlas.

3) Las cartas de privilegios, o instrumentos de exenciones de gabelas,<sup>24</sup> concesiones de gracias, mercedes,<sup>25</sup> franquicias y libertades; y así “quebrantar el fuero o ir contra el fuero”, “conceder o confirmar fueros”, no es más que otorgar solemnemente y por escrito semejantes exenciones y gracias, o pasar contra ellas.

4) Las cartas-pueblas o los contratos de población en que el dueño del terreno pactaba con los pobladores o colonos aquellas condiciones bajo las cuales habían de cultivarlo y disfrutarlo, y que regularmente se reducían al pago de cierta contribución o al reconocimiento de vasallaje.

5) Los instrumentos o escrituras de donación otorgados por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios, cediéndoles tierras, posesiones y cotos,<sup>26</sup> con las regalías y fueros que disfrutaba el donante en todo o en parte según lo estipulaba, y estableciendo las penas que el Código gótico imponía a los que hiciesen daño a las propiedades o en cualquier manera inquietasen a sus dueños.

6) Las declaraciones hechas por los magistrados sobre los términos y los terrenos que se encuentran delimitados, es decir cotos de los consejos, sobre las penas y multas en que debían incurrir los que los quebrantasen, y sobre los casos en que habían de tener lugar las penas del Fuero Juzgo.

---

<sup>24</sup> Gabelas: Tributos, impuestos, contribuciones, cargas o gravámenes.

<sup>25</sup> Mercedes: Son las recompensas, dadas o gracias que concede un rey o señor.

<sup>26</sup> Cotos: terrenos que se encuentran delimitados.

7) Las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegios dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos.

En España, la Edad Media trae consigo el feudalismo poderoso, sin embargo, en España había una monarquía débil en decadencia. Posteriormente, al iniciarse todo el proceso de la Reconquista, se otorgaron innumerables privilegios que constituyeron el “fuero municipal” a quienes deseaban vivir en pueblos y villas, y estos se fueron poblando lenta pero continuamente, llegando a constituir el municipio “un elemento político de primera importancia en España”.

José López Portillo por su parte afirma que “el municipio castellano tenía tal importancia que saltaba sobre los señores y dependía solo del rey mediante un “fuero”, casi una “constitución”, que a municipio y a rey obligaba por igual.”<sup>27</sup>

### **1.1.2.3 El Municipio Español**

España quedó sujeta a la dominación del Imperio Romano, por lo que el pueblo español fue impactado en todos los aspectos, tanto públicos como privados, la influencia de la cultura romana fue amplia en todos los sentidos para beneficio.

---

<sup>27</sup> Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, (México: Editorial Porrúa, 1968), 80.

Es así como aparece en España la figura del municipio romano en donde “La mayor parte de las ciudades españolas quedaron organizadas como estipendiarias,<sup>28</sup> pocas como confederadas apareciendo algunas ciudades y colonias de fundación romana”. A la caída del imperio romano, España sufrió la invasión de los godos, pero “el municipio conservó entre los visigodos la organización y la sombra de autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del imperio romano.

Como institución de origen genuinamente germánico relacionada con la organización municipal, encontramos entre los visigodos la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, la cual resolvía administrativa pero no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento, interviniendo además en las huidas de los siervos y presenciaba la ejecución de las penas.

La mayoría de los autores españoles coinciden en afirmar que “los restos de la organización romana no sobrevivieron (en la península ibérica) a la ruina del reino visigótico”, y que no son muchas las huellas que los árabes dejaron en este campo de lo municipal.

Durante el proceso de reconquista, conforme los españoles van recuperando territorio arrebatándoselo a los árabes, se fue haciendo necesario que se organizaran las nuevas comunidades que surgían como consecuencia de dicho proceso de reconquista.

---

<sup>28</sup> Estipendiarias: de estipendiar, que significa pagar o remunerar a alguien o a algo por su trabajo y servicios prestados, este pago se realizaba, al final de los servicios prestados o del trabajo realizado; estas incursiones supusieron una importante merma en los ingresos de Roma, ya que estas ciudades eran estipendiarias, en su gran mayoría.

Esta situación llevó a que fueran surgiendo los municipios, los cuales fueron el primer núcleo de organización social siguiéndose los lineamientos generales del municipio romano.

Su desarrollo posterior y las características particulares en que se iban formando (los municipios), debido a la lucha casi permanente, contribuyó a que principalmente en el derecho público la figura del municipio adquiriera mayor importancia. Se favoreció el desarrollo de la vida en las ciudades.

### **1.1.3 Edad Moderna: Siglos XVI-XIX**

La colonización de América a finales del siglo XV y principios del siglo XVI se realizó a través de la institución municipal. Este sistema político-legal llega a Centroamérica con el proceso de conquista.

Ya establecidos, los españoles van estableciendo concejos municipales conocidos como cabildos o ayuntamientos en las ciudades que iban fundando, pero no se tomaba en cuenta a la población originaria (indígenas), en la elección de autoridades o solución de problemas.<sup>29</sup>

En el esquema español de administración colonial, el cabildo ocupaba el nivel inferior y el único en el que estaban representados los intereses locales, a pesar que esta representatividad era limitada, pues respondía a los intereses de sectores políticos, sociales y económicos influyentes, los demás quedaban aislados.

---

<sup>29</sup> Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), "El Municipio", San Salvador, Fundamuni, (2001): 1.

En las ciudades grandes, los Concejos Municipales estaban constituidos por un alcalde que tenía funciones judiciales, políticas y administrativas, hasta ocho regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados y un procurador general.<sup>30</sup> En las ciudades pequeñas, el Concejo Municipal se constituía por un alcalde, hasta cuatro regidores y un procurador, y se reunían los domingos para tratar asuntos de interés colectivo, entre ellos el desarrollo local.

Previo a la colonización existía en los pueblos indígenas, la forma de organización social y política, denominada calpulli, que fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío desarrollado por los conquistadores y dio paso a nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político y revelador de la cultura político-jurídica española, fue sin duda la creación de un ayuntamiento, establecido por Hernán Cortés, Pizarro Altamirano y sus compañeros, en la Villa Rica de Veracruz.

Los primeros municipios coloniales surgieron en 1519, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores. Eventualmente la organización que estaba compuesta solo por personas indígenas que fueron los que antecedieron a la conquista, fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera.

---

<sup>30</sup> Juan Manuel Giordano, *El Municipio y la Municipalidad*, (San Salvador: Editorial ISAM, 1988), 7.

Advirtiéndose que en todas las cabeceras se implantaba obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana. Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron demasiado de rápido, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poder español sobre los pueblos indígenas.

La sociedad Novo hispánica, es decir la Nueva España, actualmente México, contó con cabildos formados por españoles y cabildos de indígenas, que aun cuando formalmente presentaban una organización similar, existía entre ellos diferencias sustanciales de gran importancia.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas. Los cabildos españoles en los primeros años de la conquista gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli.

Por otra parte, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra Novo hispánica, permitieron por un tiempo corto esa independencia.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, donde se convocaba y concurría todo el pueblo del lugar, en la Nueva España (de México), salvo el caso de Veracruz y de León (actualmente Nuevo León, México), al fundarse la villa, no se registra que se haya celebrado algún otro

cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado. Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los Ayuntamientos tenían independencia y estaban conformados por: un Alcalde, un Alférez Real, tres regidores sencillos, un Procurador Síndico, un Juez de Policía, un fiel ejecutor y un escribano. Tales ayuntamientos desempeñaron importantes actividades políticas en el movimiento de la independencia de Centro América.

## **1.2 Antecedentes Históricos del Concejo Municipal Plural en El Salvador**

En la época colonial cada municipio era la unidad política menor en la organización del gobierno y constituía la mediación jurídico-política, entre la monarquía (Gobierno Español) y los ciudadanos. En los municipios no se tomaban decisiones en el campo político, mucho menos en proceso de elección de los miembros del gobierno municipal.<sup>31</sup>

Sin embargo, durante la lucha para lograr la independencia de la dominación española, las municipalidades jugaron un papel importante, convirtiéndose en espacios políticos en los que se desarrolló una lucha por la independencia bajo formas políticas de resistencia a los niveles superiores del gobierno.

---

<sup>31</sup> Delia Elsy Urrutia de Chavarría y David Salomón Castillo Mena, "Propuesta de un manual de auditoría interna basado en normas de auditoría gubernamental (NAG) para examinar las operaciones de tesorería en las municipalidades de la Libertad obligadas a contar con unidad de auditoría interna", (tesis de grado, Universidad Francisco Gavidia, 2006), 1 y 2.

Tales movimientos inspirados en la filosofía política, antimonárquica y los principios de los derechos del hombre y del ciudadano afirmados por la revolución francesa y la revolución de independencia de los Estado Unidos de Norte América encontraron en los municipios el lugar más propicio para su difusión y consolidación, germinando así la vocación política- democrática.

La constitución de la república de El Salvador decretada en 1886 que estuvo vigente hasta 1939, en su Art. 113 establecía: “que el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población”.

Asimismo en su Art. 117, establecía: “las municipalidades en el ejercicio de sus funciones son enteramente independientes”, sin embargo, en esa época los gobernadores departamentales y los funcionarios del ministerio que formaban parte del poder ejecutivo (hoy órgano ejecutivo), ejercieron y aun se pretende ejercer actualmente una (tutela preventiva y represiva) sobre los gobiernos locales, debilitando así, el poder e iniciativa municipal.

Después de la Guerra Civil que sufrió El Salvador, en el período comprendido entre 1980 y 1992, culminando con la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, que dio fin a la misma, surge el principal antecedente en el periodo de posguerra el cual se remonta al pacto firmado el 18 de abril de 1994 entre los dos candidatos a la Presidencia de la República para la segunda ronda electoral, el Dr. Armando Calderón Sol, del partido ARENA, y el Dr. Rubén Zamora, de la Coalición FMLN-CD-MNR, a partir del cual se estableció un compromiso de realizar una profunda reforma al sistema electoral, debido a las fallas y anomalías que se produjeron en los comicios del 20 de marzo de 1994.

Por último, se conformó el Grupo Gestor de la Iniciativa más Aliados, en el año 2008, dicho grupo estaba integrado de la siguiente forma:

- a) Coalición por la Participación, Descentralización y la Transparencia.
- b) FUNDE.
- c) Gob. Democrática.
- d) RECODEL (GTZ, USAID, DIBA, AECID-DEMUDA).
- e) FUSADES.
- f) ANEP.

**Línea del Tiempo sobre Antecedentes de la Reforma que dio origen a los Concejos Municipales Plurales en el Salvador.**



## **CAPITULO II**

### **PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS Y DOCTRINARIOS DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA**

El presente capítulo, constituye un estudio de carácter normativo, jurisprudencial y de campo, que tiene como propósito, desarrollar los planteamientos teóricos y doctrinarios del Concejo Municipal Plural, en el marco de la democracia, iniciando con el concepto de democracia y sus características, detallando además los mecanismos de participación ciudadana, regulados en el Código Municipal y en la Constitución, entre los cuales podemos mencionar: La sesión pública del Concejo Municipal, Comité de desarrollo local, presupuesto de inversión participativa, consulta popular, cabildo abierto, y la consulta vecinal sectorial; dentro de este proceso democrático, se observa el sistema de pluralidad, que es el adoptado gracias a la reforma que dio origen a los Concejos Municipales Plurales, y finalmente, se desarrolla la doctrina sobre la implementación de los Concejos Municipales Plurales.

#### **2.1 Democracia y Representación**

La democracia es una forma de organización política de la sociedad que se antepone a la autocracia, al autoritarismo en cualquiera de sus variantes y a toda modalidad de concentración del poder público. Comúnmente se entiende como el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo; es decir, un sistema en que los ciudadanos deciden su forma de gobierno, el marco normativo de ésta, y eligen a sus gobernantes; de tal manera que su

principio esencial es la soberanía popular, que se operativiza mediante las reglas del predominio de la mayoría y el respeto a las minorías.<sup>32</sup>

Por razones más que todo prácticas, el pueblo no puede gobernar directamente, sino a través de funcionarios que son sus mandatarios; de tal manera que, como organización del poder político, la democracia supone una relación de subordinación entre gobernantes y gobernados; sin embargo, esta relación se da en el ámbito de un mandato de estricta configuración legal emanado de la voluntad de los segundos, modificable y revocable, al que los primeros deben circunscribir sus actuaciones.

Por otra parte, la democracia representativa genera inconformidades incluso en los países de larga trayectoria democrática y que muestran los más altos índices de desarrollo humano. En este tipo de democracias, es cada vez más frecuente escuchar que se gobierna para el interés de unos pocos, no para el beneficio de la mayoría. Ante ello, algunos especialistas sugieren utilizar mecanismos no electorales que, sirviendo de contrapesos, aseguren la igualdad política.

Estos mecanismos no electorales tienen que ver con la implementación de instrumentos de transparencia en la gestión pública que permiten a los ciudadanos monitorear el desempeño de sus políticos y el uso de la movilización política en sus diversas formas como la creación de una demanda social en relación a un problema de interés público, el desarrollo de eventos políticos para atraer la atención de las autoridades y la mediatización

---

<sup>32</sup> Francisco Eliseo Ortiz Ruiz, "Democracia y Control Jurisdiccional del poder Político" Revista Ciencias Política, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES, N° 4 (2010): 4.

de problemas. Obviamente, estos contrapesos a la democracia representativa no siempre abonan a fortalecer la igualdad como valor democrático.

En el caso de la movilización política, porque los recursos de los encargados de llevarla a cabo son superiores a los de cualquier ciudadano. Un ejemplo de esto lo constituye la movilización que emprendió la ANEP para visibilizar su propuesta “Compromiso por la democracia”, construida sobre la base de lo que ya antes habían planteado un buen número de organizaciones.

El Salvador se ha acercado a algo semejante a través de los concejos municipales plurales, cuya creación fue una de las propuestas de varias organizaciones. La idea fue buena, pero siempre y cuando en dichos concejos se institucionalicen procesos de participación ciudadana.

Es claro, además, que una justificación adecuada para los concejos municipales plurales será clave en el proceso que se vayan incorporando cada vez más y tome una mayor fuerza a nivel de participación ciudadana. En vista de ello, se presentan a continuación las justificaciones desarrolladas en el documento “Compromiso por la democracia”, junto con algunas consideraciones.

Expresa la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) que “en la práctica, resultan victoriosos los partidos políticos que reciben el apoyo de menos del cincuenta por ciento de los votantes; lo que indudablemente limita la representatividad de las autoridades electas y afecta la legitimidad de las decisiones y acciones del gobierno local”. Ciertamente, los partidos políticos

entran a la contienda electoral bajo la regla de que el que obtiene la mayor cantidad de votos es el ganador.

Entonces, si estas son las reglas del juego político, ¿Qué es lo que limita su representatividad e ilegítima sus decisiones y acciones? Que no, nos gustase el mecanismo de elección por mayoría simple es otra cosa. Además, cualquier regla electoral dentro de una democracia representativa tendrá siempre el problema de que unos pocos decidan por la mayoría; esto aun cuando el poder se distribuya entre más partidos.

En este sentido y aun cuando los Concejos Plurales aún presentan deficiencias, marca con todo un paso importante, hacia la democracia, aunque la minoría simple logre siempre y en todos los casos mayoría absoluta en un cuerpo colegiado, al menos se ha logrado que la oposición tenga cierto grado de supervisión en las actividades municipales. Ello contribuirá sin duda a un mejor debate y reflexión, y a un freno de la corrupción.

Se trata de un salto cualitativo hacia la democracia real, debiendo tomar en cuenta que los avances son necesarios en la democratización de cualquier país y la representación en los Concejos Municipales donde se espera una amplia participación considerando que al ser demócratas se aprende practicando la democracia y no manteniendo esquemas autoritarios y monocoloros.

Por otra parte, es importante destacar que los concejos plurales están asegurando una participación plural, mantiene una mayoría entre los Concejales no necesariamente ganada en las urnas, constituye un avance

positivo ya que se orienta a eliminar el temor a los Concejos Municipales estrictamente proporcionales.

Por lo cual, oponerse a los Concejos Plurales solo puede deberse a que podrían ser claramente antidemocráticos o algún tipo de concepto pobre de la capacidad que se puede tener un dialogo efectivo entre la municipalidad y el pueblo salvadoreño, pero quienes piensan así se equivocan nuestra gente es mucho más dialogante de lo que creen algunos políticos.

Y ciertamente capaz de trabajar en equipo, aunque haya diversidad de ideologías y pensamientos. Pensar que los salvadoreños son enemigos del dialogo y la concertación no es más que un error, o un intento fallido de la opinión a favor de intereses propios.<sup>33</sup>

### **2.1.1 Elementos de la Democracia**

Una Democracia Participativa celebra elecciones libres e imparciales, tomando en cuenta a todos los participantes de la sociedad; tiene medios de difusión independientes, en consecuencia, es aquella forma de Democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de las decisiones políticas, a diferencia de las que otorga tradicionalmente la Democracia representativa.

En cuanto a la democracia participativa es aquella en la que los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas que en la

---

<sup>33</sup> José M. Tojeira, Diario Colatino, Periódico Digital, Concejos Plurales y miedo a la Democracia, accedido el 19 de agosto de 2017, <http://www.diariocolatino.com/concejos-plurales>.

democracia representativa, permite a los ciudadanos la libre asociación y organización para que ejerzan una influencia directa en las decisiones públicas.<sup>34</sup>

De esta forma surgen sus elementos inherentes en toda democracia participativa que conlleva a la búsqueda de la transparencia y una verdadera participación de la ciudadanía para ejercer verdadera democracia.<sup>35</sup>

Respecto de la democracia, los griegos nos aportan vocablos importantes, por ejemplo, la *isonimia*, que se traduce como la igualdad legal y la *Eleutheria*, que significa libertad; que constituyen las columnas que soportan la democracia advirtiéndose que si éstas no existen simultáneamente no estaríamos hablando de democracia.

En ese sentido, la igualdad es un elemento fundamental para la Democracia Participativa debido a que, si existe este elemento dentro de la misma, sus ciudadanos podrán, de manera efectiva, ejercer su participación dentro del Estado al que pertenecen.

La libertad es un elemento fundamental en un sistema democrático, ya que a través de ella se puede ejercer y elegir, sobre determinada cuestión dentro del Estado sin estar supeditado a algún aspecto que podría impedir dicha participación dentro de la Sociedad, ejemplo, las elecciones, decisiones que impliquen que el ciudadano ejerza su derecho de participación.

---

<sup>34</sup> Jorge Ismael García Corleto, La Democracia participativa en El Salvador, accedido el día 15 de junio del 2017, <http://jorgeismaelgarciacorleto.blogspot.es/1331572186/democracia-participativa-en-el-salvador/>.

<sup>35</sup> Raúl González Shmall, *Democracia Semi directa y Democracia Participativa*, (México: Universidad Iberoamérica, 2000), 90.

En relación con lo anterior el autor Robert Dahl señala los tres elementos que debe tener toda Democracia:<sup>36</sup>

1. La satisfacción al mayor grupo de personas, es decir, dentro de un Sistema Democrático el objetivo principal es que se beneficie, a través de las decisiones que se toman, al mayor grupo de ciudadanos que habitan determinado Estado, debido a que estos son los que ejercen el verdadero poder dentro del sistema, de esta manera ellos pueden elegir a personas que los representaran en el Estado.
2. Establecer Acuerdos, lo que se pretenderá a través de este elemento es consolidar las preferencias de la mayoría, es decir, que se respete lo que el pueblo decida a través de su participación activa o pasiva.
3. Periodo de tiempo más o menos prolongado, si un Estado ratifica como su forma de gobierno a la Democracia, quiere decir que los periodos en los cuales se gobernará, deben ser un periodo establecido, el cual no sea muy corto para desarrollar una estrategia de gobierno coherente, pero a su vez no debe ser muy prolongado, pues caso contrario se estaría dejando de lado la democracia.

Es así que los elementos de la democracia engloban una serie de aspectos que van más allá del Sistema Democrático como tal y se sumergen dentro de la vida de la Sociedad. Por tanto, su importancia es fundamental al momento de establecer los cimientos de la Democracia.

---

<sup>36</sup> Robert Dalh, *Poliarquía: Participación y Oposición*, (Inglaterra: Universidad de Yale, 1971), 134.

## **2.2 Mecanismos de Participación Ciudadana**

La creciente importancia de los Estados en el desarrollo de los países centroamericanos ha venido incrementando la conciencia sobre la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en función de propiciar procesos más participativos de desarrollo local y nacional.

Desde esa perspectiva, se vienen promoviendo y poniendo en práctica por parte de algunos gobiernos locales y distintas organizaciones de la sociedad civil, mecanismos que garanticen una efectiva participación ciudadana ya que estos son todos aquellos medios de los cuales dispone la ciudadanía y que son facilitados por el gobierno municipal, para que en forma individual o colectiva, pida y reciba información, expresen opinión, tome decisiones y contribuya en la ejecución y fiscalización de la labor de sus autoridades edilicias; de los servidores municipales, así como de aquellos que administren recursos de la comunidad, buscando mejores niveles de transparencia, rendición de cuentas y una rigurosa contraloría social.

Sin duda, una de las medidas para hacer más eficiente la gestión pública municipal, es asegurar la interacción permanente y responsable entre el gobierno y la ciudadanía local, especialmente aquella que está organizada, mejorando la democracia participativa.

En El Salvador, la participación ciudadana en la gestión pública municipal, ha llegado a ser considerada e incluida en el Título IX del Código Municipal, como parte de un paquete de reformas que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2005 y publicado en el Diario Oficial del 18 de enero de 2006.

No obstante, la mayoría de gobiernos municipales del país, Concejos de Desarrollo Local y otras organizaciones ciudadanas territoriales, parecieran desconocer estas novedades y más aún la importancia de generar espacios y mecanismos que permitan a la ciudadanía participar en los procesos de toma de decisiones, que afectan a los Estados y la vida de sus habitantes.<sup>37</sup>

La falta de interés o el desgano de amplios sectores de la ciudadanía por apropiarse de los mecanismos de participación ciudadana que establece el Código Municipal, tiene varias explicaciones, entre estas la ausencia en el país de una tradición y cultura de participación, la falta de promoción por parte de los gobiernos municipales y de la Asamblea Legislativa, la falta de incentivos o campañas nacionales para promover la transparencia municipal, la discrecionalidad en el manejo de la cosa pública, y el incumplimiento de las promesas hechas por los candidatos en las campañas electorales o en los planes de gobierno, entre otros.

La intervención ordenada, progresiva y sistemática de la ciudadanía en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación del desarrollo territorial, las inversiones públicas, la democracia y transparencia en el ámbito municipal, es necesaria y posible. A ello queremos contribuir para la implementación de los “Mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal”.

En la actualidad, varias municipalidades del país han comenzado a caminar en dirección de abrir espacios de participación ciudadana, la importancia está

---

<sup>37</sup> Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “Mecanismos de Participación Ciudadana y Transparencia en la gestión municipal: Guía para la implementación”, San Salvador, (2008): 5.

en la velocidad, profundidad y alcance que se le da a cada ejercicio, lo que, en buena medida, depende de la voluntad política del gobierno municipal y del interés, empeño y confianza que la ciudadanía tenga en sus autoridades locales.

Asimismo, adquirida la necesidad de mejorar la democracia y de la urgencia de aplicar las reformas al Código Municipal, especialmente en lo relativo a los mecanismos de participación ciudadanía, la FUNDE propone algunas sugerencias conceptuales y procedimentales, que sin pretender que se consideren como los únicos, sirvan de apoyo para llevar a la práctica los contenidos en el Título IX del Código Municipal tales como: Sesión pública del Concejo Municipal, Comité de Desarrollo Local, Presupuesto de Inversión Participativa, Consulta Popular, Cabildo Abierto, Plan de Inversión Participativo y Consulta Vecinal Sectorial, impulsando que busquen ejercicios creativos de participación ciudadana que fortalezcan los procesos de desarrollo local.

Es en ese sentido, que la presente investigación orienta a motivar a gobiernos municipales, ciudadanas y ciudadanos, instituciones contraloras oficiales y de la sociedad civil, y entidades dedicadas a promover el desarrollo local, para que exijan y ejerciten sus derechos, vigilen el cumplimiento de sus obligaciones, propicien la aplicación del marco jurídico y contribuyan a robustecer el desarrollo de los municipios en el país.

Igualmente trata de una guía que motiva a la reflexión, ayuda a conocer cada mecanismo justificando porque se debe aplicar, a tomar la decisión de cual mecanismo debe implementarse primero, aporta pautas procedimentales durante el ejercicio, que pueden ser mejoradas y deben ser ajustadas a cada

realidad municipal, y finalmente, contribuir al cambio del paradigma tradicional de la administración pública municipal.

### **2.2.1 Democracia Representativa**

La expresión democracia representativa se refiere a que las deliberaciones colectivas, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para tal fin. El ejercicio de la democracia representativa consiste en delegar en una persona o en un grupo la toma de decisiones.

De manera que los ciudadanos no ejercen directamente su derecho a decidir, sino que por medio del voto hacen que sus intereses se representen en los gobernantes; no obstante, no debemos hacer una interpretación restringida de la democracia representativa, es decir que no se debe entender únicamente que la democracia representativa es ejercer el sufragio, sino más bien se considera que en esta se designa un delegado, un portavoz, a través del cual el pueblo se expresa.

En otras palabras, se delega el poder transitoriamente el poder de decisión, pero no el mandato. En palabras de Sartori, la Democracia representativa, puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

Ahora bien, cuando se trata de la democracia participativa y de la democracia representativa, no debe entenderse que se trata de realidades separadas y contrapuestas, por el contrario, la democracia es una institución

compleja, indivisible e importante para el adecuado funcionamiento de un Estado de Derecho, el cual sería impensable sin democracia en sus dos formas básicas de ejercicio, las que a su vez tienen sus propias características, ventajas y desventajas.

Se desarrolla brevemente, una distinción entre ambas partiendo de que la voluntad del pueblo puede manifestarse a través de la democracia directa o de la democracia indirecta o representativa, advirtiéndose que en la primera el pueblo actúa directamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos, forma parte de la deliberación, considera opciones e incluso opta por una solución, mientras que en la segunda, el titular del poder, es decir el pueblo, a través del sufragio delega el ejercicio del mismo en los gobernantes, quienes representan sus intereses.

Es importante considerar, por consiguiente, que ambas formas deben coexistir dentro de un sistema político para que haya un mayor acercamiento al concepto de democracia, por lo que los gobernantes de los Estados que se aprecian de ser democráticos, no deben obviar la importancia de la participación ciudadana.

No solo mediante el ejercicio del sufragio, que constituye únicamente una forma de participación, y la cual es indispensable para acceder al poder de manera legítima, sino también por medio de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas.<sup>38</sup> Es así que en esta ocasión se puntualizan algunas de las características de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen el poder político indirectamente.

---

<sup>38</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, (México: Editorial Fondo de cultura económica, 1994), 34.

### **2.2.1.1 Características de la Democracia Representativa**

1. Es una especie de poder (o representación) que se da a ciertas personas mediante elección popular, donde la decisión recae en el pueblo.
2. No hay un contacto permanente entre los representantes (elegidos) y los representados (electores o ciudadanos).
3. Los representantes se eligen mediante elecciones programadas: pueden ser para presidentes, vicepresidentes, diputados, alcaldes y gobernadores.
4. Este sistema es el que prima en El Salvador y en la mayoría de los países democráticos.<sup>39</sup>
5. En El Salvador, la Constitución de la Republica establece que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de representación dentro del gobierno.

### **2.2.2 Democracia Participativa**

Este tipo de democracia hace referencia a la aplicación de un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puede ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, es decir, cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos de participación. El eje central de la democracia participativa es la organización ciudadana, es decir la capacidad que tenga la ciudadanía para reunirse y organizarse de acuerdo a sus intereses o aspiraciones.

---

<sup>39</sup> Noticias- por: Redacción, Democracia representativa versus democracia participativa, accedido el 20 de julio de 2017, <http://mediolleno.com.sv/noticias/democracia-representativa-versus-democracia-participativa>.

En ese sentido, la democracia de participación reemplaza las actuaciones individuales por la acción colectiva en torno a intereses del mismo tipo.

Participar es involucrarse, tomar parte de algo, en ese orden de ideas no se debe confundir el hecho de emitir el voto con la participación en sí, ya que participar implica además tomar un papel y desempeño activo, interviniendo de alguna manera en los asuntos públicos.

Dentro de esta clasificación de democracia, la participación ciudadana constituye el elemento sustancial y está referida a crear relaciones fundamentadas en principios que garantizan la inclusión de las personas en la toma de decisiones, gestión y administración del poder. Por medio de la participación de la población se pretende construir herramientas que permitan la interacción de la sociedad y el Estado, así como también incidir en las cuestiones respecto de las cuales es beneficiario directo.<sup>40</sup>

Corresponde ahora, analizar los mecanismos de participación ciudadana que tienen reconocimiento en la legislación Salvadoreña, no obstante se hace ineludible establecer una definición relativa a la “participación ciudadana”, entendiendo por tal, “la relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado”, buscando que esta interacción produzca organizaciones del Estado más democráticas, eficaces, eficientes y transparentes y, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo local.

---

<sup>40</sup> “Es el régimen político en el que los ciudadanos ejercen por si mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes. Esta forma de democracia directa solo es posible aplicarla en comunidades pequeñas. Es la forma en la que el pueblo, reunido en asamblea, toma personalmente todas y cada una las decisiones estatales...consiste en la participación del pueblo, titular de la soberanía, en la política, entendida esta como la gestión de los asuntos públicos...”, Eduardo Espino Templado, *Lecciones de Derecho Político*, (Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 1994), 53.

En otras palabras, es el involucramiento en distintos niveles y formas de las y los ciudadanos, así como de las organizaciones e instituciones que los agrupan, en el proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones de desarrollo en beneficio de los intereses de los mismos.

En muchas ocasiones se tiene una idea restringida sobre cuáles son los caminos de participación ciudadana, vinculándola exclusivamente a determinados mecanismos organizativos de la relación entre la municipalidad y la ciudadanía, como los ejercicios de planificación local o al aporte que realizan las comunidades en la ejecución de obras sociales.

Sin embargo, en la actualidad, se reconocen otras formas de participación, como son:

- a. Participación informativa: hace referencia al acceso que tiene la ciudadanía a información transparente y fluida sobre el manejo de los asuntos públicos a nivel local; ello con la finalidad de que la ciudadanía pueda emitir opinión o tomar decisiones.
- b. Participación consultiva: está relacionada con las oportunidades que ofrece la municipalidad, para que las personas u organizaciones puedan emitir su opinión con relación a las decisiones que de una u otra manera les afecta.
- c. Participación resolutive: es la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones que se generen dentro de una municipalidad o influir de alguna manera en las mismas.

- d. Participación ejecutiva: referida al involucramiento de la ciudadanía en la ejecución de decisiones, iniciativas o proyectos que promueve la municipalidad.
- e. Participación fiscalizadora: se trata de la posibilidad que la municipalidad ofrece a la ciudadanía, para que fiscalice las formas en que los funcionarios públicos hacen uso de los recursos que ellos le han transferido. Esto es lo que se conoce como contraloría ciudadana.<sup>41</sup>

#### **2.2.2.1 Características de la Democracia Participativa**

- a. Es un conjunto de reglas que determina quien está autorizado para tomar las decisiones.
- b. Se establecen procedimientos claros para tomar decisiones que afecten tanto a los líderes como liderados.
- c. Las personas que toman las decisiones a nombre de los demás, para contar con la aceptación, deben hacerlo sobre la base de ciertas reglas.
- d. Requiere de varios mecanismos de participación ciudadana, distintos a los contemplados en la democracia representativa. Entre los más comunes está el referéndum y plebiscito, esto con el objetivo de generar una mayor participación.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> José Abraham Ardón Martínez y Carlos Ernesto Vallejos Díaz, "Participación Ciudadana como estrategia para el desarrollo local: caso de Ayutuxtepeque", (trabajo de investigación para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, facultad de jurisprudencia y ciencias sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, diciembre de 2008), 21.

<sup>42</sup> Noticias- por: Redacción, Democracia representativa versus democracia participativa, accedido el 20 de julio de 2017, <http://mediolleno.com.sv/noticias/democracia-representativa-versus-democracia-participativa>.

## **2.3 Mecanismos de Participación Ciudadana Según el Código Municipal**

### **2.3.1 Sesión Pública del Concejo Municipal**

La Sesión Pública del Concejo Municipal, es un mecanismo que permite a los ciudadanos y ciudadanas observar y participar en las liberaciones del concejo municipal.

Se trata, en primer lugar, de un mecanismo que contribuye a la transparencia, funciona como una vitrina a través de la cual la población puede y debe vigilar y dar seguimiento a las decisiones del concejo municipal.

En segundo lugar, es también un mecanismo de participación, que va más allá de la contraloría ciudadana e incluso del ciudadano espectador, ya que da la oportunidad a la ciudadanía de hacer uso de la palabra para exponer sus puntos de vista, razonamientos o propuestas sobre los temas que se estén tratando. Es importante aclarar que la Sesión Pública del Concejo Municipal no es, un espacio decisorio de la ciudadanía, ese tema, es un derecho reservado de manera exclusiva a las y los miembros del concejo.

#### **2.3.1.1 Implicaciones del Marco Legal**

El código municipal establece este mecanismo de participación ciudadana en forma de mandato para los gobiernos municipales: “Las sesiones del Concejo serán públicas y en ellas podrá tener participación cualquier

miembro de su comprensión, con voz, pero sin voto, previamente autorizado por el Concejo; salvo que el Concejo decida hacerlas privadas” Art. 39 CM. Según este artículo todas las sesiones del concejo municipal son públicas.

Esto quiere decir que cualquier ciudadano o ciudadana en su municipio de residencia tiene derecho de asistir y emitir opiniones en las sesiones del concejo municipal, salvo dos excepciones: que el concejo haya acordado hacerla privada, o que, según Documento Único de Identidad, su residencia no corresponda con el municipio a cuya sesión pública desea asistir.

En ese sentido, el concejo municipal no puede tomar acuerdos, sobre la privacidad de las sesiones del concejo, o declarar que eventualmente sesionara en forma pública; si algún concejo lo hace, estaría violando el Art. 39 del Código Municipal y esto podría dar lugar a demandar ante las autoridades competentes al respectivo concejo por tal decisión.

Antes de realizar una sesión privada, el concejo debe tomar un acuerdo en dicho sentido. Si no existe ese acuerdo municipal, no se podrá impedir el ingreso de ciudadanos y ciudadanas a la sesión que se está desarrollando. De hacerlo, cabe el derecho ciudadano de iniciar una demanda legal contra este, por violación del Art. 39 del Código Municipal.<sup>43</sup>

Tampoco se puede amparar la celebración de una o más sesiones privadas, en un reglamento municipal, ya que la ley establece claramente que esto será materia de un acuerdo municipal.

---

<sup>43</sup> FUNDE, “Mecanismos de Participación Ciudadana y Transparencia en la gestión municipal”, 14.

Es una competencia y un derecho reservado al concejo municipal. De manera que, para la celebración de las sesiones públicas del concejo municipal, es pertinente establecer previamente las reglas para ordenar y regular los diversos aspectos relacionados con la participación ciudadana en las mismas.

### **2.3.2 Comité de Desarrollo Local**

Un Comité de Desarrollo Local (CDL), es un espacio y mecanismo de participación ciudadana que pretende la vinculación y coordinación dinámica entre el gobierno municipal y la ciudadanía (organismos territoriales, ONG's), actores económicos; es un mecanismo pluralista de amplia participación territorial.

Este mecanismo se ha venido configurando en el país en los últimos catorce años, como un medio para responder a la necesidad de contar con un espacio permanente de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del municipio, especialmente para el ejercicio de la planificación participativa. Los orígenes de este mecanismo en diferentes municipios del país, al igual que las experiencias de su evolución, son muy diversos.

En algunos casos inicia como propuesta de organismos no gubernamentales y en otras como exigencia de algunas agencias de cooperación o de las mismas instituciones del Estado salvadoreño, quienes condicionaron su apoyo financiero a la existencia de planificaciones elaboradas de manera participativa en el ámbito municipal.

Hay CDL que nacieron configurados por una diversidad de actores, incluyendo el gobierno municipal, hay otros cuya configuración es estrictamente ciudadana y desde ella interactúa con el gobierno municipal.

La importancia y utilidad de este Comité de Desarrollo Local comprende ciertos criterios:

- a) abre un espacio de participación municipal, a la ciudadanía en la toma de decisiones importantes para el Estado,
- b) Permite identificar de cerca los principales problemas que enfrenta la población y por tanto, tomar decisiones más acertadas y responsables,
- c) Mejora la eficacia y sinergia entre ciudadanía y gobierno local, el CDL y el gobierno municipal, además de identificar y priorizar la inversión municipal de manera conjunta, también permite transparentar el financiamiento para ejecutar sus proyectos,
- d) Facilita el efectivo ejercicio de la ciudadanía. El CDL en tanto espacio o expresión de participación de la ciudadanía, permite a esta, conocer sus derechos e incidencia en la toma de decisiones, permitiendo la cohesión y dinamismo del desarrollo local ya que es, social y gestora,
- e) Fortalece la transparencia y la gobernanza ya que la interacción gobierno y gobernados, no solo es beneficiosa para la ciudadanía, sino también para el concejo municipal; puesto que es más viable gobernar con respaldo ciudadano que asumir las consecuencias de una oposición fortalecida por actos poco participativos con escasas señales de transparencia,
- f) Es un medio para empujar el desarrollo local, la identificación, selección y priorización de las inversiones, para impulsar el desarrollo de políticas y estrategias municipales; a través de planes de inversión, estratégicos de ordenamiento.

### **2.3.2.1 Implicación del Marco Legal**

En el Art. 115 del Código Municipal indica que es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, de manera que al no hacerlo los gobiernos municipales están violando dicho artículo, lo que podría dar lugar a demandas legales ante las instancias competentes.

Es así que muchos gobiernos municipales creen, aunque el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana es opcional y por tal motivo su cumplimiento hasta estos días depende directamente de la apertura democrática y disposición a la transparencia de los o las gobernantes de turno. De aquí la importancia de conocer a fondo la ley municipal del país por parte de los gobiernos municipales y la ciudadanía ya que su aplicación objetiva y transparente potencia el desarrollo local.

### **2.3.3 Presupuesto de Inversión Participativa**

Es un mecanismo de participación y concertación de la ciudadanía con las autoridades municipales, para la definición conjunta de la inversión municipal; se activa cada vez que se inicia un nuevo proceso para construir el presupuesto de ingresos y gastos anuales de la municipalidad.<sup>44</sup>

Es un proceso mediante el cual la ciudadanía participa en la identificación, selección y prioridad de necesidades para establecer los rubros y proyectos, que serán objeto de inversión por el gobierno municipal. Por lo general el

---

<sup>44</sup> FUNDE, 22.

monto de inversión que es sometido a consulta es establecido previamente por el concejo municipal.

Para desarrollar el proceso de elaboración del presupuesto, es necesario que población y autoridades municipales conozcan sus necesidades y potencialidades, estén bien informados y capacitados, sobre las implicaciones y responsabilidades que trae consigo participar.

La elaboración del presupuesto debe promover la inclusión de los diversos sectores sociales y territoriales, que tienen voz y voto en la discusión y toma de decisiones, a excepción de las ONG'S, entidades de gobierno y equipo técnico municipal, quienes tienen voz, pero no voto.

Por otra parte, los gobiernos municipales deben promover el desarrollo y ejecutar la inversión a nivel local e implementar este mecanismo, el concejo municipal debe siempre conducir y orientar el proceso del presupuesto participativo. Sin embargo, puede delegar la operatividad en una unidad o departamento de la municipalidad (Promoción Social, Unidad de Participación Ciudadana, Gerencia General, Gerencia de Distrito u otras) para que se hagan cargo del proceso.

En muchas de las experiencias latinoamericanas, el comité municipal del presupuesto participativo está conformado por un delegado(a) propietario(a) de la ciudadanía, dos concejales y si las hay, dos instancias de nivel gerencial de la municipalidad; sus integrantes no reciben ningún tipo de remuneración económica por su trabajo y una vez terminado el proceso, el comité es desactivado y será convocado hasta realizar un nuevo proceso.

La instancia rectora del proceso será el Comité Municipal del Presupuesto Participativo o en su defecto una comisión especial del concejo municipal. Este comité es la máxima instancia de control, planificación y decisión sobre dicho proceso presupuestario.

Si el Concejo Municipal decide no integrar el Comité Municipal del Presupuesto Participativo, puede estructurarlo a través de una Comisión Especial para no saturar con responsabilidades extras a las mismas personas y hacer partícipes al CDL en cuanto mecanismo permanente de participación ciudadana de ámbito municipal.<sup>45</sup>

### **2.3.3.1 Implicación del Marco Jurídico-Legal del presupuesto de Inversión Participativa**

Como entidades territoriales del Estado, los gobiernos municipales están obligados a elaborar y aprobar el Presupuesto de Ingresos y Gastos, para desarrollar sus diversas actividades y efectuar las erogaciones o inversiones según lo planificado previamente.

A su vez que la variante consiste que, en tanto mecanismo de participación, debe hacerse de manera participativa y así estar en sintonía con los Art. 115 y 116 del Código Municipal. Por otra parte, el presupuesto será aprobado con el voto de la mayoría calificada de concejales, “dos tercios de los concejales” por lo menos tres meses antes del inicio del Nuevo año fiscal que inicia el 1 enero finaliza el 31 de diciembre (Art. 81 del Código Municipal).

---

<sup>45</sup> FUNDE, 23.

Según la Ley, en octubre se debe aprobar el presupuesto del próximo año y no hacerlo es violar la ley del presupuesto y el Código Municipal, por lo cual un gobierno municipal puede ser demandado.<sup>46</sup>

El gobierno municipal que desarrolle este mecanismo de Presupuesto de Inversión Participativa no debe incluir en su presupuesto gastos que no estén debidamente respaldados por una fuente de ingreso segura. Si se incluye en el presupuesto algún proyecto desfinanciado debe hacerse la salvedad que su ejecución dependerá de recursos provenientes de la cooperación internacional la gestión de ONG's u otra fuente, de suerte que la ciudadanía tenga conocimiento de ello.

#### **2.3.4 Consulta Popular**

Es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual la ciudadanía puede decidir en torno a un punto específico de interés público en el ámbito municipal. Mediante esta forma de sufragio el poder de decisión y la responsabilidad de la misma, es transferida a los ciudadanos y ciudadanas del municipio.

La Consulta Popular, se regula en el Art. 117 del Código Municipal y es un mecanismo de participación más democrático, ya que permite a la ciudadanía participar de manera directa en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, entre estos, proyectos que ayudan en la gestión y al desarrollo de la municipalidad.

---

<sup>46</sup> Ibíd. 24.

La consulta popular se realiza con el objetivo de fortalecer las decisiones del concejo municipal y las políticas públicas. La Consulta Popular debe ser convocada de la siguiente manera:

1. Por decisión de la mayoría calificada (dos tercios) de los concejales propietarios electos.
2. A través de una solicitud escrita, respaldada por al menos el 40% de los ciudadanos y ciudadanas del municipio que están habilitados para votar.

Un elemento muy importante a tomar en cuenta es que el Concejo Municipal no podrá actuar en contra de lo acordado en una Consulta Popular, siempre y cuando en esta haya participado una cantidad de ciudadanos no menor del 40% de los votantes en la elección del concejo municipal plural previa a la consulta, lo cual debe constar en un acta elaborada por el Tribunal Supremo Electoral.

La Consulta Popular, es un mecanismo consultivo, que a nivel nacional está contemplado en la Constitución Política (Art. 89), específicamente para asuntos de integración humana, económica y social y cultural con las repúblicas americanas, especialmente del istmo centroamericano.<sup>47</sup>

En países con tradición democrática como Suiza, Estados Unidos, Uruguay y Costa Rica, la Consulta Popular es una figura central en sus sistemas legales, y es una práctica común someter grandes decisiones a Consulta Popular.

---

<sup>47</sup> FUNDE, 32.

En Europa, por ejemplo, se han realizado consultas populares para decidir sobre la Constitución Europea. En Suiza, se han consultado cuestiones que van desde el derecho a fumar en espacios públicos, hasta leyes de inmigración.

En Portugal, se han consultado cuestiones relativas al aborto, y en Uruguay, se han consultado desde la política de privatización hasta reformas al sistema educativo. En resumen, este mecanismo de participación ciudadana ofrece a los Gobiernos locales un instrumento para la profundización democrática en sus territorios

#### **2.3.4.1 Implicación del Marco Jurídico-Legal de la Consulta Popular**

La última parte del artículo 116 del Código Municipal, establece que “el secretario municipal levantara acta de todo lo actuado, cualquiera que sea el mecanismo de participación que se haya utilizado”. Esto significa que el gobierno local debe llevar un registro especial de las actas donde haga constar el tipo de mecanismo de participación ciudadana utilizado y los acuerdos que se hayan tomado.

- a. En la Consulta Popular solo pueden participar las personas mayores de 18 años domiciliadas en el municipio que para emitir su decisión deben identificarse con su Documento Único de Identidad
- b. La realización de la Consulta Popular puede originarse por dos vías: a iniciativa y por decisión del Concejo o por iniciativa y/o a solicitud escrita

de al menos el 40% de la ciudadanía del municipio habilitada para emitir el sufragio.

- c. Los resultados de una Consulta Popular pueden darle o no la razón al concejo municipal. Sin importar cuál sea el resultado, se cumplirá el objetivo que establece el Art.117 del Código Municipal de “fortalecer las decisiones del concejo municipal y políticas públicas locales”.

El resultado de la consulta popular, es de obligatorio cumplimiento para el concejo municipal que debe implementar fielmente la decisión ciudadana expresada en la Consulta Popular, aun cuando no la comparta.

Si posteriormente se concluye que la decisión fue un error, la responsabilidad no recae directamente en el concejo municipal, sino en la ciudadanía. Si ese fuera el caso, el concejo se verá fortalecido debido al respeto de la voluntad popular.

Para aplicar de manera exitosa este mecanismo se requiere de la cooperación, apoyo y asesoría ágil del Tribunal Supremo Electoral. A su vez si el gobierno local no recibe la información pertinente de manera oportuna, se verá en serias dificultades.<sup>48</sup>

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Código Municipal no establece ninguna obligación al Tribunal Supremo Electoral para que brinde asesoría técnica, certificaciones electorales, o proporcione el padrón electoral al

---

<sup>48</sup> FUNDE, “Mecanismos de Participación Ciudadana y Transparencia en la gestión municipal”, 34.

municipio que lo solicite. A la luz de lo planteado, se concluye que ningún gobierno municipal se debería arriesgar a desafiar los resultados de una Consulta Popular.

Además de las consecuencias jurídicas que esto conllevaría, es muy probable que se genere un ambiente de inestabilidad e ingobernabilidad debido al profundo malestar y desaprobación de la ciudadanía.

### **2.3.5 Cabildo Abierto**

Este mecanismo está inspirado en las sesiones que los gobiernos locales realizaban en la época colonial, en las cuales participaban los vecinos. Se trata de un mecanismo de participación ciudadana que consiste fundamentalmente en una reunión vecinal convocada y presidida por el gobierno local, que está orientada a informar a las y los habitantes sobre el resultado de las gestiones realizadas por el gobierno local o para tratar cuestiones que la ciudadanía haya solicitado.

A los Cabildos Abiertos deben invitarse a las vecinas y vecinos del municipio organizaciones comunitarias, gremiales, sociales, culturales y la ciudadanía en general.

#### **2.3.5.1 Implicación del Marco Jurídico–Legal del Cabildo Abierto**

El cumplimiento y ejercicio de este mecanismo, plantea algunas implicaciones jurídicas-legales que hay que considerar, al momento de la toma de decisiones:

- a. Legalmente el cabildo es concebido para actividades informativas que el gobierno local ofrece a la población, no para actividades proselitistas.
- b. Aunque tradicionalmente y legalmente, el gobierno local ha sido el único que ha convocado y hecho uso de este mecanismo a su conveniencia y discreción, ahora la ciudadanía también puede solicitar la presencia del gobierno municipal en asamblea sectorial o comunal para que rinda cuenta de su trabajo o para que escuche las demandas, problemas o necesidades de la comunidad, para poder mejorar el desarrollo de la misma.

### **2.3.6 Consulta Vecinal Sectorial**

La Consulta Vecinal Sectorial, es un mecanismo de participación ciudadana donde los vecinos y vecinas de un barrio, colonia, cantón o comunidad resuelvan o tomen decisiones en aquellos asuntos que les afectan. Es un mecanismo de fácil aplicación, requiere poca o ninguna inversión económica, debido a que se efectúa dentro de un límite o ámbito vecinal caracterizado por la proximidad.

Este mecanismo en el gobierno municipal, los vecinos y vecinas de un sector del municipio, lo utiliza como una herramienta eficaz para profundizar el ejercicio de la democracia en su territorio. La Consulta Vecinal Sectorial tiene alguna similitud con el plebiscito o referéndum ya que son los mismos vecinos quienes tienen el poder de decisión y la responsabilidad en el cumplimiento de lo acordado. Someter a consulta de los vecinos y vecinas una decisión o un conflicto, fortalece al Gobierno Municipal pues desde cualquier perspectiva que se le vea, el resultado es siempre ganar – ganar:

- a. Gana porque cuando se transfiere el poder de decisión a la ciudadanía, se trasciende el enfoque tradicional de democracia.
- b. Gana porque aumenta la confianza y simpatía de sus simpatizantes y no simpatizantes
- c. Gana también la ciudadanía pues tiene en sus manos la posibilidad de tomar sus propias decisiones.

En resumen, la Consulta Vecinal Sectorial es un mecanismo de participación ciudadana sub municipal y de carácter consultivo, esto significa que el concejo municipal no podrá actuar en contra de lo acordado en una Consulta Vecinal Sectorial, siempre y cuando en esta haya participado la mitad más uno de los vecinos o vecinas del sector.

La Consulta Vecinal Sectorial puede ser convocada de la siguiente manera:

- a. Por iniciativa y decisión de la mayoría simple de los Concejos que estén presentes en una Sesión de Concejo Municipal
- b. Por iniciativa del Alcalde o Alcaldesa municipal o a solicitud escrita, de la junta directiva de una comunidad, ADESCO o de otra organización local.

#### **2.3.6.1 Implicación del marco Jurídico – Legal de la Consulta Vecinal Sectorial**

La ley competente que regula este mecanismo es el Código Municipal según lo regula el Artículo 115 de este cuerpo legal, además ningún gobierno municipal, puede negarse a cumplir con el ejercicio de este mecanismo, impedir su realización o ignorar sus resultados, si el concejo municipal a

través del secretario municipal no cumple con la obligación del secretario municipal, de levantar "... acta de todo lo actuado, cualquiera que sea el mecanismo de participación que se haya utilizado" puede dar lugar a demandas legales por violar los Artículos 115 y 116 del Código Municipal además, serán vistos por la población como un gobierno municipal antidemocrático y violadores de la Ley Municipal, promoviendo la transparencia.

El Concejo Municipal y la ciudadanía podrán actuar en contra de la decisión de la mayoría expresada en la Consulta Vecinal Sectorial, si en esta participa al menos la mitad más uno de los habitantes del sector. Esto se podrá verificar en el censo único y actualizado de casas, familias o personas mayores de 18 años.

El Concejo Municipal está obligado a facilitar condiciones para que la ciudadanía haga cumplir este mecanismo de participación ciudadana, específicamente "para tratar los asuntos que los vecinos hubieran solicitado" Art. 115 del Código Municipal.

La decisión o acuerdo de la consulta, representa la voluntad ciudadana, "el secretario municipal levantara acta de todo lo actuado...", Art 116 del Código Municipal, donde hará constar, día hora lugar, procedimiento o metodología utilizada en esta consulta y el acuerdo que se haya tomado. Cuando el ejercicio o implementación de la decisión implique el cumplimiento de alguna de las competencias u obligaciones del concejo municipal, el secretario deberá registrar en una de las actas de sesiones del concejo que la acción o implementación se hace en cumplimiento a la decisión de una Consulta Vecinal Sectorial.

Por la implicación legal de los resultados del ejercicio de este mecanismo, en la Consulta Vecinal Sectorial; solo pueden participar las personas mayores de 18 años debiendo probar que están domiciliados en el municipio. Cuando el Concejo no comparta, los resultados debe especificar los motivos y argumentos o razonar sobre la base de asuntos legales, económicos, morales o éticos dejando en claro su posición.<sup>49</sup>

## **2.4 Sistema de Pluralidad**

El sistema pluralista es el sistema de votación más antiguo y usado con más frecuencia. Es utilizado en las elecciones legislativas en los Estados Unidos y en la India las dos más grandes democracias liberales como también en el Reino Unido y algunas antiguas colonias británicas.

Muchos de esos países también usan los distritos uninominales, los cuales deben ser rediseñados periódicamente para mantener relativamente la igualdad en la población.

Los proponentes del sistema electoral pluralista señalan tres ventajas: simplicidad, estabilidad y representación del electorado. El sistema pluralista es fácil de entender: los electores simplemente colocan una marca sobre su candidato preferido. El resultado de una elección bajo el sistema pluralista es también fácil de entender: el candidato que recibe el más alto número de votos gana. Esta regla de asignación es conocida como “el primero gana el puesto”.

---

<sup>49</sup> FUNDE, “Mecanismos de Participación Ciudadana y Transparencia en la gestión municipal”, 50.

Debido a que su tendencia es producir un número desproporcionadamente alto de asientos para la mayoría del partido, los sistemas pluralistas producen usualmente fuertes gobiernos de partidos únicos. Pese a ello, en cambio, producen un sistema político estable porque no hay necesidad de formar coaliciones de gobierno.

El principio de los sistemas de pluralidad/mayoría es muy simple, después de que los votos han sido emitidos y contados en su totalidad, los candidatos o partidos que obtuvieron la mayor cantidad de votos son declarados ganadores, (aunque puede haber algunas condiciones adicionales).

Sin embargo, la forma en que esto se concreta en la práctica difiere ampliamente.

Se pueden identificar cinco variantes de sistemas de pluralidad/mayoría:

1. Mayoría simple (MS)
2. Voto en bloque (VB)
3. Voto en bloque por partido (VBP)
4. Voto alternativo (VA)
5. Doble ronda (DR)

El rasgo distintivo de los sistemas de pluralidad/mayoría es que normalmente utilizan distritos unipersonales o uninominales. En un sistema de mayoría simple (en ocasiones conocido como sistema de mayoría relativa en distritos uninominales) el ganador es el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, aunque esto no necesariamente significa que obtenga la mayoría absoluta de los votos.

Cuando éste sistema se utiliza en distritos pluripersonales o plurinominales se convierte en un sistema de voto en bloque. Los electores tienen tantos votos como escaños a elegir y estos les corresponden a aquellos candidatos que obtienen los más altos índices de votación independientemente del porcentaje que representen cuando los electores votan por listas partidistas y no por candidatos individuales, este sistema se convierte en uno de voto en bloque partidista (VBP).

Los sistemas mayoritarios, como el voto alternativo en Australia y el sistema francés de doble ronda, tanto de asegurar que el candidato ganador obtenga una mayoría absoluta (más de 50%). En esencia, estos sistemas hacen uso de las segundas preferencias de los electores para producir un ganador por mayoría absoluta si ninguno de ellos obtiene esa mayoría en la votación inicial, es decir, en la de primeras preferencias.

Debido a que su tendencia es producir un número desproporcionadamente alto de asientos para la mayoría del partido, los sistemas pluralistas producen usualmente fuertes gobiernos de partidos únicos. Pese a ello, en cambio, producen un sistema político estable porque no hay necesidad de formar coaliciones de gobierno.

## **2.5 Doctrina sobre la Implementación del Concejo Municipal Plural**

Desde la reforma municipal de 1986, las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron el control unipartidista de los Concejos Municipales, por estimar que era antidemocrático que un partido político que obtenía la victoria por

mayoría relativa (incluso de un voto) obtenía el control completo del gobierno municipal.

El reclamo por el establecimiento de los Concejos Municipales Plurales como parte del proceso de democratización se mantuvo en el debate público desde 1994, y se intensificó a partir de 2009. En enero de 2013 se logró un dictamen favorable en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, para la implementación de los Concejos Municipales Plurales.

La Corte Suprema de Justicia, mediante la Sala de lo Constitucional de la CSJ, admitió una demanda de inconstitucionalidad, promovida por el ciudadano Ramón Villalta, con el respaldo de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) sobre la conformación de los concejos municipales, los cuales estaban integrados por miembros del partido ganador de las elecciones; aduciendo que el artículo 264 del Código Electoral, transgrede el carácter representativo y pluralista del gobierno; y basada en los artículos 78, 85 y 202 de nuestra Constitución.<sup>50</sup>

De esta forma la Sala de lo Constitucional daba como plazo el 28 de febrero de 2013, para que la Asamblea Legislativa respondiera sobre la legalidad del artículo 264 del Código Electoral, es así que por medio del decreto Legislativo 324, se reformaron los Art. 220 y 264, ahora con la nueva reforma al Código Electoral son los Arts. 165 y 269.

---

<sup>50</sup> Luis Eduardo Ayala Figueroa, "Análisis del Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador, Concejos Municipales Plurales", Universidad de El Salvador Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Informe ejecutivo V-2013: 2.

### **CAPITULO III**

## **MARCO REGULATORIO DE ELECCIÓN Y CONFORMACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL EN EL SALVADOR Y EN EL DERECHO COMPARADO**

El propósito del presente capítulo, es establecer el marco regulatorio de la elección y conformación del Concejo Municipal Plural, en el municipio de San Salvador, se inicia con la Constitución de la República, en su artículo 85, mismo que fue base, para generar las reformas que dieron nacimiento a los Concejos Municipales Plurales, se analiza el Código Municipal, que regula la conformación y distribución de los Concejos Plurales, además el Código Electoral, que fue el instrumento jurídico que se reformó para dar origen a los Concejos Municipales Plurales, el cual regula la forma de elección de los Concejos Plurales; se detalla la forma en la que se integra un Concejo Municipal Plural, sus funciones dentro del mismo, para finalizar el presente capítulo, se detalla de manera breve, la legislación comparada, entre El Salvador, México, Costa Rica y Colombia.

### **3.1 Regulación Jurídica Sobre los Concejos Municipales Plurales**

Los municipios son entes autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se rigen por un marco jurídico normativo principalmente por el Código Municipal, el desarrollo municipal debe darse bajo condiciones que permitan la progresiva descentralización administrativa para atender los problemas locales y satisfacer las necesidades que demandan los vecinos del municipio; el empoderamiento de la ciudadanía es vital para lograr un

desarrollo municipal para ello se necesita impulsar la participación ciudadana bajo las leyes, políticas, normativas municipales en esta sección se encuentra una recopilación de las más representativas de las cuales ISD se encarga de dar a conocer en los municipios donde cuenta con trabajo territorial.

Es así, que el Sistema Electoral es un conjunto de reglas y procedimientos entrelazados y legalmente establecidos para que los ciudadanos expresen su voluntad política a través del sufragio para la elección de sus gobernantes, convirtiéndose en una expresión de la democracia.

Según el Artículo 76 de la Constitución el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir voto, para que esto pueda ser posible es necesario contar con una serie de leyes que normen lo referente al Sistema Electoral y los Procesos Electorales desde los deberes y derechos políticos del ciudadano, la emisión del sufragio, la propaganda electoral, voto residencial, voto de salvadoreños en el exterior, concejos municipales plurales, sistema de votación, y la regulación de los organismos electorales.<sup>51</sup>

### **3.1.1 Constitución de la República de El Salvador 1983**

La Constitución de la República establece con claridad la forma en que se integra el Gobierno a nivel municipal, regulado en los Arts. 202 al 207, que para el Gobierno Local, los Departamentos se dividen en Municipios, y que estarán regidos por un Concejo Municipal, mismo que estará formado por un

---

<sup>51</sup> Manuel Reynado, ISD, Legislación Electoral, (Iniciativa Social para la Democracia), accedido el 11 de agosto de 2017, <http://www.isd.org.sv/index.php/marco-juridico/legislacion-electoral>.

Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población, nombrados por elección popular para un período de tres años y podrán ser reelegidos; dichos Municipios son autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por el Código Municipal que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas, teniendo como objetivo el desarrollo local y el beneficio de su población.

No obstante, es la legislación secundaria, reflejada en el Código Electoral, la que determinara la forma de elección de dichos Concejos. También la misma Constitución establece que ninguna Ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales y los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por los Concejos Municipales y las Instituciones del Estado deberán colaborar con las Municipalidades.

Y en su Art. 85, que dio origen a la reforma sobre la implementación de los Concejos Municipales Plurales, cuyo texto dice: El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos (...)"

Este sistema de elección de los Concejos Municipales no aseguraba el pluralismo y la representación política reconocida por el Art. 85 de la Constitución, pues se excluían a los partidos políticos que no obtenían mayoría de votos, a participar de manera proporcional en la integración de los Gobiernos Municipales, de acuerdo a la cantidad de votos que hayan obtenido, es así que la representación del pueblo no se generaba totalmente, ya que los partidos minoritarios que obtenían la minoría, no podían ser parte de los Concejos Municipales.

### **3.1.2 Código Municipal**

Las reformas planteadas al Código Municipal tienen por objetivo armonizar su contenido con la naturaleza pluripartidaria que se establece a partir de la reforma en el Código Electoral. Las reformas más relevantes al Código Municipal están consignadas en los artículos 25, 30,41 y 46, en los cuales se regula lo relativo a la suplencia de Regidores o Concejales Propietarios que por alguna razón se ausenten del ejercicio de sus funciones. Para ello, se plantea un ejercicio de suplencia similar al utilizado por los diputados de la Asamblea Legislativa.

En ese sentido, la reforma plantea que los suplentes que funjan como propietarios asumirán todos los derechos y deberes de estos (Art.25). Además, en los Art. 30 y 41 se establece que la ausencia de un propietario será cubierta por cualquiera de los suplentes del partido o coalición al que perteneciere el sustituido, lo cual deberá ser comunicado con anticipación al Concejo Municipal, quien hará el llamamiento formal en la sesión correspondiente.

La reforma realizada al Art. 31 y 48 está orientada a evitar entrampamientos y/o convocatorias innecesarias a sesiones extraordinarias de Concejo. Para ello, se plantea que este tipo de convocatoria es un derecho del Alcalde, el Síndico o de al menos la mitad más uno de los Concejales

En el Art. 38 se establece que los Concejales o Regidores Suplentes que ejerzan funciones de propietarios deberán ser convocados a las sesiones ordinarias del Concejo.

En el Art. 58 se otorga a los miembros suplentes del Concejo Municipal que desempeñan algún cargo o empleo público o privado el derecho de no ser trasladados sin su consentimiento a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, así como la obligación de que se les conceda permiso con goce de sueldo para que puedan concurrir a la sesión del Concejo Municipal.

En el Art. 3 Establece la autonomía del Municipio la cual se extiende a: la creación, modificación y supresión de tasas por servicios y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.

El Código Municipal, determina, además, la forma en que se constituyen los Municipios, composición del Concejo Municipal y sus funciones dentro de su competencia y alcance. Según el Art. 32 del Código Municipal, las ordenanzas representan el instrumento jurídico para normar asuntos de interés local, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial y entran en vigencia ocho días después de su publicación.

De acuerdo con el Art. 33 del Código Municipal, los Reglamentos son las normas, disposiciones y mandatos de obligatorio cumplimiento por parte de los habitantes del Municipio, autoridades locales, departamentales y nacionales; su vigencia es efectiva ocho días después de ser decretados.

A demás en el Art. 34 del Código Municipal, los Acuerdos son las disposiciones específicas emanadas del Concejo Municipal que tienen por objeto regular aspectos administrativos de Gobierno local y de interés público; su entrada en vigencia es inmediata.

Finalmente y considerando que los Concejales Suplentes que ejerzan como propietarios, asumen los derechos y deberes de estos (incluyendo la dieta que reciben por asistir a las sesiones del Concejo) se deroga la interpretación auténtica del Art. 46 emitida por Decreto Legislativo No.371, de fecha 23 de julio de 1998 y publicado en el Diario Oficial No. 172, tomo 340 de fecha 17 de septiembre de 1998, en la cual se estableció que los Concejales Suplentes tienen derecho de recibir la dieta correspondiente.

### **3.1.3 Código Electoral**

Este texto normativo tiene por objeto regular las actividades del cuerpo electoral, el registro electoral, los organismos electorales, de cómo la actividad del Estado en cuanto se refiere al proceso eleccionario, dentro los cuales regula las elecciones de Miembros de los Concejos Municipales.

Además, por Decreto Legislativo N° 326, se reformó los Art. 220 y 264 de dicho cuerpo normativo, en los cuales se detalla cual será la forma en la que se designaran los puestos en los nuevos Concejos Municipales Plurales, tomando en cuenta, a todos los miembros de los diferentes partidos políticos, que participaron en las elecciones.

Con una nueva reforma al Código Electoral,<sup>52</sup> promulgada el 3 de julio del año 2013, por Decreto Legislativo número 413, por medio de dicha reforma los Arts. 220 y 264, que son la base de la investigación, ahora pasan a ser Art. 165 y 229 respectivamente.

---

<sup>52</sup> Código Electoral 2013, El Salvador (Diario Oficial número 108, tomo 399 del 13 de junio de 2013, por Decreto Legislativo N° 413 del 3 de julio de año 2013)

Antes de las reformas efectuadas en el artículo 264 (Ahora Art. 219) del Código Electoral estipulaba que "... el Tribunal en el acta de escrutinio final declarará electos a los miembros que hubieren obtenido la mayoría de votos en su respectivo Municipio", señalando con ello dos cosas:

a) Que el principio de representación en elecciones municipales es el mayoritario, con lo cual se busca generar una mayoría para un partido o coalición política para formar gobierno y favorecer la gobernabilidad en detrimento de la representatividad.

b) Que la forma en que se reparten los escaños es mediante la regla (criterio de decisión o fórmula) de la mayoría simple.

Este sistema, integrado por el principio de mayoría y con fórmula mayoritaria, teóricamente tiene básicamente dos objetivos:

1. En primer lugar, lograr generar (mayorías), aun y cuando no haya logrado la mayoría de los votos emitidos, que, al ser afines al partido o coalición ganadora, supondrían un gran apoyo para que el gobierno pueda poner en marcha su plan de gobierno.

En un sentido hipotético de cualificación de la democracia, esta mayoría colaboraría fortaleciendo la legitimidad de las autoridades electas, en tanto supone el apoyo de la población para llevar a cabo el plan de gobierno y, lograr el consecuente acatamiento ciudadano de sus reglas y políticas, configurando así un escenario conveniente de gobernabilidad municipal.

2. En segundo lugar, un amplio grado de representatividad de las autoridades electas que se deriva de la mayoría de sufragios.

En la reforma, se consideró cambiar el carácter de suplencia de los 4 suplentes que se elegían, convirtiéndolos en regidores propietarios.

Ahora bien, esto no generaría ninguna carga económica extra para las municipalidades, ya que bajo interpretación auténtica del art. 46 emitida por Decreto Legislativo No. 371, de fecha 23 de julio de 1998, publicado en Diario Oficial No. 172, tomo 340, de fecha 17 de septiembre de 1998, tanto concejales propietarios como suplentes reciben dieta por asistencia a las sesiones de concejo.

La reforma del Art. 220 (Ahora Art. 165) establece que los partidos o coaliciones, deberán inscribir planillas completas para concejos municipales, esto es, miembros propietarios y suplentes en orden de precedencia.

La reforma del Art. 264 (Ahora Art. 219), generó un cambio en la manera en la que se integran los Concejos Municipales, pasando de una naturaleza unipartidaria (mayoría simple), a una integración pluripartidaria siguiendo la fórmula proporcional conocida como "Hare"<sup>53</sup> o restos mayores que se ocupa actualmente para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa.

---

<sup>53</sup> La cuota hare o cociente hare: Es una fórmula utilizada en sistemas de representación proporcional que representa al número de votos requeridos para obtener un escaño. Resulta de dividir el número de votos válidos de unas elecciones entre el número de escaños en juego. Se utiliza en sistemas electorales de voto único transferible o en sistemas de representación proporcional por listas electorales que utilizan el método del resto mayor. El cociente hare /Niemeyer, o sistema de proporciones matemáticas, fue desarrollado por el matemático alemán Niemeyer y promovido para un sistema electoral por el jurista inglés Sir Thomas Hare.

Para garantizar la gobernabilidad local, la reforma plantea que se aplicara un “sistema de representación proporcional que asegura al Partido o Coalición que obtuviere la mayoría de votos válidos del municipio, al menos la mitad más uno de los miembros del Concejo Municipal, incluyendo el Alcalde y Sindico”, distribuyendo el resto de Regidores o Concejales entre los demás Partidos o Coaliciones, según el caudal de votos que hayan obtenido, generando una distribución más equitativa.

A diferencia del Órgano Legislativo, se propone ocupar dos criterios para la formula dependiendo del porcentaje de votos que obtiene el partido más votado. Esto implica que si el partido ganador logra generar una amplia mayoría obteniendo más del 50% +1 de los miembros del Concejo.

Con esta variación en la formula se busca facilitar la toma de decisiones y la gestión para la mayoría de los procesos administrativos en el día a día, generando con ello un escenario favorable de gobernabilidad y transparencia-gracias al ejercicio fiscalizador de los demás partidos ahí presentes, generando más confianza en las personas que los eligieron para gobernar.

No obstante, para la toma de decisiones que afectan medularmente el desarrollo en el municipio, se ha forzado al desarrollo de negociaciones y alianzas que permitan, desde otra perspectiva, la gobernabilidad.

Estos últimos cambios tienen su centro en el Código Municipal, ya es en esta normativa que establece los lineamientos para llevar acabo alianzas, en beneficio de la misma Municipalidad.

### **3.2 Forma de Elección y Distribución de los Concejos Municipales Plurales**

La fórmula electoral<sup>54</sup>, era de mayoría simple, puesto que se declaraba como ganador a quien obtenía más votos que sus contrincantes.<sup>55</sup>

Esta diferencia bien podía ser por mil votos, o bien por un solo voto. El tipo de candidatura era de lista cerrada y bloqueada, esto es, los electores votaban por las banderas de los partidos políticos, y por la lista de candidatos que estos han de antemano preseleccionado, sin capacidad de incidir, en el votante, en la selección de los candidatos con las cuales estas planillas están compuestas, ni por el orden en que estos son propuestos.<sup>56</sup>

En el Código Electoral Salvadoreño derogado, en su Art. 264 (Ahora Art. 219) estipulaba únicamente lo siguiente: “Cuando se refiere a Concejos Municipales, el Tribunal en el acta de escrutinio final declarara electos a los miembros que hubieren obtenido la mayoría de votos en su respectivo Municipio”.<sup>57</sup>

El principio de representación mayoritaria que da vida al sistema de mayoría simple funciona en los doscientos sesenta y dos municipios y eran considerados por algunos autores como “gobiernos minoritarios” en tanto no representaba a la mayoría de los electores, situación que constituyó un

---

<sup>54</sup> Véase, José Luis Ruíz Navarro-Pinar, *Diccionario Electoral*, (Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000), 441.

<sup>55</sup> Miguel Armando Paniagua, *Concejos Municipales Plurales en El Salvador: Una Necesidad hacia el avance democrático*, (San Salvador: Editorial Jurídica El Salvador, 2011), 5.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, 6.

<sup>57</sup> Código Electoral 2013, Decreto Legislativo No. 413, de fecha 03 de julio de 2013; publicado en el Diario Oficial No. 108, Tomo 399, de fecha 13 junio de 2013.

problema de representatividad, principalmente en los municipios medianos y grandes en la composición de sus regidores, ya que las minorías no eran tomadas en cuenta.

En el Sistema Actual, visto de manera política y partidaria, se podría sugerir en consecuencia que la propuesta de representación proporcional de los concejos municipales, estuvo dirigida a aquellos Concejos Municipales de amplia conformación de regidores, y que en el caso particular de San Salvador, por ejemplo, ahora se pueden tener Concejos Municipales donde se ven representados distintos Partidos Políticos que anteriormente conseguían altas cuotas de preferencia electoral en este tipo de elección, pero que dichos votantes se veían ignorados por el sistema electoral al negarles a los Partidos de su preferencia una cuota de participación correspondiente al caudal de votos acumulado.

En alguna medida, se señala que la participación de varios partidos políticos en el gobierno local tiene un efecto positivo al equilibrio gobernabilidad – representación. Los beneficios probables consecuentes a la proporcionalidad de los Concejos Municipales son la mejor en la representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población, obligaría a los partidos a buscar mayores y mejores acuerdos con la oposición, les generaría mayor experiencia de gobierno y negociación, así como mejorar los niveles de implantación territorial de los partidos.

En el Código Electoral promulgado el 3 de julio de 2013, se establece en el Art. 219 que: “En relación a los Concejos Municipales, el Tribunal Supremo Electoral declarara electo e integrado el Concejo una vez practicado el escrutinio, de conformidad a las siguientes reglas:

- a. Al partido político o coalición que obtenga la mayoría simple de votos válidos, le corresponde los cargos de alcalde o alcaldesa y síndico o síndica.
- b. Si el porcentaje de votos obtenido por el partido político o coalición, fuere mayor al cincuenta por ciento de los votos válidos en el municipio, se le asignara la cantidad de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición, en proporción al número de votos obtenidos.
- c. Si el porcentaje de votos obtenido fuere menor al cincuenta por ciento, al partido o coalición se le asignara el número de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición que, junto al alcalde o alcaldesa y síndico o síndica, constituyan mayoría simple en el Concejo.
- d. El resto de regidores o regidoras propietarios se distribuirá proporcionalmente entre los partidos o coaliciones contendientes, para lo cual se establece el cociente electoral municipal, que será aquel que resulte de dividir el total de votos válidos en el municipio, entre el número de regidores o regidoras como veces este contenido el cociente electoral municipal, en el número de votos alcanzados en el municipio.

En esta distribución, no participara el partido político o coalición al que, conforme a los literales anteriores, ya se le asigno la mayoría del Concejo.

- e. Si un partido o coalición no alcanzaren el cociente electoral municipal, se tomarán sus votos como residuo, adjudicándose el cargo de regidor o regidora al partido o coalición por el orden de mayoría de votos. Así, si faltare un regidor o regidora por asignar, lo ganara el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganara el partido o coalición que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de regidores o regidoras que corresponda al municipio.
  
- f. Para asignar los cuatro regidores o regidoras suplentes, el total de votos válidos emitidos en el municipio se dividirá entre cuatro, y los partidos políticos o coaliciones obtendrán tantos regidores o regidoras suplentes como veces este contenido el cociente electoral en el número de votos obtenidos, aplicándose las reglas contenida en los literales d) y e) de este artículo, si fuere necesario.  
En esta asignación de suplentes, participaran todos los partidos políticos o coaliciones contenidas en el municipio”.

### **3.3 Concepto de Concejo Municipal Plural**

El Concejo Municipal “es un Órgano fundamental del gobierno Municipal, con carácter deliberante y normativo, el cual está conformado por un grupo de personas elegidas popularmente por los ciudadanos y las ciudadanas que habitan el Municipio, integrado por un Alcalde o Alcaldesa, un Síndico y un número de regidores o concejales que se establecen según el número de habitantes de la localidad y que pueden ser desde dos en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes y en los Municipios con más de cien mil

habitantes”, situación que está regulada tanto Constitucionalmente en el Art.202 como en el Código Municipal en el Art.24.<sup>58</sup>

Los Regidores son colocados en una situación de igualdad, se encargan de manifestar una voluntad que es la propia del Concejo Municipal, que se ostenta mediante la toma de acuerdos municipales que crean, modifican o extinguen situaciones que tienen que ver con la administración propia de los intereses locales, la elección de los mismos se lleva a cabo cada tres años, con la opción de ser reelegidos tal como lo establece el Art. 202 inc. 2º Cn.

### **3.4 Integración del Concejo Municipal Plural**

Según el Art. 12 del Código Electoral: En cada Municipio se elegirá un Concejo Municipal, compuesto por un Alcalde o Alcaldesa, un Síndico o Síndica, dos regidores o regidoras propietarios y cuatro suplentes, para sustituir preferentemente a las o los propietarios del mismo partido, en caso de ausencias.

Además, en las poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán regidores en la siguiente proporción:

1. Dos concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;
2. Cuatro concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes;

---

<sup>58</sup> Fabio André Fuentes Herrera et al., “Los Concejos Municipales Plurales como mecanismo de participación y representación del pueblo para el desarrollo de una gobernabilidad democrática” (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2014), 58.

3. Seis concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;
4. Ocho concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes;
5. Diez concejales o regidores, o concejales o regidoras en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

El Tribunal establecerá el número de concejales o regidores, o concejales o regidoras en cada Municipio, en base al último censo nacional de población,<sup>59</sup> y lo notificará a los partidos políticos y coaliciones inscritas, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria de elecciones.

### **3.5 Funciones de los miembros del Concejo Municipal Plural**

#### **3.5.1 Alcalde Municipal**

Representa legal y administrativamente al Municipio. Es titular de gobierno y de la administración municipal. Debe administrar los recursos de su municipio, dirigir y moldear toda la organización municipal para ejecutar exitosamente las políticas emanadas del Concejo Municipal, respetando las normativas, tanto Municipales, como las Constitucionales, con el objetivo de lograr un mejor desarrollo dentro de la municipalidad de la cual es el titular. (Art. 49 del C.M.)

---

<sup>59</sup> Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Último censo denominado “VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 de El Salvador”, del 12 al 27 del mes de mayo de 2007, censando a 5,744,113 habitantes, accedido el 04 de octubre de 2017, <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-población-y-vivienda/poblacion-censos.html>.

### **3.5.2 Comisiones del Concejo**

Para efectos de distribución del trabajo de los Concejales, se nombrarán las comisiones que fueren necesarias para el cumplimiento de sus facultades las cuales serán integradas por los mismos Regidores o Concejales. El papel de estas comisiones es el conocer los distintos casos y proyectos que les corresponden y dictaminar sobre ellos para ilustración del Concejo en las sesiones, dichas Comisiones se crearan, de acuerdo a las necesidades de los habitantes de la Municipalidad, siempre verificando que se cumplan. (Art.30 numeral 3 del C.M.)<sup>60</sup>

### **3.5.3 Síndico Municipal**

El Síndico al igual que los Regidores, son miembros integrantes de los Concejos Municipales encomendándoseles funciones de fiscalización dentro de la municipalidad, representación judicial y extrajudicial. (Art.51 lit. “a”).

### **3.5.4 Regidores o Concejales**

Es un miembro seleccionado para la administración política de los municipios hispanohablantes, deben Concurrir con vos y voto a las Sesiones del Concejo, Integrar y desempeñar las Comisiones para las que fueron designados, actuando en las mismas con la mayor eficiencia y prontitud y dando cuenta de su cometido en cada sesión o cuando para ello fueron requeridos. (Art. 53 C.M.)

---

<sup>60</sup> Fuentes Herrera et al., “Los Concejos Municipales Plurales como mecanismo de participación y representación del pueblo para el desarrollo de una gobernabilidad democrática”, 60.

### **3.5.5 Secretario Municipal**

El secretario es nombrado por el Concejo, es éste una persona no seleccionada mediante elección electoral, cumpliendo las siguientes funciones de conformidad al Art.54 del Código Municipal:

- a) Elaborar las correspondientes actas; autorizar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que emita el concejo, por ser necesarios para el desarrollo de la misma.
- b) Comunicar a los concejales las convocatorias para que concurran a las sesiones, detallando la hora, el lugar y fecha de la misma, para evitar la inasistencia de los miembros.
- c) Llevar los libros, expedientes y documentos del concejo, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;
- d) Despachar las comunicaciones que emanan del concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen;
- e) Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene el Alcalde;
- f) Auxiliar a las comisiones designadas por el concejo y facilitar el trabajo que les encomiende. (Art. 55 C.M.)

El Código Municipal en el Artículo 31, asegura la función adecuada y eficiente de las Municipalidades a fin de garantizar su desarrollo y buen desempeño, estableciendo la obligatoriedad al Concejo Municipal sobre el cumplimiento de las actividades que han sido concretizadas en las Sesiones del Concejo.

### **3.6 Duración de la Gestión del Concejo Municipal Plural**

Según el Art. 168 del Código Electoral, los miembros de los Concejos Municipales de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República, durarán en su gestión tres años, y tomarán posesión el día primero de mayo del año de su elección.

Respecto a la interrogante ¿Está funcionando el Concejo Municipal Plural en cuanto a Democracia, Imparcialidad y Participación Ciudadana, en el Municipio de San Salvador, período 2015-2018? surgen problemas que atentan en contra del desarrollo democrático dentro de los concejos plurales, detallando los siguientes:<sup>61</sup>

1. Concertación y dialogo: Se encuentra el trabajo comunicativo existente en el interior de la municipalidad, que tiene el objetivo de preparar un acuerdo entre varias personas con diversos puntos de vista sobre un tema; mismo que no se ha ejecutado debido a que no existe el trabajo comunicativo adecuado dentro del gobierno local, imposibilitando el dialogo en la toma de decisiones.
2. Entendimiento y participación: Se debe buscar el entendimiento de todos miembros del Consejo Municipal e incrementar de esta manera la participación tanto interna como la ciudadana, ya que en la actualidad existe un déficit en la relación existente entre representante y representado.

---

<sup>61</sup> Fundación Salvadoreña para la Democracia y Desarrollo Social (FUNDASPAD), “Retos y desafíos de los Concejos Municipales Plurales, Foros de Incidencia Ciudadana, Fundaspad, San Salvador, N° 15, (2002): 5.

3. Tolerancia y respeto: Menoscabo de estos valores y agregación de intereses por parte de las fracciones partidarias, dificultando la toma de decisiones y el adecuado consenso.
4. Cambio en la cultura política: poca adaptabilidad e información de la nueva forma de gobiernos locales pluralista, por parte de los gobernantes y por la ciudadanía.
5. Debilidad de la Institucionalidad Municipal: Con la nueva forma de Gobierno Plural y por la falta de entendimiento de sus miembros, la Institución se debilita en el ámbito del desarrollo interno, finanzas y ejecución de proyectos que benefician a la ciudadanía.
6. Bien común: Cada fracción partidaria está velando por su bienestar tiene sus propios intereses ya sean políticos o económicos, dejando a un lado los intereses comunes con su localidad, para el mejoramiento de la misma, llegando a un conceso con las demás ideologías de los partidos políticos.<sup>62</sup>

### **3.7 Legislación Comparada**

#### **3.7.1 México**

En México, la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962 con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes pudieran tener una presencia más significativa en la cámara de diputados. Las entidades federativas fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales.

---

<sup>62</sup> FUNDASPAD, 8.

En cuanto a la forma de aplicar el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, el artículo no detallaba una forma particular para aplicarla, quedando a criterio de los estados. Todos los estados de la federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el ayuntamiento, sino reservarla para los cargos de carácter fundamentalmente colegiado, es decir para las regidurías.

El resto de los puestos del ayuntamiento se seguirían eligiendo mediante mayoría relativa. Por otra parte, si bien existió unanimidad en cuanto a la decisión de aplicar la representación proporcional exclusivamente a las regidurías, los estados adoptaron distintas fórmulas para llevarlas a cabo.

En este sentido se puede agrupar a las entidades federativas en tres grupos:

a) los estados que optaron por adicionar el ayuntamiento con un solo regidor, llamado de “Representación Proporcional”, que sería atribuido al partido político que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en el municipio, tuviera mayor cantidad de votos entre los partidos minoritarios. El candidato a primer regidor de la lista de ese partido resultaría electo regidor de “Representación Proporcional”

b) los Estados que establecieron una diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y regidores de representación proporcional, es decir el principio de representación proporcional no se aplicaría a la totalidad de regidurías en juego.

En tal sentido, al partido político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían de su lista de candidatos al presidente municipal, síndico o

síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

c) Un tercer método fue adoptado por aquellos Estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego.

De esta forma, al partido político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente municipal y los síndicos. Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral entro en su votación y, en su caso, utilizando el método de resto mayor decreciente.<sup>63</sup>

Actualmente los ayuntamientos en la República mexicana, se integran de acuerdo a lo establecido en el Art. 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con un jefe de asamblea que se denomina Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determina en razón directa de la población del municipio, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

---

<sup>63</sup> Jorge Madrazo, *La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana*, (México: cuadernos del instituto de investigaciones jurídicas, 1997), 525-526.

El periodo de elección es de tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones puede ser electo para el período inmediato siguiente. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni como propietarios ni como suplentes. No obstante, los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios.

De acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México los regidores y síndicos pueden ser electos de acuerdo a los principios de mayoría relativa o representación proporcional con dominante mayoritaria, se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma. Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia.

Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley. Además, por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

En cuanto a los requisitos para optar al cargo de miembro del ayuntamiento cada Estado establece los mismos, sin embargo es de hacer notar que se ha unificado criterio respecto a uno de los requisitos principales; y es que para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere: Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Constitución Política del estado mexicano, D. L No. 72, del 24 de febrero de 1995, G.G. del 3 de mayo de 2012, artículos del 13 al 19.

En cuanto a la distribución de los miembros de un ayuntamiento es preciso aclarar en este punto que cada estado adopta sus propios criterios para la distribución de sus miembros; sin embargo, en la mayoría de ellos, dichos criterios son similares tal es el caso particular de Estado de México, en donde tanto la ley Orgánica Municipal como el Código Electoral del mismo se establecen los siguientes criterios. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria.

El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista; y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en los incisos a) al d) de la fracción II del Art. 24 del Código Electoral del Estado de México.

Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos propios o en coalición en, por lo menos, cincuenta municipios del Estado.

Para los efectos de la fracción anterior se requiere adicionalmente, que los partidos políticos obtengan al menos el 1.5% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate.

Si ningún partido minoritario obtiene el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o sólo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio; Si sólo un partido obtiene el mínimo de votación requerido para

tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicho partido la mitad de los regidores de representación proporcional establecidos en la fracción II de este artículo.

En caso de número impar, se ajustará el número de regidores a asignar por dicho principio a la cifra menor; y los regidores proporcionales se asignarán mediante el procedimiento establecido en este Código.<sup>65</sup>

Por último, merece recalcar que las elecciones de ayuntamientos no se realizan simultáneamente en toda la República, sino que cada uno de los Estados fija la fecha de acuerdo con lo indicado en su legislación local.

### **3.7.2 Costa Rica**

Se conoce como régimen municipal al sistema jurídico y político que regula las autoridades locales en Costa Rica y que rige los municipios, territorialmente conformados por cantones y estos por distritos, está regulado legalmente por el Código Municipal.

Estructura: El país se encuentra dividido en siete provincias; San José, Cartago, Alajuela, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, las cuales a su vez están divididas en cantones. El cantón es la unidad estructural municipal, equivalente a ciudades o municipios, la institución que gobierna el cantón es denominada la Municipalidad o El Ayuntamiento y los cantones a su vez se dividen en distritos.

---

<sup>65</sup> Código Electoral del Estado de México, D.L. No. 176, del 25 de septiembre de 2010, G.G. publicada el 25 de septiembre de 2010. Art.24

## **Organización política antes de 1998**

Antes de la reforma del Código Municipal de 1998, cada provincia era administrada por un gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo, que no tenía funciones administrativas muy destacadas ni cuerpo colegiado que le regulara, y era casi una figura decorativa.

Cada cantón, a su vez, era gobernado por un Concejo Municipal conformado por una cantidad determinada de regidores propietarios y sus suplentes, que variaba en número según la población del lugar, siendo los cantones menos poblados de cinco regidores, y entre más grandes podían ser siete, nueve, once o trece (San José tuvo en su momento trece regidores, pero actualmente solo nombra once, al igual que Desamparados y Alajuela), de esta forma, existe una mejor distribución de los poderes, tomando en cuenta a todos los sectores.

Los Concejos Municipales eran los únicos gobernantes del cantón electos popularmente y por votación simple elegían o deponían al Ejecutivo Municipal, quien era el encargado de la administración y desarrollo de la Municipalidad.

A su vez, se elegían síndicos (propietarios y suplentes) en cada distrito, y el síndico elegía a los integrantes del Concejo de Distrito o Concejales, por lo que generalmente los Concejos de Distrito eran órganos politizados y unipartidarios (todos los nombramientos solían ser del mismo partido político que el síndico, no existía una democracia participativa, ya que no todos participaban).

## **Organización Política después de 1998**

Tras la reforma al Código Municipal de 1998, producida por el Pacto Figueres-Calderón<sup>66</sup> entre el PLN y el PUSC, ciertas modificaciones se suscitaron, entre ellas se eliminó la figura de los gobernadores y todos sus deberes se pasaron a los Concejos.

El ejecutivo municipal paso a denominarse Alcalde, y a nombrarse por elección popular. También se estableció que los miembros de los Concejos de Distrito fueran electos democráticamente.

## **Instituciones encargadas del tema Municipal**

Existen dos instituciones nacionales encargadas del tema municipal:

1. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM): una institución autónoma del Estado, cuyo presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo y que rige como ente regulador del gobierno en las municipalidades.

2. La Unión Nacional de Gobiernos Locales: una asociación paraestatal de la sociedad civil que sirve como federación de todos los municipios y es apolítica. También existen muchas federaciones regionales de municipalidades como la Federación Metropolitana de Municipalidades o la Federación Guanacasteca de Municipalidades y la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes: que agrupa a estos dirigentes.

---

<sup>66</sup> El Pacto de Concertación, popularmente conocido como Pacto Figueres-Calderón fue un acuerdo político suscrito el 28 de abril de 1995 entre los líderes de los dos partidos políticos mayoritarios en aquel momento en Costa Rica; el presidente de la República José María Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional y el líder de la oposición y ex presidente Rafael Ángel Calderón Fournier del Partido Unidad Social Cristiana.

Alcalde: Funciona como un gobernador del cantón, le corresponde velar por temas como obra pública y actividades culturales y además tiene que obedecer las órdenes del Concejo Municipal. Puede hablar en el Concejo Municipal, al igual que los vicealcaldes, pero no vota.

Vicealcaldes: Originalmente denominados primer alcalde suplente y segundo alcalde suplente, quienes sólo ejercían labores si el titular cesaba temporal o totalmente funciones. Tras una reforma en 2009 pasaron a denominarse Primer Vicealcalde o Segundo Vicealcalde, el primero con funciones y salarios dentro del municipio y el segundo como suplente en caso de ausencias de los otros dos.

Regidor: Miembro del Concejo Municipal. Le toca votar proyectos de interés para el cantón. Es como una Asamblea Legislativa cantonal. Puede componerse de cinco, siete, nueve, once o trece regidores propietarios y sus suplentes. Los suplentes pueden hablar, pero sólo los propietarios votan, aunque como su nombre indica, pueden suplir con su voto en las ausencias de los propietarios.

Síndico: Funciona como presidente del Concejo de Distrito dentro de la Municipalidad, y a él como síndico le corresponde dar a conocer ante el Concejo Municipal todos aquellos acuerdos tomados en los Concejos de Distrito., un dato importante es que esta figura, puede hablar en el Concejo Municipal, pero no vota.

Concejal: Miembro del Concejo de Distrito. Todos los distritos, sin importar su población eligen cuatro concejales, más el síndico. Estos se reúnen una vez

al mes en la escuela de la comunidad o en algún salón comunal, o, en el peor de los casos, en la casa de alguno de los concejales. Pueden crear proyectos distritales y enviarlos al Concejo Municipal por medio del síndico para ser votados.

### **Algunas Atribuciones de los Consejos Municipales de Costa Rica**

Son atribuciones del Concejo

- a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.
- b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa
- c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.
- d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995 y su reglamento.
- f) Nombrar y remover al auditor o contador, según el caso, y al Secretario del Concejo
- g) Nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa. Además, por

igual mayoría, nombrar a los representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.

h) Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.

i) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite.

### **3.7.3 Colombia**

En este país suramericano los Concejos Municipales se constituyen en uno de los principales escenarios para el ejercicio de la democracia representativa y participativa en el nivel local. Por ello, el Concejo como órgano colegiado que representa los intereses de los ciudadanos como sujetos de derechos y deberes, es un actor fundamental para el logro del buen gobierno y la gestión del desarrollo de su municipio.

El fortalecimiento de la democracia y la consolidación de los espacios de participación social en el ámbito local, son algunos de los objetivos de la descentralización territorial.

Por esta razón, para el Departamento Nacional de Planeación – DNP-, el fortalecimiento de los Concejos, mediante la generación y desarrollo de capacidades institucionales, se convierte en una estrategia para propiciar el acercamiento de la comunidad y sus necesidades a las autoridades municipales, para generar mayores niveles de legitimidad en la toma de decisiones y para promover el ejercicio de buenas prácticas administrativas como vehículo para el eficiente cumplimiento de los fines del Estado y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Ejercer la ciudadanía implica que los habitantes de un territorio asuman retos y compromisos desde su espacio, su organización y su problemática, entre ellos: elegir de manera responsable a sus representantes, escuchar, asistir, intervenir e incidir en las convocatorias comunitarias, relacionarse, organizarse para trabajar colectivamente.

Además, proponer y hacer parte en las decisiones que los afectan, interesarse en conocer sobre los asuntos relacionados con la gestión de las autoridades públicas y ejercer el control social sobre las actuaciones de las autoridades, bajo reconocimiento de la diversidad de la población, conociendo las necesidades de sus comunidades y actuando a favor del bienestar colectivo, para fomentar el desarrollo de sus localidades.

### **Los Concejos Municipales en Colombia**

El Estado colombiano es una “Republica unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”, proclama un solo poder político en el territorio nacional y en el marco de la descentralización administrativa, el ejercicio de un conjunto de funciones administrativas de coordinación, concurrencia y complementariedad entre la nación los departamentos y municipios.

### **Composición y Forma de Elección de los Concejos Municipales**

El artículo 312 de la Constitución Política establece que los Concejos Municipales están integrados de manera impar por no menos de 7 ni más de 21 miembros, de acuerdo con la población respectiva de cada municipio y, le

asigna a la Ley la responsabilidad de definir el número de concejales para cada municipio.

De esta manera, la Ley 136 de 1994 determina el número de miembros que deben integrar los concejos municipales y a la vez, señala que, teniendo en cuenta esta composición y los datos del CENSO general de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la determinación y publicación del número de concejales que puede y debe elegir cada municipio.

La Ley 163 del año 1994 en su artículo primero, establece que la elección de Concejales en todos los municipios del país, así como Gobernadores, Alcaldes, Diputados y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales se llevará a cabo el último domingo del mes de octubre, participarán en la jornada electoral, conforme a lo establecido en el artículo 316 de la Constitución: los ciudadanos residentes en el municipio.

Esta residencia se refiere al censo electoral en el cual se encuentra registrado el votante.<sup>67</sup>

Es decir, según los ordenamientos jurídicos de Colombia, para verificar el lugar de votación de la población, y el estatus, se deberá verificar en el sistema de censos, el cual arrojará la información, con esta información, se le puede brindar asesoría a la población.

---

<sup>67</sup> José Gómez Hernando, *Los Concejos Municipales: actores clave en la gestión del desarrollo de los municipios Guía para concejales y Ciudadanos. Elecciones de autoridades territoriales 2011*, (Colombia: Bogotá, 2010), 17.

Al realizar la comparación entre la Legislación Salvadoreña con algunas Legislaciones a nivel Centroamericano, suramericano y del Norte podemos concluir:

Que todas éstas formas de Gobiernos Municipales muestran una fase de transición que supone la creación de nuevas culturas políticas a nivel local, nuevos comportamientos políticos como también comportamientos electorales, se consolida la coexistencia de lealtades partidarias múltiples y ya no monolíticas, personalistas como fuera en períodos bipartidistas, se visibilizaría el potencial de los Gobiernos Locales y sus estructuras partidarias así como las organizaciones y el valor del control político.

Es así que se presenta el siguiente cuadro de comparación entre las diversas Legislaciones antes planteadas.

**Cuadro de Legislación Comparada**

México	Costa Rica	Colombia
- Art. 115 de la Constitución Política.	- Art. 169 Constitución Política.	- Art. 312 y 314 de la Constitución.
- Representación Proporcional.	- Art. 12 Conformación Art. 14 Código Municipal, Denomina a Alcalde.	- El Período de elección 3 años.
- El Período de elección 3 años.	- Elegidos popularmente.	- Elegidos popularmente.
- Elegidos popularmente.	- El Período de elección 4 años	- No hay reelección
- No hay reelección	- Si hay reelección.	

## **CAPITULO IV**

### **TRANSPARENCIA, IMPARCIALIDAD Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AL INTERIOR DEL CONCEJO MUNICIPAL PLURAL**

En el presente capítulo, se desarrolla la temática sobre la transparencia, la imparcialidad y la democracia participativa, al interior del Concejo Municipal Plural de San Salvador, con el objetivo de establecer los elementos de la transparencia, algunos de sus instrumentos, y mecanismos de la transparencia municipal; además el posicionamiento de algunos autores políticos, sociales e institucionales que tienen estrecha relación con el funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales, entre ellos se encuentran: La Corte Suprema de Justicia, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal y el Tribunal Supremo Electoral.

#### **4.1 Determinación del grado de Transparencia e Imparcialidad al Interior del Concejo Municipal Plural**

La cualificación y fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de la gestión municipal, a través de concejos municipales pluripartidarios, de acuerdo al Banco Mundial,<sup>68</sup> la corrupción (falta de transparencia) vulnera a las instituciones democráticas, cuando violenta las reglas del juego y cuando los sistemas corruptos crean y mantienen redes de funcionamiento dentro de las instituciones del Estado, así como fuera de ellas.

---

<sup>68</sup> Banco Mundial (citado en Córdova y Cruz, 2007), donde se realizó la Ponencia sobre el crecimiento de la Corrupción, a nivel mundial, limitando la transparencia al interior de los Gobiernos.

En términos generales, la falta de transparencia atenta contra la democracia de los gobiernos. Y en el ámbito del gobierno local, esto no es diferente. Un buen sistema de información para la transparencia y la rendición de cuentas es uno de los pilares esenciales sobre el que se asienta un buen gobierno.

Los gobiernos no solo están obligados a informar y rendir cuentas a la opinión pública, sino también a “demostrar que están manejando bien los recursos que le fueron conferidos, en consecuencia, ser merecedores de la confianza por parte de los ciudadanos. De ésto depende el respeto de la sociedad por las instituciones del sistema democrático, requisito para crear las condiciones del crecimiento y del desarrollo de los pueblos.”<sup>69</sup>

#### **4.1.2 La Transparencia Municipal y sus elementos**

Según el diccionario,<sup>70</sup> transparencia se refiere a la calidad de todo cuerpo con la cual se deja atravesar por la luz y permite divisar claramente los objetos a través de su espesor, si aplicamos este concepto a los sistemas que organizan los seres humanos podemos compararlo así: Los sistemas que organizan los seres humanos con características de transparentes pueden ser un partido político, una oficina de abogados, una asociación comunal, una junta directiva de una empresa, o un sindicato laboral.

La luz que ilumina estos sistemas organizados será la observación del público. Aquí nos referimos a que las personas que forman el sistema o las que están fuera de él puedan conocer lo que hay en su interior y saber cómo

---

<sup>69</sup> FUNDE et al., “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral”, San Salvador: San Salvador, (2009):167.

<sup>70</sup> Gran Diccionario de la Lengua Española, Editorial Larousse, 2016.

funciona. Entonces el sistema será transparente cuando esa luz, es decir la observación del público, pueda ingresar con toda libertad al interior. En la mayoría de estos sistemas siempre se elige a un representante. En esta persona se delega la responsabilidad de tomar las decisiones en nombre del resto de representados.

El sistema del que se esté hablando es transparente no por porque demuestre que está en buenas condiciones y que funciona de acuerdo con lo esperado por el público. Es transparente porque demuestra las condiciones en las que se encuentra y como está funcionando, si es negativa o positiva.<sup>71</sup>

Transparencia pública: Es la generación de condiciones de confianza y franqueza entre los que administran la esfera de lo público, basado en competencias y reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano.<sup>72</sup> (Art. 4 inc.2 Ordenanza Municipal del Departamento de San Salvador).

Las condiciones para que un sistema sea catalogado de transparente son:

1. Acceso a la información: es decir, hacer disponible, oportuna, clara y verificable la información que se genera dentro del sistema.
2. Rendición de cuentas: esto consiste en informar a los representados o a los otros actores como se están administrando realmente el sistema

---

<sup>71</sup> Aurora Cubias et. al., "Participación Ciudadana y Transparencia Municipal", Editado por Probidad Iniciativa Social para la Democracia, (2004): 31.

<sup>72</sup> Decreto número once de fecha 16 de abril de 2002, el cual decreta la Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador, el cual detalla los parámetros para generar una transparencia adecuada en la Gestión de San Salvador.

y cada una de sus áreas. Rendir cuentas no consiste únicamente en mostrar los aspectos positivos que se dan dentro del sistema sino también en informar de cuáles son los aspectos deficientes a fin de buscarles una solución.

3. Cumplimiento de las reglas: eso implica que tanto los representantes como los ciudadanos deben conocer las reglas que rigen las acciones que desarrollan del sistema. El cumplimiento de las reglas implica que también hay una oportunidad para que los ciudadanos y los representantes puedan monitorear de qué manera se está dando este cumplimiento y evaluar los resultados de su aplicación.
4. Participación: este elemento debe entenderse como la igualdad de oportunidad que tienen diferentes actores del sistema para expresar sus perspectivas, hacer propuestas, dar seguimiento a las acciones del sistema.
5. Valores: es el conjunto de acciones o la manera de actuar que hay en cada individuo. Cuando se practican dentro de un sistema se desarrollan con el objetivo de velar por el respeto de los derechos de los demás. ejemplo, algunos valores serian la ética, el respeto a las reglas, la honestidad a la hora de hacer negocios.<sup>73</sup>

Las autoridades deben conquistar la credibilidad ciudadana con sus acciones y actitudes guiadas por la franqueza, la verdad y honestidad en el proceso cotidiano de servir al bien común.” (Según COMURES) En El Salvador, los

---

<sup>73</sup> Cubias et. al., “Participación Ciudadana y Transparencia Municipal”, 32.

esfuerzos por hacer transparente la gestión gubernamental del país y por crear una cultura de rendición de cuentas, tanto en las autoridades como en la población, son aún incipientes, mas no sería justo decir que nada se ha hecho.

Sin embargo, la gran mayoría de las acciones gubernamentales han sido en respuesta a las denuncias y quejas numerosas de la ciudadanía y no como parte de un plan de gobierno o gobiernos que ponga fin a las prácticas de corrupción, sean estas consideradas o no como delitos en la normativa nacional.<sup>74</sup>

Para la Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador, conocida por sus siglas como: COMURES, dentro de los factores que facilitan las prácticas de corrupción en los gobiernos municipales se encuentran:

- a) La partidización de la entidad pública y la dependencia real que opera al margen de los mecanismos institucionales formales
- b) La ausencia de procedimientos monitoreados por órganos contralores, que a su vez incluyan la participación de organizaciones de la sociedad civil
- c) La falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos exponer sus preferencias y demandas sociales
- d) La discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la percepción de los ingresos por trámites o servicios brindados al público
- e) La ausencia de mecanismos que permitan un sistema meritocrático de acceso a las funciones públicas.

---

<sup>74</sup> FUNDE et al., "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador", 168.

f) La ausencia de un servicio civil de carrera del funcionario municipal siguiendo los principios que implementen gestión por resultados, a través de mecanismos contractuales renovables entre la alcaldía y sus dependencias.<sup>75</sup>

El escenario pluralista favorece a la transparencia, al menos en tres aspectos clave:

a) En la designación de los cargos públicos, ya que las contrataciones del personal municipal serán regidas más por atributos profesionales que por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o por nepotismo (contratando a familiares). Esto, desde otra perspectiva, ayuda a aumentar la eficiencia y eficacia del trabajo de la municipalidad, pues en principio se contrataría solo personal calificado.

b) En el manejo de los recursos y la rendición de cuentas, pues el factor discrecional con el que actualmente se manejan las finanzas públicas sería disminuido o incluso eliminado.

Ello bajo el principio de que los partidos políticos representados no permitirían malos manejos, pues ello repercutiría directamente en sus posibilidades de reelección.

c) En la inclusión de la participación ciudadana como ente contralor. Los diversos partidos buscarán exponer ante la población el manejo que haga el alcalde de los recursos, y en caso de coincidir los intereses entre los partidos representados, se buscará en la población el apoyo hacia tal o cual iniciativa.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> FUNDE et al., “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad...”, 169

<sup>76</sup> *Ibíd.*, 168.

El Salvador funciona políticamente como un sistema democrático, es decir que una persona o grupo de personas es escogida por una mayoría para que los represente en el gobierno. En el ámbito municipal esta persona es el alcalde y su consejo municipal.

La lógica de nuestros sistemas políticos es que los representantes municipales toman las decisiones en nombre de todos los habitantes del municipio y eso ha generado la cultura del poder sobre los demás y no la autoridad de todos que es lo que contribuye a que como iguales pueda discutirse de forma pública los problemas y encontrar soluciones concretas y transparentes.

La transparencia municipal está determinada en buena medida por la obligación y la necesidad que tienen los gobiernos de informar y rendir cuentas a la opinión pública, porque no solo se debe ser un buen administrador de recursos, si no también demostrar que se está manejando bien los recursos que le fueron conferidos, en consecuencia, ser merecedores de la confianza por parte de los ciudadanos.

Porque es necesario impulsar una estrategia de transparencia en la gestión pública municipal.

1. Para demostrar que no existe corrupción y mal manejo de los fondos públicos.
2. Para educar a la población en la responsabilidad que igualmente tiene en la garantía del buen manejo de los fondos públicos y
3. Para resolver el problema de los mecanismos que contribuyen a la corrupción en cualquier nivel de funcionarios municipales, que son muy comunes al interior de los mismos.

Desde los concejos municipales es importante impulsar la transparencia porque de esa forma recuperan credibilidad perdida y fortalecen la credibilidad adquirida. Desde la ciudadanía es importante impulsar la transparencia porque se siente parte importante del desarrollo del municipio, de la buena utilización de los recursos y la generación del beneficio para todos.<sup>77</sup>

El pluripartidismo de los concejos genera una mayor contraloría interpartidaria y por consiguiente, impulsa en una mejor asignación y uso de los recursos. En temas tan importantes como la formulación y aprobación del presupuesto, la oposición conocerá los montos de inversión e incluso podrá participar de la decisión sobre el destino de los fondos. La inclusión de todas las fuerzas políticas representadas impulsa una gestión más transparente y confiable, elementos que podrían derivar en una eficaz administración pública en el ámbito local.<sup>78</sup>

#### **4.1.3 Mecanismos de Transparencia Municipal**

Para poder definir los organismos e instrumentos que se pueden implementar en el municipio para garantizar una gestión transparente es necesario considerar las cuatro áreas de intervención que la estrategia de transparencia municipal nos plantea:

Un sistema de información eficiente y accesible: el cual implica la generación, sistematización y divulgación de la información. A mayor entrega de

---

<sup>77</sup> Cubias et. al., "Participación Ciudadana y Transparencia Municipal", 33.

<sup>78</sup> FUNDE et al., "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad...", 169.

información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de la cosa pública. Cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades, se está alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión.<sup>79</sup>

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) representa una herramienta que complementa la actuación de los concejos plurales, ya que los ciudadanos también pueden participar de la gestión municipal e informarse sobre lo que está haciendo la comuna. Sin embargo, el uso eficiente de la LAIP demanda un fortalecimiento de las alcaldías, en cuanto al orden de la información, la adecuación de espacios y la apertura de mecanismos de consulta que faciliten la labor a ambas partes.<sup>80</sup>

La consulta, control y fiscalización ciudadana depende de un gobierno local ordenado, informado y dispuesto en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el Código Municipal.

Mecanismos que permitan controlar la discrecionalidad arbitraria del funcionario público municipal. La discrecionalidad implica el ejercicio de una función pública en forma libre, con poca, ninguna o defectuosa reglamentación o control por parte de las autoridades de la misma institución u otros entes controladores.

La discrecionalidad no siempre es negativa, puesto que en algunos cargos gerenciales se hace necesaria, pero igualmente es necesario establecer un

---

<sup>79</sup> Cubias et. al., "Participación Ciudadana y Transparencia Municipal", 34.

<sup>80</sup> FUNDE et al., "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad...", 170.

equilibrio entre la suficiente autonomía que debe tener un funcionario público para desarrollar con creatividad, eficiencia y eficacia su cargo, con la necesaria reglamentación que regule su actuar.

Mejorar la rendición de cuentas, la cual se define como la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le ha sido conferida. La rendición de cuentas debe efectuarse incluso sin que nadie se lo pida al funcionario, quien debe formar práctica usual en la administración pública.

Facilitar la participación ciudadana, a través de un conjunto de iniciativas e instrumentos destinados a contribuir al desarrollo de la capacidad de control y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en áreas del gobierno local.

Es necesario que tanto el gobierno local como la ciudadanía misma inviertan en fortalecer la capacidad de incidencia de la comunidad.<sup>81</sup>

Presupuesto de inversión participativa: que contribuya a los ciudadanos de un municipio tomen decisiones sobre la forma, lugar, y bajo qué montos se realice la inversión social. Así mismo posibilita el conocimiento sobre los ingresos propios y públicos que la municipalidad recibe para este fin.

La ciudadanía también puede participar en la ejecución de este presupuesto y en su evaluación, para poder verificar el progreso de las mismas, haciendo la función de administrador de los proyectos.

---

<sup>81</sup> Cubias et. al., "Participación Ciudadana y Transparencia Municipal", 35.

#### **4.1.4 Instrumentos para la Transparencia Municipal**

Estos mecanismos deben formar parte de un todo y contar con una propuesta de estrategias de transparencia municipal<sup>82</sup> es importante definir a que nos referimos:

1. La estrategia de transparencia municipal elaborada por COMURES (que ha generado una propuesta de ley que se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa).
2. La política de transparencia municipal que es la que cada municipio elabora partiendo de la estrategia propuesta, adoptándola y adaptándola a sus capacidades y realidades, estableciendo claramente las responsabilidades institucionales y las responsabilidades ciudadanas.
3. La ordenanza de transparencia municipal, que le brinda el marco legal a la política, normando los lineamientos que surgen de ella.

#### **4.1.5 Política de Transparencia Municipal**

Por política se entiende el conjunto de prácticas institucionalizadas, orientadas a la conducción de la sociedad.

Es un instrumento que orienta la acción, estableciendo criterios y lineamientos a seguir para alcanzar un fin determinado.

Una política de transparencia municipal será entonces el conjunto de lineamientos, criterios y procedimientos (hacia adentro y hacia fuera de la municipalidad) a seguir para generar condiciones de confianza y franqueza

---

<sup>82</sup> Cubias et. al., "Participación Ciudadana y Transparencia Municipal", 37.

entre el Gobierno local y la ciudadanía basándose en las competencias y reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano.<sup>83</sup>

El contar con una política municipal de transparencia contribuye a que todas las áreas de la municipalidad se integren de forma conjunta en un esfuerzo para que la gestión responda no solo a los intereses de la población, sino a los intereses propios de la institución y a garantizar que cada uno de los procedimientos, cada uno de los espacios y cada uno de los mecanismos implementados sean realmente transparentes y gocen de la confianza ciudadana que debe fortalecer.

#### **4.2 Posicionamiento de los Actores Políticos Sociales e Institucionales sobre la democracia participativa dentro del Concejo Municipal Plural**

La democracia participativa supone un refuerzo, un complemento de la legitimación básica e imprescindible de la democracia, que deriva de la participación de los ciudadanos en votaciones libres para elegir sus representantes, y con ello, sus gobernantes.

Las fórmulas de democracia participativa favorecen el hacer llegar a los gobernantes la opinión de los ciudadanos respecto de determinadas esferas de sus intereses o de sus posiciones en el sistema socioeconómico. En este sentido, las organizaciones que representan intereses socioeconómicos, cuando participan en procedimientos de consulta, diálogo o concertación social, están desarrollando fórmulas de democracia participativa.

---

<sup>83</sup> Cubias et. al., “Participación Ciudadana y Transparencia Municipal”, 38.

Es así que podría decirse, de la experiencia en Centroamérica (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y en el resto de países de América Latina, destacando que El Salvador era el único país en América Latina, que no aplicaba el principio de pluralidad al interior de los Concejos Municipales, los Concejos Municipales Plurales forjan a los electores la certeza de estar representados, incrementando el nivel de transparencia en el uso de los fondos municipales, como proyectos dentro de la municipalidad, fortaleciendo la gobernabilidad democrática en el territorio nacional, estimulando la participación ciudadana, creando condiciones para la estabilidad de la gestión municipal a largo plazo.

#### **4.2.1 Corte Suprema de Justicia**

La Sala de lo Constitucional de la CSJ, admitió una demanda de inconstitucionalidad, promovida por el ciudadano Ramón Villalta, con el respaldo de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), sobre la conformación de los concejos municipales, los cuales estaban integrados por miembros del partido ganador en las elecciones; aduciendo que el artículo 264 del Código Electoral, transgrede el carácter representativo y pluralista del gobierno; y basada en los artículos 78,85 y 202 de la Constitución.

De esta forma la Sala de lo Constitucional daba como plazo el 28 de febrero de 2013, para que la Asamblea Legislativa respondiera sobre la legalidad del artículo 264 (Ahora Art. 219) del Código Electoral. La Asamblea decidió reformar el artículo 264 para permitir la composición plural de los Concejos Municipales antes de rendir el informe solicitado por la Sala de lo Constitucional, dando nacimiento de esta manera a la pluralidad.

#### **4.2.2 El ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal)**

Para el Licenciado Werner Aguilar, Gerente de Desarrollo Municipal, *“...Lo que norma la participación ciudadana y la transparencia municipal en El Salvador, en primera instancia, es el Código Municipal ya que éste establece mecanismos de participación ciudadana, así mismo por parte del Gobierno Ejecutivo hay una política de participación ciudadana que tiene una relación con los municipios, no es de obligatorio cumplimiento para los Municipios pero si es una muy buena oportunidad de retomar dichos mecanismos que ayuden a tener un mejor contacto entre la municipalidad y la ciudadanía por mencionar algunos serían los cabildos abiertos, consulta popular; en el Código no los explican pero si están contemplados como los mecanismos que pueden ser utilizados y por lo tanto llevan una vinculación con la transparencia, la cual también puede solicitarle al Instituto de Acceso a la Información”*.

En la entrevista, el Licenciado Aguilar afirma que la ciudadanía, posee ciertos derechos, entre los cuales menciona: *“... A tener funcionarios que los representen, que muestren interés por las necesidades de la población que los eligió, ya que un objetivo de los Concejos Municipales Plurales al momento de toma de decisiones, es incluir las necesidades de todos los sectores de la ciudadanía, y no enfocarse en un solo sector de esta, es lamentable que los ciudadanos no se aboquen a sus representantes, dejando que estos tomen decisiones que no muchas veces favorecen a los intereses de la ciudadanía”*.

Es así que se puede decir que los Concejos Plurales están inspirados en un fin muy importante que es la inclusión de opinión de fuerzas políticas y

representación de la población, mencionando que entre ellos existe cierta distancia y de no ser que la población se acerque, los funcionarios nunca se acercaran a la ciudadanía.

Dentro de la información a la cual el público tiene acceso es la siguiente:

1. Ordenanzas Municipales y sus respectivos proyectos.
2. Reglamentos
3. Presupuesto municipal
4. Planes municipales
5. Valuó de bienes a adquirir o vender.
6. Actas del concejo municipal
7. Informe final de auditoria

En cuanto a la transparencia municipal, ésta existe, y es una ventana al público, donde se permite verificar el funcionamiento de la municipalidad, que sirve para incrementar la participación ciudadana, una mayor verificación de rendición de cuentas, aspectos que ayuden a que la ciudadanía reelija a sus representantes; entre los beneficios que genera la transparencia, lo que ayuda a tener un mayor acercamiento entre la municipalidad y la ciudadanía.

#### **4.2.3 TSE (Tribunal Supremo Electoral)**

Para el Magistrado Propietario del TSE Miguel Ángel Cardoza,<sup>84</sup> “...La figura de los consejos municipales plurales “*es un diseño esencial para las minorías es decir que los partidos perdedores pueden incorporarse y tener voz, no*

---

<sup>84</sup> Miguel Ángel Cardoza, Doctor en Derecho, Magistrado Propietario Tribunal Supremo Electoral periodo 2014-2019.

*obstante, el diseño legislativo siempre le deja al ganador lo que era la regla de la gobernabilidad, la toma de decisiones colegiadas”.*

Quitar la regla de que el ganador se lo lleva todo, por el desarrollo democrático es muy importante, no se puede seguir permitiendo que las minorías no tengan representación en nuestra sociedad.

*Los concejos municipales plurales es una figura necesaria para desarrollar cultura democrática que es una deuda del Estado de El Salvador, después de los acuerdos de paz pocas figuras de participación democrática hemos logrado, avanzar a la democracia tímidamente, por la falta de trabajo en la cultura democrática y la importancia de esta cultura democrática es la discusión y el debate para llegar a un consenso, considera necesario que estos mecanismos de participación ciudadana que establece el Código Municipal deberían ser una figura obligada para cualquiera de los funcionarios públicos, solamente escuchando al ciudadano usuario de los servicios es capaz de responder a sus necesidades. Mientras no haya participación ciudadana y la población no incida en los acuerdos se limita la participación democrática.*

El tema de transparencia municipal, el Magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral, Miguel Ángel Cardoza, sostiene que se ha logrado primero: porque el consejo municipal plural si al tener gente de la oposición al momento de la toma de decisiones tienen capacidad de denuncia, segundo: ha tenido un gran impacto es la Ley de Acceso a la Información Pública, que ha abierto las puertas de todas las oficinas públicas, la declaración de información ha sido fundamental, las instituciones están obligadas a publicar la información de su municipio, cualquier ciudadano

puede acceder a la información para la verificación de la administración de los fondos que la municipalidad recauda.

La implementación de referéndum, se debe trabajar por el ordenamiento territorial y cambiar el concepto colonial y la concentración de la población de acuerdo a un análisis de la realidad nacional, la cultura democrática no existe en nuestro país a los salvadoreños no nos gusta asumir responsabilidades, pero el problema es que no se ha fomentado, y para dar inicio se necesita trabajar en las universidades, instituciones de educación media, ONGs para que se active una verdadera cultura de participación ciudadana.

#### **4.3 Democracia Participativa al Interior del Concejo Municipal Plural**

Al tratar la Participación al Interior de los Concejos Municipales Plurales se afirma que se intenta abrir espacios de participación a los sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos, es una condición insoslayable en un contexto de pluralismo y apertura democrática. Es por lo tanto preciso favorecer iniciativas orientadas a crear esos espacios y fortalecer los existentes como los mecanismos que nos menciona el código municipal sirviendo estos de contrapeso asegurando la igualdad política.

Estos mecanismos tienen que ver con la implementación de instrumentos de transparencia en la gestión pública que permita a los ciudadanos monitorear el desempeño de sus políticos y el uso de la movilización política en sus diversas formas (como la creación de una demanda social en relación a un problema de interés público, el desarrollo de eventos políticos para atraer la atención de las autoridades y la mediatización de problemas).

Aún así, es evidente el ausentismo de sectores importantes de la sociedad salvadoreña, los cuales deben ser atendidos por todo partido político o institución que considere con seriedad responder a las necesidades y derechos del ciudadano común. Por lo cual, para comenzar a modificar las actitudes hacia la participación, es imprescindible reconocer los derechos humanos fundamentales que nos asisten como personas y promover el ejercicio de los mismos.

El artículo 12 de La Declaración Americana de Los Derechos del Hombre, afirma que “Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales”.

Es importante destacar que el marco jurídico de toda nación, respaldado por la Constitución Política, se encuentra el contexto jurídico mayor; por lo mismo, al hablar de ciudadanía no significamos unilateralmente nacionalidad. Asimismo uno de los politólogos más importantes del mundo, el italiano Giovanni Sartori señala que “es inútil engañarse: la democracia en grande ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder.

El que se añadan algunas instituciones de democracia directa como el referéndum o la iniciativa legislativa popular no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes. En El Salvador, la forma de gobierno según el Art. 85 de la Constitución es republicana, democrática y representativa, es de este artículo que nació la necesidad de los Concejos Municipales Plurales.

## **CAPITULO V**

### **INFORME DE INVESTIGACIÓN**

En el presente Capítulo, se analizan los datos y resultados relevantes obtenidos, a partir de las encuestas realizadas a los diferentes miembros del Concejo Municipal Plural, del Municipio de San Salvador en el período de elección comprendido de 2015 - 2018, así como las encuestas realizadas a una pequeña parte de su población; además se detalla la tabulación de los datos obtenidos, mediante gráficas y análisis de cada pregunta desarrollada en las encuestas mencionadas con anterioridad, generando una mayor comprensión al lector.

Dichos resultados tienen como objetivo verificar la funcionalidad al interior del Concejo Municipal de San Salvador, en cuanto a los temas de Transparencia, Imparcialidad y Democracia participativa, asimismo, responder al problema planteado al inicio de la Investigación, el cual consiste en: ¿Están funcionando correctamente los Concejos Municipales Plurales en las áreas de Democracia y Participación Ciudadana, en el Municipio de San Salvador, período 2015-2018?, generando la respuesta al final de la presente investigación; el problema surge del desarrollo de la Hipótesis General, misma que fue planteada al inicio de la investigación, siendo esta la siguiente:

“La adopción del Concejo Municipal Plural ratifica la reforma de los Artículos 220 y 264 del Código Electoral, en relación a la Democracia y Participación, dentro de la Municipalidad de San Salvador.”

Las encuestas fueron realizadas en el mes de noviembre, en la cual se verificará la respuesta tentativa al problema de investigación, sea esta afirmativa o negativa, además confirmando o negando nuestra Hipótesis propuesta con anterioridad, con el objetivo de plantear ciertos problemas y algunas posibles soluciones, que pueden aplicarse.

Para mejor comprensión, se presenta el cuadro de la distribución de los diferentes miembros del Concejo Municipal Plural de San Salvador, periodo 2015-2018, ratificado por el Tribunal Supremo Electoral, de los resultados obtenidos en las elecciones de Alcaldes y Diputados del año 2015.<sup>85</sup>



**TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL  
ELECCIONES 2015  
CONFORMACION DE CONCEJOS MUNICIPALES**



DEPARTAMENTO: **1 SAN SALVADOR**

<b>1 SAN SALVADOR</b>			<b>TOTAL VOTOS:</b> 177,007	<b>REGIDORES PROPIETARIOS:</b> 12	<b>REGIDORES SUPLENTE:</b> 4					
COCIENTE MUNICIPAL PROPIETARIOS:			14,750.58	COCIENTE MUNICIPAL SUPLENTE:	44,251.75					
SIGLAS	VOTOS X PARTIDO	PORCENTAJE OBTENIDO	ALCALDE	SINDICO	REGIDORES PROPIETARIOS			REGIDORES SUPLENTE		
					COCIENTE	RESIDUO	TOTAL	COCIENTE	RESIDUO	TOTAL
FMLN/PSP	89,164	50.37	1	1	6	0	6	2	0	2
ARENA/PDC	83,396	47.11	0	0	5	1	6	1	1	2
GANA	1,389	0.78	0	0	0	0	0	0	0	0
CD	1,303	0.74	0	0	0	0	0	0	0	0
DS	1,019	0.58	0	0	0	0	0	0	0	0
PCN	736	0.42	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL CONCEJALES .....</b>			<b>1</b>	<b>1</b>	<b>12</b>			<b>4</b>		

<sup>85</sup>Tribunal Supremo Electoral, conformación y distribución de los nuevos Concejos Municipales Plurales, período de elección 2015, accedido el día 23 de noviembre del 2017, [https://www.tse.gob.sv/laip\\_tse/documentos/estadisticos/2015/DistribucionCMdepartoymuni2015.pdf](https://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/estadisticos/2015/DistribucionCMdepartoymuni2015.pdf)

## **5.1 Informe de Investigación sobre encuesta, dirigida a miembros del Concejo Municipal de San Salvador**

El presente es un análisis de los resultados obtenidos en las encuestas realizadas a los miembros que integran el Concejo Municipal Plural, del periodo comprendido desde 2015-2018, el cual tiene por objetivo conocer si la creación de los Concejos Municipales Plurales, ha conservado y respetado los principios que le dieron origen a la reforma de los artículos 220 y 264 del Código Electoral Salvadoreño, enfatizado en la democracia y participación al interior del mismo.

En tal sentido se desarrolla de manera íntegra, un estudio de campo por medio de una serie de preguntas que nos llevarán a determinar si está presente la Democracia y Participación, por parte de cada uno de los representantes de los partidos políticos, que lograron obtener un escaño en el concejo Plural, basándose en los objetivos e hipótesis planteadas en la presente Investigación.

Lo anterior ha permitido obtener información, del partido por el cual llegaron a ser parte del Concejo Municipal Plural, los puntos positivos que se ha logrado obtener en este primer período de funcionamiento de la Pluralidad al interior de los Concejos Municipales, además verificar si ha existido colaboración por parte de Instituciones Gubernamentales, como no Gubernamentales, en cuanto al apoyo que le han brindado al Concejo Municipal Plural y cuales han sido las dificultades encontradas en la realización de esta experticia siempre relacionándose con los objetivos previstos en esta investigación y así lograr detallar los que se presenta a continuación:

En las primeras preguntas se trata de conocer las generalidades de los encuestados, resaltando que, en los resultados obtenidos con una mayoría notoria, los encuestados son hombres, mientras que con un menor porcentaje eran mujeres, además las edades de los miembros del Concejo Plural, oscilan entre los 26-35 y más de 45 años de edad.

Cabe destacar y en concordancia con los resultados, para el período 2015-2018, la mayoría de entrevistados poseían el cargo de Regidores Propietarios y una minoría eran Regidores Suplentes, la mayoría de Regidores (7), llegaron al poder, por medio del partido Político FMLN (Farabundo Martí para la Liberación Nacional), y la minoría es decir 5 de los encuestados, pertenecen al partido Político ARENA (Alianza Republicana Nacionalista).

Al desarrollar el funcionamiento del Concejo Municipal Plural, en lo relacionado a las Sesiones del mismo, los Regidores concluyen que las convocatorias a las reuniones se realizan por medio de correo electrónico, dejando como segunda opción la forma escrita, cuando se les preguntó por la calificación en una escala del 1-10, sobre las reuniones que tienen como Concejo, la mayoría lo califica con 5-7 (Bueno).

Otro aspecto importante, es resaltar los puntos positivos y negativos, que se han observado en el primer período de gestión del Concejo Municipal Plural, en cuanto a los puntos positivos, la mayoría señaló, que ahora existe una mayor participación democrática en las actividades que tienen como fin, un mejor desarrollo a nivel local, en relación a los puntos negativos, sobresalieron dos, el primero que existe poco acceso a la información, la cual es necesaria para la toma de acuerdos, el segundo, los encuestados

observan que el Concejo Municipal no prioriza en el bienestar de la población, por intereses particulares o partidarios.

Asimismo, cuando se consultó, sobre la existencia de algún tipo de acompañamiento por parte de Instituciones, éstos en un menor porcentaje respondieron que sí, entre ellas mencionaban El Gobierno Central por medio de INJUVE, PNC, MOP, Y FISDL, y por el contrario la mayoría negó haber tenido acompañamiento de alguna Institución, en la última interrogante, si consideran que a partir de la implementación de los Concejos Plurales existe una mejor transparencia y buena gestión Municipal, un porcentaje casi de igualdad, seis de los doce Regidores contestaron que sí, mientras que cinco de los doce, mencionaron que no, y uno se abstuvo de contestar

En conclusión, la encuesta fue realizada a los doce Regidores Propietarios y Suplentes, que pertenecen al Concejo Municipal Plural de la Municipalidad de San Salvador, siete pertenecen al FMLN y cinco pertenecientes al partido ARENA; aunque por motivos de procesos largos, no se pudo obtener las actas de las sesiones del Concejo Municipal, se consideró necesario conocer la opinión de las personas que conforman dicho Concejo, por medio de las encuestas, de las cuales concluimos aspectos positivos y negativos siguientes:

Positivos: En primer lugar, con la implementación de esta nueva forma de Gobierno Local Pluripartidario, las sesiones del Concejo tienen una calificación positiva, primero en cuanto a la forma de hacer las convocatorias, el perfil de los integrantes de cada concejo, la asignación de cada uno de los concejales en las diferentes comisiones que se crean con la función de establecer un mayor desarrollo local.

Se están generando buenas condiciones para la comunicación, entre los miembros del Concejo Municipal, lo que propicia la realización del trabajo con transparencia, generando una mayor participación democrática.

En relación al seguimiento recibido por parte de Instituciones tanto estatales como privadas; existe una contrariedad ya que una pequeña parte indica que sí existe ese tipo de acompañamiento, y la mayoría menciona que no, pero cabe mencionar, que, según lo regulado en el Código Municipal, en sus artículos 7, y 9 se determina que pueden hacer convenios con otras Instituciones o Municipalidades, para mejorar servicios u obras, mismos que si ejecutan en la Municipalidad.

Negativos: Los resultados de las encuestas indican que todavía existen limitaciones en el acceso a la información; esta situación se complica aún más cuando quienes responden las encuestas son Regidores, quienes en principio deberían tener acceso a la información necesaria para la toma decisiones.

No hay duda que el acceso a la información es aspecto importante de reforzar, se observa que, en la falta de consenso, no se prioriza en el bienestar de la población por intereses particulares o partidarios.

La construcción de mecanismos de diálogo y negociación es fundamental para el funcionamiento de los concejos municipales plurales, ello tiene a la base al menos tres premisas sobre las cuales es importante trabajar: respeto mutuo, promoción y ejercicio de cultura de paz, y promoción de relaciones de confianza.

Se debe involucrar a la población en la toma de decisiones, de esta manera se estarán ejecutando los mecanismos de participación ciudadana existentes, mejorando la Democracia Participativa y la Transparencia Municipal, logrando un mejor desarrollo de la Municipalidad, así mismo, favoreciendo la toma de decisiones del Concejo.

## **5.2 Informe de la Investigación sobre las entrevistas, realizadas a personajes del ISDEM, TSE y Concejales del Municipio de San Salvador**

La conformación de Concejos Municipales Plurales en el país es un esfuerzo de larga data, en el que diversos actores políticos y sociales generaron propuestas sobre las reformas de ley que iban a dar paso a esta nueva forma de gestión municipal, y desarrollaron acciones de incidencia y cabildeo de estas propuestas, las cuales hicieron posible que la Asamblea Legislativa aprobara.

Aunque con modificaciones, el anteproyecto de ley presentado inicialmente, el cual contenía un conjunto de reformas al Código Electoral y Municipal que iban a hacer posible la existencia de los concejos municipales plurales; es así que en las elecciones municipales del 2015 se abre por primera vez en el país la posibilidad de la existencia de concejos municipales conformados por distintos partidos políticos.

Más allá de las encuestas realizadas a miembros de los concejos municipales, se consideró importante tener acercamientos con otros actores pertenecientes a instituciones que de una u otra manera se relacionan con

los municipios en el país; con dichos representantes se realizó una entrevista para conocer las percepciones que tienen sobre si se está generando la participación y transparencia al interior del Concejo Municipal en el Municipio de San Salvador y así mismo en relación de su funcionamiento como espacios pluripartidarios.

De esta manera se entrevistó al Lic. Werner Aguilar, Gerente de Desarrollo Municipal del Instituto de Desarrollo Municipal, al Magistrado propietario Miguel Ángel Cardoza del Tribunal Supremo Electoral, y a la Concejal Gloria Figueroa por el partido ARENA del Municipio de San Salvador periodo 2015-2018, quien nos brindó la información del funcionamiento interno del Concejo Municipal de San Salvador.

Las personas entrevistadas plantean que el funcionamiento de los Concejos Municipales, ha sufrido cambios, entre ellos, que existe la oficina de acceso a la información, con la que cuenta la Alcaldía y así los ciudadanos puedan solicitar cierta información que consideren importante, entre estas se mencionan las ordenanzas municipales, reglamentos, planes municipales, actas del concejo municipal, aunque en la realidad esta no se le da el uso adecuado, según la Concejal entrevistada, ya que la Municipalidad no publica toda la información.

Lo anterior, como segmento de la participación ciudadana y que ayuda a la municipalidad a tener un mayor contacto con la ciudadanía, beneficiando la transparencia del manejo de los recursos, donde se permite verificar el funcionamiento de la municipalidad y de esta manera poder ser reelegidos para posteriores periodos, aunque se observó que la ciudadanía no hace uso de los mecanismos de participación ciudadanas.

Asimismo, nuestros entrevistados ven a los Concejos Municipales como un diseño esencial para las minorías, es decir que los partidos con menor cantidad de votos pueden incorporarse y tener voz ya que no se puede seguir permitiendo que las minorías no tengan representación en nuestra sociedad.

La Concejal mencionaba que existen varios puntos negativos, en cuanto a la nueva gestión de los Concejos Plurales, entre ellos mencionaba, la falta de participación ciudadana, además las sesiones del Concejo, no se tomaban en cuenta a los partidos minoritarios, y existía falta de información, es por ello que, a la hora de votar, por algún proyecto, se abstenían de hacerlo, ya que no sabían de que trataba.

Por último y no menos importante, se hace referencia a que los concejos municipales son una figura necesaria para desarrollar una cultura democrática ya que se ha logrado avanzar a la democracia tímidamente y que es importante considerar los mecanismos de participación ciudadana que regula el código municipal, ya que solamente escuchando al ciudadano usuario de los servicios se es capaz de responder a sus necesidades.

Es así y en conclusión con los apartados anteriores, se pueden obtener los puntos siguientes, tanto negativos como positivos.

Positivos: Avance en el desarrollo de la democracia, en el sistema electoral en general, con la inclusión de la representación de los partidos que en los años pasados no eran tomados en cuenta, y con esta nueva figura, si son representados.

Negativo: No hay democracia interna, dentro del Concejo Municipal, ciertos regidores se inclinaban por otra ideología diferente a la de su partido político, ya sea para obtener más ventaja o beneficios, concentrándose la toma de decisiones en apoyo a quien tuviera a su cargo la Municipalidad.

La imparcialidad se ve limitada dentro del Concejo Municipal, falta de información para conocer detalladamente de los proyectos, incorporándose como puntos varios, en la agenda de las sesiones del Concejo, limitándose a detallar los aspectos de discusión, generando de esta manera la abstención de voto, por falta de conocimiento.

Falta de transparencia, iniciando por la Auditoria de la Corte de Cuenta, ya que son los encargados de vigilar que las municipalidades administren de buena manera sus recursos, es así que la entrevistada del Concejo Municipal, enfatizó que debían ser razonados los votos, en consecuencia deben conocer sobre el Código Municipal, la LACAP y ordenanzas, esto con la intención que puedan analizar las leyes que se necesitan para razonar los votos, sean estos a favor o en contra, y aunque sea abstención, debe ser razonado.

A veces los regidores solo son usados para llenar espacios, o por la cuota de mujeres obligatorias que deben tener como partidos políticos, sin importar el perfil de los candidatos a regidores, estos llegan al puesto de trabajo, sin saber cuáles serán sus funciones a realizar, generando incertidumbre entre ellos, en cuanto a la participación ciudadana, existió ausentismo por parte del Alcalde en las audiencias solicitadas por la ciudadanía, pero si recibían a la población que solicitaba audiencia con los Concejales de los partidos Políticos.

### **5.3 Informe de Investigación de encuestas, dirigidas a población del Municipio de San Salvador**

De acuerdo a los resultados obtenidos en la segunda encuesta, se refleja el conocimiento general sobre la conformación y funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales del Municipio de San Salvador, de los resultados alcanzados, por parte de dicho Concejo, durante el período comprendido de 2015-2018, y si la población encuestada considera que existe participación ciudadana, es así que se pretende aportar el conocimiento que se pueda tener sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales Pluripartidarios, en su primera experiencia de gestión Municipal, concluyendo lo siguiente:

Las primeras preguntas son generalidades, resultando con mayor porcentaje, que las personas encuestadas en el Municipio de San Salvador, oscilan entre los 18 a 25 años de edad, y son del sexo femenino.

Con un mínimo de diferencia, las personas encuestadas, tienen conocimiento de lo que es un Concejo Municipal Plural, pero no saben quiénes integran el Concejo, esto sucede por la falta de cultura de participación por parte de la ciudadanía y de información de las Instituciones relacionadas con el desarrollo e implementación de los Concejos Municipales Plurales, lo que genera la no participación en la toma de decisiones sobre políticas que generen un mejor desarrollo municipal y manejo del presupuesto.

En cuanto a la calificación que se le da a la gestión municipal, en las diferentes áreas, y diferenciando la gestión actual con la anterior que era

unipartidaria, la mayoría de ciudadanos considera que la gestión es regular y con un mínimo de diferencia ven favorable esta nueva figura electoral.

En concordancia con lo anterior, se les preguntó si consideraban que hay más participación ciudadana, respondiendo que no hay diferencia, es decir, la participación ciudadana sigue como era antes de esta implementación; en cuanto a la Transparencia y Buena Gestión, consideran que no ha existido, en consecuencia, no hay desarrollo local.

Según el muestreo obtenido se pudo observar que se necesita un mayor involucramiento por parte de la ciudadanía, en cuanto al conocimiento de cómo funciona, se conforma y trabaja el Concejo Municipal Plural, del Municipio de San Salvador, y que mecanismos pueden ejecutar para tener acceso a la información, que es un elemento clave en la toma de decisiones, independientemente de cuales sean.

Los resultados de la encuesta indican, que al menos en el Municipio donde se centró la búsqueda de información, todavía existen limitaciones, es en este sentido, donde se observa que se debe reforzar el acceso a la información, generando que la ciudadanía perteneciente al Municipio de San Salvador, tenga más cultura de participación e involucramiento, sobre los mecanismos con los que cuentan como ciudadanos, para solventar sus necesidades.

De lo anterior cabe mencionar que en el tema de Transparencia Municipal, a pesar de que está regulado, no solo en el Código Municipal, si no que se acompaña de la oficina de acceso a la información en la Municipalidad de

San Salvador, ésta no proporciona la información sobre las finanzas y la forma en la que se distribuye el presupuesto, limitando de esta manera la transparencia.

Positivo: Aunque la ponderación fue mínima, se pudo concluir que con cincuenta y cuatro por ciento de la población encuestada, tiene conocimiento sobre lo que es un Concejo Municipal Plural, ya sea que lo observaron en los diferentes medios de comunicación que existen o por otros medios.

En cuanto a la gestión municipal no se encuentra diferencia, entre la gestión Unipartidaria que hubo antes de la reforma, y la pluralista que nació después de la reforma al Código Electoral, en consecuencia, para la población no existe diferencia entre una gestión y otra, en ambas gestiones se han realizado las mismas funciones y actividades.

Negativo: La población encuestada sabe lo que es un Concejo Plural, pero no sabe cómo está conformado, es decir, no sabe que éste es el órgano máximo de todas las Municipalidades, y como está conformado, solo tienen conocimiento sobre el Alcalde, que lo conocen por medio de la propaganda política que realiza cada partido político.

Existe falta de la cultura de participación por parte de la ciudadanía, no se informa ni se preocupa por informarse, además en el interior del Concejo Municipal de San Salvador, no hay transparencia ni buena gestión, retrasando de esta manera el desarrollo local, falta de acceso a la información pública, esto según los comentarios realizados por la Concejal Municipal entrevistada.

#### **5.4 Informe de transparencia municipal del Instituto de Acceso a la Información Pública**

San Salvador, 26 de junio de 2017.- El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) presentó este lunes los resultados del 1º. Informe de Transparencia Municipal relacionado con la publicación de información oficiosa y gestión documental y archivos en una muestra de 42 alcaldías municipales obligadas al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

El objetivo de la evaluación es mostrar un reflejo del estado actual de las alcaldías municipales sobre la publicación de información oficiosa y la gestión documental y archivos, las cuales se enmarcan dentro del cumplimiento de la LAIP.

La fiscalización abarcó a 42 alcaldías municipales de 262, lo que representó una muestra del 16.03% del total. Este proceso tuvo lugar los meses de abril y junio de 2017.

Para la fiscalización de dichas alcaldías el IAIP tomó en cuenta el criterio de territorialidad, es decir, se incorporaron equitativamente 2 municipalidades de cada departamento, adicionales a la cabecera.

Otros criterios incluidos fueron el administrativo y económico, en el primero, se incluyeron las 14 cabeceras departamentales, mientras que, en el segundo, se contemplaron alcaldías municipales con presupuestos superiores a \$5 millones, entre \$2 y \$5 millones e inferior a \$2 millones.

## Resultados

De acuerdo con los resultados de la fiscalización municipal, las alcaldías municipales de Sonsonate, San Dionisio, Santiago de María, San Miguel y Santa Tecla, obtuvieron la mejor nota, al sumar los componentes de publicación de información oficiosa y gestión documental. Otras seis alcaldías más se ubicaron con notas en un rango de 5.02 a 5.82, el resto (31) obtuvo baja calificación.

A continuación, la tabla de clasificación de las alcaldías municipales evaluadas:

#	Municipio	Publicación de Información Oficiosa	Gestión Documental y Archivo	nota	Rango
1	Sonsonate	9.04	5.15	7.10	Intermedio
2	San Dionisio	6.39	7.7	7.04	
3	Santiago de María	8.18	4.6	6.39	
4	San Miguel	7.83	4.6	6.22	
5	Santa Tecla	6.17	6.1	6.13	
6	Chalatenango	6.14	5.5	5.82	Regular
7	Cojutepeque	8.68	2.65	5.67	
8	Chirilagua	8.89	2.3	5.59	
9	Antiguo Cuscatlán	5.85	5.15	5.50	
10	Zacatecoluca	6.78	3.35	5.06	
11	La Unión	5.79	4.25	5.02	Bajo
12	Cuscatancingo	7.57	1.85	4.71	
13	Metapán	5.46	3.6	4.53	
14	Ilobasco	2.69	6.15	4.42	
15	Suchitoto	3.93	4.45	4.19	
16	Colón	5.46	2.4	3.93	
18	Nueva Concepción	7.82	0	3.91	
17	Usulután	3.24	4.1	3.67	
19	Soyapango	3.26	3.6	3.43	
20	Oscala	4.64	2	3.32	
21	Izalco	2.15	3.9	3.03	
22	San Lorenzo	5.56	0	2.78	
23	San Rafael Cedros	4.50	1	2.75	
24	Sensuntepeque	3.75	1.55	2.65	
25	Chinameca	3.22	2	2.61	
26	Apastepeque	3.82	1	2.41	
28	Santa Ana	1.28	3.05	2.16	
27	Acajutla	1.49	2.8	2.14	
29	San Francisco Gotera	1.18	3.05	2.12	
30	Ahuachapán	0.00	4.05	2.03	
31	Tacuba	3.75	0	1.88	
32	Conchagua	0.00	3.1	1.55	
33	El Congo	2.69	0	1.35	
34	Tejutla	2.63	0	1.31	
35	San Salvador	2.22	0	1.11	
36	San Vicente	2.08	0	1.04	
37	Tecoluca	1.83	0	0.92	
38	San Luis La Herradura	1.46	0	0.73	
39	Intipuca	1.04	0	0.52	
40	San Isidro	0.76	0	0.38	
41	Guatajagua	0.00	0	0.00	
42	San Juan Nonualco	0.00	0	0.00	

En lo referente a resultados por cabeceras departamentales, el ente mejor evaluado fue la alcaldía municipal de Sonsonate (7.10), le siguió San Miguel (6.22) y en tercer lugar Santa Tecla (6.13). El resto de cabeceras obtuvieron notas inferiores.

En cuanto a municipalidades con ingresos económicos medios, la municipalidad de

Santiago de María es la que mejor nota obtuvo (6.27), ubicándose en el tercer puesto de la tabla de clasificación general. No obstante, las municipalidades de Guatajiagua y San Juan Nonualco comparten el último puesto de la tabla general.

La fiscalización a municipalidades abarcó 5 municipalidades con ingresos bajos. De éstas, San Dionisio obtuvo la mayor nota (7.40), con lo cual se ubicó en el segundo puesto de la tabla general en esta categoría.

### **Calificación por componente**

Al separar los componentes de publicación de información oficiosa y de gestión documental, las municipalidades que mejor resultaron evaluadas en cuanto al primer elemento, fueron la municipalidad de Sonsonate (9.04), Chirilagua (8.89) y Cojutepeque (8.68).

En lo que respecta al componente de gestión documental y archivos, los entes que obtuvieron mejor nota fueron San Dionisio (7.70), Ilobasco (6.15) y Santa Tecla (6.10), en cuanto a la información puesta a disposición del público de parte de los entes evaluados, se identificó que frecuentemente se incumple la publicación de planes municipales, memorias de labores, contrataciones y adquisiciones.

En cuanto a las contrataciones y adquisiciones, debe publicarse la información sobre todos contratos suscritos por la municipalidad, lo que incluye aspectos que van desde servicios como agua embotellada y suscripción a periódicos, hasta los contratos de obras públicas.

## CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en la investigación de campo, la Hipótesis General trazada: “La adopción del Concejo Municipal Plural ratifica la reforma de los Artículos 220 y 264 del Código Electoral, en relación a la Democracia y Participación, dentro de la Municipalidad de San Salvador”, se concluye lo siguiente:

Que con la investigación documental y de campo se ha verificado el funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales, además de su evolución histórica, antecedente que nos lleva a su estructura y organización, así como las bases y el contexto en el cual se ha desarrollado el Concejo Municipal Plural en el Municipio de San Salvador.

Que la implementación del Concejo Municipal Plural positivizan los principios democráticos pluralistas y representativos, establecidos en el Art. 85 de la Constitución de la República de El Salvador, en virtud de que la pluralidad no solo está presente en la Asamblea Legislativa sino también en los Concejos Municipales de los cuales depende el desarrollo democrático del país.

Es así que en la actualidad el Sistema Electoral Salvadoreño después de la adopción de este mecanismo de elección, que ya era implementado en muchos países Latinoamericanos; referente a los Concejos Municipales Plurales, se puede afirmar que ha dado un paso importante en relación al proceso de su modernización y democratización, a nivel general, mejorando la democracia interna de dichos Concejos Municipales.

Que, con la implementación del Concejo Municipal Plural, se verificó en el interior de la Municipalidad de San Salvador, periodo 2015-2018, que, en las sesiones del Concejo, se observó falta de información necesaria para la toma de acuerdos sobre proyectos, generando la abstención al voto.

Además, se puede afirmar que, en cuanto a democracia, en el interior del Concejo Municipal de San Salvador, era media, ya que no todos participaban y ciertos regidores se inclinaban a otra ideología política por convicciones o intereses particulares, y no por el bienestar y el desarrollo local.

Como resultado del Informe de transparencia municipal del Instituto de Acceso a la Información Pública, de fecha del 26 de junio de 2017, se puede confirmar que la Municipalidad de San Salvador, periodo 2015-2018, fue calificada con 1.11, siendo de las notas más bajas, en comparación con otras Municipalidades, esto relacionado con los temas de publicación de información oficiosa y la gestión documental y archivos.

Para finalizar, se puede concluir que después de la implementación del Concejo Plural, en relación a la Democracia, Imparcialidad y Representación Ciudadana, no se obtuvieron los resultados esperados, generando la falta de los mismos, ya que según el estudio de campo, realizado en el interior del Concejo Municipal de San Salvador, al momento de las Sesiones, era difícil llegar a un consenso, por las diferentes ideologías políticas; no existe un reglamento interno que genere los lineamientos sobre el funcionamiento y estructura del Concejo Municipal. Cabe mencionar que los ciudadanos deben generar conciencia y una cultura de participación, porque, aunque existan diferentes mecanismos de participación, si no tenemos esa cultura, nunca se ejecutarán.

## RECOMENDACIONES

En concordancia con el objetivo específico de interés, el cual es: “Verificar el Grado de transparencia, imparcialidad y democracia participativa al interior del Concejo Municipal Plural, del Municipio de San Salvador, período 2015-2018.

Se demuestra y verifica, que se ha cumplido con los planteamientos expuestos en la presente investigación, además respondiendo a la interrogante, parte del problema ¿Está funcionando correctamente el Concejo Municipal Plural en las áreas de Democracia, Imparcialidad y Participación Ciudadana, en el Municipio de San Salvador, período 2015-2018? misma que se respondió en sentido negativo, de cual se dejan las recomendaciones o aportes siguientes:

Que ante la implementación de los Concejos Municipales Plurales debe de hacerse una campaña mediática de información a la población por parte de todas las instituciones que tienen íntima relación con la municipalidad en virtud de que los primeros llamados a conocer que son los Concejos Municipales Plurales deben ser los ciudadanos, para que hagan uso de ese instrumento.

Educar a la población, dada la importancia que tienen los Concejos Municipales Plurales, generando ciertos lineamientos para potenciar a que la ciudadanía tenga más interés en la educación cívica, realizando eventos en los diferentes distritos.

Buscar que se incorporen nuevas reformas al código municipal en lo referente a la formación del Concejo Municipal Plural, entre las reformas podemos mencionar, relativas a la publicación de información, debe ser obligatorio para las Municipalidades publicar la información necesaria, para generar seguridad y transparencia sobre el presupuesto interno de la misma, así también debe existir un referéndum a mitad del periodo, para evaluar la gestión del gobierno local;

Además, una reforma en la que se incluya de manera obligatoria la formulación, creación y aprobación de un Reglamento interno, de los Concejos Municipales, en el que se detalle el funcionamiento y estructura del mismo.

En El Salvador, se establece un paso importante la reforma de los Arts. 220 y 264 (Ahora 165 y 219) del Código Electoral, ya que constituye un paso significativo en el proceso de modernización y democratización del Sistema Electoral, por tal motivo se debe impartir la asignatura de Derecho Electoral, siendo una rama del Derecho, esencial, ya que no se imparte en las Universidades; siendo ésta la rama que regula la forma y el proceso de elección de quienes representan a la ciudadanía, en el Gobierno

Las Municipalidad, en conjunto con el Tribunal Supremo Electoral, deben generar conciencia en la ciudadanía sobre la importancia de involucrarse en los Concejos Municipales Plurales, en primer lugar, conociendo el funcionamiento de estos concejos plurales, y en segundo lugar buscar la participación ciudadana en las actividades y decisiones realizadas por la municipalidad, mejorando el desarrollo de dicho municipio, dando paso a la transparencia y democracia participativa.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

**Arangio Ruiz, V.** *Historia del Derecho Romano*, Madrid: Editorial Reus, 1994.

**Bobbio, Norberto.** *El futuro de la democracia*, México: Fondo de cultura económica, 1994.

**Campos, Moisés.** *La Reforma Municipal*, México: Editorial Porrúa, 1968.

**Caramés Ferro, J. M.** *Instituciones de Derecho Privado Romano*, Buenos Aires: Editorial Jurídica, 1963.

**Coulanges, Fustel.** *La Ciudad Antigua*, México: Editorial Porrúa, 1996.

**Dalh, Robert.** *Poliarquía: Participación y Oposición*, Inglaterra: Universidad de Yale, 1971.

**De Estrada, Liniers.** *Manual de Historia del Derecho*, Argentina: Editorial Abeledo Perrot, 1993.

**Di Pietro, A.** *Derecho Privado Romano*, Buenos Aires: Editorial Depalma, 1999.

**Di Pietro, A. y Lapieza Elli, A.** *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires: Editorial Depalma, 1996.

**Espino, Eduardo.** *Lecciones de Derecho Político*, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 1994.

**Gelio, Aulo.** *Noches Áticas*, Libro XVI, Cap. XIII, Buenos Aires: Editorial Jurídicas Europa- América, 1959.

**Giordano, Juan Manuel.** *El Municipio y la Municipalidad*, San Salvador: Editorial ISAM, 1988.

**Gómez Hernando, José.** *Los Concejos Municipales: actores clave en la gestión del desarrollo de los municipios Guía para concejales y Ciudadanos. Elecciones de autoridades territoriales 2011*, Bogotá: Colombia, nov 2010.

**González, Raúl.** *Democracia Semi directa y Democracia Participativa*, México: Universidad Iberoamérica, 2000.

**Hernández, Antonio María.** *Derecho Municipal*, Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997.

**Kunkel, W.** *Historia del Derecho Romano*, Barcelona: Editorial Ariel Derecho, 1999.

**Llambías, J.** *Tratado de Derecho Civil*, Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1995.

**López, J. F.** *Estudio político de la República Argentina y un cuadro histórico del gobierno municipal de los pueblos romanos y germánicos*, Buenos Aires. 1873.

**Madrazo, Jorge.** *La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana*, México: cuadernos del instituto de investigaciones jurídicas, 1998.

**Posada, Adolfo.** *El régimen municipal de la ciudad moderna*, España: 1936.

**Torrent, A.** *Derecho Público Romano y Sistema de Fuentes*, Zaragoza: Editorial Zantori, 1995.

## **Tesis**

**Ardón, José y Vallejos, Carlos.** “Participación Ciudadana como estrategia para el desarrollo local: caso de Ayutuxtepeque”. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador. 2008.

**Fuentes, Fabio; García, Francisco; y Martínez, Álvaro.** “Los Concejos Municipales Plurales como mecanismo de participación y representación del pueblo para el desarrollo de una gobernabilidad democrática”. Tesis de Grado. Universidad de El Salvador. 2014.

**Roberto Avilés; Oviedo, Marcela; y Siguenza, Juan.** “Composición Partidista del Tribunal Supremo Electoral y sus Repercusiones en los Procesos Electorales”. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de El Salvador. 2007.

**Urrutia, Delia y Castillo, David.** “Propuesta de un manual de auditoría interna basado en normas de auditoría gubernamental (NAG) para examinar las operaciones de tesorería en las municipalidades de la Libertad obligadas

a contar con unidad de auditoría interna”. Tesis de grado. Universidad Francisco Gavidia. 2006.

## **Legislación**

Anteproyecto de reforma, al Código Electoral y Código Municipal para la conformación de Concejos Municipales Plurales en El Salvador. Asamblea Legislativa. 2013

Código Electoral del Estado de México, Congreso del Estado de México LVIII Legislatura. 2010.

Código Electoral. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 2012.

Código Municipal. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 2012

Constitución Política del Estado soberano y libre de México. Congreso del Estado de México LVIII Legislatura. 1995.

Ley de Acceso a la Información Pública. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 2011.

## **Decreto**

Alcaldía Municipal de San Salvador, ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. Concejo Municipal de San Salvador. 2002.

## **Jurisprudencia**

Sala de lo Constitucional. Sentencia de inconstitucionalidad con referencia 29-2002. Corte Suprema de Justicia. 2003.

## **Revistas**

Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). “El Salvador si tiene futuro, Compromiso por la Democracia, San Salvador”. San Salvador. XII ENADE (2012).

Aurora Cubias, José Castillo, y Ramón Villalta. “Participación Ciudadana y Transparencia Municipal”. El Salvador. Probidad Iniciativa Social para la Democracia. (2004).

Luis Ayala. “Análisis del Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador, Concejos Municipales Plurales”. Universidad de El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Informe ejecutivo V-2013.

Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI). “El Municipio”. Fundamuni, San Salvador. N° 13. (2001).

Fundación Salvadoreña para la Democracia y Desarrollo Social (FUNDASPAD). “Retos y desafíos de los Concejos Municipales Plurales, Foros de Incidencia Ciudadana”. Fundaspad, San Salvador. N° 15. (2002)

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “Mecanismos de Participación Ciudadana y Transparencia en la gestión municipal: Guía para la implementación”. San Salvador. Noviembre. 2008.

Fundación Nacional para el Desarrollo. “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral”. San Salvador. San Salvador. 2009.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). “Los Distritos Electorales en El Salvador: El debate pendiente. Estudios Políticos”. San Salvador. N°. 71. (2014).

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. “Mecanismos para fortalecer la democracia representativa”. Departamento de Estudios Políticos Boletín. N° 7 (2011).

Eliseo Ortiz. “Democracia y Control Jurisdiccional del poder Político Revista Ciencias Política”. Biblioteca Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Octubre 2010.

Miguel Paniagua. “Concejos Municipales Plurales en El Salvador: Una Necesidad hacia el avance democrático”. San Salvador. Enero de 2011.

Natalia Stringini Y Mariana Sconda. “La Personalidad Jurídica del Municipio Romano y su Influencia en el Derecho Argentino Actual”. Habana Cuba. XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano. 2002.

## **Diccionarios**

Joaquín Escriche. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, España. 1982.

LAROUSSE. *Gran Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Larousse Editorial. 1987

### **Sitios Web**

Ace Projet. Los sistemas pluralistas y distritos plurinominales, <http://aceproject.org/main/espanol/bd/bda01a.htm>.

Diario Co Latino. Periódico Digital. Diputados avalan consejos municipales plurales. <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/Diputados-avalan-concejos-unicipalesplurales>.

Diario Colatino, Periódico Digital, Tojeira. Concejos Plurales y miedo a la Democracia, <http://www.diariocolatino.com/concejos-plurales>.

Jorge Ismael García Corleto. Democracia Participativa en El Salvador. <http://jorgeismaelgarciaacorleto.blogspot.es/1331572186/democraciaparticipativa-en-el-salvador/>.

La Prensa Gráfica. Periódico Digital. Quijano tendría Alcaldía con FMLN con Concejos Plurales del año 2013. <http://www.laprensagrafica.com/Quijano-tendria-alcaldia-con-fmln-con-concejos-plurales>.

Manuel Reynado. Iniciativa Social para la Democracia (ISD). Legislación Electoral. <http://www.isd.org.sv/index.php/marco-juridico/legislacion-electoral>.

Noticias - por: Redacción. La Democracia Representativa en comparación a la Democracia Participativa. <http://mediolleno.com.sv/noticias/democracia-representativa-versus-democracia-participativa>.

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Último censo denominado “VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 de El Salvador”, del 12 al 27 de mayo de 2007, censando a 5,744,113 habitantes, <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/poblacion-y-estadisticas-demograficas/censo-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-censos.html>.

# **ANEXOS**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

La presente **ENCUESTA** dirigida a la **CIUDADANÍA** se titula “LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES RECONOCIDOS A PARTIR DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 220 Y 264 DEL CÓDIGO ELECTORAL SALVADOREÑO Y SU INCIDENCIA EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” de carácter confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos su colaboración.

**OBJETIVO:** Recopilar información sobre el conocimiento de la gestión de los Concejos Municipales Pluripartidarios en El Salvador, que servirá de base para hacer un análisis sobre su primer periodo de funcionamiento.

Fecha: \_\_\_\_\_

Datos generales del encuestado(a)

1. Edad (años cumplidos): \_\_\_\_\_
2. Sexo: F \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_
3. ¿Sabe que es un Concejo Municipal Plural? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
4. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal Plural? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
5. Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal Plural dentro de su localidad. Buena \_\_\_\_\_ Mala \_\_\_\_\_ Regular \_\_\_\_\_

6. Qué opina respecto a que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos. A favor\_\_\_\_ En contra\_\_\_\_ Indiferente\_\_\_\_\_

7. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos ¿Considera que hay más participación Ciudadana? Mayor\_\_\_\_ Menor\_\_\_\_ Igual\_\_\_\_

8. Considera usted que ha existido transparencia y buena gestión municipal con la implementación de los Concejos Municipales Plurales. Sí\_\_\_\_ No\_\_\_\_

9. A partir de la implementación de los Concejos Municipales Plurales, considera que ha existido mayor desarrollo local. Sí\_\_\_\_ No\_\_\_\_

10. Considera usted que está suficientemente informado sobre la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales. Sí\_\_\_\_ No\_\_\_\_

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

La presente **ENCUESTA** dirigida a **MIEMBROS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA ALCALDIA DE SAN SALVADOR**, se titula “LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES RECONOCIDOS A PARTIR DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 220 Y 264 DEL CÓDIGO ELECTORAL SALVADOREÑO Y SU INCIDENCIA EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” de carácter confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos su colaboración.

**OBJETIVO:** Recopilar información sobre la experiencia de gestión de concejos municipales pluripartidarios en El Salvador, que servirá de base para hacer un análisis sobre su primer periodo de funcionamiento.

Fecha: \_\_\_\_\_

Datos generales del encuestado(a)

1. Sexo: F \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_

2. Edad (años cumplidos): \_\_\_\_\_

3. Cargo: Alcalde/sa \_\_\_ Regidor/a propietario/a \_\_\_ Regidor/a suplente \_\_\_

4. A través de qué partido político o coalición resultó electo/a para formar parte del gobierno local. FMLN \_\_\_ ARENA \_\_\_ PDC \_\_\_ CD \_\_\_ PCN \_\_\_ GANA \_\_\_ PSD \_\_\_ DS \_\_\_

5. De qué forma se hace la convocatoria a las reuniones del concejo municipal: a) Por escrito \_\_\_ b) llamada telefónica \_\_\_ c) correo \_\_\_

6. En una escala del 1 al 10, donde 10 es lo mejor y 1 lo peor, ¿Qué nota les pondría a las sesiones del Concejo Municipal Plural? \_\_\_\_\_

7. A su consideración, cuáles serían los puntos positivos obtenidos en este periodo municipal:

- a) Mayor participación democrática de los miembros del consejo en las actividades del municipio. \_\_\_\_\_
- b) Mejor desarrollo a nivel del municipio \_\_\_\_\_
- c) Prioridad en el bienestar de la población sobre los intereses particulares o partidarios. \_\_\_\_\_
- d) Ninguna de las anteriores. \_\_\_\_\_
- e) Todas las anteriores. \_\_\_\_\_

8. Considera usted que existen dificultades al interior de los Concejos Municipales Plurales:

- a) A que el partido mayoritario no abra, sino más bien cierre los espacios de la participación de los otros miembros que no son de su partido. \_\_\_\_\_
- b) No priorizar el bienestar de la población por interés particular o partidario \_\_\_\_\_
- c) Poco acceso a la información necesaria para la toma de acuerdos \_\_\_\_\_
- d) Todas las anteriores \_\_\_\_\_

9. Ha recibido usted como miembro del gobierno local acompañamiento técnico de alguna institución. Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ si su respuesta es sí, que institución: \_\_\_\_\_

10. Considera que existe transparencia y buena gestión municipal con la implementación de los Consejos Municipales Plurales. Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

La presente **ENTREVISTA** realizada a **ISDEM** (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal); y **TSE** (Tribunal Supremo Electoral), se titula “LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES RECONOCIDOS A PARTIR DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 220 Y 264 DEL CÓDIGO ELECTORAL SALVADOREÑO Y SU INCIDENCIA EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA” de carácter confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos su colaboración.

**GUIA DE ENTREVISTA**

**OBJETIVO:** Conocer la percepción que tienen los actores institucionales sobre el funcionamiento de los concejos municipales plurales y la relación con la transparencia que se da dentro de estos.

**IDENTIFICACIÓN ENTREVISTA**

Fecha:

**Datos generales del entrevistado(a)**

Sexo: F\_\_\_\_\_ M\_\_\_\_\_

Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_

Zona geográfica de trabajo: \_\_\_\_\_

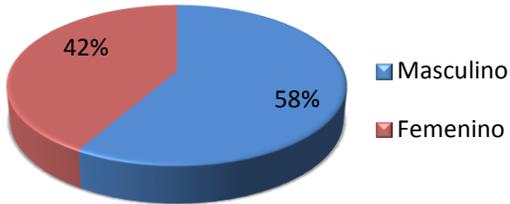
Institución: \_\_\_\_\_

## **TRANSPARENCIA DENTRO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES**

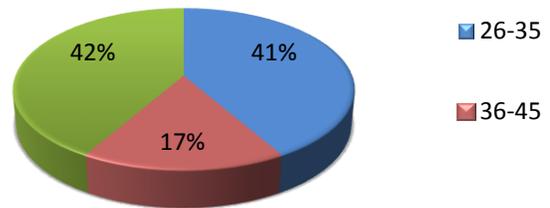
1. ¿Qué norma la participación ciudadana y la transparencia municipal en El Salvador?
2. ¿Qué se puede entender por transparencia en la gestión municipal?
3. A que tienen derechos los ciudadanos de un determinado municipio?
4. ¿Cuál es la información municipal de acceso al público?
5. ¿Se puede tener acceso a los acuerdos municipales?
6. ¿Qué es y para qué sirve el sistema de transparencia municipal?
7. Que beneficios trae la implementación del sistema de transparencia municipal.
8. ¿Cuál es el papel de la ciudadanía ante los concejos municipales plurales, enfatizándose en la democracia y la transparencia en el uso de los recursos municipales?

**Resultado de encuesta, dirigida a miembros del Concejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador, sobre el funcionamiento del mismo**

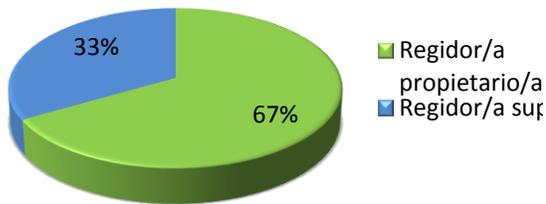
**1. Sexo**



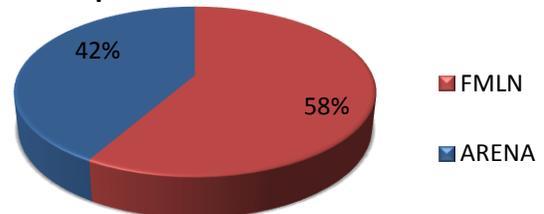
**2. Edad**



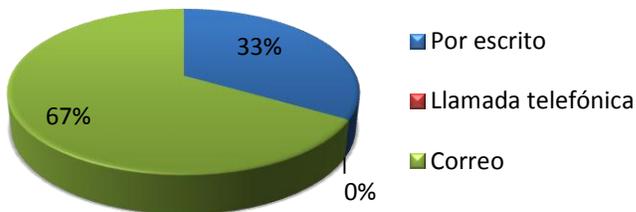
**3. Cargo**



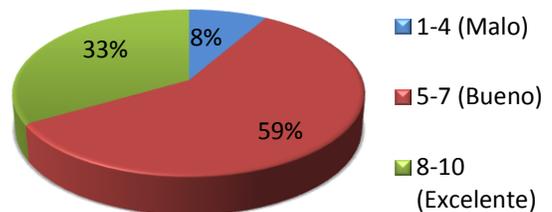
**4. A través de qué partido político o coalición resulto electo/a para formar parte del Gobierno Local.**



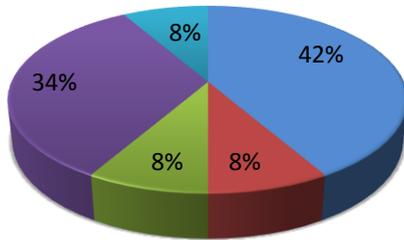
**5. De qué forma se hace la convocatoria a las reuniones del concejo municipal.**



**6. En una escala del 1 al 10, donde 10 es lo mejor y 1 lo peor, ¿Qué nota les pondría a las sesiones del Concejo Municipal Plural?**

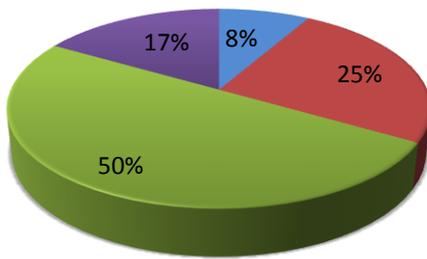


**7. A su consideración, cuáles serían los puntos positivos obtenidos en este periodo municipal.**



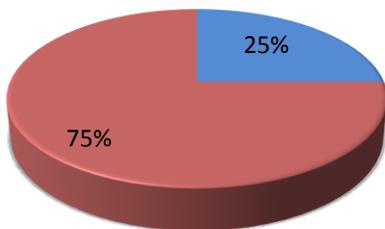
- Mayor participación democrática de los miembros del concejo en las actividades del municipio.
- Mejor desarrollo a nivel del municipio.
- Prioridad en el bienestar de la población sobre los intereses particulares o partidarios.
- Ninguna de las anteriores
- Todas las anteriores

**8. Considera usted que existen dificultades al interior de los Concejos Municipales Plurales.**



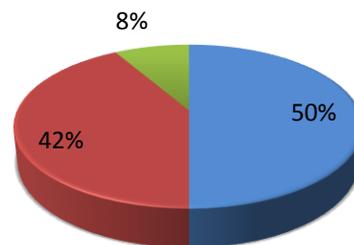
- A que el partido mayoritario no abra, sino más bien cierre los espacios de la participación de los otros miembros que no son de su partido
- No priorizar el bienestar de la población por interés particular o partidario
- Poco acceso a la información necesaria para la toma de acuerdos
- Todas las anteriores

**9. Ha recibido usted como miembro del gobierno local acompañamiento técnico de alguna Institución.**



- Si
- No

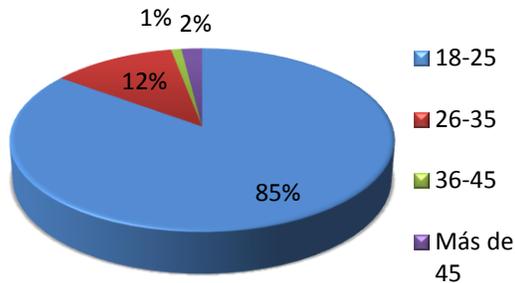
**10. Considera que existe transparencia y buena gestión municipal con la implementación de los Concejos Municipales Plurales.**



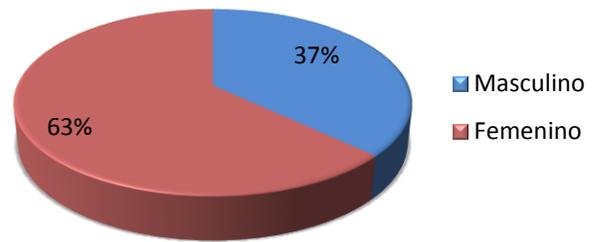
- Si
- No
- Se abstuvo a contestar

**Resultado de encuesta, dirigida a una parte de la ciudadanía del Municipio de San Salvador, sobre el funcionamiento del mismo**

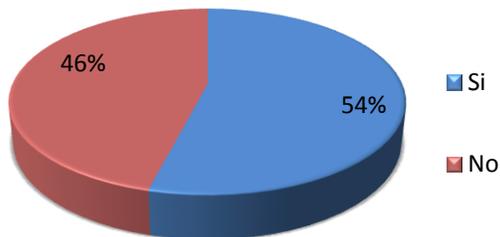
**1. Edad**



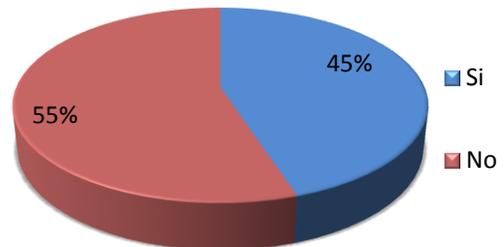
**2. Sexo**



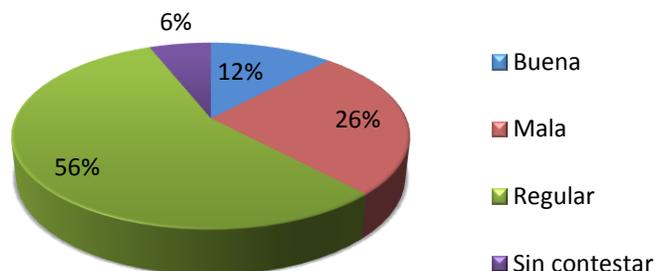
**3. ¿Sabe que es un Concejo Municipal Plural?**



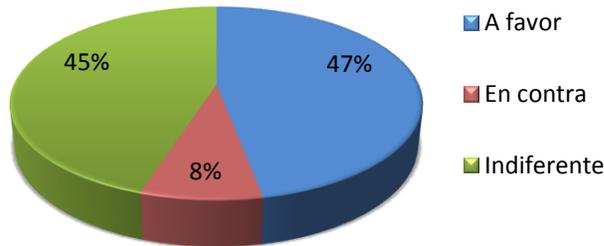
**4. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal Plural?**



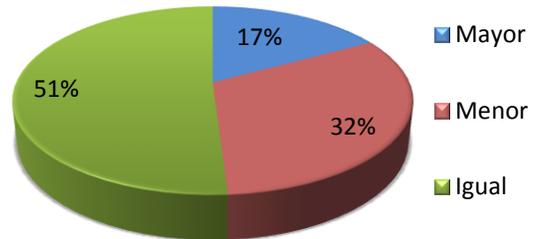
**5. Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal Plural dentro de su localidad.**



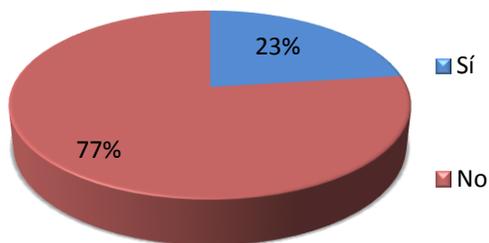
**6. Qué opina respecto a que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos.**



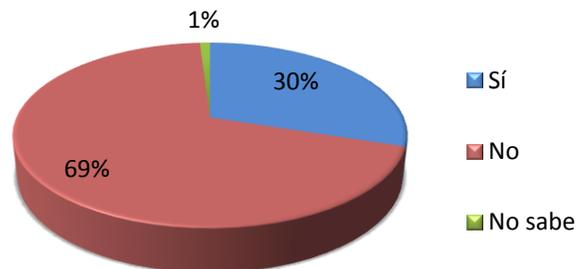
**7. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos ¿Considera que hay más participación Ciudadana?**



**8. Considera usted que ha existido transparencia y buena gestión municipal con la implementación de los Concejos Municipales Plurales.**



**9. A partir de la implementación de los Concejos Municipales Plurales, considera que ha existido mayor desarrollo local.**



**10. Considera usted que está suficientemente informado sobre la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales.**

