

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS



INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES  
PLURALES COMO MECANISMOS DE DEMOCRACIA Y  
REPRESENTATIVIDAD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL  
SALVADOR.

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS.

PRESENTADO POR:

ALFARO CHACON, FREDY SABINO  
ARIAS GUERRERO, FATIMA ISABEL  
CORVERA GARCIA, MARIO JOSUÉ

DOCENTE ASESOR:

Dr. JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, 22 DE JULIO DE 2021.

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

**LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ  
(PRESIDENTE)**

**LIC. RENE ALBERTO SANTACRUZ  
(SECRETARIO)**

**DR. JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MSC. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López  
VICE-RECTOR ACADEMICO

Ing. Juan rosa Quintanilla Quintanilla  
VICE-RECTOR ACADEMICO

MSC. Francisco Antonio Alarcón Sandoval  
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco  
VICE-DECANO

Msc. Digna Reina Contreras De Cornejo  
SECRETARIA

Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

Msc. Diana del Carmen Merino De Sorto  
DIRECTORA DEL PROCESO DE GRADUACION DE LA ESCUELA DE  
CIENCIAS JURIDICAS

Msc. María Magdalena Morales  
COORDINADORA DEL PROCESO DE GRADUACION DE LA ESCUELA DE  
CIENCIAS JURIDICAS

## DEDICATORIA.

Dedico este logro a una persona muy especial en mi vida, que me enseñó valores que hasta este día trato de conservar en mi diario vivir, humildad, creencia en un Dios, entre otros, te agradezco padre **SABINO ALFARO DÍAZ**, sé que aun que ya no estás conmigo te sentirás orgulloso de mi, escribo estas palabras con lágrimas en mis ojos por que hubiese querido que estuvieras a mi lado en este momento.

dedico a mi hija, **MELISSA MICHELL ALFARO JUAREZ**, porque desde que ha sabido de mis aprietos con el estudio de mi carrera, siempre ha estado alentándome con sus palabras y a la vez dedico este trabajo y momento a ella porque quiero verla a ella un día escribiendo en su historia un momento como este.

Dedico también un espacio a todas las personas cercanas a mí, que siempre confiaron en que un día yo terminaría mi carrera y obtendría con esfuerzo mi profesión.

FREDY SABINO ALFARO CHACÓN

## **DEDICATORIA.**

En honor a mis seres queridos que ya fallecieron como mi querido padre Manuel Antonio mis abuelos Julio García y Concepción Flores mis primos y tíos/as que les hubiese querido ver coronar mi carrera.

A mi alma mater Universidad de El Salvador, a quien le debo mi formación profesional, por la enseñanza de tanto valores y conocimientos, porque gracias a ella he aprendido muchas cosas de la vida tanto profesional como personal, la cual gracias a su excelencia académica me abrirá muchas puertas en el ámbito profesional, por darme también dentro de ella encontrar muchas y excelentes amistades sinceras y grandes y éxitos modelos de profesionales a seguir.

MARIO JOSUÉ CORVERA GARCÍA.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS Y LA VIRGEN MARIA:** Por haberme permitido llegar a este momento de mi vida darme sabiduría, entendimiento y fortaleza para finalizar esta etapa de mi vida. -

**A MI PADRE y MI MADRE:** José Antonio Arias Guerrero, y Ana Julia Guerrero de Arias por su apoyo incondicional, por creer en mí y en mis aspiraciones, por siempre estar a mi lado en los momentos difíciles de mi vida, por guiarme siempre por el camino correcto, ya que gracias a ellos he logrado lo que me he propuesto, me han brindado los consejos de vida que necesité para ser lo que soy ahora, es por ellos y para ellos que quiero seguir adelante.

**A MIS HERMANAS:** Yanira Antonia Arias Guerrero, Victoriano Antonio Arias Guerrero, Delia América Arias por estar siempre a mi lado, y apoyarme en lo todo lo el apoyo económico moral y espiritual.

A mi esposo Roberto Esaú Baires Ascencio y a mis compañeros de tesis y las personas que directa e indirectamente me apoyaron en la realización y culminación de este trabajo de investigación.

FATIMA ISABEL ARIAS GUERRERO

## AGRADECIMIENTOS.

Primeramente, doy gracias a **Dios y la Virgen María**, por toda la sabiduría e inteligencia que me proporcionó a lo largo de mi carrera, por siempre estar conmigo cuando más lo necesito y darme la paciencia y las herramientas necesarias para alcanzar este logro.

Gracias a mi **Madre, María Ana García vda. De Corvera mis hermanos Emmanuel Antonio e Izaida Marilyn, mi hijo Liam Josué**, por su apoyo incondicional, su amor, cariño y comprensión, por siempre haberme animado a seguir adelante sin desmayar, por brindarme siempre de sus consejos y su sabiduría para tomar las decisiones más correctas de mi vida, por enseñarme cada día a luchar por lo que quiero, y que nunca es tarde para volver a iniciar en la vida y por siempre impulsarme a dar este paso importante en vida.

Gracias a mi amor **Mariela Ivette Oviedo y Paola Nicole** por todo el apoyo, comprensión, amor que me han dado principalmente en los buenos y no tan buenos momentos por ser siempre incondicional tanto en lo personal como lo profesional, al igual a toda la familia Oviedo Menjivar y familia Fuentes.

Gracias a mi familia por parte de mi padre **Corvera Villalta en especial a mi mamá Chus** que está en el cielo y que siempre me fueron incondicional e incluso apoyaron siempre los planes que tenía dispuesto a llevar a cabo al igual que la familia de parte de mi madre **García Flores** gracias por su apoyo.

A mis compañeros de tesis **Fátima y en especial Fredy Sabino** por la comprensión y paciencia para poder elaborar este trabajo de investigación para poder obtener nuestro título universitario a pesar de todos los tropiezos que tuvimos en el camino muchas gracias.

MARIO JOSUÉ CORVERA GARCÍA.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Quiero iniciar agradeciendo a **Dios** todo poderoso porque sé que sin él no somos nada, es el quien, durante el trascurso de mi vida como estudiante, me ha proveído de todas las herramientas necesarias para lograr lo que a través de este trabajo de investigación hemos terminado, (ser un profesional de la licenciatura en Ciencias Jurídicas), gracias Dios por todo lo que me has proveído.

Quiero agradecer a **Mi Alma Mater**, a sus autoridades, por darme la oportunidad de dejarme adquirir nuevos conocimientos en esta que es la universidad de la cual me siento orgulloso haber pertenecido a ella, gracias a todos los catedráticos que nos dedicaron tiempo y conocimiento para que aprendiéramos un poco de la profesión a la que ahora pertenecemos.

Doy inmensas gracias a muchas amistades que durante el transcurso de mi estudio me incentivaron enormemente para que yo culminara mi carrera, mencionarlos seria hacer grande la lista, pero recuerdo perfectamente las palabras de cada uno de esas personas que me alentaban.

Por último, quiero agradecer a mi familia que siempre estuvieron pendientes de mi estudio, por las veces que me alentaban y por las palabras de esperanza y perseverancia que me dedicaban.

FREDY SABINO ALFARO CHACÓN

## INDICE

Introducción.....	i
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>1</b>
ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION HISTORICA DE LOS MUNICIPIOS.....	1
1.1 Origen de las ciudades .....	1
1.2 Antecedentes históricos y orígenes de los municipios.....	3
1.2.1 Los Municipios en la Edad Media .....	4
1.2.1.1 Los municipios en el primer periodo de la edad media (476-814).....	5
1.2.1.2 Los Municipios en el periodo de edad media (814-1096).....	6
1.2.1.3 Los Municipios en el tercer periodo de edad media (1096-1300). .....	9
1.2.1.4 Los Municipios en el cuarto periodo de edad media (1,300- 1,453)..	10
1.2.2 Orígenes de los municipios en América.....	11
1.2.2.1 Las primeras ciudades en el proceso de conquistas hasta el periodo de la independencia de Centro América. ....	15
1.2.2.2 Antecedentes históricos de los Municipios en El salvador.....	18
1.2.2.3 Antecedentes históricos de los municipios de Cojutepeque, San Pedro Perulapan y Santa Cruz Michapa.....	20
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>23</b>
FORMAS DE GOBIERNO, DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN EL SALVADOR.....	24

2.1 Formas de gobierno .....	24
2.2 Democracia directa y democracia representativa .....	28
2.2.1 Democracia Directa .....	28
2.2.2 Democracia Representativa.....	30
2.3 Los Sistemas Electorales.....	33
2.3.1 Elementos de los Sistemas electorales.....	35
2.3.2 Tipos de Sistemas Electorales o formulas electorales.....	39
2.3.2.1 Tipo de Sistema Electoral en El Salvador.....	45
2.4 Sistema de partidos Políticos.....	49
2.4.1 Tipos de sistemas de partidos políticos .....	53
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>56</b>
<b>ANTECEDENTES, LEGALES Y CONSTITUCIONALES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN EL SALVADOR.....</b>	<b>56</b>
3.1 Los municipios en las Constituciones de la República Federal de centroamericana y del Estado de El Salvador .....	56
3.1.1 Los Municipios en la Constitución de la República Federal de Centro América.....	59
3.1.2 Los Municipios en las Constituciones del Estado de El Salvador .....	63
3.2 Los Concejos Municipales en las Leyes Secundarias .....	69
3.3 El Proceso de Reforma de Ley para La implementación de los Concejos Municipales Plurales .....	74

3.3.1 Los concejos municipales de Cojutepeque, San Pedro Perulapán y Santa cruz Michapa, segun las elecciones desarrolladas en el 2015 .....	78
<b>CAPITULO IV</b> .....	<b>82</b>
<b>PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES PARA LA CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES</b> .....	<b>82</b>
4.1 Presupuestos Constitucionales y jurisprudenciales que determina la forma de gobierno en El Salvador y quienes conforman estos órganos de gobierno.....	82
4.1.1 Presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que determinan el tipo de sistema electoral en El salvador.....	87
4.2 Presupuestos Constitucionales y jurisprudenciales para la conformación y el funcionamiento de los concejos Municipales. ....	89
4.3 Los presupuestos en las Leyes secundarias, para la integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales.....	92
4.3.1 Integración y funcionamiento de los concejos municipales según el código Municipal .....	93
4.3.1.1 Integración de los concejos municipales plurales según el Código Municipal.....	93
4.3.1.2 Funcionamiento de los concejos municipales plurales según el Código Municipal. ....	96
4.4 Integración y funcionamiento de los concejos municipales desde otras normas jurídicas.....	100

4.4.1 La integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales según el Código Electoral. ....	101
4.4.2 La integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales según la Ley de Partidos políticos .....	108
<b>CAPITULO V</b> .....	115
LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES EN EL DERECHO COMPARADO .....	115
5.1 Los Concejos municipales plurales en España.....	115
5.1.1 Los concejos municipales en la Constitución Española.....	116
5.1.2 Los concejos municipales de España según las leyes secundarias ..	119
5.2 Los Concejos municipales plurales en Chile.....	128
5.2.1 Los concejos municipales en la Constitución de Chile.....	128
5.2.2 Los concejos municipales en las leyes secundarias de Chile .....	129
5.3 Los Concejos municipales en México .....	140
5.3.1 Los Municipios en la Constitución de los Estados Unidos de México	141
5.3.1.1 Los municipios en la constitución del Estado de Oaxaca .....	142
5.3.1.2 Los Municipios en los reglamentos del Estado de Oaxaca .....	143
5.3.1.3 Los municipios en la Constitución del Estado de Baja California ....	143
5.3.1.4 Los municipios en las leyes del Estado de Baja California .....	144
5.4 Los Concejos municipales plurales en Costa Rica .....	144
5.4.1 Los concejos municipales en la Constitución de Costa Rica .....	145
5.4.2 Los concejos municipales en las leyes de Costa Rica.....	146

5.5 Los Concejos municipales en la Constitución de Nicaragua.....	146
5.5.1 Los concejos municipales en las leyes secundarias de Nicaragua ....	149
<b>CAPITULO VI</b> .....	153
ANALISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACION .....	153
6.1 Exploración y análisis de los resultados dirigidos a los integrantes de los Concejos Municipales plurales.....	153
<b>CAPITULO VII CONCLUSIONES</b> .....	160
<b>CAPITULO VIII RECOMENDACIONES</b> .....	163
Bibliografía.....	165

## **Resumen.**

Este trabajo de investigación contiene un estudio relacionado a los concejos municipales como organismos facultados para la administración de un municipio, para ello se inició con una exploración sobre la historia y el origen de los municipios, como se fueron estableciendo en las sociedades y como fueron estableciéndose en las normas jurídicas de cada Estado o de cada sociedad.

Posterior a ello, se establecieron algunas definiciones de conceptos jurídicos que se mantienen en la periferia de lo relacionado a las municipalidades, pero desde la perspectiva de la integración y el funcionamiento de los concejos municipales, dentro de un estado de derecho y como estos se constituyen en órganos representativos del pueblo.

Más adelante, se han precisado algunos preceptos constitucionales y de leyes secundarias que forman parte de los fundamentos jurídicos con que se establecen los concejos municipales dentro de su integración y funcionamiento; además, fue necesario conocer de cómo estos concejos municipales funcionan en otros países que a lo largo de la historia han sido referentes jurídicos para la legislación salvadoreña.

Por último, se desarrolla, algunos hallazgos encontrados en un trabajo de campo realizado, para lo cual, se tomó como muestra a tres municipios donde la integración de los concejos municipales que ahí funcionan, tienen ciertos rasgos diferentes entre ellos y se consideró que de esa manera se podría tomar una mejor muestra al momento de realizar una entrevista a los funcionarios de cada uno de esos tres municipios. La entrevista contenía preguntas concretas desde un punto de vista democrático y representativo.

### **Abreviaturas.**

C Mpal. -----	Código Municipal
CE -----	Código Electoral
Pág. -----	Pagina
A C -----	Antes de Cristo
DC -----	Después de Cristo
Cn. -----	Constitución de El Salvador
D L -----	Decreto Legislativo
D.O: -----	Diario Oficial
Art. -----	Articulo
SC -----	Sala de lo Constitucional

## Introducción

La sociedad salvadoreña a lo largo de la última década y más precisamente, luego de la alternancia del poder en el órgano ejecutivo, ha vivido una serie de reformas legales dentro de su ordenamiento jurídico, esas reformas han marcado pasos muy importantes y positivos dentro de una sociedad democrática. El Salvador constitucionalmente ha adoptado un sistema democrático representativo, así lo establece el artículo 85 de la carta magna, cada institución estatal deberá adecuar sus acciones dentro del marco de ese sistema democrático y representativo.

Dentro de los órganos de gobierno, que la constitución establece, están los gobiernos locales y dentro de estos encontramos a las municipalidades. Los gobiernos municipales han sido de las instituciones estatales que menos transformaciones han sufrido a lo largo de las últimas décadas, pero, dentro de las reformas que se mencionan en el primeros de los párrafos de esta introducción están las que hacen dar un giro trascendental a estos gobiernos municipales, ya que los mismos carecían de representatividad hasta antes de la reforma.

Por lo que resulta necesario, poder conocer cómo es que estos concejos municipales se integran y como es que funcionan a la luz de las reformas realizadas por el legislador en los últimos años, se vuelve necesario conocer si las reformas relacionada a la integración y el funcionamiento de las municipalidades fortalecen la representatividad democrática de esos gobiernos locales, conocer si hay una relación entre representante y representado y por qué no decirlo, si con ello se mejora o no la capacidad de gestión, el desarrollo local, la participación ciudadana, o si estas reformas refuerzan la transparencia de las municipalidades.

Luego de la firma de los acuerdos de paz, El Salvador, entro en una dinámica jurídica de reformar sus marcos normativos jurídicos que le permitieran estar en concordancia con la constitución, evidentemente el marco normativo que regula la integración y el funcionamiento de los concejos municipales no había sido reformado en su esencia, se tenía un sistema electoral que solo permitía a un solo partido político, la integración total de los miembros que conformaban los concejos municipales, dejando así sin representación dentro de los mismos, casi siempre a la mayoría de los votantes de cada municipio.

Pese a que desde hace más de dos décadas se venían impulsando esas reformas, no se lograban consolidar como proyecto de ley, las razones del por qué no, aún se desconocen, pese a que según estudios existían más de tres propuestas dentro de la asamblea legislativa, nunca habían entrado a la vida jurídica del país, esto ha hecho que El Salvador sea el último de los países de América Latina que adopte la pluralidad dentro de los concejos municipales.

Por lo que este trabajo de investigación tiene dos propósitos específicos a desarrollar dentro de su contenido: conocer cómo es que los concejos municipales se integran y como es que funcionan, ya con la aplicación de las reformas realizadas y tomando como parámetro los resultados electorales de las primeras elecciones desarrolladas en el país bajo esta modalidad.

Es comprensible que el lector tenga algunas dudas relacionadas con el tema de investigación, y que desee encontrar las respuestas a las mismas durante la lectura de esta investigación. ¿Será que estas reformas adoptadas, fortalecen la participación de todos los miembros que integran el concejo municipal?, ¿se mejora la representatividad de los votantes al momento de integrar los concejos municipales?, ¿habrá considerado el legislador la

gobernabilidad dentro de las municipalidades al momento de realizar las reformas a la ley?, ¿habrá considerado el legislador dentro de las reformas realizadas, obligar a los concejos municipales a que emitan un reglamento interno que ayude a la participación de todos los miembros al momento de la toma de decisiones?. Estas son solo algunas de las preguntas que se podrían tener y que las respuestas a las mismas las encontrara en este trabajo de investigación.

Pero para poder desarrollar las respuestas que el lector pueda tener antes de la lectura de este trabajo, se ha considerado utilizar tres métodos de investigación para poder cubrir así la mayor cantidad de dudas. Este trabajo tiene un nivel descriptivo, orientado a retroalimentar aspectos relacionados con los concejos municipales desde una óptica histórica, conceptual y metodológica; un nivel explicativo, donde se desarrolla todo el marco constitucional y jurídico que fundamenta la integración y el funcionamiento de los concejo municipales plurales y por último el nivel predictivo, en el cual se darán una serie de conclusiones sobre lo encontrado con el trabajo de investigación y las recomendaciones que el grupo crea pertinente hacer.

Para conocer si en realidad, estas reformas están encaminadas a fortalecer la democracia y representatividad, fue necesario abordar el tema de las municipalidades desde sus orígenes y como estas han venido evolucionando en las sociedades, se desarrolló además, un resumen histórico jurídico de la legislación salvadoreña a lo largo de la existencia del Estado mismo, además de realizar una serie de definiciones a muchos conceptos jurídicos que rodean la integración y el funcionamiento de los concejos municipales.

También se ha estudiado los preceptos constitucionales jurisprudenciales y legales (Leyes secundarias) de El Salvador y a la vez comparar estos mismos preceptos jurídicos con legislaciones de otros países, esto permite

orientar al lector si la legislación salvadoreña avanza al mismo ritmo que otras legislaciones.

Por ultimo en este trabajo encontrará los hallazgos encontrados en el trabajo de campo realizado donde se consideró tomar como muestra los municipios de Santa Cruz Michapa, San Pedro Perulapan y Cojutepeque todos del departamento de Cuscatlán, pero que en cada uno gobiernan (en el momento de tomar la muestra) partidos políticos diferentes y que además estos partidos que ahí gobiernan son los que suman la mayoría de municipalidades gobernadas en todo el país; por último se ha realizado las conclusiones del grupo basadas en todo el trabajo de investigación y además las recomendaciones que como grupo de investigación se tomó a bien realizar luego de finalizado el trabajo de investigación

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS Y EVOLUCION HISTORICA DE LOS MUNICIPIOS**

Para iniciar este trabajo de investigación, se realizara un breve bosquejo sobre cuáles fueron las causas o el fenómeno que originaron lo que ahora conocemos por municipios como institución, por lo que antes de entrar a lo que rodea el origen de los municipios, se ha establecido a lo largo de la historia, que para muchos autores, (y esta investigación así lo ha adoptado) coinciden en el sentido de establecer que el origen de los municipios no puede separarse del origen de las ciudades, luego también, se concuerda con muchos estudios en el sentido que fue la emigración de población o conquistas de ciudades las que originaron los municipios, a continuación se realiza un resumen de las diferentes épocas de la historia del ser humano, donde fueron adoptando la institución municipal como forma de gobierno.

#### **1.1 Origen de las ciudades**

A lo largo de la historia del ser humano, son muchos los filósofos que han opinado sobre el origen de las ciudades, desde Aristóteles, platón, Max Weber, Marx, Durkheim, entre otros; pero no existe uniformidad de criterio a la hora de referirse o de establecer con exactitud el origen de las ciudades, esto teniendo ya como antesala según se dijo en el primer párrafo, que las ciudades antecedieron a la existencia de los municipios.

Para Aristóteles, en su obra *La política* menciona que *“Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a*

*causa de las necesidades de la vida, subsistiendo debido al anhelo que sienten de vivir bien...*<sup>1</sup> Según lo planteado, fue la unificación de pueblos, forzada o incentivada por las necesidades de subsistencia o de mejorar sus condiciones de vida de la población, lo que dio origen a las ciudades.

Para Fuster de Coulanges, no es fácil establecer una forma de conducta de un grupo de personas, siendo que son tan diversos. Para lograrlo se necesita hacerles creer en algo, pero no es cualquier cosa, debe ser algo que sea poderoso, algo más fuerte que lo material, *“Este algo es una creencia. Nada hay de más poderío en el alma. Una creencia es la obra de nuestro espíritu, pero no somos libres para modificarla a nuestro gusto. Ella es nuestra creación, pero no lo sabemos. Es humana y la creemos un dios...”*<sup>2</sup>.

Max Weber, es de la teoría que el origen de las ciudades se da por aspectos económicos: *“Toda ciudad, en el sentido que aquí damos a la palabra, es una localidad de mercado, es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, ... también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías.”*<sup>3</sup>

Según la historia, la vida del hombre, se remonta a casi un millón de años, pero hasta hace unos 5 mil años que surgió la primera ciudad, cuando se cambió el salvajismo paleolítico a la barbarie neolítica, los antepasados dejaron de vivir de la caza y la pesca por convertirse en agricultores y por ende debían quedarse cerca de sus tierras; es así que en la edad de piedra surgen las primeras aldeas y luego dio paso a la era de los metales.

---

<sup>1</sup> María Antonio Hernández, *Derecho Municipal parte General*, (Universidad Autónoma de México, primera edición, año 2003), 27.

<sup>2</sup> *Ibíd.* 28.

<sup>3</sup> *ibíd.* 29.

*“Hay dos hipótesis sobre la forma en que nacieron las primeras ciudades: o las primitivas aldeas de campesinos se transformaron gradualmente en centros urbanos o los pueblos que tenían armas de metal sometían a los campesinos que tenían armas de piedra, constituyendo campamentos permanentes en islas o colinas del territorio de los pueblos vencidos para facilitar el ataque y la defensa.”<sup>4</sup> Algunas de estas aldeas, se consideran las más viejas: en Mesopotamia, Egipto, India y China. Ur, Erech y Lagash.*

## **1.2 Antecedentes históricos y orígenes de los municipios**

No existe uniformidad entre los autores sobre cuando surgió la institución municipal. Algunos autores lo sitúan en el antiguo Egipto y que posteriormente este proceso también se dio en Grecia y Roma; Munro y Carmona Romay sostienen que *“...ello ocurrió con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a la poli griega como Estado-ciudad, mientras que los demos eran los municipios.”<sup>5</sup>*

Es de recordar que Roma, tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, después dominó a Grecia, España y las Galias y más tarde a todo el mundo conocido. *“Con las ciudades conquistadas Roma tenía dos tipos de relaciones: la sumisión (deditii) o la alianza (socii). De un lado estaban los súbditos... y de otro lado estaban los aliados...”<sup>6</sup>* en el primer caso eran pueblos sometidos en su totalidad a las ordenes del imperio, el otro muy por el contrario, los dejaban mantener algunas de sus costumbres, instituciones y más bien se limitaban entre otras cosas a cobrarles impuestos y de establecer para ello algunas instituciones romanas, entre ellas la institución municipal.

---

<sup>4</sup> ibíd. 31.

<sup>5</sup> ibíd.

<sup>6</sup> ibíd. 91, 92.

De una forma breve, eso es lo que se conoce de los municipios en la antigüedad, aunque cabe destacar que hay estudios que desarrollan más el tema con profundidad sobre la edad antigua, para este trabajo de investigación, se tomara lo anterior como lo esencial de la edad antigua, posteriormente en la edad media, con el avance de las invasiones o colonizaciones es donde se desarrolló un poco más la institución municipal en las ciudades conquistadas o colonizadas.

### **1.2.1 Los Municipios en la Edad Media**

Para algunos historiadores la edad media se dividió en cuatro periodos, el primer periodo comprendía de 476-814, el segundo periodo que comprendió de 814-1,096, un tercer periodo que abarcó de 1,096-1,300 y un cuarto periodo que comprendió de 1,300-1,453. Dicho los parámetros en que se dividen los periodos de la edad media, se realizará un breve bosquejo de lo que se conoció como municipios en esos cuatro periodos de la edad media.

Se debe de recordar que en esa época se destaca las invasiones de los barbaros de norte y la caída del imperio romano de occidente, que comprende desde el año 476 hasta la toma de los turcos otomanos y caída del imperio de oriente en 1453, *“Se llama Edad, porque en ese tiempo la humanidad desenvuelve una de las fases de su vida histórica, la que corresponde a la adolescencia en los individuos; y Media por que se encuentra comprendida entre la antigüedad, que es la infancia y la moderna que representa la edad viril.”*<sup>7</sup> Por lo que se desarrollara de forma resumida un breve aporte de la edad media a lo que ahora se conoce como municipio según lo desarrollado en estas cuatro etapas.

---

<sup>7</sup> D. Juan de la G. Artero, *Historia de la edad media*, (Biblioteca Nacional de España, segundo curso de historia universal, Biblioteca de España), 5.

### 1.2.1.1 Los municipios en el primer periodo de la edad media (476-814)

Para poner en contexto un poco la forma en cómo se dividían los pueblos en esa época Germania, “...ósea, los extensos territorios comprendidos hoy por el Imperio Alemán, la Dinamarca, parte de la Holanda y parte de Austria. Además de los ríos indicados, recorrían aquel país el Albis (Elba), el Viadrus (Oder) y Visurgis (Weser)...”<sup>8</sup>

En el ámbito de la etnografía o de la raza a que pertenecían estos pueblos; “...un número muy considerable de pueblos, todos ellos de la raza blanca o Indo-europea, comprendidos por los romanos en la denominación general de Germanos, Estos pueblos eran, los Godos, divididos en Visigodos y Ostrogodos, los Vándalos, Longobardos o Lombardos, los Hérulos, los Borgoñones, los Gatos o Sicambros, de los cuales formaban parte los Francos, subdivididos en Francos Salios (del Saal), los Ripuarios y los Marítimos; los Alemanes, los Sajones, Frisones, los Suevos, los Anglos y los Jutos”.<sup>9</sup>

En la forma de gobierno y estado social de estos pueblos se encontraban bien distanciados de los pueblos antiguos, esto debido a la división y fraccionamiento que habían tenido, “... cada pueblo y cada tribu Vivian en completa independencia, sin otro lazo de unidad que la semejanza de religión y de costumbres...”<sup>10</sup>. Se habían desarrollado principios de gobierno muy diferentes a los que dominaron en la edad media, esto pese a que la forma de gobierno de los pueblos germanos seguía siendo la monarquía.

En esta época y contrario a lo que ocurría con las invasiones de la edad antigua, las conquistas de los barbaros en la edad media no debilitaba los pueblos conquistados, al contrario, respetaban su existencia, sus

---

<sup>8</sup> Ibíd. 14.

<sup>9</sup> Ibíd.

<sup>10</sup> ibíd. 15.

instituciones, de esto se puede hablar por ejemplo en Italia, Galia, Bretaña y España.

En las conquistas y que fue esencial para la expansión de la institución municipal, *“El primer califas inicio sus conquistas por el país más cercano que era Siria, durante el califato de Ornar, ...De manera que en el espacio de un siglo el imperio musulmán se extendió desde el Ganges y las fronteras de la China hasta el Atlántico y los Pirineos, comprendiendo el Turquestán, parte de la India, la Persia, los Países al S. del Cáucaso, la Arabia y toda la costa Africanas desde el mar Rojo al Atlántico, y la península ibérica..”*<sup>11</sup>

En los últimos años del primer periodo de la edad media fue el imperio de Carlomagno quien culmino con una serie de sucesos y hechos que muchos historiadores se han atrevido a colocarlo como el punto de división entre la edad media y la antigua. Hasta aquí se sientas las bases para establecer que las invasiones de la edad media, fueron determinantes para el surgimiento de los municipios como instituciones administrativas de la época.

#### **1.2.1.2 Los Municipios en el segundo periodo de la edad media (814-1096)**

Carlomagno muere en 814, pero ocho años antes de su muerte había hecho ya una partición de su imperio entre sus tres hijos, *“...concediendo a Carlos la Alemania, á Pipino la Italia y a Luis la Aquitania. Algún tiempo después, por la muerte de los dos primeros, fue reconocido Luis como único emperador y su sobrino Bernardo, hijo de Pipino, como rey de Italia y de Baviera. De esta manera sucedió a Carlomagno su hijo único, Luis, conocido en la historia con el calificativo de Pió o Piadoso y el Devoto.”*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid. 120.

<sup>12</sup> Ibid. 149.

Ese segundo periodo estuvo lleno de enormes conflictos entre los familiares sucesores de Carlomagno, iniciando con la de Ludovico Pio, dividiéndolo este entre sus tres hijos en el año 814, luego de eso sucedieron una serie de guerras civiles. Las regiones del Norte comenzaron a tomar parte de la historia y la geografía, los normandos comenzaron sus expediciones.

Por la parte occidental *“...los noruegos descubrieron la Islandia, donde fundaron un Estado que prolongó su existencia por algunos siglos. De allí pasaron a Groenlandia; y desde aquel punto, arrojados por las tempestades, descubrieron algunos siglos antes que Colón el continente americano, recorriendo sus costas hacia el Sur hasta los Estados Unidos actuales.”*<sup>13</sup>

Inglaterra, estuvo invadida por los normandos que provenían de Noruega y los daneses o dinamarqueses, expediciones que fueron desarrollando por todo este país pero que más adelante fueron derrotados por Alfredo el grande, pero este en el afán de imponer leyes y civilizaciones romanas termino solo y nuevamente los dinamarqueses avanzaron ahora por todo el país, pero nuevamente la tiranía de estos hizo nuevamente que Alfredo el grande les diera otra batalla y esta vez si los derrotó por completo.

*“Para el régimen y gobierno de los pueblos, Alfredo dividió el país en condados, o provincias, (shires), en centurias o cantones, comunidades o municipios, y familias. Las comunidades se formaban de diez familias; Las asambleas de los cantones se componían de diez comunidades o cien familias, entre las cuales se elegían doce, que, constituidos en tribunal, juraban administrar justicia.”*<sup>14</sup>

Ya se ha establecido anteriormente el avance que los árabes tuvieron por todas las regiones de África y otras regiones más, pues bien, España no

---

<sup>13</sup> Ibid. 163.

<sup>14</sup> Ibid. 173.

escapo del avance de los árabes en la conquista de territorios. “...dejaron a los antiguos habitantes, a quienes dieron el nombre de Mozárabes, el dominio de sus tierras, aunque sujetas a doble tributo; les permitieron regirse por sus propias leyes, y les toleraron la práctica privada de la religión. Sin embargo, estas condiciones se modificaron en algunas regiones, según la mayor o menor resistencia que en ellas encontraban los conquistadores.<sup>15</sup>

Asturias, Aragón y Navarra fueron puntos que sirvieron de centro y de asilo a los que huían de la conquista, se convirtió en el mismo escenario para que los Españoles emprendieran su reconquista, al menos lo que significó la primera época de la reconquista, “ Dueños ya los reyes de Asturias de todos los territorios que se extienden al Norte del Duero, Ordoño II, hermano y sucesor de García, trasladó su corte a León, fue vencido en la batalla de Valdejunquera, hizo matar a los condes de Castilla, y alcanzó completa victoria sobre Abderramán III en S. Esteban de Gormaz.<sup>16</sup>

En tiempo de Bermudo II, “Almanzor llevó sus correrías hasta Cataluña y Galicia, apoderándose de Barcelona, Pamplona y Santiago. El rey de León, unido con el de Navarra y el Conde de Castilla, alcanzaron completa victoria en Calatañazor sobre Almanzor que murió a los pocos días en Medinaceli, perdiendo los árabes por este hecho la esperanza de conquistar a España.<sup>17</sup>

Los demás estados cristianos por su parte contribuían algunas veces unidos y otros separados para el mismo fin, que era la de combatir a los árabes.

En España entonces, en este periodo las municipalidades se organizaban o se integraban “En España las ciudades estaban regidas por un concejo de “Séniores” que se reunían con el Rey, que en el siglo VII fue la “Asamblea, Curia o Cenatus” integrado por los placitum que tenía a su cargo esa

---

<sup>15</sup> Ibid.193.

<sup>16</sup> Ibid. 195.

<sup>17</sup> Ibid. 196.

*función*.<sup>18</sup> La invasión de los barbaros produjo un decaimiento no solo de la vida urbana sino también de las instituciones municipales.

### **1.2.1.3 Los Municipios en el tercer periodo de la edad media (1096-1300)**

Este periodo se caracterizó por lo que se conoció como *la cruzada*,<sup>19</sup> de las cuales la primera tuvo dos expediciones la del pueblo y la de los caballeros. Los primeros impacientes iniciaron por el valle del Danubio dirigidos por Pedro el Ermitaño y Gualtero sin Hacienda; pasando por el país de los húngaros y de los búlgaros alrededor de unas cien mil personas, pero estas fueron muertas casi en su totalidad, pedro el ermitaño, quien en un segundo viaje llegó a Constantinopla con alrededor de un millón de hombres.

Se mencionan que se desarrollaron alrededor de ocho cruzadas la segunda se desarrolló cincuenta años, después de la primera. En la segunda y tercera cruzada no lograron sus objetivos, en la cuarta cruzada llegaron a Constantinopla y se apoderaron de ella en la sexta se les entrego a los cristianos Jerusalén; terminadas las cruzadas se concluyó que no se logró los propósitos de las mismas, primero no se conquistó palestina, no se logró contener a los mahometanos; aunque se debe añadir que se mejoró la calidad de vida de los ciudadanos, se mejoró la arquitectura, la agricultura, son solo unas de las que se desarrollaron en la época de las cruzadas.

Para el siglo XIII las instituciones municipales de los romanos subsistieron en todos aquellos países que formaban el imperio, esto pese a que con la

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* 31.

<sup>19</sup> Las expediciones de los pueblos de Europa al Asia para rescatar del poder de los infieles los lugares de la Palestina santificados por la vida y muerte de Jesucristo; tomaron ese nombre de la cruz roja en el pecho que como distintivo usaban los expedicionarios. íntimamente relacionadas con el feudalismo, por haber sido la nobleza feudal el principal elemento de aquellas expediciones, aunque los cruzados procedían de todos los pueblos de Europa, tuvieron en ellas mayor participación los franceses, por encontrarse allí más desarrollada aquella institución.

invasión de los barbaros se modificaron significativamente. Un hecho que además se puede destacar en esta época fue *la emancipación de los comunes*<sup>20</sup> que ayudo mucho a la conservación y desarrollo de la institución conocida como municipio.

#### **1.2.1.4 Los Municipios en el cuarto periodo de la edad media (1,300-1,453)**

En este periodo se destaca un hecho no muy usual al de los demás periodos de la edad media, la conformación de *las ligas o hermandades anseatica*<sup>21</sup> estas consistían en la asociación de varias ciudades para la defensa común. Estas ciudades una vez logrado su objetivo, monopolizaron el comercio del norte y se extendieron al centro de Europa como Nowgorod en Rusia hasta Londres en Inglaterra, desempeñando así el mismo papel que desempeñaban las ciudades italianas. De ahí que posterior a esto se conformaron otras ligas como la helvética en Austria, la realizada en Suiza.

Esta etapa de la edad media como las demás no se distancian de las guerras que caracterizan a la edad media y el ánimo de los emperadores por conquistar nuevas tierras o nuevos pueblos versus la resistencia de los pueblos invadidos, en este periodo fueron las guerras del pontificado y del imperio las que produjeron en esta época inmensos males a una u otra nación, las pretensiones de los emperadores por dominar Italia dieron pie a una y otra guerra, Italia que defendía su independencia y se resistía a ser dominada por extranjeros.

---

<sup>20</sup> Esfuerzos llevados a cabo por las ciudades y demás poblaciones (Comunes) para conseguir su emancipación del poder feudal, esto es, la libertad en las personas, la fijeza y regularidad en los tributos, y la seguridad y garantía en la industria y el comercio.

<sup>21</sup> *Liga anseática*: se componía en un principio de las ciudades de Lubek y Haraburgo, a las que se agregaron después otras 75 del mar Báltico y del mar del Norte; la liga renana comprendía á Maguncia, Espira, Worms, Estrasburgo, Basilea y otras ciudades de las orillas del Rin, de donde tomó el nombre.

En el ámbito exterior, dos eran las características de vínculo político que Roma entablaba con los territorios anexados, el primero se notaba una sumisión política y una ocupación total del territorio que se conquistaba y una segunda, la alianza que roma hacía con los territorios conquistados donde el pueblo anexado conservaba sus instituciones políticas a cambio de tributos y de rendición de cuenta de los magistrados al gobernador de la provincia. Esta última característica es que para muchos se dio el origen de los “municipios” y que fueron definidos desde ese momento como estructuras de gobierno y que estaba bajo el dominio del poder central.

### **1.2.2 Orígenes de los municipios en América**

En el Nuevo Mundo, como era lógico, los órganos de gobierno eran más complejos. *“El virreinato era la circunscripción superior entre las divisiones administrativas. Sin embargo, ante la imposibilidad de gobernar tan vastos territorios con los medios de comunicación de la época, pronto se crearon unidades administrativas más reducidas. Así nacieron las Capitanías Generales y las Presidencias. Virreyes y capitanes generales eran representantes directos de la Corona, con poderes civiles y militares, judiciales, económicos y de control de los asuntos eclesiásticos.”*<sup>22</sup>

El surgimiento de *“los cabildos, se consideró en ese momento como una institución y única que representaba los primeros signos de democracia ya que los cabildos eran las únicas instituciones en la que los criollos podían tener acceso.”*<sup>23</sup> Cabe establecer que en cuanto a los cabildos algunos creen que fue una de las primeras instituciones con orígenes democráticos, otros muy por el contrario creen que fueron instituciones oligárquicas

---

<sup>22</sup> Federico G Gil, *Instituciones y Desarrollo político de América Latina*, (Instituto para la Integración de América Latina, Impreso en Argentina el 23 de diciembre de 1966), 13.

<sup>23</sup> *Ibíd.* 14

Según Bielsa, el municipio español fue derivado del municipio romano y ello antecedente de lo que posteriormente fue el municipio en Hispanoamérica ya que en el municipio de Leones o Castellanos se conoció por primera vez los denominados “concejo”, lo más trascendental de esto fue el concejo abierto o asamblea general de vecinos. *“La estructura reposaba sobre una legislación foral desarrollada por leyes, costumbres heredadas por la aristocracia, cartas de contrato de terrenos, escrituras de donación, declaraciones hechas por magistrados y cartas de los reyes que estipulaban los fueros Municipales.”*<sup>24</sup>

Poco a poco, el grado de autonomía Municipal creció hasta consolidar ciudades con una burocracia y una organización política y militar poderosa, *“...En la plaza de armas ante el rollo de justicia y con la participación de la gente presidida por los alcaldes, regidores y capitanes de milicia se daba procedimiento a la fundación de la ciudad al delegarle un derecho. Acto seguido, se inauguraba el funcionamiento del Cabildo como una expresión del gobierno local y del poder civil, los Cabildo comprendía jurisdicción dividida en zonas urbanas y rurales.”*<sup>25</sup>

Las leyes indianas diferenciaban estratos sociales diversos, como una forma de acreditar quienes podían optar a un cargo, por ejemplo: únicamente los vecinos podían ser elegidos alcaldes o regidores (en esta categoría estaban los jefes de familia españolas con propiedades), establecían una diferencia entre blancos criollos y blancos peninsulares estos últimos eran los que podían optar a cargos de conducción de la primera línea del gobierno.

---

<sup>24</sup> Recalde Aritz, *Autonomía o autarquía en las municipalidades Bonaerenses*, (diciembre de 2008), 32.

<sup>25</sup> Recalde Aritz, *Autonomía o autarquía en las municipalidades Bonaerenses*, (diciembre de 2008), 36.

Partiendo de lo anterior y siguiendo la línea de *Artiz Recalde*<sup>26</sup> afirma que el gobierno municipal en sus orígenes, no se puede hablar de “autonomía” municipal, pero si se puede establecer que la aparición de estos actores con capacidad de acumulación de poder, con el paso del tiempo se fue consolidando la ruptura con el poder central metropolitano.

El desarrollo de la estructura económica y política de los estados europeos en los siglos XVI al XVIII, se fueron acomodando a lo que fue la revolución industrial y el creciente intercambio comercial que tenían naciones como Inglaterra y Francia a la cabeza, esto propició que España debilitara su poder a esto se le agrega que en dicho periodo España por razones políticas, económicas y culturales no desarrollo su industria a niveles de las demás naciones mencionadas, la crisis se profundiza aún más con la guerra que Inglaterra le hizo en 1796-1802 y la posterior ocupación de los franceses en manos de Napoleón.

Portugal fue el primero que desarrollo una acción de penetración sobre las colonias españolas incluidas las invasiones militares a Buenos aires en 1806, aunque ya en esa época tanto Portugal como Inglaterra y Francia tenían ya intereses políticos comerciales sobre américa. En la parte sur de américa *las reformas Borbonicas*<sup>27</sup> fueron impulsadas por España con intención de construir la nueva estructura económica y política pero para cumplir dicho objetivo España requiere de capital para movilizar el trabajo y construir las nuevas instituciones para ello intento adquirir recursos mediante el cobro de tributos y la explotación de bienes de las colonias americanas incluido Centroamérica.

---

<sup>26</sup> En el trabajo de, versión modificada de la Tesis de la “Maestría en Gobierno y Desarrollo” de la Escuela de Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín. Fue financiada por la Fundación Democracia, Estado y Sociedad (FUNDAR). La directora de Tesis es la Dra. María Matilde Ollier.

<sup>27</sup> Eran un conjunto de propuestas de reforma del sistema político español tendientes a dotarlo de una estructura económica y política, que le permitiera acortar el atraso respecto al nuevo orden económico mundial para buscar situarse nuevamente en el centro de las relaciones internacionales

En 1767 se expulsan a los Jesuitas de América y se reafirman los derechos del patronato Real por la Ordenanza de los Intendentes y la limitación del fuero eclesiástico, intentando reforzar el Estado Borbón en desmerito de los funcionarios de la Iglesia y de los intereses criollos. La histórica división de América en Virreinos, Capitanías generales y Gobernaciones, implantada a mediados del siglo XVI que se mantuvo casi sin alteraciones hasta el siglo XVIII, fue modificada por los Borbones que resolvieron implantar un nuevo esquema administrativo.

Las estructuras coloniales más importantes que se crean eran: *el Virreinato de Nueva Granada que comprendía Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador y parte del Perú; Posteriormente, se promovió la Capitanía General de Venezuela que se separaba del Virreinato de Nueva Granada. Asimismo, se desarrolló el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile.*<sup>28</sup>

Para frenar el avance de Portugal, Inglaterra y Francia, España implanto en América el título de intendente, así también buscó terminar con parte del poder que habían adquirido las ciudades y gobiernos americanos vinculados a los cabildos, en 1782 se promulgo La Real Ordenanza, que daba atribuciones a los intendentes en las cuatro ramas del gobierno (policía, justicia, hacienda y guerra). Pero esa estructura propuesta por España no fue posible debido a intereses internos en las colonias y el avance que la demás nación tenía ya en el territorio.

Existen tres teorías que desarrollan, de cómo fue el surgimiento de los municipios en América; *Esquivel y Obregón*,<sup>29</sup> señala que el municipio surge como una consecuencia de la legislación vigente en España, que obviamente

---

<sup>28</sup> Recalde Aritz, *Autonomía o autarquía en las municipalidades Bonaerenses*, (diciembre de 2008), 39.

<sup>29</sup> Esquivel Y Obregon, citado por: Rendon Huerta, Teresita, *Derecho municipal, El Municipio, su competencia y perspectiva*, 807.

regulaba los actos de Hernán Cortes. Bernal Díaz,<sup>30</sup> del Castillo, quien hace radicar el surgimiento del Municipio en México en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba (Velázquez) y deseaba fundar un régimen el cual toda su autoridad se manifiesta; de lo que nace el primer Municipio de la Villa Rica de la Veracruz (1519). Por último, Gelpi Ferro,<sup>31</sup> quien afirma que el municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización.

#### **1.2.2.1 Las primeras ciudades en el proceso de conquistas hasta el periodo de la independencia de Centro América**

Es necesario recordar que la conquista de la región se dio por tres vías, la primera partiendo desde México por medio del Capitán Pedro De Alvarado y un ejército español mexicano, una segunda incursión que incluso incursiono antes que la de México, esta se dio desde Panamá con Gil González de Ávila, quien llegó a Costa Rica en 1,522, y una tercera ruta de incursión se inició desde México y las Antillas hacia la costa atlántica de Honduras.

Costa Rica, fue conquistada en la década de 1,560. Debido a las dificultades que presentaba la conquista, especialmente la región atlántica y la falta de interés de las autoridades españolas. Se nombró a Juan de Cavallon como gobernador de Nicaragua y alcalde mayor de Nicoya, con la concesión de derechos para conquistar el territorio vecino de Costa Rica. “*Los españoles fundaron el primer asentamiento con el nombre de Castillo de Garcimuñoz*”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> ibíd. 807.

<sup>31</sup> Ibíd. 807.

<sup>32</sup> Wendy Kramer, W. George Lovell y Cristopher H. Lutz, *Historia General de Centro América*, (Capítulo I La Conquista Española de Centroamérica, San José Costa Rica, Segunda edición, Tomo II, publicado por FLACSO), 26.

Costa Rica fue la última provincia conquistada de Centroamérica y en alguna medida la menos satisfactoria y más frustrante para los españoles y criollos. También la más trágica para la población indígena que luchó por intervalos durante más de medio siglo antes de ser dominada y casi destruida. *“En la época precolombina Centroamérica se encontraba habitado por unos sesenta grupos indígenas, que, si bien no estaban separados por diferencias abismales de desarrollo, si estaban por propias identidades sociopolíticas en forma de reinados, cacicazgo y organizaciones tribales. A principios del siglo XVI con la conquista española se inició, de manera abrupta un vasto proceso de homogenización, pero no se llegó a superar totalmente.”*<sup>33</sup>

El proceso de homogeneización del istmo lo que buscaba era la centralización del sistema político, económico, y étnico religioso; efectivamente este empezó a funcionar a partir de la conquista de España y como factor de la enajenación colonial, todo esto tuvo a su base la hacienda y un sistema administrativo civil y eclesiástico que debía normar la vida de la nueva colonia y que en el futuro se conoció como El Reino de Guatemala.

En 1519, surgieron los primeros municipios y no precisamente como organización política, sino más bien como institución jurídico política de dominación, durante este proceso las organizaciones municipales se proliferaron rápidamente pues esto aseguraba una institucionalidad del periodo español sobre los pueblos indígenas, en México y Centro América los españoles introdujeron la forma de gobierno *“ayuntamientos”*<sup>34</sup> Estas instituciones ya funcionaban en España.

---

<sup>33</sup> Julio cesar Pinto Soria, Historia General de Centro américa, (San José Costa Rica, segunda edición, Tomo II, Publicado por FLACSO), 9.

<sup>34</sup> Los Ayuntamientos tenían independencia y estaban conformados así: 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.

En las ciudades que iban conquistando, aunque posteriormente las organizaciones de los indígenas que antecedieron a la colonización fueron retomadas por los españoles mismos, se instalaron en todas las cabeceras cabildos o ayuntamientos. Los cabildos españoles en los primeros años de la conquista gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli.

En el caso de centro américa, su independencia no pasó por ningún proceso anticolonialista o de algún movimiento político armado, sino más bien, *“fue producto de la inoperancia de la organización político administrativa implantada por la metrópoli y la descomposición en Europa del imperio español, pero sobre todo fue una imitación de la decisión separatista mexicana y en ningún momento había un consenso de independencia en la capitanía General de Guatemala.”*<sup>35</sup> Pero es de subrayar que según algunos autores, el no consenso se debía a que Guatemala no tenía jurisdicción sobre los demás pueblos.

La institución que era la única que los criollos tenían acceso; *los cabildos*, eran las primeras municipalidades coloniales que gozaban aparentemente de cierta autonomía, pero en todo caso se sujetaba al área geográfica donde se ubicaban esos cabildos, entre más cercanos estuvieran esos cabildos de las capitanías, su autonomía se reducía. El poder de los cabildos en algunos casos excepcionales fue tan efectivo, que en casos como Paraguay, alto Perú y nueva granada, fueron estos los que dirigieron la resistencia armada en contra de los funcionarios reales.

La capitanía General de Guatemala estaba conformada por síes provincias: Chiapas que luego de la independencia pasa a formar parte de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, Una ordenanza

---

<sup>35</sup> Willy Soto Acosta y Max Suarez Ulloa, *Centro América, casa común e integración regional*, (Universidad Nacional de Costa Rica, Primera Edición, San José Costa Rica), 17.

de 1786 hace una reforma administrativa territorial creando además del centro político-administrativo que era Guatemala, cuatro intendencias: la de Nicaragua (que abarcaba también a Costa Rica), la de Chiapas (que comprendía además la provincia de Soconusco), la de Honduras y la de San Salvador.

#### **1.2.2.2 Antecedentes históricos de los Municipios en El salvador.**

En la época de la conquista española en Centroamérica en El Salvador, Pedro de Alvarado entró por acajutla, *“luego de cinco días de permanecer ahí, avanzaron hacia el noreste hasta llegar al pueblo de Tacuzcalco avanzando hasta el pueblo de Miaguaclam (ahora Azacualpa) luego se dirigieron hacia Atehuan (Ateos) luego llegaron y estuvieron cómodamente atendidos en el pueblo de Cuscatlán. Luego de la partida de El Salvador, Alvarado regresó y fundó el primer asentamiento permanente español la ciudad de San Salvador. Después de una incursión de soldados españoles desde Honduras, en 1,529 un ejército español penetra al oriente del Rio Lempa.”*<sup>36</sup>

Hasta aquí se debe recordar que si bien fundó ese primer asentamiento, la parte del occidente fue gradualmente pacificada. Una incursión de los soldados españoles por el lado de Honduras, en 1,529 logró penetrar al oriente del río Lempa, aunque cabe recalcar que aquí no se fundó el asentamiento de San Miguel. Esto trajo como consecuencia que esta población tenía un poco más de libertades ya que el control político no estaba bien definido y fue así como la fundación de San Miguel se logró por fuerzas procedentes de Guatemala en 1,530.

Ya en el siglo XIX en sus inicios, el territorio salvadoreño estaba compuesto por dos espacios administrativos autónomos entre sí, nada más

---

<sup>36</sup> ibíd. 36.

dependientes en lo judicial y político de la ciudad de Guatemala, capital del Reino que llevaba el mismo nombre. *“Estos eran: la Intendencia de San Salvador, cuya capital era San Salvador, y la Alcaldía mayor de Sonsonate, con su centro administrativo denominado Santísima Trinidad de Sonsonate.”*<sup>37</sup>

El Salvador era una parte nada más de lo que se conocía como el Reino de Guatemala, y este formaba parte de una monarquía plural, de la misma manera que el virreinato de la Nueva España (actual México) hasta el virreinato de Rio la Plata (actual Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia), todas estas provincias se regían por las leyes indianas y pertenecían a una entidad política confederada que se componía de numerosos reinos, cuyo centro gubernativo era Madrid, sede del rey y su corte.

Se dice que, en los inicios del siglo XIX, *“...en la alcaldía mayor de Sonsonate habitaban 16,495 indígenas y 8,189 mulatos y españoles (es decir, tanto criollos como peninsulares) y 21 pueblos indígenas y mulatos. En la intendencia de San Salvador habitaban, hacia 1,807 aproximadamente 89,374 mulatos y 71,175 indígenas y 4,729 españoles, distribuidos en tres poblaciones de españoles (San Salvador, San Vicente y San Miguel) y en más de 120 pueblos indígenas y mulatos.”*<sup>38</sup>

La revolución hispánica trajo consigo muchas acciones que originaban la posible independencia de España sobre América entre 1812 y 1813 se realizaron los primeros procesos electorales, para ello indígenas, mestizos y muchos mulatos *“formaron sus gobiernos locales y eligieron a sus representantes tanto para la diputación provincial, con sede en ciudad de Guatemala, como para las cortes en Cádiz... por vez primera, los hombres*

---

<sup>37</sup> Secretaría de la Cultura de la presidencia, El Salvador: Historia mínima, autores varios, primera edición, septiembre 2011, pág. 17.

<sup>38</sup> *Ibíd.* 19.

*casados y con un oficio, pertenecientes aquellos grupos étnicos, quienes fueron considerados anteriormente por la corona como “menores de edad” en términos de participación política, hicieron uso de su derecho ciudadano para elegir a sus autoridades locales, regionales y nacionales.*<sup>39</sup>

### **1.2.2.3 Antecedentes históricos de los municipios de Cojutepeque, San Pedro Perulapan y Santa Cruz Michapa**

Estos tres municipios representan solo tres de los 16 municipios que conforman el departamento de Cuscatlán, según la historia los municipios más antiguos son el de Cojutepeque y el de Suchitoto, en esta ocasión se hablará de estos tres municipios por aspectos relevantes a la problemática principal de este tema de investigación y que más adelante se explicará.

Cojutepeque: Esta población, cabecera departamental del departamento de Cuscatlán, fue fundada por indios yaquis o pipiles en tiempos inmemorables, pues como tal ya existía en los duros momentos de la conquista española. Su nombre autóctono significa literalmente “Cerro de Las Pavas”, que aún conserva, en su versión al castellano, la eminencia volcánica a cuyas faldas se fundó esta población.

El nombre Cojutepeque viene de dos voces o raíces del idioma nahua, a saber: *coju*, pava; *tepec*, cerro, montaña, localidad. El significado del nombre que se expone en este artículo está apoyada en una cita tomada de un informe gubernamental de Suchitoto, 15 de enero de 1860, que dice: *“Relativamente “a Cojutepeque” es de nombre indígena y quiere decir, Cerro de Pavas, según la opinión de los habitantes de aquella ciudad”*.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* 23.

<sup>40</sup> <http://www.cojutepeque.gog.sv/alcaldiamunicipal/hitoria> visitado el 07 de abril del 2016.

La villa de Cojutepeque obtuvo el título de ciudad leal, por Decreto Ejecutivo expedido el 20 de noviembre de 1846 por el presidente del Estado licenciado don Eugenio Aguilar y refrendado por el Ministro de Relaciones y Gobernación licenciado don Francisco Dueñas. *“Actualmente Cojutepeque tiene una extensión de 31.4 Km cuadrado, con una población de 1,783 habitantes por Km2, tiene un área urbana de más de 2.2 Km2 y un área rural de 29.2 Km2. Oficialmente se reconoce la existencia de 7 cantones: Ojos de Agua, Jiñuco, Madrecacao, La Palma, Los Naranjos, El Carrizal y Cujuapa; las áreas urbanas tienen 7 barrios: San Juan, San José, Santa Lucía, Concepción, San Nicolás, El Calvario y Barrio El Centro. Y cuenta con 121 comunidades.*<sup>41</sup>

En el caso de San Pedro Perulapan sus antecedentes datan desde la época de la conquista cuando en 1550 San Pedro Perulapan tenía unos 1,100 habitantes y caía, en lo administrativo, bajo la jurisdicción de la ciudad de San Salvador. *“En 1602 se construyó la primitiva iglesia del pueblo, que se puso bajo la advocación de San Pedro; y en 1706 se extendió a este pueblo el título de sus ejidos. Ya para 1,740 Don Manuel de Gálvez Corral, alcalde mayor de San Salvador, que visitó este pueblo, informó al gobierno español que el "Pueblo de San Pedro Perulapan con cuatrocientos y veinte indios (tributarios), es el mayor pueblo que hay en esta Provincia". Tenía, pues, una población de unos 2,100 habitantes.*<sup>42</sup>

En la vertiente septentrional de la laguna de Ilopango señoreó, por varias centurias y desde tiempos inmemoriales, la tribu yaqui o pipil de los "pululapanes". *Pululapan*, y corrupto el vocablo por fonética castellana, Perulapan, es un toponímico que significa "río de los pululos", pues proviene

---

<sup>41</sup> Cojutepeque, **Alcaldía Municipal**, Óp. Cit. Sitio web.

<sup>42</sup> <http://www.alcaldiasanpedroperulapan.gob.sv/index.php?pag=historia&id=1> visitado el 07 de abril de 2016.

de las siguientes raíces del idioma náhuatl, *pululo*, una especie de bagre o juilín (pez), y ápan, río, corriente de agua. De los tres pueblos nombrados Pululapan -San Martín, San Bartolomé (también llamado Perulapía) y San Pedro-, este último era el más importante de todos, no sólo por su situación estratégica, inexpugnable en la antigüedad, sino también por su densidad demográfica.

En lo eclesiástico, esta población era aneja al curato de Cojutepeque y, en tal condición de dependencia, la encontró monseñor Pedro Cortés y Larraz en 1770. Para ese momento *“San Pedro Perulapan tenía una población étnicamente repartida en 4,717 indígenas distribuidos en 1,555 familias y 39 ladinos distribuidos en 12 familias. Su población total, pues, era de 4,756 almas... En el orden administrativo, desde 1786 San Pedro Perulapan quedó incorporado en el partido de Cojutepeque, en la intendencia de San Salvador. En 1807 el corregidor intendente don Antonio Gutiérrez y Ulloa apunta, que San Pedro Perulapan es "Pueblo de indios eje bastante vecindario" y que su principal patrimonio es la fábrica de petates.*<sup>43</sup>

En el año de 1859, San Pedro Perulapan era una de las poblaciones más florecientes del país. Aun cuando ocupaba como hoy, una superficie sumamente barrancosa, con una sola calle orientada de Norte a Sur, contaba en el centro con 19 casas de regular construcción y cubiertas de paja, y en los barrios aledaños con 16 casas de paja y corredores de teja, y más 115 enteramente pajizas. Además, tenía una Iglesia, de 16 varas de largo por 12 de ancho; el Cabildo y las Cárceles Públicas y una Escuela, a la que concurrían de 70 a 80 alumnos y en la que se enseñaba lectura, escritura, aritmética y moral. Su población total era de 4,167 almas.

---

<sup>43</sup> Alcaldía Municipal de San Pedro Perulapan, Óp. Cit. Sitio web.

Por último, en el caso del municipio de Santa cruz Michapa, que el topónimo náhuatl de *Michapa* significa “Rio de peces” se dice que, a mediados del siglo XVIII, por decreto Ejecutivo de 12 de agosto de 1,872 fue erigido el pueblo de Santa Cruz, que comprendía a los valles de Michapa, Las Animas y Los Rosales. Ya para 1,890 este municipio contaba con un número de habitantes que rondaban los 1,600; el área geográfica de Santa Cruz Michapa es de 28.63 Km cuadrados.

Los límites territoriales del municipio de Santa Cruz Michapa son al norte con el municipio de Tenancingo, al Sur con el Lago de Ilopango, al este con el municipio de Monte San Juan y al oeste con el municipio de San Pedro Perulapan. Por último, en la actualidad según el último censo del 2007 tiene una población de 11,790 habitantes y celebra sus fiestas patronales en la primera semana de mayo de cada año.

## **CAPITULO II**

## **FORMAS DE GOBIERNO, DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN EL SALVADOR**

Es importante una vez desarrollado los orígenes de la institución municipal, que se conozca de algunos conceptos que rodean la institución municipal, es de recordar, que las municipalidades son entes de gobierno que representan un segmento de la población de un país, que además son electos a través del voto de los ciudadanos (al menos eso podemos precisar en El Salvador), pero que para que los ciudadanos elijan a las personas que administran una municipalidad, se necesita de mecanismos que garanticen que la decisión de cada ciudadano al momento de emitir el sufragio, se materialice en los representantes dentro de una municipalidad.

### **2.1 Formas de gobierno**

A manera introductoria, es de recordar, que como gobierno se conoce a la o las personas que administran un país, un Estado o una región determinada, pues bien, las formas de gobierno que se han desarrollado a través de la historia del ser humano, han sido diversas, y que es preciso conocer al menos aquellas formas de gobierno que tienen conexión con las instituciones municipales.

De las formas de gobierno, *“una de las primeras y más antiguas es la teocrática y autocrática de los reyes y los emperadores, estas formas de*

*gobierno existieron en Egipto, China, India, países del cercano oriente y en las culturas occidentales hasta la revolución francesa.”<sup>44</sup>*

Existen diversas teorías, en cuanto a las formas de gobiernos en la historia del pensamiento político de muchos personajes de la antigüedad, de la edad media y del mundo moderno. Según Platón, *se refería a la existencia de gobiernos timocráticos, oligárquicos, democráticos y tiránicos. Para Aristóteles el término que Aristóteles usa para indicar lo que hasta entonces se llamaba “forma de gobierno” es politéia, que habitualmente es traducido como “constitución”.*<sup>45</sup>

Entre estos dos personajes que fueron pensadores de épocas diferentes, se puede apreciar que en el primer personaje citado, hace referencia a las formas de gobierno desde el punto de vista de las acciones que cada soberano realizaba para con sus administrados o pobladores, muy por el contrario Aristóteles, que hasta este punto donde se ha abordado, cuando se habla de formas de gobierno lo establece desde el punto de vista de las estructuras en que descansa el poder y las personas que ejercen la autoridad soberana.

La antigüedad clásica legó junto a los escritos de Platón y Aristóteles, un tercer escrito fundamental, en cuanto a las formas de gobierno y es la de Polibio, quien resaltaba la constitución romana y antes de realizar un abordaje sobre la constitución romana, expone tres tesis que brevemente se mencionaran a continuación:

*Existen fundamentalmente seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas; Las seis formas de gobierno se suceden una a otra según cierto*

---

<sup>44</sup> Francisco Miró Quesada Rada, Manual de Ciencias Política: formas de Gobierno y Burocracia, (2° ed. Perú, Lima 2001), 109

<sup>45</sup> Bobbio Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, (Traducido por José F. Santillán, 2° ed. México, 2001), 33.

*ritmo, y por tanto constituyen un proceso cíclico que se repite en el tiempo; Además de las seis formas tradicionales, existe una séptima, de la cual la constitución romana es un ejemplo, que en cuanto síntesis de las tres formas buenas es la mejor constitución.*<sup>46</sup>

En el caso de *Nicolás Maquiavelo*, está por demás mencionar que muchas de sus obras están ligadas con las formas de gobierno de la época, así por ejemplo en *El Príncipe* como en *los Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Maquiavelo presenta una bipartición sustituyendo la clásica tripartición del aristotélico-boliviana; El Principiado que según el correspondía al reino y la republica que abarca tanto la aristocracia como la democracia.

Hobbes considerado como el más grande filósofo de la época moderna, escribe muchas obras políticas que ayudan a comprender al Estado moderno; de las cuales las principales son: *Los elementos de la Ley natural y política, de cive, Leviatan*. Se relacionan directamente con Bodino, pero las sostiene con un rigor totalmente diferente; pero cabe establecer que al igual que Bovino, Hobbes no aceptaba dos tesis sobre las teorías de las formas de gobierno: la de la distinción entre formas buenas y malas y la del gobierno mixto. Destacan y coinciden en sus teorías en que el poder soberano es absoluto, sino lo es no es soberano.

Unos años más tarde tenemos teorías como las de Montesquieu, (1,689 - 1,755), quien su interés consiste en explicar la variedad de las sociedades humanas y de sus gobiernos tanto en tiempo como en espacio. Esto se evidencia desde el primer capítulo de su obra "*De las Leyes en general*" donde queda al descubierto su interés por descubrir las leyes que gobiernan el movimiento y las formas de las sociedades humanas, para que luego le permita a este establecer una teoría de la sociedad.

---

<sup>46</sup> ibíd. 45.

Sobre las tipologías de las formas de gobierno Montesquieu, hace referencia en su segundo libro que *“hay tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico... en el republicano todo o una parte del pueblo tiene el poder supremo; en el monárquico es aquel en el que uno solo gobierna con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último en el gobierno despótico el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todos a su voluntad y capricho.”*<sup>47</sup>

Para Hegel, *“el Estado es lo “racional en sí y para sí” y el “Dios terrenal” es el sujeto de la historia universal;... para Marx, al contrario, el estado no es otra cosa más que el reflejo de estas contradicciones, no es su superación sino su perpetuación...”*<sup>48</sup> existe entonces, una divergencia entre estos dos pensadores, según lo que se ha desarrollado en la cita, según el autor de la cita a la que se ha hecho referencia.

Escribió Lenin *“...Las formas de los Estados burgueses son extraordinariamente diversas, pero su esencia es la misma; todos esos estados son bajo una forma, o bajo otra, pero en última instancia, necesariamente, una dictadura de la burguesía. La transición del capitalismo al comunismo no puede, naturalmente, por lo menos de proporcionar una enorme abundancia y diversidad de formas políticas, pero la esencia de todas ellas será, necesariamente una: la dictadura del proletariado.”*<sup>49</sup>

Se concluye con ello, algunas formas de gobierno que durante la existencia de la humanidad se han desarrollado, diversos han sido entonces, los personajes que han dedicado tiempo para desarrollar algunas definiciones de lo que ahora se conoce como formas de gobierno.

---

<sup>47</sup> Ibíd. 126.

<sup>48</sup> Ibíd. 169.

<sup>49</sup> Vladimir Ilich Lenin, El Estado y la Revolución, (Vol. I, obras escondidas progreso, Moscú, 1980), 40

## 2.2 Democracia directa y democracia representativa

Para hablar de democracia representativa es necesario primero hacer un abordaje de lo que hasta este día se conoce como democracia. El vocablo democracia tiene sus orígenes en la antigua Grecia. *“El Demos y el Kratos, el pueblo y el gobierno, el gobierno del pueblo, Plantón dentro de la descripción del hombre, desarrollaba la existencia del hombre timocrático, el hombre oligárquico, el hombre tiránico y el hombre democrático; este último lo enfocaba desde la visión que el hombre democrático vivía en un estado libre donde cada persona hace lo que desee hacer.”*<sup>50</sup>

### 2.2.1 Democracia Directa

Desarrollado los orígenes de la democracia, es preciso establecer lo concerniente a democracia directa y democracia representativa; conviene entonces en este apartado desarrollar el punto de la democracia directa, ya que resulta ser como lo contrario a lo que se pudiera definir como democracia representativa. *“...aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo.”*<sup>51</sup> Se ha sostenido por muchos estudiosos del concepto de democracia directa, que no existe un consenso sobre lo que se debe considerar como democracia directa, ni tampoco que mecanismos son los que esto encierra.

En el caso de las teorías de la democracia representativa, no han avanzado en implementar un sistema donde las legislaciones creadas por los

---

<sup>50</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, (Traducido por José F. Santillán, 2º ed. México, 2001), 25.

<sup>51</sup> Félix Ulloa hijo, *Democracia y financiamiento de los partidos políticos*, (Universidad Francisco Gavidia, primera edición, 2015), 30.

representantes del pueblo en el órgano legislativo, puedan ser ratificadas cada una de estas legislaciones por el voto popular del pueblo, o bien, que el pueblo pueda proponer legislaciones por sí misma. Por otra parte, la teoría de la democracia directa, no permite el uso estratégico del referéndum en un amplio rango de objetivos dentro de un Estado y los existentes o celebrados, no tienen nada que ver con darle más poder a los ciudadanos.

*“El concepto de democracia directa admite diversas definiciones y graduaciones. Están aquellas concepciones “minimalistas” que consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, ... También coexisten otras que definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento); y las “maximalistas” entienden que la democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política.”<sup>52</sup>*

Si bien no existe una definición exacta en que se haya alcanzado un consenso por los estudiosos del tema de la democracia directa, tampoco se debe confundir lo que se debe entender por democracia directa y democracia participativa, la primera abarca un conjunto de mecanismos que fundamentalmente implica consultar a los individuos a través del voto, bien rechazando o aprobando una propuesta; mientras que la segunda conlleva deliberación y negociación.

---

<sup>52</sup> Alicia Lissidini, Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación, (Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1° ed. 2010), 14.

Es La iniciativa ciudadana que fue introducida en los Estados Unidos desde 1715 y que varios Estados lo consideran como tal manifestación de democracia, Revocatoria del mandato que en este caso algunos países incluyen solo al mandato presidencial, pero que otros países también lo incluyen hacia algunos legisladores; además, en el tema de gobiernos locales, históricamente se ha venido desarrollando el tema de los cabildos, estos como una manifestación no solo de la participación ciudadana sino también como un efecto de lo que puede ser la democracia directa.

En los pueblos de América Latina, la construcción de la democracia ha sido un proceso bastante complejo, ya que en su trayectoria ha estado matizada por dictaduras, gobiernos autoritarios, guerras civiles, intervenciones extranjeras, fraudes electorales y hasta prolongadas crisis económicas; hoy en día los pueblos de la región prefieren el sistema democrático, pero las instituciones que emanan como producto de un sistema democrático aún sufren deficiencias propias de una democracia en desarrollo.

Tanto el referéndum y el plebiscito y en El Salvador, según art. 73 de la constitución, se habla de Consulta popular directa, son algunos casos ejemplificantes, pero hay en la actualidad fuertes debates sobre incluir la democracia participativa como manifestación de la democracia directa, ese será un tema que aún falta por definir si encaja o no; pero, existen otros conceptos que tienen orígenes históricos y han existido por años y que vale la pena incluirlos a fin que el lector defina si se está en presencia de manifestaciones de democracia directa.

### **2.2.2 Democracia Representativa**

El concepto de democracia tuvo sus mejores desarrollos en la época clásica, ya que es en esa época donde se tenía la idea que se era libre solo cuando cada uno se gobernaba a sí mismo, aunque este concepto no tuvo mayor

relevancia en la edad media donde la religión era quien asumió un poder influyente en las comunidades y en las sociedades y en ese sentido poco se avanzó hacia un sistema democrático.

Fue en la edad media con Thomas Hobbes<sup>53</sup> *propuso un concepto que hizo historia: la representación política individual... consiste en que alguien puede hacer a otro presente en un lugar (el escenario, el gobierno) en el que éste no está, alguien lo vuelve a (re)presentar en su persona. En tal proceso, dice Ernesto Laclau (1996: 172), "alguien (el representante) sustituye y, al mismo tiempo, encarna al representado*

Luego de esa definición, el concepto de representación política fue adquiriendo diferentes significados o conceptos algunas veces hasta contradictorias y en muchas ocasiones dependieron del significado que le daban al momento de utilizarlo; así unos años antes de la edad moderna, su significado se ataba a grupos organizados o intereses particulares, ya en la representación moderna había que buscar un avance en el sentido de representar no solo a los grupos organizados sino también a los que no lo estaban.

Cotta definió la representación política como *"una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales."*<sup>54</sup> De esta definición de representación política, deriva las primeras acepciones de lo que posteriormente hasta hoy en día se conoce como democracia representativa.

---

<sup>53</sup> Juan Manuel Abal Medina, *Manual de Ciencias Políticas*, 1° Ed. (Universidad de Buenos Aires, 2010), 135.

<sup>54</sup> *Ibíd.* 37 y 38

La representación democrática se caracteriza por la elección de representantes encargados de la toma de decisiones que afectan a todos los ciudadanos de una sociedad determinada. En términos simples y como introducción a lo que se debe conocer como democracia representativa, se entiende, que las deliberaciones colectivas o que tiene efectos en toda una sociedad, son tomadas no precisamente por todo el colectivo de esa sociedad, sino más bien por una persona o un grupo de personas que se eligió para ese propósito.

Pero, es necesario recordar, que para que la idea de representante y representado funcione deben darse dos condiciones: gobiernos representativos y sociedades representables, es así como a lo largo de la historia posterior al surgimiento de lo que se conoce como democracias representativa, las sociedades fueron organizándose en grupos, en los cuales sus miembros coincidían en un mismo interés, más adelante, dentro de la historia misma, es cuando este mismo esfuerzo por agruparse dio vida a lo que se denominó partidos políticos.

Hoy en día, esta forma de democracia es la más utilizada y su mayor característica se centra en que la soberanía popular esta delegada en las instituciones del estado que ejercen la autoridad en nombre del pueblo. *“De esta manera, el poder político tiene una titularidad la cual es del pueblo y el ejercicio del mismo que es la que ejercen los representantes electos.”*<sup>55</sup> Véase entonces, que según lo anterior el poder no lo tiene aquel que representa a un grupo de personas, este se limita únicamente a cumplir con la obligación que el representado le ha dado.

La constitución de la república de El salvador, no se aleja de este planteamiento de democracia representativa, ya que establece que siendo un Estado soberano y a la vez deja el ejercicio de la soberanía al pueblo mismo,

---

<sup>55</sup> B. Rodríguez y P. Francés, Filosofía Política II, curso 2010 2011, pág. 15.

así lo establece el Artículo 83, además, el artículo 85 enmarca que el gobierno es republicano, democrático y representativo; no es pertinente por el momento hacer un abordaje acerca de los poderes del estado ya que estos serán retomados en las temáticas posteriores.

### **2.3 Los Sistemas Electorales**

Una de las características de la democracia representativa, consiste en la facultad que tienen los ciudadanos para elegir, entre dos o más opciones de candidatos para un cargo de elección popular o en el caso de cargos públicos, se puede hablar de cargos a presidente, senador o diputado o bien como alcalde o concejal, aunque algunos van más allá y reconocen el carácter democrático que tiene la simple elección de un ciudadano para que forme parte de una directiva de su vecindad.

Pero, para que la democracia representativa pueda implementarse, necesita adoptar mecanismos que permitan medir y establecer con precisión cual es la voluntad del soberano (el pueblo), partiendo que el pueblo dará a conocer su voluntad o su decisión de una terna de representantes. El desafío de las autoridades entonces, se centrará en buscar el mecanismo que más se adecue a las exigencias de esa sociedad en torno a reflejar los resultados que emanen de esa voluntad popular.

Para muchos, son las instituciones políticas las que moldean las reglas del juego bajo las que se practica la democracia y con frecuencia se argumenta que, para bien o para mal, el sistema electoral es la institución política más fácil de manipular, si se toman en cuenta que, es el órgano legislativo, el encargado de establecer esas reglas y que bajo estas mismas reglas es que se integra ese órgano legislativo.

*“Es así como se habla de sistemas electorales, que por su naturaleza se consideran como herramienta que se utiliza en la medición de las aspiraciones sociales. Sin embargo, en su acepción más elemental, los sistemas electorales convierten los votos emitidos por los ciudadanos en una elección general, en escaños ganados por partidos y candidatos. Sus variables determinantes son la fórmula electoral utilizada... la estructura de la papeleta de votación... y la magnitud del distrito.”<sup>56</sup>*

En un sentido amplio se entiende por sistema electoral “el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de asignación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política.<sup>57</sup>” En esta definición, el sistema electoral comprende todos los aspectos o elementos vinculados a la organización de un proceso electivo, desde la entidad encargada de administrar el proceso, la logística de los comicios, la forma de votación, el calendario electoral, el financiamiento político, las campañas electorales, entre otros.

Pero como lo define Nohlen (1994), en un sentido estricto, los sistemas electorales están relacionados a los elementos de toda normativa jurídica electoral que tienen como propósito incidir directamente en los resultados electorales. Los sistemas electorales: *como el conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos*

---

<sup>56</sup> Andrew Reynolds Ben Reilly y Andrew Ellis, *Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA Internacional*, (México, Instituto Federal Electoral, 2006), 5

<sup>57</sup> Valles Josep M. y Bosch Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo, Ciencias Políticas*, (ed.1997), 103.

*emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos).<sup>58</sup>*

En un concepto aun desarrollado en la actualidad, encontramos que *“El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.<sup>59</sup>*

Los sistemas electorales, en cambio, al considerarse en un sentido estricto o particular, *“se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierte en escaños o poder público.”<sup>60</sup>*

### **2.3.1 Elementos de los Sistemas electorales**

Este tema de los sistemas electorales ha sido suficientemente abordado por muchos investigadores en cuanto a los elementos de estos, si bien es cierto varían algunas veces en diferentes investigaciones, pero conviene ahora referirnos a los elementos en los que diferentes investigadores coinciden en ubicarlos dentro de estos: El número de representantes a elegir, la distribución y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, la

---

<sup>58</sup> Álvaro Artiga González, Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá, (Informe Estado de la Región, El Salvador, febrero 2008), 17.

<sup>59</sup> Leonardo Valdés, Sistemas Electorales y de Partidos, (Instituto Nacional Electoral, México, 2016, primera edición), 13.

<sup>60</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL)-IIDH, Diccionario Electoral; (Tomos I y II, San José, 2000), 346.

formas de la candidatura o tipos de lista, las formas de expresión del voto o procedimiento de votación, las barreras o umbrales y la fórmula electoral.

El número de representantes a elegir: este punto está relacionado con los candidatos que están participando en la búsqueda de obtener los escaños que previamente se han establecido en la legislación electoral de un país determinado, poniendo como principal elemento la circunscripción o distrito que se ha definido. Es de recordar que, para el caso en El Salvador, las circunscripciones se han dividido en nacionales, departamentales y municipales, vinculadas en ese orden a elecciones presidenciales, diputados y concejos municipales.

Pero en líneas generales, *“Por distrito o circunscripción electoral se entiende a cada una de las secciones en las que el electorado es dividido o agrupado a los fines de la votación y el cómputo de los sufragios, y a las cuales se le asignan un número determinado de bancas a repartir entre los distintos partidos políticos en competencia.”*<sup>61</sup> Es así como se puede observar que en esta definición, se relacionan elementos esenciales como el agrupamiento del electorado, el número de bancas que se van a repartir o se van a elegir y el territorio en el que se van a relacionar estos elementos.

Según esta definición, los países deben de tener claro a la hora de crear los distritos o las circunscripciones, deberán establecer los límites de estos, y cuál será el total de la base poblacional que abarcará cada una. En El Salvador, en el tema de la elección presidencial, es una sola circunscripción que abarca todo el país, en el caso de la elección de diputados a la asamblea legislativa, la distribución se hace por departamento y la cantidad de escaños que representara cada departamento dependerá de la cantidad de población que posee ese departamento, y, en el caso de la elección de

---

<sup>61</sup> Martin Raimundo, Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos, (Ciudad autónoma de Buenos Aires), 6.

concejos municipales corresponde a un alcalde y un síndico por municipio y el número de concejales que se elegirán, depende del número poblacional de ese municipio.

La forma de la candidatura o tipos de lista: *“En las elecciones organizadas con sistemas de listas en distritos plurinominales, la competencia por los votos se desarrolla no ya entre candidatos individuales sino entre boletas de postulantes patrocinadas por diversos partidos, las cuales pueden presentar diferentes estructuras: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y desbloqueada y lista abierta. Cada una de éstas otorga al elector un margen de acción distinto a la hora de emitir su sufragio.”*<sup>62</sup>

Una manera fácil de explicar este punto y tomando punto de partida la explicación que da en el siguiente párrafo del documento citado en la definición. Las listas bloqueadas y cerradas son las que el votante no puede reemplazar ni modificar el orden de los candidatos; por el contrario, la lista cerrada y desbloqueadas si puede el votante alterar el orden de los candidatos de una boleta partidaria siempre y cuando lo permita la legislación de ese país.

Las barreras o umbrales: *“es un número mínimo de votos establecido para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos. El objetivo de la barrera electoral es excluir en la distribución de bancas a los partidos minoritarios, y evitar así que una excesiva fragmentación de la representación política presente en el órgano de gobierno a elegir pueda afectar la gobernabilidad. De este modo, la barrera electoral promueve un efecto no proporcional sobre el resultado del comicios: cuanto más elevada,*

---

<sup>62</sup> *Ibíd.* 18.

*mayor será el número de votos excluidos del acceso a la representación y, por tanto, más distorsionada la distribución de las bancas en competencia.”*<sup>63</sup>

Entonces, teniendo a la base la definición anterior, se puede precisar que los efectos que pueden producir las barreras o umbrales electorales, están relacionadas con la magnitud de los distritos o circunscripciones electorales, además del número de partidos políticos que participan en una determinada elección, y además a la fórmula electoral que ha decidido adoptar el país, por otra parte, la mayoría de especialistas coinciden en que la división de umbrales “...“*bajas*” y “*altas*”...”<sup>64</sup>. En ese orden de idea entre más alta se establece el umbral (por ejemplo, arriba del 5%), de los votos emitidos la probabilidad de obstáculo de representación para los partidos minoritarios crece y a la inversa, si el umbral se establece más bajo, habría mayor representación de partidos.

La fórmula electoral: algunos actores, se refieren a fórmulas electorales, como si hablaran de sistemas electorales, lo cierto es que están íntimamente relacionados y que se está en presencia de dos conceptos con la misma función. *“Se entiende por fórmula electoral el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores, en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas que se presentan en un distrito determinado.”*<sup>65</sup>

*“Por fórmula electoral se entiende el procedimiento de cálculo que convierte en forma usualmente mecánica los totales de los votos de los electores en una determinada distribución de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos (Cox, 1997: 59). La fórmula electoral*

---

<sup>63</sup> *Ibíd.* 16.

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> María Teresa Blanco Hernández, Revista EAN N° 59, “Fórmulas Electorales: Una aplicación práctica”, n. 59, (2007): 141.

*transforma las preferencias individuales de los votantes, el voto, en una decisión colectiva, el reparto de los cargos entre los diferentes postulantes.”<sup>66</sup>*

### **2.3.2 Tipos de Sistemas Electorales o formulas electorales**

Los sistemas electorales han sido creados para regular funcionalmente a través de reglas y procedimientos, algunos aspectos que deben estar inmersos en cualquier cuerpo normativo electoral. En algunos medios de discusión académicos y políticos sobre todo en Europa, existe un debate, en cuanto a las consecuencias o a los efectos que las leyes electorales producen, pero esta norma electoral es de recordar que persiguen un objetivo específico y este objetivo está relacionado con la función que debe perseguir el tipo de sistema electoral.

Ahora bien, las funciones que deben desarrollar los sistemas electorales deben responder o debe tener como objetivo crear las condiciones bajo las cuales el ciudadano tomará una decisión electoral y que, a la vez, que el ciudadano mismo sienta la confianza que su decisión será respetada por los entes encargados de manejar y dirimir la recolección de todas las decisiones electorales de los ciudadanos de una sociedad determinada.

Es entonces, cuando se ha definido el tipo de sistema electoral que se va utilizar (o formulas electorales como otros suelen llamarlos), debe crearse y plasmarse en un cuerpo normativo no solo la fórmula electoral o el tipo de sistema electoral, sino también los entes que participan, hablamos en este caso de que ciudadanos pueden ser electores o votantes, quienes pueden ser elegidos o votados, cuantas veces puede votar el ciudadano, que tipo de

---

<sup>66</sup> Martin Raimundo, Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos, (Ciudad autónoma de Buenos Aires), 10.

representante se va a elegir, en fin, todos estos aspectos deben ser recogidos en un cuerpo normativo electoral.

Siguiendo con las definiciones que se desarrollaron sobre los sistemas electorales en los párrafos anteriores, se retoma la última definición mencionada y en ese sentido se estaría en presencia de dos tipos fundamentales de sistemas electorales: el sistema de representación por mayoría y el sistema de representación proporcional. El primero *“es aquel en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa)... el sistema proporcional: es el que la representación política refleja, si es posible exactamente la distribución de los sufragios entre los partidos.”*<sup>67</sup>

Pero es preciso y coherente, advertir que, el tipo de sistema electoral que se adopte en una sociedad determinada, debe de valorarse criterios de la realidad política que se tenga en esa sociedad, estos criterios están íntimamente relacionados con: la forma de gobierno, el reparto o distribución de los poderes del estado o país, el tipo de sociedad que se tiene, en este último inclusive suelen subdividirse otros aspectos o sub criterios como el grado de escolaridad de la sociedad que elige a sus representantes esto por el grado de complejidad de la papeleta, también incide la accesibilidad de los ciudadanos al lugar donde debe ir a materializar su voluntad.

En la adopción del tipo de sistema electoral que se quiera implementar, se debe tener claro, algunos aspectos que están relacionados con el tipo de sociedad que se tenga, por ejemplo, no se puede implementar un sistema electoral que complique la decisión del votante al momento de emitir el sufragio, este escenario podría darse cuando se le da al ciudadano una papeleta que le complique decidir y establecer con claridad su voluntad dentro de las ternas ofrecidas.

---

<sup>67</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL)-IIDH, Diccionario Electoral; (Tomos I y II, San José, 2000), 347.

Según otros estudios realizados a nivel internacional, al hablar de tipos de sistemas electorales, se estaría explorando una diversidad de variaciones dentro de los sistemas electorales, pero de manera esencial puede hablarse de 12 y que para mayor comprensión se debe agrupar en cuatro familias, quedando de la siguiente manera:

*“Los sistemas electorales por pluralidad/mayoría, dentro de este están: mayoría simple, doble ronda, voto alternativo voto en bloque y voto en bloque por partido; sistema electoral mixto, dentro de este se comprende: los sistemas paralelos y representación proporcional personalizada; Los sistemas electorales por representación proporcional, dentro de estos están: representación proporcional por lista y voto único transferible; por último están otros grupos de sistemas electorales que el estudio citado le llama otros, que dentro de estos clasifica a los sistemas electorales por voto único no transferible, voto limitado y conteo de borda.”<sup>68</sup>*

Pero para Leonardo Valdés, los sistemas electorales se dividen en: mayoría relativa y absoluta, representación proporcional, sistemas mixtos y otro grupo de sistemas que los agrupa como otros sistemas y que son los que se aplican en países como Japón, Australia, Irlanda del Norte y otros. El sistema de mayoría simple, *“...Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa y en inglés como pluralista sistema.”<sup>69</sup>*

---

<sup>68</sup> Andrew Reynolds Ben Reilly y Andrew Ellis, *Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA Internacional*, (México, Instituto Federal Electoral, 2006), 30.

<sup>69</sup> Leonardo Valdés, *Sistemas Electorales y de Partidos*, (Instituto Nacional Electoral, México, 2016, primera edición), 16.

Los sistemas de representación proporcional en adelante (RP) *“El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.”*<sup>70</sup>

Los sistemas electorales mixtos: *“El sistema de lista adicional es una de las variantes de los llamados sistemas mixtos. Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por RP está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa...”*<sup>71</sup>

Por último, los llamados por Leonardo Valdés como: Otros sistemas electorales, según él estos sistemas electorales, no pueden considerarse dentro de ninguno de los sistemas electorales que ya se han desarrollado, puesto que este modelo desarrollado tiene variantes sofisticadas que los distinguen de los demás. Estos sistemas (otros sistemas electorales), por sus características distan de los demás; uno de los más conocidos y que se aplica en Japón (Según Leonardo Valdés), es el sistema de voto único.

*“... Los partidos tienen derecho a postular tantos candidatos como puestos se vayan a elegir en cada distrito. Los ciudadanos, por su parte, cuentan cada uno con un voto y lo deben otorgar a alguno de los candidatos postulados por los partidos. El escrutinio se basa en la fórmula de mayoría*

---

<sup>70</sup> Ibid. 19.

<sup>71</sup> Ibid. 24.

*relativa y ganan los candidatos que obtienen la mayor cantidad de votos. El sistema fija un umbral mínimo de votación que deben alcanzar los candidatos triunfadores en cada distrito. Ese umbral equivale a la cuarta parte del cociente electoral simple, que resulta de dividir el total de votos válidos entre el número de curules a cubrir. Sólo los candidatos que superan tal umbral pueden ser declarados vencedores y en consecuencia ocupar una de las curules en disputa.*<sup>72</sup>

Pero, según los críticos a este sistema electoral y lo establece así Valdés, permitió que en Japón hubiere un partido predominante, ayudado por las campañas electorales de cada candidato de ese partido, además, de la competencia que generaba entre cada candidato. Pero según el citado autor, también existen argumentos en favor, ya que se dice que permite un cierto equilibrio en la representación que obtiene el partido más grande de la oposición.

El voto alternativo, es otro sistema agrupado dentro de los llamados por Valdés como otros sistemas electorales este se aplica en Australia. “*En ese país se eligen 148 representantes en sendos distritos uninominales, y los electores establecen su primera y segunda preferencia respecto de los candidatos postulados por los partidos. Posteriormente, el escrutinio se realiza en diversas etapas. Primero, se establece si alguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta en las primeras preferencias, esto es, si más del 50% de los electores le otorgó a ese candidato su primer voto. Si es así, ese candidato resulta electo. Si ninguno de los contendientes cumple con el requisito, se elimina al candidato que obtuvo menos primeras preferencias y*

---

<sup>72</sup> Ibid. 30.

*se distribuyen sus votos de acuerdo con las segundas preferencias asignadas por sus electores.”<sup>73</sup>*

A manera de ilustración, existen tres partidos (A,B,C), con un número de votantes que concurrieron a emitir su voto que en total suman 1,500, entonces, al momento de la primera etapa del escrutinio se revisa que candidato de todos los partidos políticos obtuvo más de 750 votos como primera preferencia, si uno de los candidatos de cualquier partido en contienda lo logra, entonces es electo, de lo contrario se debe eliminar al candidato que obtuvo menos primeras preferencias, de esa manera puede entonces verificarse si con ese movimiento (la eliminación del candidato que obtuvo menos primeras preferencias), ya es posible obtener a un ganador.

Si aun con eso, no es posible encontrar aun al candidato ganador, entonces se realiza un segundo conteo, *“El candidato que esta vez logre alcanzar la mayoría absoluta es electo, pero si ninguno lo logra, se elimina al segundo que menos votos recibió para volver a distribuir sus votos en función de las segundas preferencias establecidas por sus electores. Finalmente, quien resulte electo lo es por mayoría absoluta, compuesta por los votos de primera preferencia que obtuvo más los de segunda preferencia que los electores de los partidos más débiles le otorgaron.”<sup>74</sup>*

Otros de los sistemas que Leonardo agrupa en este grupo, es el llamado: *“método de voto único transferible es un sistema que se aplica en Irlanda del Norte en las demarcaciones con múltiples miembros. Se eligen 166 miembros de la Dáil Eireann, Cámara de Representantes, en 41 distritos. El sistema funciona con el voto que los electores emiten en favor de la lista de alguno de los partidos, estableciendo el orden de los candidatos de acuerdo con sus preferencias. Al realizar el cómputo se distribuyen los puestos de*

---

<sup>73</sup> Ibid. 31.

<sup>74</sup> Ibid.32.

*representación a partir de una cuota (que resulta de dividir el total de los votos entre las curules a distribuir más uno), tomando en cuenta los primeros lugares obtenidos por cada candidato.”*

Por último, dentro de este grupo tenemos al utilizado en “*En Uruguay se aplica el peculiar sistema de voto doble y simultáneo para la elección de presidente, senadores y miembros de la Cámara de Representantes. Este método se basa en la llamada “ley de lemas”, que permite que diversos sublemas o corrientes de un mismo partido postulen candidatos para los puestos en disputa. El sistema es de doble voto, pues el elector debe realizar dos decisiones: primero, por cuál de los lemas (partidos) votaría y, segundo, cuál de los sublemas de ese partido elegiría. Se dice, además, que es un sistema simultáneo porque ambas decisiones se realizan en el mismo momento.*”<sup>75</sup>

Cuando se habla de sistemas electorales, no se debe olvidar otro concepto que está atado a este, ya que se hace referencia a un grupo de reglas que regulan el juego entre otros entes dentro de una competencia electoral; estos entes son los partidos políticos, por lo que, para dar una definición sobre los sistemas electorales, también se debe precisar que se conoce como sistemas de partidos políticos. Ya que una vez delimitados estos dos conceptos se podrá fácilmente conocer cuál es el mejor de los sistemas electorales con los que puede materializarse la voluntad del pueblo.

### **2.3.3 1 Tipo de Sistema Electoral en El Salvador**

El sistema electoral viene a ser el conjunto de reglas del juego que regula las interacciones entre los partidos políticos en la competencia electoral, para producir la representación política de la ciudadanía en el seno de algunas de

---

<sup>75</sup> *Ibíd.* 32,33.

las organizaciones que toman decisiones vinculantes. Concretamente, con el sistema electoral se reparten puestos de elección popular. *“En el caso salvadoreño se tienen cuatro ámbitos donde se produce la representación política: la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y los gobiernos municipales.”*<sup>76</sup>

*“Nuestro sistema electoral municipal desde su inicio ha sido mayoritario o mono partidista; es decir, que tras la contienda electoral el partido político ganador siempre ha obtenido todos los puestos en disputa. Lo anterior ha generado que buen porcentaje de votos queden sin ningún efecto político electoral, por cuanto hasta la fecha no hay posibilidad alguna que otras fuerzas políticas pasen a conformar el concejo municipal.”*<sup>77</sup> Esto ha sido así pese a que la constitución establece lo contrario y que en capítulos posteriores corresponde analizar el fundamento constitucional de los concejos municipales plurales.

Para instituciones que promovieron las reformas electorales para la aplicación de los concejos municipales plurales, el sistema electoral aplicable a los gobiernos locales (principio y fórmula de mayoría simple), habría agotado ya su contribución al proceso democrático salvadoreño, pero que en ese mismo sentido y siendo que era un sistema perfectible como todo, era ya necesario su modificación para que El Salvador continuara en el camino de la democracia, agregándole a ello que de 18 países latinoamericanos solo El Salvador no consideraba en su legislación la pluralidad de la conformación de los concejos municipales.

---

<sup>76</sup> Álvaro Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño*, (El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015), 260.

<sup>77</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA, Archivo Legislativo, Exp. 214- 8-2009-1, Exposición de motivos: Anteproyecto de reformas al Código Electoral y al Código Municipal para la conformación de los concejos municipales plurales en El Salvador, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, pág. 127.

Para la elección de los concejos municipales, El Salvador ha realizado 7 procesos electorales bajo el sistema de mayoría simple 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y apenas tres realizado bajo la modalidad de concejos pluripartidistas 2015, 2018y 202; un estudio realizado por el grupo gestor dejó en evidencia que aquellos votos de los partidos políticos que no lograran la mayoría simple en cada municipio se volvía votos inútiles; “*...alcanzar mayorías para el partido ganador no ha sido logrado en la mayoría de los 262 municipios que pertenecen al país. Ciertamente, los partidos que han gobernado los municipios han obtenido la mayoría de los votos válidos, pero dicha cantidad se torna relativa si se le confronta con el resto de votos obtenidos por los demás partidos.*”<sup>78</sup>

Según el estudio realizado por el grupo gestor un 69% de los municipios, el partido que ganaba las elecciones lo hacían con menos del 50% de los votos válidos y solo un 31% de los municipios se lograba ganar con más del 50% de los votos válidos; “*... la mayoría de municipios en periodo 1994-2009, conformaron gobiernos que han sido ganados con menos del 50% de los votos válidos, es decir, que el partido que controla el gobierno, por lo menos el día de la elección no representaba siquiera el 50% de las preferencias electorales de la población.*”<sup>79</sup> Esto concluye que en cada proceso electoral existía una alta competitividad entre el partido ganador y el partido que resultara en el segundo lugar.

Otro de los aspectos que no se puede pasar por alto es la relación que existe entre la regla de la mayoría simple y la generación de condiciones para el bipartidismo, luego del periodo de la posguerra los partidos mayoritarios

---

<sup>78</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA, Archivo Legislativo, (Exp. 214- 8-2009-1, Exposición de motivos: Anteproyecto de reformas al Código Electoral y al Código Municipal para la conformación de los concejos municipales plurales en El Salvador, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales), 6.

<sup>79</sup> *Ibíd.* 8.

ARENA y FMLN y que además representan los extremos ideológicos derecha e izquierda han concentrado el voto. *“En 1994, ambas concentraron el 64.65% de los votos municipales; para 2006, esta cantidad aumentó a un 73.06%, dejando solo un pequeño margen de votos para el resto de partidos. Esta situación es una muestra clara de cómo a nivel local no solo se vive y reproduce la polarización, sino que las posibilidades de que ésta disminuya, se vuelve cada vez más lejana.”*<sup>80</sup>

Un escenario totalmente diferente es el que se da con la implementación de los concejos municipales plurales, ya que este reduce el voto inútil debido a que esa cantidad de votos obtenidos por cada partido se traduce en escaños o concejales dentro del gobierno local. Fortaleciendo de esa manera, el vínculo entre representante y representado, se fortalece la toma de decisiones a través del consenso entre las distintas fuerzas políticas e incentiva la participación ciudadana en la toma de decisiones que le afecten.

Desde el punto de vista partidario el escenario es similar, en el periodo de la pos guerra han existido alrededor de 10 ofertas de partidos políticos para gobernar las municipalidades y al final de cada proceso de elección solo 4 o 5 de estos partidos mayoritarios lograban gobernar una municipalidad. Y desde un abordaje geográfico ha sido variada. Ya que no todos los partidos políticos logran presentar candidaturas en los 262 municipios, ni siquiera los partidos que han participado siempre en los procesos electorales a excepción de ARENA que si ha logrado presentar en los 262 municipios candidatos durante todos los procesos electorales.

Por ultimo en la conformación de los concejos municipales unipartidarios, no existe el sistema de pesos y contrapesos que es característico en toda democracia, ya que en la práctica los concejos municipales se comportan

---

<sup>80</sup> ibíd. 9.

como un ente de validación y aprobación muchas veces sin mayor discusión. Si bien es cierto que en general los procesos electorales se han desarrollado bajo condiciones de relativa tranquilidad, El Salvador debe continuar en el camino de la profundización de la democracia.

## **2.4 Sistema de partidos Políticos**

Para que se configure un sistema de partido determinado, existen muchos factores que influyen para su configuración, desde histórico, geográfico, étnicos, religiosos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, en fin. Pero el factor que más influye para que se establezca un sistema es el filtro jurídico que decida adoptar una sociedad determinada. Lane y ersson dan una definición sobre los sistemas de partidos políticos y establecen que son un *“Conjunto de partidos políticos que operan dentro de una nación y en un patrón organizado, descrito por un número de propiedades del sistema de partidos.”*<sup>81</sup>

Pero es importante precisar que tienen funciones definidas de su existencia y que, por ello, *“el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno.”*<sup>82</sup>

En este apartado será más que necesario hacer un abordaje y una definición de lo que se debe entender por sistema de partidos políticos y que se debe entender por partidos políticos, si bien es cierto que los une un vínculo fuerte,

---

<sup>81</sup> Juan Manuel Abal Medina, Manual de ciencias políticas, (Universidad de Bueno Aires, 2010, primera edición), 244.

<sup>82</sup> Leonardo Valdés, Sistemas electorales y de partidos, (Instituto nacional Electoral, México, 2016, primera edición), 38-39.

pero también es cierto que los dos emplean diferente concepto y teorías. Ware entiende a los sistemas de partidos políticos como “Los *patrones de competencia y cooperación entre los diferentes partidos de un sistema, resaltando el carácter de “sistema” de los sistemas de partidos, siendo siempre “el sistema” más que la suma de sus partes.*”<sup>83</sup>

Cuando se habla de sistemas electorales, no se debe olvidar otro concepto que está atado a este, ya que se hace referencia a un grupo de reglas que regulan el juego entre otros entes dentro de una competencia electoral; estos entes son los partidos políticos, por lo que, para dar una definición sobre los sistemas electorales, también se debe precisar que se conoce como sistemas de partidos políticos. Ya que una vez se delimiten estos dos conceptos se podrá fácilmente conocer cuál es el mejor de los sistemas electorales con los que puede materializarse la voluntad del pueblo o del votante.

Previo a desarrollar lo concerniente a los sistemas de partidos políticos, es necesario buscar de forma breve los posibles orígenes de los partidos políticos y su incidencia en las diferentes sociedades. Los partidos políticos, no son un ente que tenga una existencia antigua como lo pudiera ser por ejemplo las instituciones de las municipalidades o los cabildos mismos, más bien puede afirmarse que en la antigüedad la forma de ejercer el poder, estaba instrumentalizada en forma que se pudiera crear, pero de una manera exclusiva a un grupo o sector determinado.

Si bien es cierto, que en la antigüedad ya existían diversidad de grupos con intereses políticos, pero tampoco se puede asociar a ello, la existencia de partidos políticos, “*Pero no puede hablarse de partidos en cuanto representativos de un sector del pueblo, consciente de derechos y libertades*

---

<sup>83</sup> Juan Manuel Abal Medina, Manual de ciencias políticas, (Universidad de Buenos Aires, 2010, primera edición), 244.

*y encaminados a hacerse con el poder, en la forma en que hoy los entendemos. Más bien se trataba de sectores o "clientelas" enfrentadas, encabezadas por un determinado líder y no seguidores de una ideología sino de una persona."*<sup>84</sup>

En la edad media también, si bien es cierto que en algunos países había flexiones en cuanto al ejercicio del poder, ese flexionamiento mas bien tenía como origen el ejercicio del poder entre el poder eclesiástico y el poder civil; en realidad en esa época los gobiernos de ese momento eran oligarquías terratenientes y monarcas feudales, que difícilmente permitirían el apareamiento de partidos políticos. Tampoco, se le puede atribuir a la época del renacimiento el surgimiento de estas instituciones políticas, esto a pesar de la pugna que había en esa época entre católicos y protestante.

*Sólo con la debilitación de la monarquía absoluta en Inglaterra, y en especial a partir de la ejecución de Carlos I en 1649 y del cambio dinástico producido en 1688, surgen o se refuerzan una serie de instituciones políticas que van a constituir la base de diferentes corrientes de opinión legitimadas, las cuales con el tiempo van a convertirse en verdaderos partidos.*<sup>85</sup> Pero esto se fue difundiendo a otros países tal y como sucedía también con el surgimiento de otras instituciones, donde las invasiones o migraciones a otros países generaban la adopción de costumbres o entidades políticas.

Teniendo como introducción que fue Inglaterra el país donde se produjo en un primer momento entes considerados como las primeras instituciones de partidos políticos, además que esto se fue adoptando de diferente modo y circunstancias en otros países, para el caso, por ejemplo, de Latinoamérica, África y Asia un fenómeno que fortaleció el sistema de partidos políticos fue

---

<sup>84</sup> José Cazorla Pérez, Manual de Introducción a las Ciencias Políticas, (Fundación Núcleo de ESCO, Granada, 2008), 200.

<sup>85</sup> *Ibíd.* 209.

los numerosos regímenes militares; otros por el contrario, lo que hizo fortalecer en su sistemas políticos la creación de partidos, fue la época de la segunda guerra mundial.

*Se ha calculado que hacia 1976, de un total de 136 países, en 10 existían regímenes tradicionales sin partidos (caso de Arabia Saudita); en 22 dominaban regímenes militares, que también habían prohibido los partidos (Chile, Argentina y varios africanos, por ejemplo); 49 eran sistemas monopartido (tales como la mayoría de los comunistas); y en 55 había dos o más partidos. Lo que no significa, en el caso de estos últimos, que todos fuesen necesariamente democracias.<sup>86</sup>*

Los partidos políticos entonces, se puede establecer que uno de los fines por los que son creados, es para representar diferentes intereses de una sociedad determinada, si bien es cierto representan intereses de la sociedad, como muchas otras organizaciones, el fin principal de los partidos políticos es un interés más generalizado o colectivo; pero para representar e impulsar esos intereses, deben de aspirar a participar en elecciones donde se sortean cargos de representación popular de diferentes órganos del estado.

En un primer plano, una definición de partidos políticos se puede establecer como: *cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos.<sup>87</sup>* Dos elementos en esta primera definición, la propuesta de los partidos de ofrecer candidatos y un segundo elemento que sería el cargo público al que están aspirando los candidatos ofrecidos por los partidos políticos.

---

<sup>86</sup> *Ibíd.* 213.

<sup>87</sup> Sartori, Giovanni, citado por: Rotsay Rosales Valladares y Manuel Rojas Bolaños, Representación, partidos políticos y procesos electorales, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Universidad de Costa Rica, Cuaderno número 2, 2012), 23.

Una definición amplia de partido político podría decirse que: “...una asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con el afán de permanencia en el tiempo y cuyo objeto sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político.”<sup>88</sup> En esta definición el autor considero que es difícil dar una postura que abarque a todos los partidos políticos de todas las épocas y todos los países, pues los partidos son muy heterogéneos, sin embargo, en la definición trata de acercar la mayoría de aspectos.

Cerrando el tema de los partidos políticos, y adecuándolo a nuestra sociedad, en un sistema democrático como el de El Salvador, los partidos políticos se vuelven agentes de representación democrática de la sociedad, siendo que internamente están compuesto u organizados por personas que se sienten representados en ese partido político, pero externamente también son agentes de representación en las instituciones del Estado.

#### **2.4.1 Tipos de sistemas de partidos políticos**

Los criterios que se toman en cuenta para clasificar los tipos de sistemas de partidos políticos son diversos, ya que para muchos actores el efecto que produce los tipos de sistemas de partidos, son diferentes, esto depende del régimen democrático y sobre la toma de decisiones desde el estado, es por eso que a continuación se presentan algunos de los criterios que han sido considerados: “*el número de partidos del sistema, la estructura de conflictos sociales sobre las que se desarrolla el sistema partidario y la estructura de la*

---

<sup>88</sup> Miquel Caminal Badia, Manuel de ciencias políticas, (Editorial TECNOS, Madrid, 2005, segunda Edición), 318.

*competencia misma del sistema.*<sup>89</sup> Según esas consideraciones, se tomará la clasificación que Sartori distingue y establece los siguientes tipos de sistemas de partidos:

- a) Sistema de partido único. *“Sistemas de partidos en los que solo existe un partido, que monopoliza el poder político y no permite la existencia de otras fuerzas políticas.”*<sup>90</sup> Estos sistemas de partidos políticos solo funcionan en países que no son democráticos.
- b) *“Sistema de partido hegemónico. Este tipo de sistema de partidos permite la existencia de otros partidos pero no permite la competencia política para el ejercicio del poder.”*<sup>91</sup> Según el autor, son partido periféricos o satélites y solo sirven para dar una imagen de pluralismo político, aun cuando puedan tener un grado de representación.
- c) *“Sistema de partido predominante. Se caracterizan por la existencia de un partido que obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta, en un marco donde se da el pluralismo político.”*<sup>92</sup> El partido predominante es, el que se imponga en las elecciones, al menos existe posibilidad de que pierda.
- d) *Sistema bipartidista. Los sistemas bipartidistas son aquellos que se caracterizan por la existencia de dos partidos principales (estructura bipolar), que consigue la práctica totalidad de los escaños sumados, y por una diferencia muy reducida en número de escaños entre los dos.”*<sup>93</sup> En este sistema no existe coalición de ningún tipo, ejemplo de estos son Estados Unidos y Gran Bretaña.

---

<sup>89</sup> Juan Manuel Abal Medina, Manual de ciencias políticas, (Universidad de Buenos Aires, 2010, primera edición), 244- 245.

<sup>90</sup> Miquel Caminal Badia, Manual de ciencias políticas, (Editorial TECNOS, Madrid, 2005, segunda Edición), 339.

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ibíd.* 340.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

- e) *Sistema de partidos de pluralismo limitado o moderado. Son sistemas de partidos en los cuales el número de partido importantes oscila, aproximadamente, de tres a cinco.*<sup>94</sup> En este sistema, los gobiernos son de coalición entre alguno de estos partidos, ejemplo de estos sistemas de partidos son Alemania y Francia.
- f) *Sistema de partidos de pluralismo polarizado o extremo. Según Sartori, los sistemas de pluralismo extremo se producen cuando existen cinco, seis o más partidos políticos importantes y distanciados ideológicamente.*<sup>95</sup> En estos sistemas de partidos existen más de una coalición entre partidos, pero estas colaciones excluyen a los partidos que en sus ideologías están situados en los extremos.

---

<sup>94</sup> *Ibíd.* 341.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

### **CAPITULO III**

## **ANTECEDENTES, LEGALES Y CONSTITUCIONALES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN EL SALVADOR**

Luego de haber realizado un estudio sobre algunos conceptos que encierran el trabajo de investigación, es necesario comenzar a desarrollar un abordaje de la forma legal con que se han ido consolidando en la sociedad las instituciones municipales, para conocer de ello, es sumamente necesario que se conozca como antesala, como las constituciones de El Salvador han venido regulando las instituciones municipales, pues bien, en este capítulo se conocerán de aquellos preceptos constitucionales y legales que a lo largo de la historia de El Salvador han regulado la institución municipal.

### **3.1 Los municipios en las Constituciones de la República Federal de centroamericana y del Estado de El Salvador**

Es de recordar que según lo que ya se planteó en el primer capítulo, la base fundamental y legal para que se elaborara la primera constitución de la república federal de Centroamérica, fue la constitución de Cádiz, de ella se recopilaron muchos preceptos jurídicos y que se adaptaron al momento de independencia que Centroamérica vivía en ese momento.

Se puede precisar que, en las disposiciones de la constitución de Cádiz, *“se crearon en la capitanía general de Guatemala, dos diputaciones Provinciales distintas de las cuales una se organizó en la capital Guatemala y otra en la ciudad de León, actual Estado de Guatemala. Mientras que la jurisdicción de esta última comprendía todo el Estado de Nicaragua y Costa Rica, la que se*

*instauré en Guatemala abarca los territorios comprendidos en los actuales Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, así como Chiapa.*<sup>96</sup>

Pero estas diputaciones provinciales sufrirían cambios más adelante, el 3 de septiembre de 1813 “...La *Diputación quedó integrada por las siguientes personas: don Mariano García Reyes, canónigo de Guatemala; Presbíteros José María Pérez, cura de Huehuetenango; José Simeón Cañas; Eulogio Correa; José Matías Delgado, cura de San Salvador; Bruno Medina, cura de Danlí; y el secular don Mariano Pavón, comerciante de Guatemala.*”<sup>97</sup>

De esta manera la diputación provincial de Guatemala dio un avance muy significativo en cuanto a la representación de las demás provincias que estaban representadas en ella, para los pueblos centroamericanos esto era un deseo que se venía prolongando por años y que tenía que ver básicamente con las primeras acciones que deberían tomarse para el avance de la independización de la corona española.

Por otra parte, seguido de los cambios realizados por la diputación provincial de Guatemala, la diputación provincial de León “*se formó con siete miembros, representantes de León, Granada, Rivas, Segovia, Nicoya y Cartago, esta última representada por dos diputados. Como era usual, formaba parte de ella el Intendente de la Provincia, que en esa ocasión era D. Juan Bautista Gual, y quien desempeñaba el cargo de presidente.*”<sup>98</sup>

Por último, al es glosar la redacción del acta de independencia de Centroamérica del 15 de septiembre de 1821, se encuentra la creación de una Junta Provisional Consultiva, la cual quedó representada de la siguiente manera: “... *los señores individuos actuales de esta Diputación Provincial y*

---

<sup>96</sup> Ricardo Gallardo, *Las constituciones de la República Federal de Centroamérica*, (instituto de estudios políticos, Madrid, 1958), 155-156.

<sup>97</sup> *Ibid.*156

<sup>98</sup> V. Salvatierra, citado por: Ricardo Gallardo. En: *Las constituciones de la República Federal de Centroamérica*, (instituto de estudios políticos, Madrid, 1958), 157.

*los señores individuos actuales de esta Diputación Provincial y de los señores D. Miguel Larreinaga, Ministro de esta Audiencia, Don José del Valle, Auditor de Guerra, Marques de Aycinena, Dr. Don José Valdez, Tesorero de esta Santa Iglesia, Dr. Don Ángel María Candina y Licenciado Dr. Antonio Robles, Alcalde 3º constitucional: el primero de la provincia de León: el segundo por la de Comayagua: el tercero por Quezaltenango: el cuarto por Sololá y Chimaltenango: el quinto por Sonsonate y el sexto por Ciudad Real de Chiapas.*<sup>99</sup>

Estas personas representaban al pueblo de Centroamérica y su elección para el cargo la realizaron considerando la representación de todas las provincias que conformaban Centroamérica, para el caso, en el acta antes referida, encontramos en el acuerdo décimo séptimo que, era necesario notificar a los diputados que representaban las provincias, así como a los ayuntamientos, “... *se circule a las excelentísimas Diputaciones provinciales, Ayuntamientos Constitucionales...*”<sup>100</sup>

En el mismo sentido, puede examinarse, en el acta que se realizó para que las provincias de Centroamérica se unieran a lo que se conocía como el imperio mexicano, que para realizar dicha unión se tuvo que consultar a todos los pueblos, ciudades y ayuntamientos que en ese momento constituían las provincias de Centroamérica. “*Habiéndose traído a la vista las contestaciones de los ayuntamientos de las provincias, dadas a virtud del oficio circular de 30 de noviembre último, en que se les previno que en*

---

<sup>99</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador, Archivo Legislativo, Acta de independencia de Centroamérica, (15 de septiembre de 1821), 2.

<sup>100</sup> *Ibíd.* 4.

*consejo abierto explorasen la voluntad de los pueblos sobre la unión al Imperio Mexicano,...*<sup>101</sup>

En esa acta de unión de las provincias de Centroamérica al imperio mexicano, se estableció, la voluntad de cada uno de los ayuntamientos que fueron consultados y que enviaron su respuestas al palacio nacional y al sumar el total de todas las respuestas recibidas, se establece que fueron aproximadamente 170 ayuntamientos que se pronunciaron en diferentes sentido; por lo que se puede concluir la existencia material ya de lo que ahora se conoce como municipios, ayuntamientos, provincias, pueblos, en la época de independencia.

Con este preámbulo histórico jurídico que se ha desarrollado a manera de introducción, la parte constitucional y legal de lo que fue el momento histórico de la república Federal de Centroamérica, de una, manera sucinta, se ha abordado lo que es considerado las bases fundamentales de los posteriores cuerpos normativos que precedieron a la corta vida de la república federal de Centroamérica y además de los cuerpos normativos de los estados que lo conformaban.

### **3.1.1 Los Municipios en la Constitución de la República Federal de Centro América**

En temas vinculados al primer capítulo, se desarrolló la vinculación que se dio entre los Estados de Centroamérica y la unión temporal de México, por cuestiones de buscar la independencia en conjunto, pues bien, aquí se abordara la época de la independencia, pero desde el punto de vista histórico

---

<sup>101</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador, Archivo Legislativo, Acta de la unión de las Provincias de Centroamérica al imperio mexicano, (Palacio Nacional de Guatemala 5 de enero de 1822), 1.

jurídico, tratando de no entrar al escenario de lo eminentemente histórico, ya que este tema fue ya desarrollado con anterioridad. Se ha tomado a bien tener como fundamento para este apartado, los documentos legales surgidos en la época de la independencia y algunos de los documentos legales posteriores a ese momento histórico.

Durante la etapa posterior a la independización del reino de Guatemala se creó un ente jurídico que albergó a todos los pueblos que conformaban dicho reinado de Centroamérica, constituyeron entonces lo que se denominó República Federal de Centro América, pero, para regular la convivencia de dicha federación, se formó un cuerpo normativo que se estableciera como Ley Fundamental, la cual tendría como propósito regular o regir la conducta de los estados y los ciudadanos que conformaban la federación de centro América.

A menos de 4 meses posteríos a la independencia de Centroamérica, ocurrió un fenómeno histórico jurídico que aun que fue muy corto, represento parte de la historia jurídicas de los Estados que conformaban Centroamérica, el 5 de enero de 1822, se firmó un acta que contenía los parámetros legales con los que los representantes de los pueblos de Centroamérica, tomaron la decisión de unirse al imperio de México previa consulta realizada.

De la consulta en mención se tuvieron los siguientes resultados: *“Los ayuntamientos que han convenido llanamente en la unión, según se contiene en el oficio del Gobierno de México, son ciento cuatro. Los que han convenido en ella con algunas condiciones, que les ha parecido poner, son once. Los que han comprometido su voluntad en lo que parezca a la Junta Provisional, atendido el conjunto de circunstancias, son treinta y dos. Los que se remiten a lo que diga el Congreso, que estaba convocado desde el 15 de septiembre y debía reunirse el 1º de febrero próximo, son veintiuno. Los que*

*manifestaron no conformarse con la unión, son dos. Los restantes no han dado contestación, y si la han dado no se ha recibido.”<sup>102</sup>*

El 22 de noviembre de 1824. La asamblea Nacional Constituyente que representaba al pueblo de Centroamérica, crearon la primera constitución de la república federal de Centroamérica, en dicha constitución, se encuentran ya, los primeros preceptos que regulan el funcionamiento de las provincias que conformaban cada estado de Centroamérica, para el caso, establece que: *“El territorio de la república es el mismo que antes comprendía el antiguo Reyno de Guatemala, a excepción de la provincia de Chiapas.”<sup>103</sup>*

Se puede apreciar entonces, que ya en dicha constitución se habla del territorio que forman dicha Federación y se deja fuera la provincia de Chiapas, es preciso recordar que en ese momento el termino provincia, era sinónimo de lo que ahora se conoce como municipios, además, cabe aclarar que en esa época la provincia de Chiapas estaba en proceso ser parte de México, es por ello que la constitución de 1824 lo deja fuera del territorio.

Ya en el titulo tres de dicha constitución, establece la forma de cómo se eligen las diferentes autoridades federales, dichas autoridades estaban conformadas por juntas populares, en distritos y en departamento. En el Titulo tres de dicha constitución establece sobre La forma de cómo se eligen las supremas autoridades federales, para el caso el Artículo 24 establecía: *“Las juntas populares se componen de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos; las juntas de distrito, de los electores nombrados por las juntas*

---

<sup>102</sup> Documentos de la unión Centroamericana, Acta de la unión de las Provincias de Centroamérica al imperio mexicano, (5 de enero de 1822) ,6.

<sup>103</sup> Asamblea Nacional Constituyente de la Republica federal, Constitución de la República Federal de Centro América, (Ciudad de Guatemala), Art. 5.

*populares; y las juntas de departamento, de los electores nombrados por las juntas de distrito.”*<sup>104</sup>

Cabe destacar, que el Título III de la constitución de la república Federal de Centroamérica de 1824, estaba compuesto por cinco secciones, en la primera sección desarrollaba, los parámetros bajo los cuales se elegían las autoridades supremas de la federación, Ya en la sección dos de dicho título, se encargaba de enmarcar todo lo relacionado a las juntas populares, las cuales eran parte de las autoridades supremas que se elegían, por ejemplo, el artículo 33 establecía la base de habitantes que debía tener una junta popular, que para el caso eran de 250 habitantes como mínimo y 2500 como máximo.

Es preciso destacar, además, que en la misma sección establecía que *“Las juntas nombraran un elector primario por cada doscientos cincuenta habitantes. Las que tuvieran un residuo de ciento veinte y seis nombraran un elector más.”*<sup>105</sup> Ahora bien, la sección tres desarrollaba lo concerniente a las juntas de distrito, las cuales tienen a su base a los electores primarios que surgen de la elección que se realiza de las juntas populares.

Establecía que *“un departamento constará fijamente de doce electores de distrito por cada representante que haya de nombrar.”*<sup>106</sup> Y según la sección cuatro del título tres de la constitución de la República federal de Centroamérica, los electores de distrito se reunían en las cabeceras de departamento que eran asignadas por las asambleas.

Pero es necesario indagar si en esa constitución, se establecía la existencia de otros poderes de gobiernos descentralizados, teniendo como base que esta república federal de Centroamérica estaba conformada por los Estados

---

<sup>104</sup> Ibid. Art. 24

<sup>105</sup> Ibid. Art. 35

<sup>106</sup> Ibid. Art. 38

de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; pues bien, en el título XII desarrolla otros poderes inferiores a los poderes federales, estos poderes estaban enfocados en regular la conducta del individuo, pero única y exclusivamente a nivel de Estados.

Por lo que, a manera de conclusión, en la constitución de la república federal de Centroamérica de 1824, no se establecía ningún precepto jurídico, que regulara o creara un ente jurídico como una provincia, una ciudad, un ayuntamiento, o un municipio, por lo que es necesario indagar más al respecto, pero en las constituciones de cada Estados que conformaban la república federal de Centroamérica.

En 1835, la constitución federal de Centroamérica, sufre una reforma considerable, estas reformas le dieron un orden de forma más sistemático, ya que se ordenó cada precepto constitucional según el título, son sus respectivos capítulos y hasta secciones, pero, además, se consideraron muchos cambios de fondo, donde es necesario establecer que ninguno de los cambios o reformas realizada a esa constitución tocaba el tema de los municipios o ayuntamientos.

### **3.1.2 Los Municipios en las Constituciones del Estado de El Salvador**

Una vez que se ha concluido que en la constitución de la república federal de Centroamérica no existían preceptos jurídicos que regulara las instituciones municipales, corresponde entonces, un abordaje que permita al lector concluir si a falta de regulación a nivel de la constitución federal, las constituciones de los estados que conformaban la república federal establecieron o no preceptos jurídicos constitucionales que regularan tales instituciones.

El 18 de febrero de 1841, en la ciudad de San Salvador, se emitió un decreto Legislativo, donde se fijaban las bases de lo que sería la constitución del Estado de El Salvador, esto fue producto de lo que ya estaba en proceso y que pondría fin a lo que un tiempo se consideró fundamental para la independencia de Centroamérica, fue la federación de Centroamérica la que sirvió de instrumento jurídico para que los Estados que la conformaban buscaran liberarse de la corona española.

Fue en el Artículo 8° del decreto legislativo que creó las bases para la constitución del Estado de El Salvador, este artículo establecía que: *“El régimen municipal y económico de los pueblos, se arreglará en los términos y forma que corresponde a su naturaleza removiéndose los obstáculos que han paralizado su desarrollo, sin que pueda tener atribución alguna judicial.”*<sup>107</sup>

En la constitución del Estado de El Salvador de 1824, se contemplan preceptos jurídicos que regulan las instituciones jurídicas de las municipalidades, para el caso el artículo cuarto de la constitución *“El territorio del Estado se compone de los que antes comprendían la Intendencia de San Salvador, y la Alcaldía Mayor de Sonsonate. Tiene por límites, al Oeste el río de Paz, la ensenada de Conchagua al Este, la provincia de Chiquimula y Honduras al Norte, y el mar pacífico al Sur.”*<sup>108</sup>

Como se puede observar en ese precepto constitucional de la época de independencia, a la luz de establecer los límites territoriales que le correspondía al Estado de El Salvador, ya toma como parte de sus límites territoriales a la intendencia de San Salvador y a la alcaldía mayor de

---

<sup>107</sup> Asamblea Legislativa, Bases de la constitución del estado de El Salvador, (San Salvador, 24 de Julio de 1840), Art. 8.

<sup>108</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Constitución del Estado de El Salvador de 1824, (Índice Legislativo, junio 1824), Art. 4.

Sonsonate, pero además, también dicha constitución también señala los departamentos que conforman el Estado de El Salvador, en el artículo 6 de la constitución citada establece que *“El territorio del Estado se dividirá en cuatro departamentos saber: el de S. Salvador, Sonsonate, S. Vicente y S. Miguel; arreglándose la demarcación de cada uno de ellos por ley particular.”*<sup>109</sup>

El Art. 69 de la constitución del estado de El Salvador de 1824, establece la existencia de *“...un Gefe político intendente nombrado por el jefe supremo...”*<sup>110</sup> esto tal y como lo desarrollaba el epígrafe del capítulo decimo, del cual se está abordando, estos jefes políticos intendentes, se nombraban para que ejercieran sus funciones uno por cada departamento, además, ese mismo artículo establecía que una ley regularía dichas funciones. Mientras que los artículos del 70 al 72, eran los encargados de establecer la duración del cargo, que, para el caso, era de cuatro años sin que pudieran ser nombrados nuevamente.

Pero este capítulo diez, dedicaba un artículo, para regular de manera constitucional la figura de los municipios y que, dicho sea de paso, esta institución estatal es la que trata de establecer sus orígenes o surgimiento en las normas jurídicas de El Salvador. *“Continuarán las municipalidades en todos los pueblos que tengan de quinientas almas arriba, y el Congreso arreglará el número de individuos, sus atribuciones, la forma de elecciones que siempre será popular; y todo lo que conduzca a su mejor administración.”*<sup>111</sup>

Nótese algunos puntos importante a considerar en este precepto constitucional, que los constituyentes de 1824 dedicaron a la institución estatal de los municipios, por ejemplo: la base poblacional de los municipios

---

<sup>109</sup> Ibid. Art. 6

<sup>110</sup> Ibid. Art. 69.

<sup>111</sup> Ibid. Art. 73.

era de un mínimo de 500 almas, pero, uno de los puntos que dejaba sin resolver el número de personas que conformarían la municipalidad, así como la forma en que deberían elegirse, con la salvedad que anticipa este precepto que esa elección debe ser popular y por último, no define este artículo las funciones que tendrían las municipalidades.

En esta Constitución de 1841, ya se adiciona un Título 14 y que en lo esencial desarrolla un régimen municipal. Cuando se habla de régimen es porque ya invoca aspectos muy importantes como quienes conforman una municipalidad y quienes son llamados a conformar cada municipio, “... *Forma este poder originalmente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano: son su objeto la conservación, progreso, salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios: la administración e inversión de sus fondos; y la policía de seguridad con subordinación al Gobierno...*”<sup>112</sup>

Si bien es cierto, que en esta constitución ya se establecían preceptos constitucionales referentes al régimen municipal, eran exclusivamente dos artículos los que hacían referencia a ello y más bien, la constitución de ese momento dejaba a una ley la potestad de regular con mayor precisión el tema de las municipalidades.

*“El poder o consejo municipal administrará sus fondos en provecho común y equitativo de todos: será numeroso: sus sesiones ordinarias no pasarán de doce, ni bajarán de cuatro en el año y desempeñará sus atribuciones y deberes por medio de comisiones individuales para cada objeto.”*<sup>113</sup> Lo que se puede denotar en este precepto constitucional es que la constitución del Estado de El Salvador de 1841, ya buscaba darle independencia en lo económico y administrativo.

---

<sup>112</sup> *Ibíd.* Art. 62.

<sup>113</sup> *Ibíd.* Art. 63.

Pero la historia constitucional de El Salvador, alcanza a precisar que la realidad del país iba exigiendo cambios en todos los estratos de la vida del país y pues, la constitución del Estado de El Salvador no escapaba a esas transformaciones. En 1864 fue emitida una nueva constitución, la cual representaba cambios importante para el Estado, para el caso, por primera vez se estableció en la constitución que “*El Salvador es constituido en Republica...*”<sup>114</sup> obsérvese que ya en dicha constitución lo que anteriormente se consideraba el Estado de El Salvador, ya en esta constitución se veía como una República; de ahí que el mismo precepto citado mantenía de la misma manera que la constitución de 1841 los mismos límites territoriales así como la composición territorial del mismo.

Más adelante y en iguales circunstancias que la constitución de 1841, establece un apartado que define la división territorial del El Estado (ahora lo establece como Republica) en departamentos, además de establecer que “*...En cada departamento habrá un Gobernador nombrado directamente por el Presidente de la Republica.*”<sup>115</sup> Ahora bien, en esta constitución el Título 15, se establece la existencia “*del Gobierno interior de cada pueblo*”<sup>116</sup> consejos municipales y en el mismo se establece la forma de elección, su composición y la existencia de una ley que regule las condiciones para la creación del consejo municipal así como su administración.

En las constituciones de los años 1871, 1883, 1886, eran bastante similares en cuanto a regular la existencia de las municipalidades, la constitución de 1871, en su artículo 75 establecía la elección popular de estos funcionarios, pero no contemplaba la existencia de la figura del síndico. Ya en la constitución de 1883 y 1886 si contemplaba estas dos figuras “*El gobierno*

---

<sup>114</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Constitución del Estado de El Salvador de 1864, (Índice Legislativo, 1864), Art. 3.

<sup>115</sup> *Ibíd.* Art. 54.

<sup>116</sup> *Ibíd.* Título 15.

*local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, electas popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada municipalidad se compondrá de un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores, en proporción a la población conforme lo determine la ley.”<sup>117</sup>*

En la constitución de 1939 se dio un enorme retroceso a la democracia del país, ya que, en ese cuerpo normativo, se estableció que: *“El Gobierno local de los pueblos estará a cargo de las Municipalidades, las cuales serán integradas por un alcalde de nombramiento del ejecutivo y un concejo electo popular y directamente por los ciudadanos vecinos de cada población. Cada concejo municipal se compondrá de los miembros que determine la ley.”<sup>118</sup>*

Se resalta que en la constitución de 1939 a diferencia de las constituciones que le anteceden, regula la figura del alcalde municipal como una figura que es nombrada por el Órgano Ejecutivo, *“El gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades, las cuales serán integradas por un alcalde de nombramiento del ejecutivo...”<sup>119</sup>*. En la constitución de 1944 todo siguió de la misma manera.

En la constitución de 1945, se volvió a democratizar la forma de elección de los cargos de síndico y alcaldes municipales, se 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. Cada municipalidad se compondrá de un Alcalde, un síndico o dos o más Regidores, proporcionalmente a la población, conforme lo determine la*

---

<sup>117</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Constitución del Estado de El Salvador de 1886, (Índice Legislativo, 1886), Art. 113.

<sup>118</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Constitución del Estado de El Salvador de 1939, (Índice Legislativo, 1939), Art. 135.

<sup>119</sup> *Ibíd.*

ley.”<sup>120</sup> Por último, se destaca que en la constitución de 1950 y 1962 en el Artículo 103 establece la elección de los concejos municipales para un periodo de 2 años.

Estas tuvieron dentro de su contenido, algunos aspectos relevantes en el tema de los concejos municipales, se alargó el período de los funcionarios que conformaban los concejos municipales y se eliminó la prohibición a la reelección de funcionarios en estos cargos, “Para el gobierno local, los departamentos se dividen en municipios, que estarán regidos por concejos municipales formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más regidores cuyo número será proporcional a la población. Los miembros de los concejos municipales serán elegidos para un periodo de dos años, podrán ser reelegidos y sus cualidades serán determinadas por la ley”<sup>121</sup>

Por último, la constitución de 1962, recoge los mismos preceptos que contenían la constitución de 1950, en el tema de los concejos municipales, no se determinó cambios en la misma. A manera de comentario se resalta que desde la constitución del Estado de El Salvador de 1841 hasta pasando por todas las demás constituciones hasta la constitución actual, se resalta que en todas ellas se establecía la representatividad de la forma de gobierno,

### **3.2 Los Concejos Municipales en las Leyes Secundarias**

Pues bien, corresponde ahora realizar un estudio ven las leyes secundarias de ese momento y así verificar si en ellas se han establecido preceptos jurídicos sobre las municipalidades, sobre todo porque como se ha podido notar, ni la constitución federal de Centroamérica ni la constitución del

---

<sup>120</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1945. Art. 113.

<sup>121</sup> Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1945, Art. 103.

Estado de El Salvador, definían aspectos como la cantidad de miembros que los conformarían y la forma de cómo se seleccionaba a los ciudadanos que formaban parte de estos cuerpos colegiados.

La ley del ramo municipal sufrió alrededor de noventa reformas, esta fue la primera ley que se creó con el fin de regular aspectos importantes de las municipalidades tales como la integración, la forma de cómo eran elegido los ciudadanos, las funciones que le correspondían y la forma en cómo deberían funcionar.

Esta ley pronto tuvo una reforma significativa, ya que, en el año de 1897, el poder legislativo creó otro cuerpo normativo y derogó esta que sería la primera ley municipal. *“Tienen el carácter de poblaciones los pueblos, villas y ciudades incluidas en el cuadro 3° de la Ley 1ª del Régimen Político, y las que en lo sucesivo se erijan.”*<sup>122</sup> así mismo, el artículo dos de la denominada ley, le daba la potestad exclusiva de crear poblaciones al poder legislativo, previa solicitud.

El artículo once de dicha ley, establecía que las municipalidades estarían integradas por un alcalde, un síndico y un número de regidores que podrían andar entre los dos a diez regidores; ahora bien, se establecía que: *“Las Poblaciones hasta de quinientos habitantes, elegirán dos Regidores; las que no excedan de dos mil, elegirán cuatro; las que no excedan de ocho mil, elegirán seis; las que no pasen de quince mil, elegirán ocho; y excediendo de esta cantidad, diez.”*<sup>123</sup>

El periodo en que ejercerán funciones los miembros de las municipalidades era de un año, *“Las Municipalidades se renovarán anualmente, sin poder ser sus miembros reelectos, sino después de haber transcurrido un año. El*

---

<sup>122</sup> Ley del Ramo Municipal, Asamblea Legislativa de la república de El Salvador, (Índice Legislativo, San Salvador, 1895, D. O. N° 141 Tomo 38 del 18 junio 1895), Art. 1.

<sup>123</sup> Ibid. Art. 12.

*período municipal empieza a recorrer el primero de enero de cada año y termina en el mismo día del año siguiente al tomar posesión las nuevamente electas.*<sup>124</sup> Y era el tercer domingo de cada diciembre en el que se celebraban estas elecciones, según el artículo 15. Y según el artículo 16, los ciudadanos inscritos en el libro de ciudadanos eran los obligados a votar.

En cuanto a la forma de cómo debería funcionar las municipalidades, estaba desarrollado en el título cuarto de la Ley del Ramo Municipal, así por ejemplo establecía que: *“Las Municipalidades celebrarán sesión ordinaria cada mes, del primero al quinto día.”*<sup>125</sup> pero este precepto jurídico dejaba abierta la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias siempre y cuando fueran convocadas por el alcalde municipal o de quien hiciera sus veces, o bien, cuando era una decisión tomada por la mayoría de los regidores.

En el Título cinco desarrollaba el rol de las comisiones, el propósito de estas, era la de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades, en ese sentido, establecía el artículo 70 que se podían crear las comisiones que se necesitaran, pero ponía como obligación la creación de las siguientes comisiones: de calles y plazas; alumbrado público, aseo y ornato de la población; mercados, mataderos, pesas y medidas; y orden local, cárceles, obras y diversiones públicas.

Las decisiones que emanaban de las municipalidades se tomaban por mayoría simple, excepto cuando el acuerdo iba referido a adquirir empréstitos, ya que en ese caso se requería un número mayor, *“Las municipalidades pueden contratar empréstitos voluntarios para obras de seguridad, salubridad, etc., determinando las condiciones de su contratación y designando el fondo para el pago. Para estos acuerdos se requiere el voto*

---

<sup>124</sup> Ibid. Art. 14.

<sup>125</sup> Ibid. Art. 64.

*conforme de los dos tercios de los Municipales en ejercicio y la aprobación del Poder Ejecutivo.*<sup>126</sup>

En el año de 1908, el poder legislativo de la república de El Salvador, creo un cuerpo normativo llamado *Ley del Ramo Municipal*, en este cuerpo normativo en su Libro sexto, desarrollaba lo concerniente a los Gobiernos locales. Así en el Título uno denominado *Dela Erección y Extinción de las poblaciones*<sup>127</sup> este título estaba conformado por once artículos en los que se establecía que los gobiernos locales estaban a cargo de las municipalidades electas popular y directamente por los vecinos y pobladores; además, en estos primeros artículos también se establecía que el surgimiento de nuevos municipios así como la disolución de los mismos era potestad exclusiva del poder Legislativo.

Ya en el título dos regulaba la forma de las elecciones y la forma en que se organizaba las municipalidades, así el artículo 13 establecía que: *Las poblaciones hasta de dos mil habitantes, elegirán dos Regidores, las que no excedan de seis mil, elegirán cuatro; las que no excedan de diez mil, elegirán seis; y excediendo de esta cantidad, elegirán ocho.*<sup>128</sup> Pero además a este precepto citado el artículo que lo antecede establece que las municipalidades se formaran de un alcalde, un síndico y de un número de regidores que podrían ser de dos a ocho regidores.

En este cuerpo normativo, se establece algunas cosas que en la actualidad persisten y que podrían ser tema de discusión en otros trabajos de investigación, por el momento el enfoque está encaminado a establecer como se integraban y cómo funcionaban los concejos municipales. “Las

---

<sup>126</sup> Ibid. Art. 89.

<sup>127</sup> Asamblea Legislativa de la república de El Salvador, Índice Legislativo, Ley del Ramo Municipal, (San Salvador, 28 de abril 1908, D. O. N° 295, Tomo 65 del 16 de diciembre 1908).

<sup>128</sup> Ibid. Art. 13.

*municipalidades celebrarán sesión ordinaria cada mes, del primero al quinto día.*<sup>129</sup> Esa era la regla general aunque ese mismo artículo no descartaba sesiones extraordinarias siempre y cuando fueran convocadas por el alcalde o de regidores depositarios o bien de la mayoría de los regidores.

Una vez convocada la sesión y establecidas las autoridades municipales, se desarrollaba la sesión, *Las sesiones empezarán por la lectura del acta anterior y continuación por el orden siguiente:*<sup>130</sup> según este precepto jurídico citado, el presidente dará cuenta del cumplimiento o no de los acuerdos anteriores, el secretario daría cuenta de la correspondencia recibida y demás asuntos que debía tratar la municipalidad, luego sería el turno de dar cuenta del trabajo de las comisiones.

En cuanto al periodo en que duraban en el cargo siguió siendo de un año y sin posibilidad de ser reelectos, así lo establecía el artículo setenta, al cual que se mantenía que los ciudadanos inscritos en el libro de ciudadanos eran los obligados a ir a decidir quiénes serían los miembros de las municipalidades, el título dos de este cuerpo normativo, desarrollaba lo relativo a las elecciones municipales, por último, y en referencia a lo establecido en el artículo 88 para la contratación de empréstitos se requería dos tercios de los votos de los miembros que conformaban las municipalidades, las demás decisiones se tomaban con mayoría simple.

Luego de esta ley del ramo municipal, surgió otro cuerpo normativo el cual fue creado por la asamblea legislativa de El Salvador en el año de 1986, lo que hasta ahora se conoce como el código municipal y que a la fecha aún tiene vigencia, este cuerpo normativo regula ahora en día la actividad de los concejos municipales y un poco la forma de cómo se integran, por lo que

---

<sup>129</sup> Ibid. Art. 68.

<sup>130</sup> Ibid. Art. 69.

este cuerpo normativo será abordado en capítulos posteriores de este trabajo de investigación.

### **3.3 El Proceso de Reforma de Ley para La implementación de los Concejos Municipales Plurales**

No hay un criterio dominante sobre cuáles fueron las razones por las que los legisladores por fin tomaron la decisión de incluir por primera vez en las leyes salvadoreñas el tema de los concejos municipales plurales, pero de los criterios más preponderantes están; el hecho de la alternancia en el órgano ejecutivo y el compromiso que el partido FMLN había adquirido con la población salvadoreña de implementarlos una vez estuvieran en dicho órgano de Estado.

El grupo gestor de esta iniciativa que entre otras instituciones la conformaban entidades como: la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE, Red de Cooperantes para el Desarrollo Local RECODEL, fundación DEMUCA, USAID, entre otras instituciones más, presentaron el 11 de agosto de 2009 el primer borrador sobre las propuestas de reformas al código electoral y al código municipal, para que se pudieran establecer los concejos municipales plurales, estas propuesta fue modificada por ellos mismos unos días después.

Pero el origen al pluralismo municipal, según parte de los archivos legislativos de dicho proyecto de ley, indica *“Que el 18 de abril de 1994, los dos candidatos a la presidencia de la Republica para la segunda ronda electoral, suscribieron un pacto en el que se comprometieron en realizar una profunda reforma al Sistema Electoral,... sus contenidos principales serian: la elaboración de un nuevo registro electoral, la emisión de un nuevo documento único de identidad electoral, la integración proporcional de los*

*concejos municipales, el establecimiento del voto residencial y la realización de reformas administrativas al TSE para lograr su despartidización.”<sup>131</sup>*

El proceso de formación de ley para la implementación de los concejos municipales plurales, contaba con una serie de investigaciones previas que permitieron a los legisladores realizar un estudio bastante sustentado a la normativa que daría vida a este ente colegiado. Tal y como se abordó ya en este capítulo, en el seno de la Asamblea Legislativa y particularmente en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, existían ya tres expedientes presentados por diferentes instituciones “(4002-2-96, 2244-8-2002 y 1958-7-2005-1)”<sup>132</sup>.

Fue así como la comisión inicio con los estudios correspondiente dentro de las reformas pertinentes, en el 2009 la comisión de reformas electorales y constitucionales desarrollo un taller denominado “*CONCEJOS MUNICIPALES PLURALISTAS*”<sup>133</sup> contando para ello con el apoyo de la Cooperación Alemana GTZ, en este taller se vinculó también las instituciones que conformaban el Grupo Gestor de la reforma para la implementación de los concejos municipales plurales, y concluyeron los participantes, sobre la necesidad de la reforma para fortalecer el vínculo entre representantes y representados y generar una cultura de consensos y acuerdos políticos.

Posteriormente la comisión siguió con el estudio de las diferentes propuestas presentadas y realizaron ejercicios de formas de reparto de diferentes sistemas electorales y aplicándolos a los resultados obtenidos en las elecciones municipales del 2012, concluyendo sobre la necesidad del

---

<sup>131</sup> Asamblea legislativa de El Salvador, comisión de reformas electorales y constitucionales (Archivo Legislativo Expediente 4002-2-96), folio 4.

<sup>132</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA, Archivo Legislativo, (Exp. 214- 8-2009-1, Exposición de motivos: Anteproyecto de reformas al Código Electoral y al Código Municipal para la conformación de los concejos municipales plurales en El Salvador, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales), folio .4.

<sup>133</sup> *Ibíd.* pag.126.

pluralismo pero además asegurar la gobernabilidad municipal, un nuevo taller donde se incluyó a alcaldes de diferentes partidos políticos se realizó, pero tampoco se obtuvo nada diferente pues los alcaldes no sabían si apoyar o no las reformas debido a que se ponía en riesgo el desarrollo local aun que si comprendían la importancia de fortalecer el sistema político electoral.

Por lo que en una última jornada se invitó a la gremial de alcaldes COMURES, realizando nuevamente ejercicios tomando como base los resultados obtenidos en el proceso de elección del 2012, donde resultó un importante descubrimiento; “( ...) *si se hubiese adoptado para el referido evento electoral, los partidos contenientes no solo hubieran resultado ganadores en ciertos municipios, sino que además habrían obtenido representantes en otros concejos municipales; y ello se traduce en la generación de mayor representatividad por cuanto los electores que expresaron sus preferencias resultarían representados, aun cuando sus opciones políticas no hubiesen obtenido mayoría.*”<sup>134</sup>

Luego de todos estos ejercicios que se hicieron en diferentes talleres tomando los resultados electorales del 2009 y luego los resultados electorales del 2012, la Comisión de reformas electorales y Constitucionales construyó un proyecto de decreto adicional al presentado por diferentes organizaciones, en el fueron aportando todos los grupos parlamentarios, incluso aquellos que no tenían representación en la comisión.

Fue así, que el 7 de marzo del 2013, la Asamblea Legislativa, creó el decreto legislativo número 326, en el que se tomaron las siguientes consideraciones: se tomó como fundamento constitucional lo establecido en el Art. 85 en cuanto al sistema político que es pluralista, 202 Cn referido a su conformación; se consideró la contradicción que existía entre el principio de

---

<sup>134</sup> *Ibíd.* pág. 126.

mayoría simple y la voluntad política del pueblo manifestado en los resultados de cada proceso electoral.

Este decreto solo reformó dos artículos del código electoral los cuales fueron el Art. 220 y el 264 que luego quedaron sin vigencia debido a la sustitución del código electoral por uno nuevo, (D L 417 del 3 de julio del 2013). Este tema será abordado con más precisión en los capítulos posteriores de este trabajo de investigación donde corresponde hablar de los fundamentos legales.

*“La implementación de los concejos municipales plurales requería de reformar dos cuerpos normativos el Código Electoral y el Código Municipal. (...) El primero porque en él se encuentra estipulado el criterio electoral de conformación actual de los concejos; y el segundo porque es necesario una nueva manera de integrar los órganos de gobierno a nivel local.”<sup>135</sup>* entre las propuestas y las reformas se pueden establecer las siguientes diferencias:

- 1) En la propuesta se consideraba cambiar el carácter de suplentes a 4 regidores q pasarían a ser propietarios; la reforma final quedo establecido siempre con los 4 regidores suplentes.
- 2) La propuesta de reforma no contemplaba una segunda planilla; la reforma si incluyo una segunda planilla en caso de no lograr la mayoría simple.
- 3) En la propuesta se consideró aspectos sobre cómo resolver en caso de empates, tomar en cuenta hasta tres decimales para los cálculos; en la reforma establecida no se consideró esos aspectos.

Cabe resaltar, que posteriormente se realizaron otras reformas, pero en este caso al que ahora es el código electoral vigente por lo que en posteriores capítulos se retomará esa reforma. Corresponde ahora realizar el mismo

---

<sup>135</sup> Ibid.23.

ejercicio, pero ahora con lo que se refiere al código municipal. En una forma resumida las diferencias son las siguientes:

- 1) La propuesta no establecía la forma con que se integrarían o elegirían a los miembros del concejo municipal, la reforma realizadas por asamblea legislativa si lo consideró.
- 2) En la propuesta de reforma no se estableció el mínimo de votos requeridos para la suspensión y para la destitución de un miembro del concejo municipal, en la reforma si se contempló
- 3) En la propuesta de reforma no se contempló un punto muy importante, que en la reforma si se consideró, sobre con cuantos miembros se logra mayoría simple, calificada y mayoría calificada especial.
- 4) En la propuesta de reforma se consideraba el pago de dietas a los suplentes únicamente en aquellos casos donde se haga suplencia; en la reforma no se consideró.
- 5) En la reforma se consideró la aprobación con mayoría simple para el presupuesto anual, así como sus requisitos, en las propuestas no.

### **3.3.1 Los concejos municipales de Cojutepeque, San Pedro Perulapan y Santa cruz Michapa, según las elecciones desarrolladas en el 2015**

Para poder desarrollar una muestra tanto de los dos sistemas de elección, se tomará como base los resultados obtenidos en las elecciones de alcaldes del año 2015, por dos razones, en primer lugar, porque fueron las primeras elecciones donde se eligieron concejos municipales de manera pluripartidarios, en segundo lugar, porque en esas elecciones, los resultados municipales que ahí se dieron permiten obtener una mejor muestra del pluralismo político, ya del universo de 262 municipalidades.

En el caso del Municipio de "... SANTA CRUZ MICHAPA; con cinco mil cuarenta y cuatro votos válidos en el municipio se designa ganador el partido político PARTIDO DE CONCERTACIÓN NACIONAL, PCN, con un mil cuatrocientos ochenta y tres votos válidos, que representa un porcentaje de veintinueve punto cuatro de los votos, que le designan al alcalde y síndico, y con un cociente municipal de ochocientos cuarenta punto seis siete para regidores propietarios y de un mil doscientos sesenta y un punto cero para regidores suplentes, que le designan tres regidores propietarios, un regidor suplente por cociente; al partido político ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA, ARENA, con un mil trescientos cuarenta votos válidos, que le designan un regidor propietario por cociente, un regidor suplente por cociente; al partido político FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, FMLN, con un mil doscientos noventa y un votos válidos, que le designan un regidor propietario por cociente, un regidor suplente por cociente; al partido político GRAN ALIANZA POR LA UNIDAD NACIONAL, GANA, con setecientos setenta y un votos válidos, que le designan un regidor propietario por residuo, un regidor suplente por residuo.<sup>136</sup>

Ahora bien; en Cojutepeque los resultados fueron: "... COJUTEPEQUE con veinte mil ciento veintidós votos válidos en el municipio se designa ganador el partido político ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA, ARENA, con nueve mil ochocientos sesenta y un votos válidos, que representa un porcentaje de cuarenta y nueve punto cero uno de los votos, que le designan al alcalde y síndico, y con un cociente municipal de dos mil doce punto dos para regidores propietarios y de cinco mil treinta punto cinco para regidores suplentes, que le designan cinco regidores propietarios, un regidor suplente

---

<sup>136</sup> <http://tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/ResultadosElectores2015/>, sitio consultado el lunes 14 de marzo del 2016.

*por cociente y a un regidor suplente por residuo; al partido político FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, FMLN, con seis mil doscientos veinticinco votos válidos, que le designan tres regidores propietarios por cociente, un regidor suplente por cociente; al partido político PARTIDO DE CONCERTACIÓN NACIONAL, PCN, con tres mil cuatrocientos dos votos válidos, que le designan un regidor propietario por cociente y a un regidor propietario por residuo, un regidor suplente por residuo.*<sup>137</sup>

Por ultimo en el caso del municipio de: "... SAN PEDRO PERULAPAN con dieciocho mil novecientos setenta votos válidos en el municipio se designa ganador el partido político FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL, FMLN, con siete mil novecientos setenta y tres votos válidos, que representa un porcentaje de cuarenta y dos punto cero tres de los votos, que le designan al alcalde y síndico, y con un cociente municipal de dos mil trescientos setenta y un punto dos cinco para regidores propietarios y de cuatro mil setecientos cuarenta y dos punto cinco para regidores suplentes, que le designan cuatro regidores propietarios, un regidor suplente por cociente y a un regidor suplente por residuo; al partido político ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA, ARENA, con cinco mil quinientos setenta y siete votos válidos, que le designan dos regidores propietarios por cociente, un regidor suplente por cociente; al partido político PARTIDO DE CONCERTACIÓN NACIONAL, PCN, con cuatro mil doscientos cuarenta y dos votos válidos, que le designan un regidor propietario por cociente y a un regidor propietario por residuo, un regidor suplente por residuo.<sup>138</sup>

Si realizamos una comparación entre el monopartidismo y el pluripartidismo del municipio de Santa Cruz Michapa, para establecer de los 5,044 votos válidos; tenemos entonces, que el partido PCN con 1,483 votos válidos gana

---

<sup>137</sup> *Ibíd.* 144 y 145.

<sup>138</sup> *Ibíd.* 146.

las elecciones, si el modo de elección del concejo municipal fuese el sistema de mayoría simple significa que este partido ganaría los 12 escaños con esa cantidad de votos, entonces 3,561 votos quedarían como votos inútiles. Caso contrario resulta en el pluripartidismo ya que de esos 5,044 votos válidos únicamente 159 votos quedarían como inútiles, significa entonces que la representatividad es mayor en los concejos municipales plurales ya que son menos los votos que quedan sin utilizarse.

**CAPITULO IV**  
**PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y**  
**JURISPRUDENCIALES PARA LA CONFORMACION Y**  
**FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES**

En este capítulo se establecerán ya todos los fundamentos constitucionales legales y jurisprudenciales que determinan lo esencial de esta investigación, en este capítulo entonces, se debe de fundamentar jurídicamente todos los aspectos que pueda interferir en la implementación de este cuerpo colegiado. Hay que definir aquí, ¿quiénes son las personas llamadas a votar para elegir a sus representantes a nivel municipal?, ¿quiénes pueden formar parte de los concejos municipales?, ¿cómo estos influyen en la representatividad y en la democracia de nuestro país?,

**4.1 Presupuestos Constitucionales y jurisprudenciales que determina la forma de gobierno en El Salvador y quienes conforman estos órganos de gobierno.**

El punto de partida será primeramente establecer que la constitución de El Salvador, establece que *“El Gobierno es republicano, democrático y representativo.”*<sup>139</sup> Esta es la base constitucional de todas las instituciones del Estado en donde debe descansar todas sus actividades; es de recordar que el Estado está conformado por tres poderes: El Legislativo, el ejecutivo y el Judicial, pero agregado a ello también la constitución reconoce la existencia de las municipalidades, de lo cual se hablara más adelante.

El precepto constitucional citado, continua y en el también establece que

---

<sup>139</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 15 diciembre 1983), Art. 85.

*“El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno...”<sup>140</sup>*

Ese artículo es la columna vertebral de este capítulo y sin duda lo es también del tema de investigación, puesto que este artículo constitucional pone de manifiesto elementos esenciales del tema de investigación, tales como: la democracia y la representatividad y la pluralidad del sistema político como característica del gobierno.

Sobre el pluralismo del sistema político, la SC en una de sus resoluciones establece que *“Se postula con ello al pluralismo como elemento central de la legitimidad democrática. Ésta no descansa en el simple hecho de posiciones u opiniones dominantes o mayoritarias, sino que se basa en la participación libre e igualitaria en el proceso de adopción de las mismas, incluso de aquellos que no las comparten.”<sup>141</sup>*

Pero agrega la sala en esa resolución que el pluralismo es como el principio en el cual, se evita que haya identificada una sola opción, opinión, o visión, en donde descansa la identidad social y bajo la cual se conforma el orden jurídico y político. Es ahí donde se necesita de un árbitro imparcial llamado derecho y es ahí donde según la sala, los postulados de la democracia están plasmados en la constitución.

Es necesario entonces, establecer una definición sobre lo que se debe conocer como constitución, siendo que según la Sc en ella están los postulados de la democracia *“...es por tanto, el espacio jurídico donde soberanía popular y democracia se interrelacionan, pues la soberanía popular pretende la subordinación del pueblo por el pueblo como sujeto y*

---

<sup>140</sup> *Ibíd.* Inc. 2.

<sup>141</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 29-2004/1-2005), 7.

*objeto del poder simultáneamente y es la democracia la que hace posible esta exigencia”<sup>142</sup>*

Pero que debemos entender por soberanía popular, al respecto, la misma sala establece una definición, soberanía popular *“implica que la gestión de los asuntos públicos afecta a la generalidad y, consecuentemente, el destino de la sociedad debe ser decidido por todos sus integrantes. En otras palabras: (i) las decisiones generales que afectan el destino colectivo debe tomarlas el pueblo; (ii) todos los cargos que ejercen poder público deben ser de elección popular o derivados de los cargos de elección popular; y (iii) las decisiones las toma la mayoría, atendiendo a sus intereses, pero con respeto a los derechos de las minorías.”<sup>143</sup>*

Pero esa soberanía popular, se encuentra consagrada en la constitución en la segunda frase del artículo 83 Cn, donde establece que la soberanía reside en el pueblo, en ese sentido, nace en cada ciudadano como un derecho político, por medio del cual la constitución le acredita a cada ciudadano una serie de estos derechos, pero según la definición de la SC, además es una obligación de los ciudadanos, sujetarse a dicha soberanía, por lo que se concluye que la soberanía nace como un derecho pero a su vez como una obligación misma de cada ciudadano.

Entonces, en el ámbito de los derechos que la soberanía popular les otorga a los ciudadanos, se precisará sobre aquellos derechos que estén relacionados con el trabajo de investigación. *“...Ejercer el sufragio; Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que*

---

<sup>142</sup> *Ibíd.*

<sup>143</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 29-2011), 6.

*determinan esta Constitución y las leyes secundarias.*<sup>144</sup> Es de recordar que estos derechos son de rango constitucional.

El sufragio, el cual aparece como el primero de los derechos según el precepto constitucional antes citado, la Sc ha establecido que *“El sufragio, en un sentido más amplio, puede entenderse como el derecho de todo ciudadano de participar en la estructuración y actividad del poder concurriendo a la formación de la voluntad colectiva, ya sea para elegir a los titulares de los cargos electivos –de lo cual deviene el carácter representativo de las autoridades o bien para tomar decisiones sobre temas fundamentales que se les consulta.”*<sup>145</sup>

La elección popular es el mecanismo que se debe realizar para seleccionar a las personas que conformaran los órganos de gobierno; la SC ha establecido que el derecho al sufragio está constituido por 3 elementos sobre los cuales descansa el ejercicio del mismo, *“el principio de soberanía popular; la democracia como forma de gobierno; y la representación política.”*<sup>146</sup>

La constitución define, que la elección popular es exclusiva de las personas que tiene la calidad de ciudadano y que el ejercicio de ello lo hace a través de la emisión del sufragio que es uno de sus derechos. *“Son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años.”*<sup>147</sup> Aquí se realiza el primer filtro jurídico, pues no toda persona que vive en El Salvador tiene esa calidad de ciudadano, además, el carácter de ciudadano se vuelve uno de los elementos de nuestro sistema electoral ya que solo los ciudadanos serán

---

<sup>144</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 15 diciembre 1983), Art. 72.

<sup>145</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 29-2004/1-2005), 8.

<sup>146</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 76-2011), 8.

<sup>147</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 15 diciembre 1983), Art. 71.

los que estarán dentro de la lista del padrón electoral que el TSE emitirá según lo establece la ley.

Con respecto a los otros derechos políticos mencionados y que están plasmados en la constitución de El Salvador, , la SC en la resolución citada, se pronuncia estableciendo, *“El derecho a asociarse para constituir partidos políticos o ingresar a los ya constituidos guarda una estrecha relación con el art. 7 Cn., aunque tiene la especificidad política en la que se enmarca...”*<sup>148</sup> y sobre el derecho a optar a cargos públicos, *“...puede afirmarse que su consagración obedece, principalmente, a la posibilidad de todo ciudadano de obtener un mayor grado de participación en la conformación de la voluntad estatal, sirviendo como medio para manifestarla, es decir, fungiendo como funcionario de elección directa.”*<sup>149</sup>

Al respecto, la constitución establece a través de una reforma realizada por la asamblea legislativa del 31 de octubre de 1991 y como una manifestación previa a lo que fue los acuerdos de paz alcanzados el siguiente año; en esa reforma constitucional se determinó que *“El presidente y vicepresidente de la república, los diputados a la asamblea legislativa y al parlamento centroamericano y los miembros de los concejos municipales, son funcionarios de elección popular.”*<sup>150</sup>

Cerrando este ciclo de definiciones de conceptos que rodea el tema de investigación, está el de democracia representativa; al respecto, SC ha establecido que la misma descansa sobre derechos como *“... los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas,*

---

<sup>148</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 29-2004/1-2005) ,8.

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 15 diciembre 1983), Art. 80.

*libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos*"<sup>151</sup> que dicho sea de paso la sala de lo constitucional, se fundamentó en resoluciones de la corte Interamericana de Derechos Humanos.

Entonces, concluyendo, con el tema de la elección popular de funcionarios que conforman órganos de gobierno y que se integran con ciudadanos electos de forma popular son: el presidente y vicepresidente de la república, como el representante del órgano ejecutivo, los diputados del órgano legislativo y del parlamento centroamericano y los miembros de los concejos municipales, los eligen ciudadanos inscritos en un padrón electoral, a través de un derecho político llamado emisión del sufragio, dicha emisión del sufragio se ejerce a través de un proceso electoral que está bajo el control jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral.

#### **4.1.1 Presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que determinan el tipo de sistema electoral en El salvador**

En el capítulo segundo de este trabajo de investigación, se definió ampliamente el tema de los sistemas electorales, corresponde entonces, en este apartado ver a los sistemas electorales, pero ahora aplicado ya a la realidad salvadoreña, según doctrina constitucional, "*son tipos ideales que en la práctica requieren de una conformación concreta en la que se interrelacionan y combinan sus distintos componentes para lograr determinados fines democráticos.*"<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 76-2011), 9.

<sup>152</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 6-2011), 8.

Entonces es procedente verificar si el constituyente, definió el tipo de sistema bajo el cual se deben elegir los representantes del pueblo, o por lo menos si existen parámetros constitucionales mínimos para que el legislador plasme en una ley secundaria el tipo de sistema electoral, al respecto la constitución establece que *“Para elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional.”*<sup>153</sup> Cabe recalcar que aun cuando no está comprendido en la constitución este mismo sistema electoral se aplica para la elección a diputados del parlamento centroamericano.

La jurisprudencia constitucional también ha establecido que *“la finalidad básica de la representación proporcional es que exista el mayor grado de correspondencia posible entre la cantidad de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos políticos; es decir, que los partidos estén representados en la Asamblea Legislativa en la proporción más aproximada posible al número de votos obtenidos en la elección.”*<sup>154</sup>

En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Republica, la constitución establece *“Cuando en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República ningún partido político o coalición de partidos políticos participantes, haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos...”*<sup>155</sup> Y para el caso de los concejos municipales, el constituyente no determinó el tipo de sistema electoral a utilizar.

---

<sup>153</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 15 diciembre 1983), Art. 79 inc. 2.

<sup>154</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 6-2011), 9.

<sup>155</sup> *Ibíd.* Art. 80 Inc. 2.

Para la jurisprudencia constitucional, “*en la representación proporcional, el sistema electoral tiene cuatro componentes básicos: (i) las circunscripciones electorales la extensión geográfica y demográfica que constituye la base para la distribución de escaños o cargos electivos; (ii) la forma de la candidatura cómo deben presentarse las personas que compiten por el voto de los electores, es decir, unipersonal o por medio de lista, de lista cerrada o abierta, de lista cerrada bloqueada o desbloqueada; (iii) la estructura del voto la forma de emisión del voto: ya sea única, múltiple, preferencial, combinada, etc.; y (iv) la fórmula electoral el procedimiento matemático para la conversión de votos en escaños o cargos.*”<sup>156</sup>

#### **4.2 Presupuestos Constitucionales y jurisprudenciales para la conformación y el funcionamiento de los concejos Municipales**

Se puede precisar que, los concejos municipales, son cargos de elección popular que forman parte, de las manifestación democrática y representativa, que los constituyentes establecieron en 1983, al respecto la SC, también ha establecido jurisprudencia sobre los concejos municipales; “*...el Concejo Municipal única autoridad que constitucionalmente está autorizada para administrar el municipio será electa exclusivamente por medio del ejercicio del sufragio,...*”<sup>157</sup>

Establecidos que según la sala, las municipalidades, los funcionarios que las conforman son electas por el pueblo, es momento entonces de buscar los preceptos constitucionales que delimiten los parámetros para integrar un concejo municipal y además preceptos que orienten a cada uno de sus

---

<sup>156</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 6-2011), 10.

<sup>157</sup> Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Inconstitucionalidad, Ref.: 76-2011), 14.

integrantes, la forma de cómo deben actuar a fin de encaminarse a desempeñar sus funciones que como órgano pluralista les compete realizar, de cara a buscar un consenso o por lo menos, las mínimas manifestaciones de respetar los principios de un Estado de derecho.

Antes de hacer referencia a los preceptos constitucionales que definen la integración y el funcionamiento de los concejos municipales, se establece que la base constitucional de las municipalidades, están establecidas en el capítulo VI del título VI el cual en su epígrafe se refiere a gobiernos locales y estos gobiernos se dividen en dos, las gobernaciones que están contempladas en la sección uno y las municipalidades que están regidas por la sección segunda y de la cual se conocerá a continuación.

Los gobiernos locales constitucionalmente se dividen en departamentos y en municipios, en el primeros de los casos es con el fin de la administración política del territorio, estos estarán a cargo de un Gobernador propietario y uno suplente nombrado por el presidente de la república según el Artículo 200 de la constitución; pero en el caso de las municipalidades, *“Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.”*<sup>158</sup>

La constitución no precisa el número de concejales que conformará o integraran estos concejos municipales, caso contrario sucede, con la figura de los síndicos y los alcaldes donde constitucionalmente establece que es uno por cada municipalidad; en cuanto al perfil que deben cumplir los que integren el concejos municipales, ese mismo artículo establece que *“...deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del*

---

<sup>158</sup> Asamblea Constituyente, Constitución de la Republica de El Salvador de 1983, (Palacio Legislativo, San Salvador, 1983), Art. 202.

*municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.*<sup>159</sup>

En cuanto a la forma de cómo debe funcionar este órgano colegiado, tampoco está determinado en los preceptos constitucionales y se limita a establecer que *“Los Municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas.”*<sup>160</sup>

Antes de concluir lo referente a este apartado, será necesario que se debe entender por autonomía de los municipios, esto porque resulta que, según el precepto constitucional citado, el funcionamiento de los concejos municipales, se establecerá conforme a la autonomía que este cuerpo colegiado tiene, por lo que resulta necesario establecer la definición del mismo y si es posible también delimitar esta autonomía. Para lograr enmarcar elementos esenciales del tema de investigación de este trabajo.

Una definición amplia de lo que se debe conocer por municipio establecida por el Sc, no dice que *“los Municipios son distribuciones territoriales donde se organiza institucionalmente el ejercicio de las potestades de la Administración Pública. Según el art. 202 de la Cn., el Municipio se instaura para ejercer el gobierno representativo de la localidad; en ese sentido, es la forma en que el Estado descentraliza la administración y los servicios públicos correspondientes a un ámbito territorial específico con el propósito de lograr una gestión más eficaz de los mismos.”*<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> *Ibíd.* Inc. 2.

<sup>160</sup> *Ibíd.* Art. 203.

<sup>161</sup> Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, (proceso de Amparo, Ref.: 857-2013), 7.

En cuanto a la autonomía municipal la misma Sc en esa misma sentencia enmarca que: “... el reconocimiento constitucional es asegurar la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes.”<sup>162</sup> Es entonces un reconocimiento pleno para su ejercicio funcional administrativo orientado al ámbito territorial que le corresponde.

Se concluye entonces, que el constituyente determinó que los concejos municipales estarán conformados por un alcalde y un síndico; que en cuanto a los concejales se tendrá como parámetro para establecer el número que lo conformen la población; que la forma de cómo debe funcionar se regirá por una ley secundaria llamada Código Municipal, por último se concluye que es necesario buscar en la legislación secundaria los preceptos jurídicos que establezcan el número de concejales que conformaran las municipalidades.

#### **4.3 Los presupuestos en las Leyes secundarias, para la integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales**

Definidos los presupuestos constitucionales y jurisprudenciales que delimitan lo concerniente a las municipalidades, corresponde buscar aquellos preceptos legales que el legislador ha considerado necesario establecer, basado en parámetros que ya le ha determinado el constituyente, en los casos donde ya lo estableció, pero existen algunos preceptos constitucionales que directamente dan la facultad al legislador para que legisle al respecto.

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*

### **4.3.1 Integración y funcionamiento de los concejos municipales según el código Municipal**

La ley principal que regula lo relacionado a la integración y funcionamiento de los concejos municipales plurales, están recogidos en el código municipal (en adelante Cód. Mpal.), este cuerpo normativo es la ley especial que rige también el comportamiento, los perfiles, las obligaciones, funciones y otras cosas que están relacionadas con los sujetos que conforman los concejos municipales, así como el funcionamiento administrativo de los mismos.

Se habla en este caso de las figuras de alcalde, síndico y los regidores o concejales, pues bien, conviene entonces hacer una relación de todos aquellos preceptos jurídicos que estén dentro del Cód. Mpal. Y que estén relacionados con la integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales, para ubicar estos preceptos dentro de lo que se puede entender como la democracia representativa que pueda tener estas instituciones estatales al momento que se conforman, así como al momento que entran en funcionamiento dentro de la jurisdicción que a cada municipalidad le corresponde.

#### **4.3.1.1 Integración de los concejos municipales plurales según el Código Municipal.**

Desde un punto de vista de los objetivos que se ha planteado en este trabajo de investigación, el Artículo uno de este cuerpo normativo no pudo haber empezado mejor, y es que en su contenido establece que *“El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios.”* Dos puntos a notarse en este precepto y que está

relacionado con este trabajo de investigación, la organización y la forma de cómo funcionará un concejo municipal.

Este cuerpo normativo que se tiene en estudio, establece en su título IV, lo relacionado a la creación y la organización de los gobiernos municipales, por lo que será necesario detenerse en este título para indagar aquellos preceptos jurídicos que estén relacionados con el fondo objeto de investigación de este trabajo; de forma resumida se tocara lo relacionado en el capítulo uno de este título y que desarrolla lo relacionado con la creación de los municipios; el capítulo dos desarrolla sobre la organización y gobierno de los municipios.

Ubicado el punto de partida para este caso, es necesario también hacer un análisis legal, acerca de cómo se conforma o se crean los municipios; al respecto se establece que *“La creación, fusión o incorporación de Municipios corresponde al Órgano Legislativo.”*<sup>163</sup> Pero el legislador estableció también algunas consideraciones que deben de cumplirse para que se pueda crear un nuevo municipio, los requisitos para ello lo establece el artículo 20 del cuerpo normativo en estudio.

Se entrara ahora entonces, a establecer los preceptos legales que fundamentan lo relacionado a cómo se organiza o se conforma un concejo municipal, *“El gobierno municipal estará ejercido por un concejo, que tiene carácter deliberante y normativo y lo integrará un alcalde, un síndico y dos regidores propietarios y cuatro regidores suplentes, para sustituir indistintamente a cualquier propietario...”*<sup>164</sup> hasta aquí y según el contenido de este precepto citado lo concejos municipales tendrían dos regidores propietarios cuatro suplentes, más el síndico y el alcalde municipal.

---

<sup>163</sup> Asamblea Legislativa, Código Municipal de El Salvador, (Decreto Legislativo N° 274, del 31 de enero de 1986, D. O. N° 23, Tomo 290 del 5 de febrero 1986), Art. 19.

<sup>164</sup> Ibid. Art. 24.

Pero ese mismo precepto jurídico continua estableciendo que en aquellas poblaciones de más de cinco mil habitantes, se elegirán regidores adicionalmente a los planteados arriba en la forma siguiente: “ *Dos concejales o regidores en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes; Cuatro concejales o regidores en los municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes; Seis concejales o regidores en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitante; Ocho concejales o regidores en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitante; Diez concejales o regidores en los municipios que tengan más de cien mil habitante.*”<sup>165</sup>

Es así como se puede encontrar en las diferentes municipalidades del país, que los concejos municipales no son uniformes en su número de elementos que lo conforman, a excepción del número de regidores suplentes que en todos los municipios están conformados por cuatro. Por ejemplo, en los tres municipios que se tomaron como muestra en este trabajo de investigación, según este precepto legal debe estar conformado de la siguiente manera: en el Municipio Santa Cruz Michapa 6 regidores propietarios, San Pedro Perulapán, el número de regidores propietarios es de 8 y en el caso de Cojutepeque de 10 regidores propietarios.

La ley le acredita al TSE la facultad de establecer el número de concejales que se eligen para cada municipio, pero tomando como base el último censo nacional de población; además este cuerpo normativo establece que “*La elección e integración del concejo se efectuará conforme a lo dispuesto en el código electoral.*”<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Ibid.

#### **4.3.1.2 Funcionamiento de los concejos municipales plurales según el Código Municipal**

Conviene ahora entonces, revisar este cuerpo normativo, para establecer, aquellos preceptos jurídicos que están relacionados con el funcionamiento de los concejos municipales; este funcionamiento debe estar relacionado a la forma de cómo se toma las decisiones, siendo que son cuerpos colegiados pluripartidarios y de esa manera puede entenderse que sus intereses y sus ideas pueden converger en muchas ocasiones, pues para ello, el legislador debió precisar alguna forma de cómo se debe tomar las decisiones de este cuerpo colegiado y que en todo caso.

Y bien, es así como el código Municipal regula sobre el funcionamiento, *“Las decisiones o resoluciones del concejo se adoptarán por mayoría simple, por mayoría calificada y mayoría calificada especial.”*<sup>167</sup> Continúa diciendo ese precepto jurídico que *“Para la mayoría simple se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros propietarios del concejo.”*<sup>168</sup>

Recordando que los miembros propietarios del concejo municipal son el alcalde, síndico y los regidores que adquieren la calidad de propietario según lo disponga el Tribunal Supremo Electoral, aplicando este precepto legal a los municipios utilizados como muestra tenemos que para el municipios de Santa Cruz Michapa la mayoría simple se conforma con el voto de 5 de sus miembros propietarios, el municipio de San Pedro Perulapán, con 6 votos de sus miembros propietarios y el municipio de Cojutepeque con el voto de 7 de sus miembros propietarios.

En el otro de los casos que establece el precepto jurídico, *“Se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros propietarios del concejo en las decisiones o resoluciones que se adopten por mayoría*

---

<sup>167</sup> Ibid. Art. 29.

<sup>168</sup> Ibid.

*calificada.*<sup>169</sup> Entonces, para los municipios de Santa Cruz Michapa la mayoría calificada se conforma con el voto de 6 de sus miembros propietarios, el municipio de San Pedro Perulapán, con 7 votos de sus miembros propietarios y el municipio de Cojutepeque con el voto de 8 de sus miembros propietarios.

En el último de los casos, *“cuando se requiera mayoría calificada especial, ésta se adoptará con el voto favorable de las tres cuartas partes de los miembros propietarios del concejo.”*<sup>170</sup> Se establece entonces de la siguiente manera: para el municipio de Santa Cruz Michapa la mayoría calificada se conforma con el voto de 7 de sus miembros propietarios, el municipio de San Pedro Perulapán, con 8 votos de sus miembros propietarios y el municipio de Cojutepeque con el voto de 9 de sus miembros propietarios.

Ahora bien, establecido la forma de cómo funcionan los concejos municipales y los tipos de votación que se requieren para cada caso, para la toma de decisiones, a continuación, se dará un ejemplo de cada uno de los tipos de votación de los concejos municipales a manera de ilustración, se hace, además, la aclaración que en los casos donde la ley no establece el tipo de votación, se realizará por medio de votación simple.

Los casos en donde se necesita mayoría simple es más común encontrarlos en el código municipal, un ejemplo de ello es el de los preceptos más básicos pero necesarios que están acreditados en la legislación tenemos que *“Para celebrar sesión se necesita que concurra por lo menos la mitad más uno de las y los miembros propietarios y propietarias del concejo”*<sup>171</sup>.

En los casos de mayoría calificada son menos frecuentes encontrarlos en el código municipal, para el caso existe un precepto jurídico que establece que

---

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid. Art. 41.

*“En la consulta popular se tomará en cuenta únicamente a los ciudadanos domiciliados en el respectivo municipio y podrá efectuarse por decisión de la mayoría calificada de concejales propietarios electos...”*<sup>172</sup> este precepto está referido a que para que el concejo municipal tome dicho acuerdo, se requiere de la mayoría calificada ósea de las dos terceras partes.

Falta entonces citar ejemplos de los casos en que según la ley se requiere de mayoría calificada especial para la toma de decisiones de los concejos municipales plurales, se tiene el artículo que hace referencia a las deudas financieras que las municipalidades contraen, en ese sentido el precepto establece que *“La contratación de préstamos con instituciones nacionales o extranjeras que no requieran aval del estado, requerirán de la aprobación del concejo con el voto de las tres cuartas partes de sus miembros.”*<sup>173</sup>

Ahora bien, existen unos preceptos jurídicos que esta relacionados con la toma de decisión de un concejo municipal pero que puede poner en riesgo la pluralidad de su representación municipal, por lo que se presentaran casos que contienen temas diferentes pero que está claro que está íntimamente relacionados con el funcionamiento del mismo.

El artículo 28 del Código Municipal. Establece el mecanismo por medio del cual un concejo municipal puede suspender o destituir a uno de sus miembros, *“la suspensión se decretará con el voto favorable de la mitad más uno de los miembros propietarios del concejo; y la destitución se adoptará con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros propietarios del concejo.”*<sup>174</sup> aquí dos casos de tipos de mayoría en la toma de decisiones y que según el precepto citado se está en presencia de mayoría simple en el caso de suspensión y en mayoría calificada en el caso de destitución.

---

<sup>172</sup> Ibid. Art. 117.

<sup>173</sup> Ibid. Art. 67.

<sup>174</sup> Ibid. Art. 28.

El otro de los casos está referido a lo que establece el cuerpo normativo en estudio, el cual busca la manera de establecer la forma en que un suplente puede entrar a ocupar el cargo de un propietario, *“La ausencia de uno o más propietarios o propietarias, se suplirá por las o los suplentes electos que correspondan al mismo partido o coalición al que pertenecieren las o los propietarios. En caso de no existir suplente del mismo partido o coalición, y para efectos de formar quórum, el concejo decidirá por mayoría simple.”*<sup>175</sup>

En este precepto que dicho sea de paso, se reformó posterior a la adopción de los concejos municipales plurales para ser exacto fue una reforma de febrero del 2015, este precepto legisla dos aspectos, el primero que asegura que ante la ausencia de un propietario, tomará posesión del cargo el suplente que sea del mismo partido político al que pertenece el propietario, y el segundo caso es en los casos donde no hay suplente del mismo partido político, donde puede el concejo municipal elegir a uno de la terna de los suplentes existentes pero para ello debe haber tenido al menos el voto de la mitad más uno de los miembros del concejo municipal.

El último de los casos a mencionar es el precepto que establece que *“Para que haya resoluciones se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los miembros que integran el Concejo, salvo los casos en que la Ley exija una mayoría especial. En caso de empate el Alcalde tendrá voto calificado.”*<sup>176</sup> Este precepto para algunos no representa una manifestación de la democracia de los concejos municipales, más bien puede interpretarse como una contradicción a la misma, lo cierto es que desde el punto de vista de buscar una administración que no tenga trabas para el desarrollo de un municipio o de sus habitantes, el legislador lo estableció como una salida alterna en esos casos.

---

<sup>175</sup> Ibid. Art. 41.

<sup>176</sup> Ibid. Art. 41.

Existen otros preceptos, que están plasmados dentro del código municipal y que ayudan mucho al funcionamiento de estos, uno de estos preceptos está en el artículo 30 es su numeral tres, el cual establece que: “*Nombrar las comisiones que fueren necesarias y convenientes para el mejor cumplimiento de sus facultades y obligaciones que podrán integrarse con miembros de su seno o particulares*”<sup>177</sup>. Este precepto es muy necesario para el funcionamiento del concejo municipal, ya que estas comisiones son un reflejo de la descentralización de las decisiones del concejo, que mediante representantes del concejo discuten un tema en particular para luego ser ya sometido a discusión del pleno del concejo municipal.

#### **4.4 Integración y funcionamiento de los concejos municipales desde otras normas jurídicas.**

Luego de haberse establecido aquellos preceptos jurídicos del código municipal que regulan la integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales, es necesario investigar y establecer en este trabajo de investigación, si existen otros preceptos jurídicos que regulen estos elementos fundamentales de los concejos municipales y que están fuera del cuerpo normativo principal de los municipios.

Dentro de este segmento, se dedicará un espacio para establecer la existencia de cuerpos normativos que regulen aspectos necesarios del gobierno municipal y que sus preceptos jurídicos representen una manifestación de lo que se llama democracia representativa. Para entrar un poco en detalle de lo que será el contenido siguiente, se analizarán dos normas jurídicas que regulan aspectos importantes del tema en estudio, estas normas son el Código electoral y La Ley de partidos políticos.

---

<sup>177</sup> *Ibíd.* Art. 30 N° 3.

#### **4.4.1 La integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales según el Código Electoral**

El código electoral tiene como objetivo regular todo lo relacionado con los procesos electorales del país, así lo establece en su primer artículo, por lo que la elección de funcionarios públicos se hacen bajo estos procesos electorales, pues bien entrando en materia relacionada con este trabajo de investigación, al respecto este código establece que *“El proceso eleccionario a que se refiere el presente Código es el relacionado con las elecciones de los siguientes funcionarios: (...) miembros o miembros de los concejos municipales.”*

Este será el punto de partida, ya que, a la luz de ese precepto jurídico citado, se puede concluir que este código electoral es el que establece la reglas bajo las cuales el soberano (ósea el pueblo), elegirá a sus representantes en cargos de gobierno de las instituciones estatales que la ley y la constitución establece como cargos de elección popular. Vale la pena aclarar que el precepto jurídico citado regula lo relacionado a la elección de todos los funcionarios que bajo el voto directo del pueblo son delegados para ejercer funciones en esos cargos, en este caso solo se sustrajo de dicho precepto jurídico, que cargo de elección popular que está relacionado con este tema de investigación.

El código electoral en su artículo 12 establece algo que está en concordancia con lo que establece el artículo 19 del código municipal y que fue ya abordado anteriormente dentro de este capítulo, con la diferencia que ya en este cuerpo normativo se consideró una reforma que concordara con los concejos pluralistas, esa reforma era necesaria dado que recordando el precepto del código municipal establece que los suplentes electos sustituirán indistintamente a cualquier propietario.

Ya en el código electoral, marca diferente situación, establece el precepto que *“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.”*<sup>178</sup> Existe entonces, una diferencia entre este precepto jurídico y el contemplado en el artículo 19 del código municipal, ya que en este caso si establece que los suplentes deberán preferentemente sustituir al propietario de su partido político.

El resto del contenido del artículo 12 del código electoral si está totalmente en concordancia con lo establecido con el artículo 19 del código municipal y que tiene que ver con la forma en que se irán integrando cada uno de los miembros del concejo municipal según el número de habitantes de cada municipio, recordando que estos preceptos, para ello se debe considerar el número de habitantes, pero esto fue ya debidamente abordado en párrafos anteriores por lo que solo es conveniente referirse a su concordancia entre preceptos jurídicos de diferentes cuerpos normativos que en todo caso se estaría hablando del código municipal y el código electoral.

Volviendo entonces al tema central de este trabajo, el código electoral es el encargado de establecer las reglas bajo las cuales se integraran los concejos municipales, el primer inciso del artículo 19 de este cuerpo normativo le da la facultad al Tribunal Supremo Electoral, de declarar electo e integrado el concejo municipal, siempre y cuando se haya ya realizado el escrutinio correspondiente, pero para ello el TSE, deberá considerar algunas reglas las cuales se deben analizar de manera separada.

Se retomará primero la segunda de las reglas, ya que la primera de las reglas está íntimamente relacionada con las demás reglas, *“Si el porcentaje*

---

<sup>178</sup> Ibid. Art. 12.

*de votos obtenido por el partido político o coalición, fuere mayor al cincuenta por ciento de los votos válidos en el Municipio, se le asignará la cantidad de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición, en proporción al número de votos obtenidos;*<sup>179</sup> este precepto aplicaría cuando al sumar la totalidad de votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos, habría un partido que obtendría por lo menos la mitad de esa totalidad de votos.

Establece la primera de las reglas, *“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;*<sup>180</sup> esta regla está dada en el sentido que cuando el precepto reza mayoría simple. Hasta ahí aun no menciona el precepto jurídico, la forma de cómo se distribuirá los cargos de concejales, por lo que habrá que estudiar más adelante ese precepto jurídico.

*“Si el porcentaje de votos obtenido fuere menor al cincuenta por ciento, al partido o coalición se le asignará el número de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición, que junto al alcalde o alcaldesa y sindico o sindica constituyan mayoría simple en el concejo.”*<sup>181</sup> En este caso si aplica a cualquiera de los municipios que se han tomado como referencia en este trabajo de investigación, ya que los resultados electorales del 2015 en estos municipios, en los tres municipios el partido político que ganó no alcanzaron la mayoría simple.

Para ejemplificar el precepto jurídico donde un partido alcanza la mitad de los votos válidos según los *resultados Electorales del 2015*<sup>182</sup> el municipio de

---

<sup>179</sup> Ibid. Art. 219 Lit. b.

<sup>180</sup> Ibid. Art. 219 Lit. a.

<sup>181</sup> Ibid. Art. 219 Lit. b.

<sup>182</sup> <https://www.tse.gob.sv/resultados2015/concejos/mun188.html>

Suchitoto del departamento de Cuscatlán, los resultados quedaron así: ARENA 2,092; FMLN 6,268; PCN 799 y PDC 192. Ahora bien, el municipio de Suchitoto elige a un total de 8 regidores propietarios y 4 suplentes, si realizamos el ejercicio establecido en la regla dos del Artículo 219, se tiene que el partido FMLN se le asignaron la figura del alcalde, el del síndico más 5 regidores propietarios obtenidos por cociente; el partido ARENA obtuvo únicamente 1 regidor propietario por cociente, de ahí ninguno de los otros partidos logró concejales por cociente electoral.

Además, con esos datos y al sumar la totalidad de votos válidos divididos por el número de concejales a elegir se tiene que el cociente electoral fue de 1,168.87 votos. Toca entonces buscar que partidos político obtendría los otros dos concejales que en todo caso los obtendrían por residuo electoral, se tiene los datos que el residuo del FMLN fue de 423, ARENA 923, PCN obtuvo 799 votos que por no llegar a la cifra del cociente electoral municipal, esos votos obtenidos sería su residuo, lo mismo sucedió con el partido PDC que obtuvo 192 votos; entonces, uno de los concejales por residuo que entró al concejo municipal 2015 de Suchitoto fue para ARENA, y el segundo de los concejales que se le asignó el escaño faltante es para el partido PCN.

En el caso de los suplentes, que según ya se ha advertido anteriormente, la Ley establece que son 4 los regidores suplentes que se eligen en cada ejercicio electoral. Establece la regla que *“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 esté 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, participarán todos los partidos políticos o coaliciones contendientes en el Municipio.*<sup>183</sup>

Se implementara entonces esta regla para poder distribuir los cuatro regidores que se asignan al municipio de Suchitoto; si se tiene ya los votos válidos de cada partido, se realiza la fórmula electoral planteada y se tiene que el cociente electoral para los regidores suplentes es de 2,337 votos; entonces solo el partido político FMLN obtuvo dos regidores suplentes por cociente electoral, los otros dos concejales fueron asignados por residuo electoral a los partidos ARENA quien obtuvo 2,092 votos y el último de los escaños se le asignó al partido FMLN quien aun cuando se le resto los votos con que obtuvo dos concejales suplente por cociente electoral aún conservaba un residuo de 1,592 votos superando al más cercano que era PCN.

Las reglas contempladas en el Artículo 219 en su literales: *c, d, e, f, y g*, estos literales están referidos a asignar concejales en aquellos casos donde ningún partido político alcanzó la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando se tenga como parámetros el cociente y el residuo de los votos válidos de los partidos políticos, obteniendo este cociente y este residuo de la operación que se hace al dividir el total de votos válidos en el municipio, entre el número de regidores propietario a elegir, sacando de esa manera el cociente electoral con el que se asignaran a los propietarios de cada partido según la totalidad de votos válidos de cada partido. En el mismo sentido y bajo el mismo proceso se asignará también los 4 escaños de concejales suplentes que hay en cada municipio.

Si se retoma uno de los municipios que se ha tomado como referencia en este trabajo de investigación y recordando el número de concejales que cada

---

<sup>183</sup> Código Electoral, Asamblea Legislativa de El Salvador, (Decreto Legislativo 413, del 3 de julio del 2013, D. O. N° 138, T. 400, del 26 de julio de 2013), art. 219 Lit. f.

partido tuvo en ese proceso electoral en el 2015, se tiene que en el municipio de Santa Cruz Michapa según *escrutinio final*<sup>184</sup> de ese municipio el concejo municipal quedó conformado con el partido PCN obteniendo 1,483 votos, al cual le asignó el TSE al alcalde, al Síndico y a tres regidores propietarios más un regidor suplente, seguido del partido ARENA quienes obtuvieron 1,340 votos al cual en ese municipio le asignaron un regidor propietario y un regidor suplente, el partido FMLN con 1,291 votos le correspondió a un regidor propietario y uno suplente, por último el partido GANA con 771 votos le otorgaron de la misma manera que a los últimos dos partidos mencionados a un regidor propietario y a un regidor suplente.

Ahora bien, una vez establecido esos resultados que oficialmente fueron dados a conocer por el TSE, se hará un ejercicio que lleve a entender al lector cual fue el cociente electoral municipal, y como quedaría cada partido político, según el ejercicio del municipio que se ha traído en estudio. Si se suma la totalidad de votos válidos obtenidos en ese proceso electoral de ese municipio, se tiene que según cifras oficiales la totalidad de votos válidos fue de 5,044<sup>185</sup> entonces esta cantidad se deberá dividir entre el total de regidores que en ese proceso electoral se están eligiendo el cual es de 6 regidores, obteniendo que el cociente electoral de ese municipio fue de 840.66.

Véase entonces que conociendo el cociente electoral municipal el cual es de 840.66, se obtiene el resultado citado en donde los partidos político ARENA y FMLN obtuvieron un regidor propietario cada uno, los otros tres partidos en disputa GANA, PDC, y PSD, no alcanzan el cociente electoral municipal. Pero ese precepto jurídico que se está estudiando establece que “*Si un partido o coalición no alcanzaren el cociente electoral municipal, se tomarán*

---

<sup>184</sup> <https://www.tse.gob.sv/resultados2015/concejos/mun197.html>

<sup>185</sup> Ibid.

*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 ganará el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo;...*<sup>186</sup> entonces habrá que restarle a cada uno de los partidos que ya obtuvieron escaños el cociente con el que ya obtuvieron esos regidores propietarios.

Al recordar los resultados de los partidos ARENA con 1,340 votos y el FMLN con 1,291 votos su residuo quedara el primero con 499.34 y el segundo con 450.34; y si se aplica el precepto jurídico citado se tiene que ninguno de los dos partidos políticos que obtuvo ya por cociente un regidor cada uno, supera el número de votos válidos que obtuvo GANA que es de 771 votos, convirtiéndose esos votos del partido GANA en el residuo electoral municipal y entregándosele a este último partido político el último de los regidores que se estaban eligiendo en el proceso electoral 2015. Los otros dos partidos políticos PDC y PSD que en ese proceso electoral estaban compitiendo, por no llegar al número del cociente y residuo electoral municipal requerido, no obtuvieron ninguno de los escaños de regidores propietarios que estaban disputa.

Existen otras reglas dentro del artículo 219 C E, que también debe abordarse, ya que regulan dentro de su contenido situaciones que en algún momento dado pueden darse y que por ello el legislador consideró incluirlas mediante una reforma que posteriormente se le hizo al código electoral. (D. L N° 737, 10 de julio 2014; D. O. N° 138, T. 404, 25 de julio 2014.) Varios fueron los preceptos que mediante ese decreto se agregaron al cuerpo normativo en estudio, uno de ellos fue el que se agregó en el Artículo 219 el

---

<sup>186</sup> Ibid.

cual establece “*En caso de empate entre dos o más partidos o coaliciones se resolverá por sorteo,*”<sup>187</sup>

Otro de los preceptos agregados por el mismo decreto, es el que regula los casos donde hay candidatos a concejos municipales, que tienen vínculo familiares “*En caso que dentro de las planillas de dos o más partidos o coaliciones se identificare entre sus candidatos o candidatas parientes entre sí dentro del segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad, se designará como regidor o regidora, a la candidatura propuesta por el partido o coalición que obtuviere más votos, mientras que su pariente que figure en otra planilla, deberá ceder a quien sigue en el orden de precedencia.*”<sup>188</sup>

Un último de los preceptos que deben de traerse a estudio, es el que regula el orden en que deben de asignar a cada uno de los concejales electos, desde el primer regidor hasta el número de regidores que se le asignan a cada municipio. “*El orden de asignación de regidores o regidoras corresponderá en orden descendente a cada partido o coalición, según la cantidad de votos válidos obtenidos, de manera que al partido o coalición que obtenga más votos corresponderán los primeros regidores o regidoras y así sucesivamente.*”<sup>189</sup>

#### **4.4.2 La integración y el funcionamiento de los concejos municipales plurales según la Ley de Partidos políticos**

Esta ley tiene poco tiempo de haber sido creada, su origen data del año 2013, ley que dicho se ha de paso es una manifestación jurídica de lo que dinámicamente ha venido siendo incorporadas como normas jurídicas, con el objetivo de irse perfeccionando la representatividad democrática de este país; y bueno, en este cuerpo normativo más que buscar cómo debe

---

<sup>187</sup> Ibid. Lit. g.

<sup>188</sup> Ibid. Lit h.

<sup>189</sup> Ibid. Inc. Final.

funcionar un concejo municipal dentro de sus preceptos lo importante es establecer si existes preceptos que regule como debe integrarse un cuerpo colegiado como este, o por lo menos que regule aspectos que antecedan a una elección de funcionarios en un evento electoral.

Un cuerpo normativo como este lo que todo legislador busca, es, entre otras cosas, definir mecanismos o procesos bajo los cuales pueden adquirir la categoría de partido político, pero además que existan también deberes y obligaciones que deben cumplir tanto esos entes creados, como además las personas que integran o representan estos partidos políticos (al menos eso podría interpretarse). Buscando entonces, algunos preceptos jurídicos que ayuden a establecer si esta ley está relacionada con este tema de investigación, corresponde realizar una lectura del mismo.

El legislador consideró oportuno establecer algunos derecho y algunas obligaciones que los partidos políticos deben hacer valer una vez hayan sido considerados como partidos políticos; uno de los derechos de los partidos políticos establecidos en la ley en estudio y que lógicamente está relacionado con el tema de investigación, "*Postular candidaturas en las elecciones a (...) así como de Concejos Municipales, conforme a lo dispuesto en la Constitución, el Código Electoral y demás Leyes aplicables;*"<sup>190</sup> al legislar este derecho para los partidos políticos, se está garantizando no solo la representatividad política en este organismo colegiado, pero también garantiza la pluralidad de opciones políticas que el ciudadano va a tener al momento de emitir su voto.

En el mismo sentido establece el literal f del mismo artículo, "*Definir los procesos internos para elegir y postular candidatos en las elecciones*

---

<sup>190</sup> Ley de Partidos Políticos, Asamblea Legislativa de El Salvador, (D. L. N° 307, del 26 de febrero 2016, D. O. N° 40 Tomo N° 398 Fecha: 27 de febrero de 2013), Art. 21.

*convocadas por el Tribunal Supremo Electoral;*<sup>191</sup> en términos interpretativos este precepto está referido a que el derecho de los partidos a postular candidatos en elecciones de funcionarios públicos, previo a ello el partido político deberá realizar procesos de elección previas para así asignar a esos candidatos.

Con respecto a las obligaciones que la ley les establece a los partidos políticos podemos citar como primero de ellos aquel donde establece que *“Ajustar su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y las Leyes;*<sup>192</sup> este podría ser el fundamento de la existencia de los partidos políticos si se toma como fundamento que los partidos son el surgimiento de un desarrollo evolutivo que ha tenido durante la historia el termino democracia.

Entonces, la mencionada ley les obliga a *“Cumplir las normas y los procedimientos que señalen sus estatutos para la elección de los organismos de dirección y definición de mecanismos para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular;*<sup>193</sup> véase que el legislador en este precepto jurídico está mandando a los miembros de los partidos políticos a que sus estatutos estén en función a establecer mecanismos democráticos que les permita elegir a sus autoridades internas y además, a elegir mediante esos mismos mecanismos a sus candidatos a funcionarios públicos.

Así mismo, y en concordancia con los textos constitucionales, esta ley de partidos se pronuncia por *“Promover la defensa del sistema republicano, democrático y representativo de gobierno”*<sup>194</sup> estos conceptos que están comprendidos en este precepto jurídico resulta que fue ya debatido y

---

<sup>191</sup> Ibid. Lit. f.

<sup>192</sup> Ibid. Art. 22 Lit. a.

<sup>193</sup> Ibid. Lit. b.

<sup>194</sup> Ibid. Lit. C.

desarrollado conceptualmente en este trabajo de investigación y por qué no decirlo, también fue abordado desde el punto de vista constitucional, por lo que nada más se debe resaltar que la Ley de Partidos tiene también inmerso en su texto jurídico, estos conceptos muy importantes.

Este precepto jurídico esta en concordancia con el artículo 37 del mismo cuerpo normativo, ya que en aquel precepto les obliga a que para los procesos de elecciones internas de los partidos políticos deben considerar que esa elección se haga a través del voto de sus miembros de una manera “... libre, directo, igualitario y secreto”<sup>195</sup>...” y además en los artículos que preceden les establece la forma y los mecanismos bajo los cuales deben desarrollar sus elecciones internas el artículo 37C establece que deben de considerar tres circunscripciones las cuales serán nacionales, departamentales y municipales.

Véase lo relacionado al ámbito municipal, “*en la circunscripción municipal, los miembros o afiliados pertenecientes al municipio, elegirán a las candidaturas a alcalde o alcaldesa, síndico o síndica y concejales.*”<sup>196</sup> Para ello el partido político deberá tener un padrón de afiliados que a su vez este dividido en el mismo las afiliaciones municipales de cada uno de sus miembros.

En uno de las ultimas obligaciones para los partidos políticos establecidas por el legislador y que además ha sido parte de las transformaciones políticas que han venido abanderando no solo los políticos sino además organizaciones de la sociedad civil, es lo relacionado con la inclusión social de mujeres y jóvenes, en ese sentido el legislador ha obligado a “*Establecer en su estatuto los procedimientos para promover la participación de mujeres y jóvenes en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargo de*

---

<sup>195</sup> Ibid. Art. 37.

<sup>196</sup> Ibid. Art. 37C Lit. c.

*elección popular;*<sup>197</sup> de esa manera les habré el legislador a jóvenes y mujeres a ser parte de las estructuras partidarias y a ser candidatos o candidatas a cargos de elección popular.

Ahora bien, hasta este momento se ha relacionado aspectos generales que la Ley de partidos contempla, pero para entrar en detalles sobre como un partido político propone ante autoridades del TSE, sus candidatos de elección popular y más concretamente para los cargos de alcalde, síndico y concejales de una municipalidad. La ley de partidos políticos impone reglas a cada institución partidaria y dentro de estas reglas está la de conformación de un organismo interno que se encargue de garantizar el ejercicio del voto de sus miembros, pero también que garantice que las voluntades de sus miembros se respeten al momento de procesar los resultados que se originen al celebrar elecciones internas.

Entonces la ley de partidos políticos establece que *“Para la realización, organización, dirección y supervisión de las elecciones internas, el máximo organismo de dirección del partido político, constituirá una comisión electoral permanente, cuyos integrantes no deberán pertenecer, ni ser candidatos a los organismos de autoridad partidaria ni a cargos de elección popular, si alguno de los integrantes de la comisión decide postularse, deberá ser sustituido.”*<sup>198</sup> Véase entonces que bajo este precepto jurídico se garantiza la independencia de la Comisión Electoral Permanente y será esta la máxima autoridad interna en los procesos electorales de los partidos.

Esta comisión Electoral es la encargada de declarar los resultados de las personas que fueron electas por los miembros de los partidos para desempeñarse en el cargo al que aspiraban, para el caso que nos ocupa, establece la ley que la comisión electoral declarara que *“... El candidato a*

---

<sup>197</sup> Ibid. Art. 22 Lit h.

<sup>198</sup> Ibid. Art. 37 A.

*alcalde o alcaldesa será el que resulte por mayoría simple de votos de su respectivo municipio*”<sup>199</sup>

Para el caso de los demás candidatos a cargos de función municipal; “*Los candidatos a síndicos o síndica, regidores y regidoras, conforme a las disposiciones reglamentarias.*”<sup>200</sup> Este precepto está haciendo referencia a los preceptos jurídicos que fueron ya abordados y q se encuentran en el código municipal y código electoral.

Pero el tema de la democratización y armonización de las leyes también refiere a otros estratos jurídico, para el caso uno de los preceptos jurídicos establece que “*Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de diputaciones a la asamblea legislativa, parlamento centroamericano, y miembros de los concejos municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de mujeres.*”<sup>201</sup> Véase entonces que este precepto define ya un mínimo de un 30% para la representación de las mujeres en los cargos de elección popular a los cuales el soberano corresponde elegir.

Así mismo, otro de los preceptos jurídicos establece que “*En el caso de las planillas con candidaturas a concejos municipales, el treinta por ciento mínimo de participación de mujeres, será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores, como en las listas en que designan el orden de precedencia en caso de no obtener mayoría simple, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 inciso segundo del código electoral.*”<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Ibid. Art. 37 I Lit. C.

<sup>200</sup> Ibid. Lit. D.

<sup>201</sup> Ibid. Art. 38.

<sup>202</sup> Ibid. Art. 38 Inc. 3.

Y es así, como el legislador salvadoreño plasmó algunos preceptos jurídicos dentro de la Ley de partidos políticos, para democratizar los entes colegiados de los concejos municipales y garantizar así, aspectos como: la incorporación pluripartidarios de los concejos municipales, el derecho de todo ciudadano que está inscrito en un partido político a participar en las elecciones internas para participar en los cargos de elección popular, o bien únicamente para que decida quien lo representará en esos cargos, pero además, el legislador plasmó también como parte de la democratización de los partidos políticos, que estos presentaran dentro de sus planillas de cargos de elección popular, a un porcentaje de jóvenes y otro porcentaje de mujeres para que puedan formar parte de estos cargos públicos.

## **CAPITULO V**

### **LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES EN EL DERECHO COMPARADO**

Es importante conocer, sobre cuerpos normativos de otros países, comparar la legislación salvadoreña con legislaciones de países que a lo largo de la historia han sido referente en el tema de legislación. Conocer sobre esas legislaciones desde el tema de los concejos municipales y de una perspectiva de su integración y su funcionamiento; esto con el propósito de comparar el avance o estancamiento que la legislación salvadoreña pueda tener enmarcada dentro de un Estado democrático y comparada con otras legislaciones que también tenga como fundamento el sistema democrático representativo, por lo que en este capítulo se conocerá de las legislaciones de países que podrían haber sido referencias legales para que los legisladores de El Salvador, haya venido adoptando algunos cuerpos normativos, ya se sabe que España Chile y México han sido algunos de esos referentes, pero también se debe conocer algunas legislaciones de la región como Costa Rica y Nicaragua .

#### **5.1 Los Concejos municipales plurales en España**

Antes de entrar en detalles sobre las normas jurídicas que abarcan el tema de investigación, se aclara que, a continuación se realizará un abordaje sobre la manera en que se integran los consejos municipales en España, y como es que logran un funcionamiento aceptable, primero se desarrollan los preceptos constitucionales y luego según las leyes secundarias, de esa manera permitirá al lector hacer su análisis del avance que como país haya tenido El Salvador, en cuanto a la democracia representativa de los concejos

municipales, por lo que desde el punto de vista del derecho comparado, habrá que precisar única y exclusivamente, aquellos preceptos constitucionales y jurídicos referida al tema que nos ocupa.

### **5.1.1 Los concejos municipales en la Constitución Española**

La constitución española vigente data de finales de 1978; para convertirse en la ley primaria de España, tiene diferentes fases, por lo que su proceso de formación puede parecer un poco engorroso aun cuando no lo sea, pero si es de resaltar que la constitución vigente de España fue aprobada por las dos cortes q son órganos fundamentales del gobierno de España, pero además posterior a su aprobación fue ratificada por el pueblo español, lo que la da una legitimidad plena a dicha constitución.

En cuanto al tema de concejos municipales plurales como mecanismo de democracia y la representatividad que puedan tener, se desarrollara en principio, definiciones de algunos conceptos jurídicos y que son elementales para el posterior desarrollo del objeto general que deba conocerse sobre el derecho comparado, por lo que luego de la definición de esos términos jurídicos se conocerá la forma en que se integran y funcionan los conejos municipales en España.

Según la constitución española, se puede encontrar una enorme riqueza jurídica contemplada en la misma, para el caso en sus primero artículos establece que *“La capital del Estado es la villa de Madrid.”*<sup>203</sup> También la constitución española reconoce otros de los conceptos que ya se han abordado en capítulos anteriores, particularmente se abordó el tema los partidos políticos desde el punto de vista de la legislación salvadoreña, pero, es necesario acreditar que el pueblo de España también reconoce en su

---

<sup>203</sup> Constitución Española, Palacio de las Cortes, don Juan Carlos I, Rey de España, (27 de diciembre de 1978), Art. 5.

constitución la existencias de estos entes jurídicos, y es que, según lo establece “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política...*”<sup>204</sup>

Ahora bien, también la constitución española al igual que la constitución de El salvador, reconoce el derecho a participar en la elección a cargos funcionales del aparato estatal, “*Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*”<sup>205</sup> Nótese entonces, que en este precepto se está hablando de dos conceptos jurídicos vitales en el tema de investigación que se está desarrollando, conceptos como la representatividad y el sufragio universal.

Pero a manera de ilustración, la estructura del estado español está integrado de forma jerárquica, comenzando con “*El Rey es el jefe del Estado,...*”<sup>206</sup> un poder ejecutivo que lo conforma el presidente, vicepresidente y los ministros, constitucionalmente hablando, esta figura tiene a su cargo “*...la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*”<sup>207</sup>

Luego encontramos las cortes, “*Las cortes generales representan al pueblo español y están formadas por el congreso de los diputados y el senado.*”<sup>208</sup> Estas cortes de Españas son las que se encargan de realizar el trabajo que en El salvador desempeña el Órgano legislativo; En el caso del senado, la

---

<sup>204</sup> Ibid. Art. 6.

<sup>205</sup> Ibid. Art. 23.

<sup>206</sup> Ibid. Art. 56.

<sup>207</sup> Art. 97.

<sup>208</sup> Ibid. Art. 66.

elección de cada uno de sus miembros, depende del número de representantes que la constitución misma le haya asignado a dicha provincia.

Ahora bien, la parte modular de este tema de investigación y lo referente a lo que la constitución española establece al respecto, se encuentra en el título ocho de la misma y de la cual el epígrafe se refiere a la organización territorial del Estado de España. Como punto inicial se sustrae que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.”*<sup>209</sup> este precepto constitucional, cita las instituciones que territorialmente conforman los diferentes pueblos del territorio español.

Pero constitucionalmente se debe buscar los preceptos que ayuden a entender la forma de cómo se debe sostener administrativamente esa división territorial, para el caso, la constitución de España aclara que *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.”*<sup>210</sup> Elementos importantes a destacar en este precepto constitucional, la figura de ayuntamiento y quienes lo integran, estos se pueden comparar con la figura de los concejos municipales en El Salvador.

Habría que determinar cómo es que un ciudadano puede ocupar o desempeñar la figura de alcalde o de concejal, al respecto el mismo precepto citado establece que *“Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el*

---

<sup>209</sup> Ibid. Art. 137.

<sup>210</sup> Ibid. Art. 140.

*régimen del concejo abierto.*<sup>211</sup> Véase entonces, que para la figura de concejal se utiliza el mismo sistema de elección popular que se utiliza en El Salvador, pero importante citar, que con la figura del alcalde se difiere bastante ya que esa figura no es electa directamente por el pueblo español

Para cerrar el tema de los concejos municipales en España desde la perspectiva de la constitución, aparece también la figura de las provincias de las cuales no se aborda extensamente por no ser tan relevante para este trabajo de investigación, pero se puede aclarar que la constitución de España las absorbe como *“La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.”*<sup>212</sup> Estas provincias españolas se puede concluir que en cuanto a división territorial se refiere, en el salvador esa figura es ocupada por los departamentos.

### **5.1.2 Los concejos municipales de España según las leyes secundarias**

Según lo abordado en el desarrollo de los párrafos anteriores se ha establecido hasta este momento que el Estado de España está organizado territorialmente en municipio, provincias y en comunidades autónomas, fundamentado esto en la constitución de ese país, pero ese mismo cuerpo normativo da pie a que las leyes secundarias deben regular otros aspectos más específico, por lo que corresponde entonces buscar en las leyes secundarias de España lo concerniente al tema principal de investigación de este trabajo.

---

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Ibid. Art. 141.

Una de las características fundamentales del sistema constitucional de España es la profunda descentralización que en ella destaca, hasta el punto que el funcionamiento efectivo del Estado se asemeja en muchos aspectos, al propio de los estados federales. Los estados federales son aquellos que están organizados en una, pero que, dentro de la misma, existen una cantidad determinada de Estados que tienen su propia administración, su propia legislación, su propia organización, ejemplo de esto es la federación de los estados centroamericanos y del cual ya se hizo análisis.

Desde esa perspectiva citada, es lógico entonces pensar que esa descentralización puede desembocar en una cantidad considerable de instituciones autónomas, pues en efecto, *“Territorialmente el sistema descentralizado se organiza con 17 comunidades autónomas; 2 ciudades con estatutos de autonomía (Ceuta y Melilla), y 8125 entidades locales.”*<sup>213</sup>

Se expresa, que, en España, existe una ley llamada Ley orgánica 5/1985, del 19 de junio, del régimen electoral general, en ella se desarrolla todas las directrices para realizar elecciones de funcionarios de España, se retomará lo concerniente elección de funcionarios de instituciones locales de ese país. En España al igual que el salvador es un país democrático y en ese sentido, existen los mismos elementos básicos tales como; el sufragio, el voto directo, igualitario y universal, el derecho al sufragio, entre otros elementos básicos.

La ley que regula el régimen electoral, desarrolla de forma sistematizada cada elección según el cargo al que se aspira o se va a elegir, en el caso de las elecciones municipales están contempladas en el título 3 de la ley 5/1985, se traerá a continuación lo que guarde relación con la integración y funcionamiento de los ayuntamientos en España.

---

<sup>213</sup>[https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xg-e7VVKjIV](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xg-e7VVKjIV)

Se tiene como inicio, que el Sistema Electoral<sup>214</sup> que utilizan para elegir y conformar los concejos municipales en España, establecen una tabla, donde según el número de ciudadanos que conforman cada municipios, así en esa proporción es el número de concejales para cada municipio, a continuación se expone el siguiente cuadro que es sustraído del texto del artículo 179 en mención; pero además es de aclarar que para los municipios q tienen más de cien mil residentes la ley establece que “ *De 100,001 en adelante, un concejal más por cada 100,000 residentes o fracción, añadiéndose uno o más cuando el resultado sea numero par.*”<sup>215</sup>

Población	Cantidad de concejales
Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250 residentes	5
De 251 a 1,000	7
De 1,001 a 2,000	9
De 2,001 a 5,000	11
De 5,001 a 10,000	13
De 10,001 a 20,000	17
De 20,001 a 50,000	21
De 50,001 a 100,000	25

<sup>214</sup> Ley orgánica 5/1985, del Régimen electoral general, Cortes Generales de España (Palacio de Zarzuela, Madrid, a 19 de junio de 1985.) Art. 179.

<sup>215</sup> Ibid.

Así, por ejemplo, existen en España más de 60 municipios que su número de población sobre pasan los cien mil habitantes, en estos casos, se aplica el párrafo jurídico citado en el cuadro, entre las ciudades con más de cien mil habitantes están: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga entre otras; los municipios con más de cincuenta mil, pero menos de cien mil habitantes están: *Lugo, Santiago de Compostela, Roquetas de mar, Cáceres, Las rosas de Madrid, San Fernando*, entre otros.

Aplicándole al municipio de Madrid el precepto jurídico citado, según censo 2019 tiene una población de 3,266,126, se obtendría un número de concejales equivalente a 56, pero el mismo artículo 179 establece que cuando el resultado sea un numero par, se le agregará un concejal más, por lo que en ese caso, quedaría Madrid con 57 concejales para su municipio, en el caso de Lugo, que es uno de los municipios con menos de cien mil habitantes el número de concejales que representan al municipio es de 25 concejales.

En otro casos, los municipios con menos de 250 ciudadanos, la ley establece la forma de elección de los concejales, por ejemplo, *“cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene hasta 100 residentes o cinco nombres si tiene entre 101 y 250 residentes.”*<sup>216</sup> De esa manera se establece la planilla que cada uno presenta, pero en el caso del votante establece que *“cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de hasta 100 residentes o a un máximo de cuatro en los municipios entre 101 y 250 residentes,”*<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Ley orgánica 5/1985, del Régimen electoral general, Cortes Generales de España (Palacio de Zarzuela, Madrid, a 19 de junio de 1985.) Art. 184.

<sup>217</sup> *Ibíd.*

Para determinar cuál de los candidatos a concejales fueron los ganadores, el mismo precepto jurídico establece que, “*se efectuará el recuento de votos obtenidos por cada candidato en el distrito, ordenándose en una columna las cantidades representativas de mayor a menor.*”<sup>218</sup> Este ejercicio permitirá que se tengan los resultados de las elecciones de una forma ordenada, ya que en el mismo precepto en la parte final establece que en causales como renuncia, fallecimiento o incapacidades, el candidato siguiente que más votos haya obtenido será el que lo suplirá.

En los posteriores artículos hasta llegar al artículo 195, se regula, lo concerniente a los requisitos que el candidato debe llenar para aspirar a un cargo de concejal, además, se regula, la forma en que se debe desarrollar las elecciones para los cargos de funcionarios municipales. En el caso de alcalde municipal, ya que hasta este momento se ha establecido como es que se integran los concejales a un ayuntamiento determinada.

Para la elección de alcaldes la ley establece un procedimiento, en el cual participan los mismos candidatos a concejales que están aspirando al cargo como tal, “*Pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen sus correspondientes lista*”<sup>219</sup> pero en estos casos, según la ley “*Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo.*”<sup>220</sup> Pero en el caso que no se haya logrado la mayoría absoluta por parte de ninguno de los concejales, “*...es proclamado Alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.*”<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> *Ibíd.*

<sup>219</sup> Ley orgánica 5/1985, del Régimen electoral general, Cortes Generales de España, (Palacio de Zarzuela, Madrid, a 19 de junio de 1985.) Art. 196.

<sup>220</sup> *Ibíd.*

<sup>221</sup> *Ibíd.*

Por último, en el caso de los municipios que tienen un número de habitantes menor a 250 la ley regula su forma de elección, *“pueden ser candidatos a Alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales.”*<sup>222</sup>

El ejercicio del cargo de concejal y de alcalde, es para 4 años, según la ley, *“los decretos de convocatorias se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda...”*<sup>223</sup> resulta entonces, que las elecciones para los cargos de funcionarios locales se realizan el cuarto domingo del año correspondiente y la convocatoria a elecciones, se hace 55 días antes de celebrarse las elecciones.

En los párrafos anteriores se retomó preceptos jurídicos de España que establecen como se integran los ayuntamientos, por lo que a continuación se abordará el funcionamiento, pues es otro de los objetivos a conocer en este trabajo de investigación. La Ley 7/1985, es la que regula la actividad y el régimen local, esta ley fue creada el 2 de abril de 1985, este cuerpo normativo contiene las bases para el funcionamiento de las instituciones locales de España incluida las municipalidades.

Según esa ley los municipios son *“entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.”*<sup>224</sup> según esta definición, los municipios están revestidos de dos características que la ley

---

<sup>222</sup> *Ibíd.*

<sup>223</sup> *Ibíd.* Art. 42.3

<sup>224</sup> Ley 7/1985, Reguladora de las bases de régimen Local, cortes generales de España, (Palacio de Zarzuela, Madrid, 2 de abril 1985), Art. 1.

les da, la autonomía y ser una institución descentralizada del Estado, características que los concejos municipales de El Salvador también tienen.

Pero estas instituciones locales de España, tienen elementos que son esenciales para su funcionamiento y para su existencia, estos elementos son: *“el territorio, la población y la organización.”*<sup>225</sup> Ahora bien, en cuanto a la organización de las municipalidades, la ley establece que la administración y el gobierno municipal *“...salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejos abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales*

En el caso del alcalde la ley establece sus facultades, para el caso se citan a continuación las que están directamente vinculadas con el funcionamiento de los ayuntamientos, *“Dirigir el gobierno y la administración municipal, convocar y presidir las sesiones del Pleno, decidir los empates con voto de calidad, corresponde asimismo al alcalde el nombramiento de los tenientes de alcalde.”*<sup>226</sup> Este mismo precepto jurídico determina que el alcalde puede delegar ciertas funciones, no todas, esto para conservar la legitimidad que el pueblo le da a la figura del alcalde al momento de emitir el sufragio.

En el caso del pleno que lo integran los concejales y presidido por el alcalde, y la asamblea vecinal en el caso de concejos abiertos, tienen las siguientes atribuciones: *“el control y la fiscalización de los órganos de gobierno, los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas,...”*<sup>227</sup> estas son las atribuciones que más se asocian al funcionamiento de los ayuntamientos, pero se debe dejar claro que administrativamente estas entidades tienen muchas más facultades.

---

<sup>225</sup> Ibid. Art. 11.

<sup>226</sup> Ibid. Art. 21.1

<sup>227</sup> Ibid. Art. 22.2.

Por otra parte, el precepto citado, que determina las atribuciones del pleno, también le da facultad de *“la votación sobre la moción de censura al alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, ...”*<sup>228</sup> este precepto es importante hacer mención, porque está referido a la censura que eventualmente pueda tener el alcalde y que no es más que la suspensión del ejercicio de sus funciones como alcalde.

Pero además de las figuras ya planteadas, existe también la figura de la junta de gobierno local, está integrada por *“el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, ...”*<sup>229</sup> pero en cuanto a las atribuciones que este órgano le competen se resumen en una, esta es la que el mismo precepto en mención les atribuye, las cuales están referidas a *“La asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.”*<sup>230</sup> Dicho en términos más prácticos, las atribuciones de la junta de gobierno local solo están referidas a las atribuciones que la ley le da a la figura del alcalde.

Es de aclarar que los concejos abiertos tienen un régimen especial de funcionamiento, el cual se encuentra en los artículos 29 y 30 de la ley que se está estudiando. Por otra parte, el artículo 46 de la misma ley, establece el régimen de funcionamiento de las instituciones locales, estableciendo en el mismo, las sesiones ordinarias y extraordinarias; estas últimas *“el pleno celebra sesión extraordinarias cuando así lo decida el presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente.”*<sup>231</sup> En el caso de las sesiones ordinarias, para mayor comprensión del lector se establece a continuación el siguiente cuadro.

---

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid. Art. 23.

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid. Art. 46.2.

<b>Sesión ordinaria</b>	<b>Municipios o ayuntamientos según población</b>
1 al mes como mínimo	Más de 20,000
Cada 2 meses	Entre 5,001 hasta 20,000
Cada 3 meses	Hasta 5,000

Para conformar pleno y que este sea válido según la ley, *“se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres.”*<sup>232</sup> Según este precepto jurídico, en los municipios con menos de 100 residentes y que no sean concejos abiertos, el pleno no podrá constituirse con un número inferior a dos.

Al momento de la toma de decisión, establece el precepto que *“La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de la corporación abstenerse de votar.”*<sup>233</sup> Si uno o varios de los concejales al momento de la votación se encontraran ausentes, el voto equivale como si se abstuvieran de votar; además, continua el precepto jurídico, en caso de empate, *“...se efectuara nueva votación, y si persistiere el empate, decidirá el voto de calidad del presidente.”*<sup>234</sup>

Para finalizar con lo que se refiere al funcionamiento de los concejos municipales de España, la ley establece que las decisiones se toman por mayoría simple de los presentes al momento de la votación, siendo que *“existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los*

---

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Ibid.

*negativos.*<sup>235</sup> En el caso de la mayoría absoluta los casos en que se utilizan son excepcionales y estos están determinados por la ley en el artículo 47.2 de la ley que regula el régimen local, pero en su mayoría están relacionadas a la creación, supresión, delimitación, existencia y a los símbolos y banderas del municipio, así como para la aprobación y modificación de su reglamento orgánico.

## **5.2 Los Concejos municipales plurales en Chile**

En el caso de Chile, su legislación y su división territorial es bastante parecido a la de El Salvador, es de recordar que en el caso de El Salvador el territorio se divide en departamentos y en cada departamento están constituidos una cantidad determinada de municipios, pues en el caso del estado de Chile, *“el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.”*<sup>236</sup> Esto será el punto de partida para el estudio de las municipalidades en Chile, que dicho sea de paso, en Chile constitucionalmente se llaman comunas.

### **5.2.1 Los concejos municipales en la Constitución de Chile**

Según la constitución de ese país, administrativamente las provincias se dividen en comunas, por lo que es necesario también establecer como están integradas estas comunas y además es necesario establecer si hay una definición de las mismas, desde el punto de vista constitucional *“...cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima*

---

<sup>235</sup> *Ibíd.* Art. 47.1

<sup>236</sup> Constitución Política de la República de Chile, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, (Decreto 100, del 22 de septiembre del 2005), Art. 110.

*autoridad, y por el concejo.*<sup>237</sup> Puntos importantes de este precepto, primero, el ejercicio de la función pública de una comuna está bajo la responsabilidad de una municipalidad, y punto dos, las municipalidades están integradas por un alcalde y por el concejo.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior, se establece que la constitución chilena, define a las municipalidades, “*son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.*”<sup>238</sup> Según ese mismo precepto constitucional, las municipalidades podrán asociarse entre ellas inclusive pueden conformar “*...unidades vecinales,...*”<sup>239</sup>

En párrafos anteriores, se determinó que las municipalidades están integradas por un alcalde y por un concejo, pues bien, cuando se habla del concejo, constitucionalmente los chilenos han establecido que un concejo está integrado por “*concejales elegidos por sufragio universal...*”<sup>240</sup> además, el mismo precepto constitucional establece que el ejercicio de concejal será para un periodo de “*...cuatro años en sus cargos podrán ser reelegidos.*”<sup>241</sup> por último, a constitución chilena delega en las leyes respectivas lo concerniente a la organización y al funcionamiento de las municipalidades.

### **5.2.2 Los concejos municipales en las leyes secundarias de Chile**

Según la ley de Chile las municipalidades son “*corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad*

---

<sup>237</sup> Ibid. Art. 118.

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> Ibid. Art. 119.

<sup>241</sup> Ibid.

*es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.*<sup>242</sup> Esta definición jurídica, es similar a la definición que la ley de España le da a estas instituciones.

Según la ley, las municipalidades están integradas por un alcalde y un número de concejales, en el caso del alcalde, *“El alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales,...*<sup>243</sup> según el precepto jurídico citado, si bien es cierto que la elección de alcalde con la de concejales se hace en un mismo acto, la ley deja claro que deben ser en Papeletas separadas.

Existen en Chile, tres cuerpos normativos que regulan el sistema electoral de ese país, estas leyes son: Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Pues según el artículo 105 de la ley 18.695 y que es la que se está estudiando en estos párrafos, las disposiciones de esas leyes son las que se aplican a las elecciones de municipalidades.

La primera ley regulan elementos del sistema de elección: (circunscripción, registro electoral, padrón electoral, la entidad encargada de los procesos electorales, ósea Consejo Directivo del Servicio Electoral), según la Ley *“Está integrado por cinco consejeros designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.”*<sup>244</sup> Además regula toda la logística y escrutinio de las elecciones.

---

<sup>242</sup> Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, (Santiago, 27 de diciembre del 2001), Art. 1.

<sup>243</sup> *Ibíd.* Art. 57.

<sup>244</sup> Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, (Santiago, 06 de abril de 2017), Art. 63.

La siguiente ley regula la actividad de los partidos políticos y la última de las leyes regula la integración de los organismos que forman parte del servicio electoral, así como la inscripción de cada uno de los candidatos en cada proceso electoral que se desarrolla en Chile. Por lo que es la ley 18.695 la que regula la integración y el funcionamiento de las municipalidades en Chile.

El Título cinco de la ley 18.695, regula el tema de las elecciones municipales de Chile, lo primero que debe conocerse es de cuánto es el periodo en que cada persona ejerce la función sea de alcalde o de concejal, además de poder conocer si hay fecha establecida por la ley para celebrar esas elecciones, pues bien, al respecto la ley establece que *“Las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años, el último domingo del mes de octubre.”*<sup>245</sup>

Los partidos políticos podrán presentar sus candidaturas a alcaldes y concejales ante la autoridad que representa el servicio electoral, un plazo que la ley prevé, la ley establece que *“Las candidaturas a Alcaldes y concejales solo podrán ser declaradas hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a la fecha de la elección correspondiente.”*<sup>246</sup> Además es de hacer ver que la legislación de ese país también permite la coalición de partidos, que dos o más municipalidades se asocien y admite las candidaturas que no representen a partidos políticos.

Según lo anterior *“Las candidaturas a alcalde podrán ser declaradas por un partido político, por un pacto de partidos, por un pacto entre un partido político e independientes, por un pacto de partidos e independientes, y por independientes.”*<sup>247</sup> De esa manera se garantiza una plena participación de

---

<sup>245</sup> Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, (Santiago, 27 de diciembre del 2001), Art. 106.

<sup>246</sup> Ibid. Art. 107.

<sup>247</sup> Ibid. Art. 107 bis.

los electores, estableciéndoles alternativas que les garanticen probabilidad de triunfo el día de las elecciones.

En el caso de los concejales, también pueden pactarse entendimientos de la misma forma que se hace para alcaldes, pero en ese caso, se eligen a más de uno de ellos mientras que la figura de alcalde es única para la representación de todos los entes que logren el acuerdo de candidatura, en el caso de concejales entonces, podría existir que los asordantes pongan un número de cuotas de concejales cada uno según el número de concejales a elegir *“En las elecciones de concejales un partido político podrá pactar con uno o varios partidos políticos, con independientes o con ambos.”*<sup>248</sup>

Pero además, la ley posibilita a los partidos hacer sub- pactos, *“Las declaraciones de pactos electorales, de los sub-pactos que se acuerden, así como la o las comunas excluidas de los sub-pactos y las candidaturas a alcalde y a concejales que se incluyan, deberán constar en un único instrumento y su entrega se formalizará en un solo acto ante el Director del Servicio Electoral...”*<sup>249</sup> es de recordar que las declaraciones de candidaturas se hacen 90 días antes de la fecha en que se realiza la elección.

De lo anterior hay una situación que se debe establecer, según la legislación chilena los partidos políticos se consideran como tal, *“... quedarán legalmente constituidos una vez practicada su inscripción en el registro de partidos políticos y gozarán de personalidad jurídica desde la fecha de esa inscripción.”*<sup>250</sup>

En el caso de las candidaturas que no representan partidos políticos, *“Las declaraciones de candidaturas independientes a alcalde o concejal deberán*

---

<sup>248</sup> *Ibíd.* Art.108.

<sup>249</sup> *Ibíd.* Art.109

<sup>250</sup> Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, (Texto refundido, coordinado y sistematizado, Santiago 6 de abril 2017), Art. 4.

*ser patrocinadas por un número no inferior al 0.5% de los electores que hayan sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas respectiva.*<sup>251</sup> Cuando habla de patrocinar, significa que de la lista de votantes de la elección anterior, se debe conseguir la firma de ellos en el porcentaje establecido.

Pero es de acotar que los patrocinios que la ley faculta para los candidatos independientes, debe hacerse o *“...inscribirse ante un notario público de la misma comuna,...*”<sup>252</sup> pero además, el mismo precepto citado establece que si en la comuna no existiere notario, podrá certificarlo el oficial del Registro Civil de la Jurisdicción; Pero además ese precepto establece que un patrocinador no podrá serlo para más de un candidato.

Ahora bien, se realiza un sorteo que define la posición de cada uno de los candidatos, este sorteo debe hacerse según lo regula la ley 18.700 y deberá realizarse el tercer día posterior al vencimiento del plazo para presentar candidaturas. *“se realizará un sorteo con letras del abecedario en número igual al de las listas declaradas por los partidos políticos o pactos electorales. La primera letra que arroje el sorteo se asignará a la lista primeramente declarada y las restantes letras a las demás en el orden de su recepción.*”<sup>253</sup>

Un punto importante a destacar y del cual no se ha abordado, es que según la ley *“El escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales serán practicados por los Tribunales Electorales Regionales,...*”<sup>254</sup> pero el mismo precepto jurídico establece la posibilidad de recurrir a cualquier resolución que emane de este tribunal, *“Las resoluciones que dicten los*

---

<sup>251</sup> Ley N° 18. 695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, (Texto refundido, coordinado y sistematizado, Santiago, 27 de diciembre del 2001), Art. 111.

<sup>252</sup> *Ibíd.* Art. 112.

<sup>253</sup> Ley 18.700 orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, Ministerio del Interior, (Decreto con Fuerza de Ley, Santiago, 06, de septiembre de 1988), Art. 23.

<sup>254</sup> Ley N° 18. 695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, (Texto refundido, coordinado y sistematizado, Santiago, 27 de diciembre del 2001), Art. 117.

*Tribunales Electorales Regionales, en el marco de la competencia que se les confiere por la presente ley, serán apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.*<sup>255</sup>

El número de concejales que conforman cada concejo municipal. Según la ley se integran de la siguiente manera:” a) *Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores; b) Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y c) Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.*<sup>256</sup>

Es importante traer a cuenta que la administración de la expresidenta Michelle Bachelet Jeria, impulso reformas en el sistema electoral de Chile, dado que a juicio de muchos chilenos el sistema binominal no daba una verdadera representación, por lo que era necesario emprender una reforma, la cual culminó con la ley 20.840, aprobado el 27 de abril del 2015 y que en su contenido favorecía no solo la representatividad, sino que además hacía un sistema electoral inclusivo.

Esa ley mencionada en realidad era una reforma a la ley 18.700 que regula las votaciones populares y escrutinios, por lo que el contenido de aquella está inmersa en esta última; por ejemplo, uno de los preceptos jurídicos para determinar la forma de cómo se integran los concejos municipales es aquel que establece que “*Se aplicará el sistema electoral de coeficiente D'Hondt,...*”<sup>257</sup> es importante que se establecería el sistema electoral que se utiliza para poder comprender los preceptos jurídicos de la ley municipal que regulan la forma de elección de los concejales.

---

<sup>255</sup> *ibíd.*

<sup>256</sup> *Ibíd.* Art. 72.

<sup>257</sup> Ley 18.700 orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, Ministerio del Interior, (Decreto con Fuerza de Ley, Santiago, 06, de septiembre de 1988), Art.109 Bis.

El proceso para determinar los candidatos que resultan electos en los comicios electorales municipales, primero se debe conocer cuántos votos obtuvo cada una de las listas que estaban en la contienda, para ello el *“Tribunal sumará las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista.”*<sup>258</sup>

Luego que se ha sumado el total de los votos de cada lista, se debe determinar el cociente electoral, para ello según la ley *“los votos de lista se dividirán sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro, y así sucesivamente, hasta formar tantos cocientes por cada lista como concejales corresponda elegir. Todos estos cocientes se colocarán en orden decreciente hasta tener un número de ellos igual al de cargos por elegir”*<sup>259</sup> significa que cada casilla de candidatos a concejales, se debe ir dividiendo según el total de votos obtenidos x cada lista y se debe colocar en forma decreciente (al dividir) el resultado en cada una de las casillas de los concejales que se debe elegir.

Al realizar la división de los votos de las listas entre cada uno de los escaños, se ira obteniendo que lista le corresponde el primero de los concejales electos, luego si el segundo de los concejales le corresponde a la misma lista o si le corresponde a la lista que haya obtenido el segundo lugar de los votos, el mismo ejercicio se aplicara para elegir el tercer escaño y así sucesivamente hasta determinar todos los candidatos que ocuparan cada uno de los escaños. Esto lo recalca la ley en el mismo precepto que se ha citado.

Ahora bien, hasta aquí solo se ha determinado a que lista le corresponde cada escaño, es necesario establecer, que candidato a concejal de cada una de las listas ganadoras, le pertenece el escaño que la lista obtuvo, para ello,

---

<sup>258</sup> Ley N° 18. 695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, (Texto refundido, coordinado y sistematizado, Santiago, 27 de diciembre del 2001), Art. 119.

<sup>259</sup> Ibid. Art.120.

la ley establece unas reglas, siendo la primera *“Si a una lista corresponde igual número de concejales que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos éstos.”*<sup>260</sup>

Pero si por el contrario, la lista de candidatos presentada es mayor a los escaños obtenidos, *“se proclamará elegidos a los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales,…”*<sup>261</sup> caso contrario si la lista presento un número menor de candidatos a los que haya obtenido, le corresponderá a la lista que le siga en la mayor obtención de votos, también la ley establece que en caso de empates en una misma lista, le corresponderá al candidato que haya obtenido mayor número de preferencias individuales, y si aun así persiste el empate, *“...el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo en audiencia pública.”*<sup>262</sup> Esta misma regla se aplicará a los casos donde el último de los cargos le corresponda a una o más lista.

También existe otra cuestión que es importante determinar, y está referido a los casos en donde se ha acordado un pacto o un sub-pacto, para ello *“...se procederá a sumar las preferencias de los candidatos incluidos en cada uno de los partidos o de los sub-pactos, según sea el caso.”*<sup>263</sup> El proceso que se ocupa para determinar qué partido le corresponde cada escaños ganados en un pacto o sub-pacto, se realiza de la misma manera de cómo se realizó el proceso para determinar el número de escaños que obtuvo cada lista.

Para agotar la forma de cómo se integran los concejos municipales, se debe de establecer, que en el caso de la figura del alcalde municipal, esta elección es más simple ya que *“Será elegido alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna,…”*<sup>264</sup> como

---

<sup>260</sup> Ibid. Art. 121.

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Ibid. Art. 122.

<sup>264</sup> Ibid. Art. 125.

se observa la elección de esta figura no requiere mayor explicación, salvo en el caso que exista un empate entre candidatos, para lo cual *“el Tribunal Electoral Regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, determinará al alcalde electo de entre los candidatos empatados.”*<sup>265</sup>

Corresponde ahora, comparar la legislación chilena con la legislación de el Salvador que regula el funcionamiento de los concejos municipales; un punto de partida, es observar que en los dos países la figura del alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad, el artículo 56 así lo establece y además ese precepto también señala, *“le corresponderá su dirección y administración superior y la súper vigilancia de su funcionamiento.”*<sup>266</sup>

Si por las razones que sean, el alcalde se ausenta, si ello, *“...no es superior a cuarenta y cinco días, será subrogado en sus funciones por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local.”*<sup>267</sup> Cabe recalcar, que según este precepto legal si la ausencia del alcalde es por cuestiones relacionadas a la salud, la subrogación se puede extender hasta los 130 días.

Pero la subrogación está relacionada solo en funciones como *“la representación del municipio, la atribución de convocar al concejo y el derecho a asistir a sus sesiones sólo con derecho a voz.”*<sup>268</sup> Pero entonces, la pregunta que se puede hacer es ¿Quién ejercerá la dirección del concejo municipal?, para ellos la ley establece que *“Mientras opere la subrogación, la presidencia del concejo la ejercerá el concejal presente que haya obtenido mayor votación ciudadana en la elección municipal respectiva.”*<sup>269</sup>

---

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> Ibid. Art. 56.

<sup>267</sup> Ibid. Art. 62.

<sup>268</sup> Ibid.

<sup>269</sup> Ibid.

Esta subrogación mencionada, no está relacionada con la subrogación que establece el artículo 107 de la misma ley, ya que aquella subrogación está relacionada con la candidatura a la reelección de un alcalde en la misma figura o como concejal, en ese caso la subrogación será *“...desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella.”*<sup>270</sup> Pero en este caso quien desempeñara la función del alcalde será *“la presidencia del concejo sólo podrá ejercerla un concejal que no estuviere postulando a dicho cargo. Si hubiere más de uno en tal situación la presidencia le corresponderá a quien haya obtenido individualmente mayor votación ciudadana en la elección respectiva.”*<sup>271</sup>

Es importante sustraer de la ley que las decisiones que los concejos municipales *“Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva.”*<sup>272</sup> La ley hace algunas excepciones donde las decisiones no requieren la mayoría insoluta, por ejemplo *“...Los dos tercios de los concejales presentes podrán acordar que determinadas sesiones sean secretas.”*<sup>273</sup>

Otro ejemplo en el caso que se requiera contratar auditorias, *“El concejo, por la mayoría de sus miembros, podrá disponer la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del municipio.”* Un último ejemplos a citar, y no descartando que la ley definas otros casos, *“El quórum para sesionar será la mayoría de los concejales en ejercicio.”*<sup>274</sup>

---

<sup>270</sup> Ibid. Art. 107

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> Ibid. Art. 86.

<sup>273</sup> Ibid. Art. 84.

<sup>274</sup> Ibid. Art. 86.

Si el concejo municipal esta sesionando y si en el momento de la votación, existiera empate, la ley establece que *“se tomará una segunda votación. De persistir el empate, se votará en una nueva sesión, la que deberá verificarse a más tardar dentro de tercero día. Si se mantiene dicho empate, corresponderá al alcalde el voto dirimente para resolver la materia.”*<sup>275</sup>

Por último, es importante también identificar dos puntos primordiales, el primero es que cuando fallece un concejal durante el periodo de su función *“... la vacante se proveerá con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del concejal que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo.”*<sup>276</sup> En caso que esa regla no pueda aplicarse *“la vacante será proveída por el concejo, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quien hubiere motivado la vacante.”*<sup>277</sup>

El otro punto es su reglamentación para poder funcionar, *“un reglamento interno, las demás normas necesarias para su funcionamiento, regulándose en él las comisiones de trabajo que el concejo podrá constituir para desarrollar sus funciones, las que, en todo caso, serán siempre presididas por concejales, sin perjuicio de la asistencia de terceros cuya opinión se considere relevante a juicio de la propia comisión.”*<sup>278</sup> Esto es importante destacar, porque mediante ese reglamento se garantiza la participación de todos los miembros del concejo municipal, en la toma de decisión y con ello se garantiza una mejor representación del votante, a la hora que los delegados del pueblo toman decisiones que pudieran beneficiar o afectar a los ciudadanos.

---

<sup>275</sup> *Ibíd.*

<sup>276</sup> *Ibíd.* 78.

<sup>277</sup> *Ibíd.*

<sup>278</sup> *Ibid.* Art. 92.

### **5.3 Los Concejos municipales en México**

Desarrollado el tema de la integración y su funcionamiento de los concejos municipales en Chile, corresponde ahora acercarse un poco más a la región del tema en desarrollo, desde la perspectiva del derecho o legislación de México. Es importante notar en este caso que México está compuesto por varios Estados (exactamente 31 Estados) es necesario esta aclaración porque si México está integrado por varios Estados cada uno de ellos, tienen su propia constitución y su propia legislación.

Por supuesto que muy probablemente las legislaciones entre los Estados tengan muchas similitudes, pero el ámbito de aplicación de cada legislación se limita exclusivamente al Estado donde fue creada. En ese orden de ideas sería muy complejo poder analizar la legislación de los más de treinta estados y los más de 2,467 municipios, por lo que, para este trabajo de investigación se analizarán únicamente las legislaciones del Estado con menos municipios el cual le corresponde a Baja California con 5 municipios y el Estado con más número de municipios el cual es Oaxaca que es constituido por 570 municipios.

Si bien es cierto, cada Estado tiene su propia constitución, se debe de dejar claro que como Estados Unidos, existe una constitución que es el fundamento principal en que deben de estar elaboradas las constituciones de los Estados que conforman a México, en otras palabras, ninguna constitución de los Estados de México pueden contradecir la Constitución de los Estados Unidos de México, por lo que a continuación se sustraerán aquellos preceptos constitucionales que están relacionados con el tema de investigación.

### 5.3.1 Los Municipios en la Constitución de los Estados Unidos de México

El primero de los preceptos constitucionales mexicanos es el que está referido a su forma de gobierno así como a su organización, *“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre,...”*<sup>279</sup> este es fundamento del sistema de gobierno y su organización territorial.

Desde el punto de vista constitucional, y entrando ya al tema que ocupa este trabajo de investigación, *“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.”*<sup>280</sup> Aquí se determina la forma de cómo se integran.

Pero no menos importante es conocer la forma de cómo estos municipios van a funcionar desde la perspectiva constitucional, *“La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”*<sup>281</sup> Este precepto constitucional deja claro que la competencia o el ejercicio de su función, únicamente tendrá validez si se ejerce en el seno del ayuntamiento.

Esto es lo que la constitución mexicana determina para el caso de la integración y funcionamiento de los municipios, pero es la misma constitución

---

<sup>279</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, congreso Constituyente, (Secretaría general, secretaria de servicios parlamentarios, 1° de diciembre de 1916), Art. 115.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

<sup>281</sup> *Ibíd.*

la que prevé la existencia de una ley que profundice más sobre ello, así lo deja entre ver los incisos 4 y 5 del romano I del artículo 115, por lo que será oportuno buscar en cada una de las constituciones y leyes de los Estados lo que determinan cada uno de esos cuerpos normativos.

### **5.3.1.1 Los municipios en la constitución del Estado de Oaxaca**

Son quinientos setenta municipios los que componen el estado de Oaxaca, el más importante de ellos es Oaxaca de Juárez, donde se encuentra la capital de ese estado.

Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio se integra de la siguiente manera: 1.- **Constitución federal:** Norma fundamental de la estructura política municipal, y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado. Esta constitución es parecida a nuestra constitución política de 1983, en el sentido que es la norma principal de todo el ordenamiento jurídico de El Salvador. 2.- **Constituciones estatales y leyes locales.** - Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales. 3.- **Reglamentos municipales.**- Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales<sup>282</sup>.

Las Autoridades se eligen por medio de partidos políticos celebradas el primer domingo de julio del año en que corresponda, por medio de los partidos políticos<sup>283</sup>. El municipio de Oaxaca de Juárez, capital del estado de Oaxaca, se compone de los siguientes miembros 2 síndicos, 13 regidores, un presidente municipal, estos son elegidos por el voto popular, y deben utilizar

---

<sup>282</sup> Israel Chaparro Medina, *El municipio mexicano y su Marco Jurídico*, (Universidad tecnológica de México, primera edición, año 2017), 17.

<sup>283</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, congreso Constituyente, (Secretaría general, secretaria de servicios parlamentarios, 4° de abril de 1922), Art. 25.

los partidos políticos como único medio para sus aspiraciones políticas. Ese mismo artículo 25 de la constitución estatal de Oaxaca, en su apartado C, establece los medios de participación ciudadana que pueden ser utilizados por la población los cuales son: 1) El Referéndum, 2) El Plebiscito, 3) Revocación de Mandato, entre otros más específicos.

#### **5.3.1.2 Los Municipios en los reglamentos del Estado de Oaxaca**

Los estados de Oaxaca existen más de 25 reglamentos que regulan desde actividades laborales, funcionamiento del consejo municipal, hasta actividades económicas específicas, como estacionamientos, y actividades técnicas como el catastro del ayuntamiento.

El cabildo municipal es el máximo organismo compuesto por el presidente del estado, y las máximas autoridades, es el ente temporal encargado de crear los reglamentos que entran en vigencia una vez de ser publicados en el periódico oficial del gobierno del estado, en uso de sus facultades de legislar que se regulan en el artículo 115 de la constitución política federal de los estados Unidos Mexicanos.

#### **5.3.1.3 Los municipios en la Constitución del Estado de Baja California**

Son únicamente cinco los municipios que componen el estado de Baja California, estos son: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito, el más importante de ellos es Mexicali, donde se encuentra la sede central de ese estado, y su capital política. Mexicali es el municipio más desarrollado y más poblado.

En la constitución Estatal de Baja California se dividió por tres partidos judiciales, llamados: Baja California del Norte, Baja California del Centro, y

Baja California del Sur, en el año de 19873. Pero no fue hasta el año de 1882 que incorporó los nuevos municipios que fueron creados vía decreto, siendo el primero creado el quince de mayo de ese mismo año antes mencionado, Ensenada de Todos los Santos.

En los municipios de Baja California se pueden acceder a cualquier cargo político del ayuntamiento mediante una candidatura independiente, como lo regula el apartado D, del artículo 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California<sup>284</sup>.

#### **5.3.1.4 Los municipios en las leyes del Estado de Baja California**

Algo muy peculiar es que estos municipios gozan del sistema estatal de delegación, mediante el cual, vía decreto estatal, los ayuntamientos pueden ser suprimidos y vía delegación ser administrados por otros ayuntamientos como ya ha ocurrido con el ayuntamiento de Tecate quien fue administrado por el ayuntamiento de Mexicali.

#### **5.4 Los Consejos municipales plurales en Costa Rica**

Los Consejos Municipales Plurales en Costa Rica son una realidad, pero para poder participar los candidatos deben de ir inmersos en una lista cerrada de candidatos que es colocada por los partidos políticos tradicionales. Se rigen por el principio de representación de la proporcionalidad. También dentro de los derechos políticos consagrados en la constitución política de Costa Rica es el referendo que tiene aplicación hasta el año 2007, a pesar de que hubo un arduo camino para su regulación.

---

<sup>284</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, congreso Constituyente, (Secretaria general, secretaria de servicios parlamentarios, 6° de agosto de 1963), Art. 5.

El 7 de octubre de 2007, se realizó el primer referendo en la historia de Costa Rica. Se usó este instituto de democracia directa para dirimir la aprobación, o no, del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-EEUU-CA-RD). En el año anterior al llamado a referendo, el conflicto en torno al TLC se expresaba en terrenos paralelos, que no se encontraban. En el terreno de la política institucionalizada, durante el 2006, la Comisión de Asuntos Internacionales tramitó el proyecto y lo remitió al Plenario Legislativo con un dictamen de mayoría afirmativo. Las fracciones opositoras elevaron a la Sala Cuarta a una consulta de constitucionalidad sobre el proceso acelerado impuesto por el presidente de la Asamblea Legislativa, decisión que impidió la discusión de algunos capítulos medulares del Tratado. La oposición por su parte, se expresaba predominantemente en la movilización callejera que crecía en magnitud y diversidad, como se evidenció en las movilizaciones en todo el país el 23 y 24 de octubre de 2006 y en la marcha del 26 de febrero de 2007, la mayor en la historia del país hasta ese momento.

#### **5.4.1 Los concejos municipales en la Constitución de Costa Rica**

El Concejo Municipal Constituye el máximo órgano de la Institución, sus miembros son nombrados por elección popular conforme lo estipulado en la Carta Magna. Conforme al artículo 169 del Código Municipal, el Concejo Administrativo de los intereses y servicios del Cantón, por medio de acuerdos para crear modificar o extinguir situaciones que tienen que ver con los intereses locales.

El titular del concierto es el presidente municipal, quien es el vocero en la dirección de las sesiones. Y el que firma las actas en conjunto con el titular

del proceso de la Secretaría Municipal, que es su órgano de apoyo técnico y jurídico.

En cuanto a su conformación dentro de la Estructura Organizacional, el proceso se compone de dos instancias colaboradoras: 1) Consejo de Distritos 2) Secretaría del Consejo. Ambas instancias son electas por las autoridades en función.

#### **5.4.2 Los concejos municipales en las leyes de Costa Rica**

El Gobierno Local es el Máximo Jerarca de la Organización municipal, y según lo dispuesto en el artículo 12 del Código Municipal, el gobierno local está compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo Municipal, integrado por **los regidores** propietarios y suplentes, así como por **los síndicos** propietarios y suplentes, además de **un Alcalde** y sus **Vicealcaldes**, todos de elección popular, quien representa la función ejecutiva. En cada uno de estos cargos los electores pueden elegir a los candidatos de diversos partidos políticos y colocarlos en la municipalidad para que haya diversidad de pensamientos políticos para lo cual usan una regla de proporcionalidad, en relación al número de votos recibidos.

#### **5.5 Los Concejos municipales en la Constitución de Nicaragua**

Nicaragua fue el penúltimo de los países de Centroamérica en adoptar la pluralidad en los concejos municipales, pero se debe también mencionar que es el país de la región que mantiene una de las mejores legislaciones referidas al tema, además de tener bastante actualizada la legislación y hasta la constitución, es de recordar que Nicaragua ha entrado en recientes reformas que se han adaptado a la reciente y profundas reformas que la constitución de Nicaragua ha sufrido.

La constitución de Nicaragua data de 1984, durante este periodo ha tenido muchas reformas, pero la reforma que hizo dar un giro positivo o negativo a la democracia (eso según quiera verse) es la realizada en el año 2014. Es por ello que, para tener un mejor alcance de la realidad política de Nicaragua, en este trabajo de investigación se tomará como fundamento constitucional o se incluirá en el estudio las reformas realizadas a la constitución de ese país en el 2014.

La división política de Nicaragua se puede encontrar en el Título IX de la constitución de ese país, ya en el primer capítulo desarrolla aspectos relevantes que corresponde a los municipios; para el caso establece que “ *El territorio nacional se dividirá para su administración, en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Caribe y Municipios.*”<sup>285</sup>

En el artículo 176 de dicha constitución establece que los municipios son la base con la que se divide de forma política y administrativa al Estado de Nicaragua, por otra parte la constitución de ese país, establece que “*Los Municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera*”<sup>286</sup> es importante denotar lo anterior ya que según ese precepto constitucional, los municipios gozan de autonomía al igual que en El Salvador.

Pero hasta este momento solo se ha planteado algunos rasgos de forma puntual de lo que constitucionalmente encierra la figura de los municipios; es conveniente entonces, poder encaminar a lo esencial del trabajo de investigación, el cual consiste en establecer cómo es que se integran y como es que funcionan. Según la constitución Nicaragüense, “*El Alcalde, el Vicealcalde y los Concejales serán elegidos por el pueblo mediante el*

---

<sup>285</sup> Constitución política de la Republica de Nicaragua, Asamblea Nacional Constituyente, (Ciudad de Managua, sala de sesiones de la Asamblea Nacional, 19 de noviembre de 1986) Art. 175.

<sup>286</sup> *Ibíd.* Art. 177.

*sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad con la ley.*<sup>287</sup>

Ese mismo precepto delimita el periodo para el que son electos y también como cada figura se va integrando al concejo municipal, *“Serán electos Alcalde y Vicealcalde los candidatos que tengan la mayoría relativa de los votos, los Concejales serán electos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. El período de las autoridades municipales será de cinco años, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Consejo Supremo Electoral.”*<sup>288</sup>

La constitución entonces, define la forma de cómo se integran los concejos municipales, además, adecua sus preceptos para establecer la equidad de género en la integración de ellos, *“El binomio de Alcalde y Vicealcalde debe formularse bajo el principio de igualdad y equidad de género en el ejercicio del Poder Local, siendo que uno de ellos debe ser mujer y el otro, hombre, guardando la proporcionalidad entre ambos géneros.”*<sup>289</sup>

Pero, Para garantizar que al momento del escrutinio de los resultados electorales, se facilite la equidad de género, establece parámetros a los partidos políticos, *“Los partidos políticos y alianzas electorales deberán presentar en su lista de candidatos a Alcalde, Vicealcalde y Concejales, un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres.”*<sup>290</sup>

Por último, en Nicaragua existe otra organización constitucionalmente reconocida, que, aunque no se profundizará en su estudio, si se debe mencionar la existencia de los mismo, ya que también forman parte de la división administrativa de Nicaragua, es el caso de las comunidades del

---

<sup>287</sup> Ibid. Art. 178.

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Ibid.

<sup>290</sup> Ibid.

caribe, que al igual que las municipalidades tienen autonomía reconocida por una ley y por la constitución.

La forma se integran, estas comunidades, la constitución, la constitución determina que “*Los miembros de los Consejos Regionales Autónomos...*”<sup>291</sup> el mismo precepto establece que los miembros “*...serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto por un período de cinco años, de conformidad con la ley.*”<sup>292</sup> La norma que regula a estas comunidades se llama Ley 28 estatutos de Autonomía de las Regiones de la Costa Caribe de Nicaragua.

### **5.5.1 Los concejos municipales en las leyes secundarias de Nicaragua**

Este apartado inicia, trayendo a mención los preceptos jurídicos que la ley de municipios dedica a la integración y el funcionamiento de los concejos Municipales en Nicaragua. Se inicia entonces, con la parte de la integración, recordando que ya la constitución establece algunos parámetros genéricos, pero establecen los fundamentos para que las leyes estén armónicamente elaboradas por el legislador con la constitución misma.

El capítulo III, del título 3 de la Ley de Municipios, se encuentran preceptos relacionados a la integración, para lo cual “*El gobierno de los Municipios corresponde a un Concejo Municipal con carácter deliberante, normativo y administrativo, el que estará presidido por el Alcalde o Alcaldesa.*”<sup>293</sup>

Pero este precepto más que la forma en cómo se integra cada miembro, está más bien referido a las figuras públicas del alcalde como el jefe o el que

---

<sup>291</sup> *Ibíd.* Art. 180.

<sup>292</sup> *Ibíd.*

<sup>293</sup> Ley N° 40, Ley de Municipios, Asamblea Nacional de Nicaragua, Sala de sesión de la asamblea Nacional, 13 de junio 2012 (La Gaceta Diario Oficial, el 14 de enero 2013, N° 6 Ciudad de Managua,), Art. 18.

administra el orden del cuerpo colegiado deliberante; pero hay que aclarar que en Nicaragua además de la figura del alcalde en el gobierno municipal, también existen otras figuras como la de “...*Vice Alcalde o Vice Alcaldesa y Concejales o Concejalas, serán electos por el pueblo, mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad a la ley de la materia.*”<sup>294</sup>

Ese precepto citado, además hace referencia a que la conformación de las planillas presentada por los partidos políticos para la elección de estos cargos debe de hacerse respetando el principio de igualdad y equidad de género, esto es relevante señalar, ya que en el salvador la ley establece aun un 30% como mínimo de participación de mujeres, versus el 50% que establece la Ley de Nicaragua y que además ese mismo porcentaje establece para la figura del alcalde y vice alcalde.

Sobre la integración, se comienza estableciendo que serán elegidos alcalde y vicealcalde “...*los candidatos que obtengan la mayoría relativa en el escrutinio de los votos en cada Municipio del país.*”<sup>295</sup> Pero ¿Cómo se eligen los concejales? “*Los candidatos a Alcalde, Alcaldesa, Vicealcalde y Vicealcaldesa que obtengan la segunda mayor votación se incorporarán a los Consejos Municipales como concejales propietarios y suplentes respectivamente.*”<sup>296</sup>

En ese sentido se tiene entonces hasta aquí a tres miembros propietarios que conforman un concejo municipal de Nicaragua, más un miembro del mismo concejo, pero en calidad de suplente, pero aun existen otros escaños de concejales que se deben establecer a qué partido político le

---

<sup>294</sup> *Ibíd.* Art. 19.

<sup>295</sup> Ley N| 331, Ley Electoral, asamblea Nacional de Nicaragua, Sala de sesión de la Asamblea Nacional, 19 enero 2000, (La Gaceta Diario Oficial, del 04 de septiembre del 2012 N° 168 Ciudad de Managua), Art.154.

<sup>296</sup> *Ibíd.*

corresponden, para ello y para mejor comprensión, se elabora el siguiente cuadro, tomado del artículo 156 de la ley en estudio.

<b>Número de Habitantes</b>	<b>Escaños</b>
Menos de 30,000	14
Entre 30,000 y 50,000	20
Entre 50,000 y 100,000	25
Entre 100,000 y 150,000	32
Entre 150,000 hasta 200,000	37
Mayor a 200,000	47
Managua	77

Según la ley, la elección de cada concejal que le corresponde a cada municipio “...se hará por *Circunscripción Municipal utilizando el sistema de representación proporcional por cociente electoral y con la misma metodología de media mayor que se utiliza para la elección de los Diputados Departamentales o Regionales.*”<sup>297</sup> Habrá que determinar en este trabajo, la forma de cómo se eligen esa figura de diputados.

La ley indica que “*La elección de Diputados por circunscripción departamental y de las Regiones Autónomas se hará asignando inicialmente a cada organización política escaño por cociente electoral departamental...*”<sup>298</sup> entonces, ¿cómo se saca ese cociente electoral departamental? “*Se obtendrá el cociente electoral departamental o regional*

---

<sup>297</sup> *Ibíd.* Art. 157.

<sup>298</sup> *Ibíd.* 147.

*dividiendo el total de votos válidos emitidos para esta elección en la correspondiente circunscripción, entre los escaños a elegirse para la misma,...*<sup>299</sup>

Interpretando los preceptos mencionados, se tiene que el cociente municipal se obtendrá de la sumatoria de todos los votos válidos de los partidos políticos que compiten en un municipio “X” para los cargos municipales, luego se dividirá entre el número de escaños que se eligen como concejales en ese municipio, el resultado de eso es el cociente municipal.

Una vez se logre establecer el cociente municipal, según la ley “*Se asignarán a cada partido político o alianza de partido en cada circunscripción tantos escaños cuantos resulten de dividir su número de votos válidos entre el cociente electoral departamental o regional.*”<sup>300</sup> determinado el cociente municipal, se debe verificar cuantas veces cabe ese cociente municipal en los votos válidos de cada partido político, ese número de veces será la cantidad de concejales que se le asignaran a cada partido político.

Si no se completa el número de escaños para cada municipio al realizar dicha operación, entonces, según la ley, “*...se dividirá el número de votos obtenidos por cada partido entre el número de escaños asignados en la primera operación más uno, asignando el escaño al partido que resulte con la media mayor.*”<sup>301</sup> así se irán cubriendo y asignando los escaños faltantes a cada partido según el orden de los votos obtenidos, este proceso se hará las veces que sea necesario para asignar todos los escaños.

---

<sup>299</sup> *Ibíd.*

<sup>300</sup> *Ibíd.*

<sup>301</sup> *Ibíd.* Art. 148.

## **CAPITULO VI**

### **ANALISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACION**

Dentro de la investigación de campo, se realizaron entrevistas a miembros de concejos municipales de tres municipios en específico, lo que se consideró para sortear a estos tres municipios como muestra, fue el hecho que, según los resultados de las elecciones del 2015, para el caso de concejos municipales, las tres alcaldías que se visitaron, estaban gobernadas por los tres partidos políticos que mayoritariamente administraban las alcaldías a nivel nacional, ósea los partidos ARENA, FMLN y PCN.

#### **6.1 Exploración y análisis de los resultados dirigidos a los integrantes de los Concejos Municipales plurales**

En este apartado, se retomara los resultados de una entrevista que se les realizo a los miembros de los concejos municipales de las alcaldías de San Pedro Perulapan, Santa Cruz Michapa y Cojutepeque las tres del departamento de Cuscatlán, en el periodo administrativo del 2015- 2018, además, (que por cierto fue el ámbito espacial que se definió), debido a q hasta esa fecha, los partidos políticos que tenían la mayoría de administraciones municipales eran ARENA, quien para esta muestra gobernaba Cojutepeque, el FMLN que gobernaba San Pedro Perulapan y el PCN que gobernaba la municipalidad de Santa Cruz Michapa.

Los resultados que se mostrarán, están relacionados con la problemática presentada en este trabajo de investigación, por lo que las preguntas realizadas a los funcionarios de cada municipalidad, tenían como objetivo principal conocer la adaptación de cada administración municipal en la nueva

figura de la pluralidad de partidos dentro de un concejo municipal y si sus actos responde a los principios básicos de toda representación democrática de los ciudadanos que habitan en un municipio determinado.

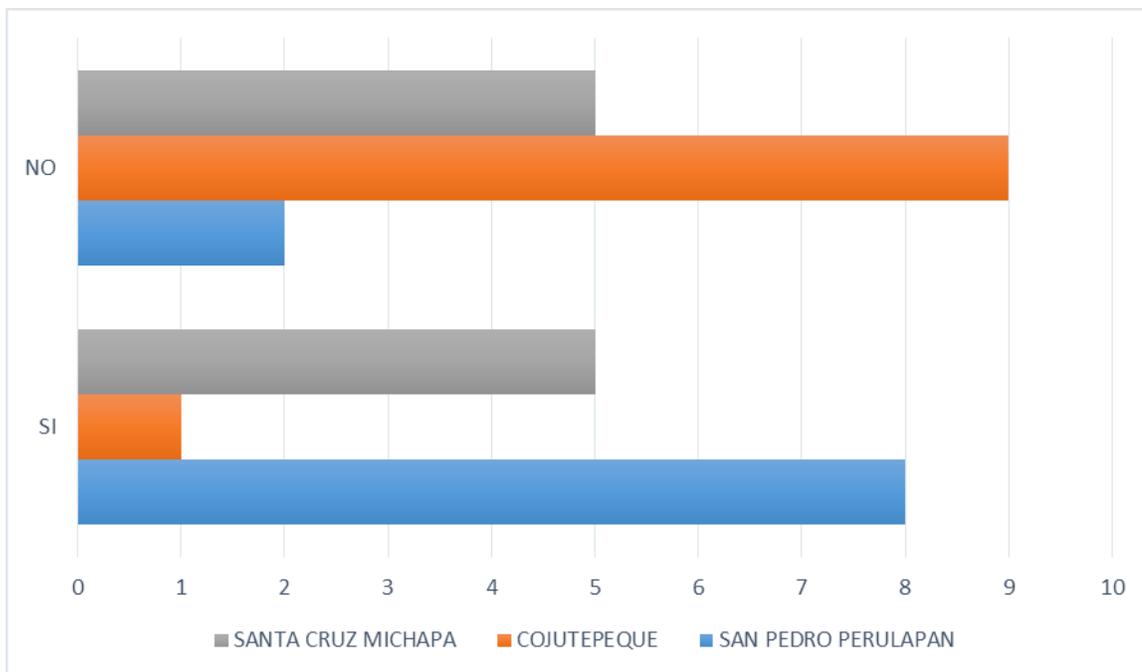
Una pregunta básica realizada a los funcionarios se pretendía conocer de parte de ellos, si su cargo funcional lo habían adquirido según los resultados electorales, por cociente o por residuo; se concluyó que es imposible establecer como ciertos las respuestas, dado que al tabular la información, esta no concordaba con lo que establece tanto el código Municipal, como también el Código Electoral, para el caso, un grupo bien reducido acepto haber sido electo por residuo.

Otra de las preguntas que se puede citar como falsa es cuando se les preguntaba si eran concejales propietarios o suplentes, para lo cual, en ningún municipio se puede establecer según la información brindada en el momento que se cumple con la ley. Aunque en este caso, se debe también aclarar que en dos de los municipios hicieron ver que había un concejal que ya no estaba integrando el concejo municipal, en uno por motivos de viaje fuera del país y en otro por fallecimiento de la persona.

Ahora bien, lo que tampoco se puede dar certeza en la información, es sobre los miembros de cada partido político que conformaban en ese momento el concejo municipal, esto porque algunos concejales decidieron no brindar esa información, agregado a ello se tiene la falta de dos personas que por motivos ya explicado, no formaban ya parte de los concejales electos, pero se puede concluir que en esos 3 municipios al momento de realizarles la entrevista, los concejos municipales estaban integrados por los partidos ARENA, FMLN, PCN y GANA.

Una de las preguntas que se realizó y relacionada con el funcionamiento de las municipalidades, tenía que ver con la participación de cada miembro del

concejo en la elaboración de los planes administrativos de la municipalidad; los resultados obtenidos se desglosan en la gráfica, la pregunta estaba redactada más o menos así: La agenda que se desarrolla en cada sesión del concejo municipal, se elabora de forma consensada.

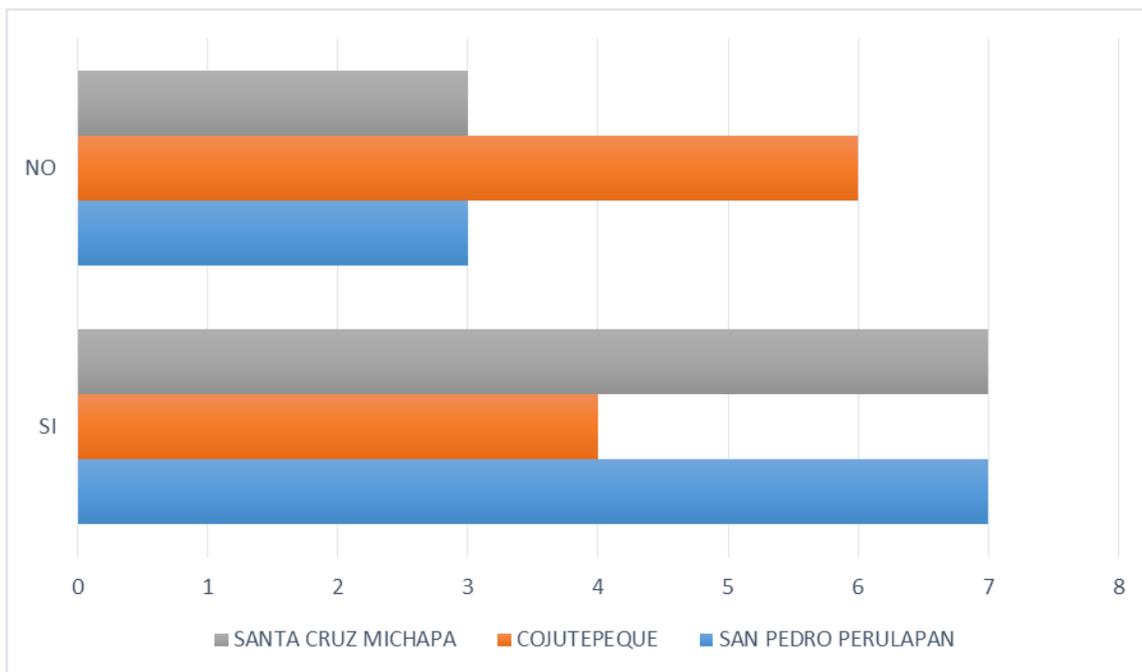


En el caso del Municipio de Santa Cruz Michapa, 5 integrantes del concejo municipal respondieron que sí y 5 respondieron que no, uno de ellos no contestó y el otro no se le realizó la entrevista ya que ese concejal era suplente, pertenecía al partido FMLN y ya se encontraba fallecido al momento que realizamos la entrevista. En el caso de San Pedro Perulapan, 4 no respondieron a dicha pregunta; por último, en el municipio de Cojutepeque 5 no respondieron a la pregunta y uno más que no se le realizó la entrevista pues según manifestaron el resto de los integrantes, estaba residiendo en los estados Unidos de América.

Otra de las preguntas realizadas y con la idea de conocer si hay participación de todos los miembros de los concejos Municipales, en la construcción de una agenda municipal que represente a todos los partidos políticos ahí

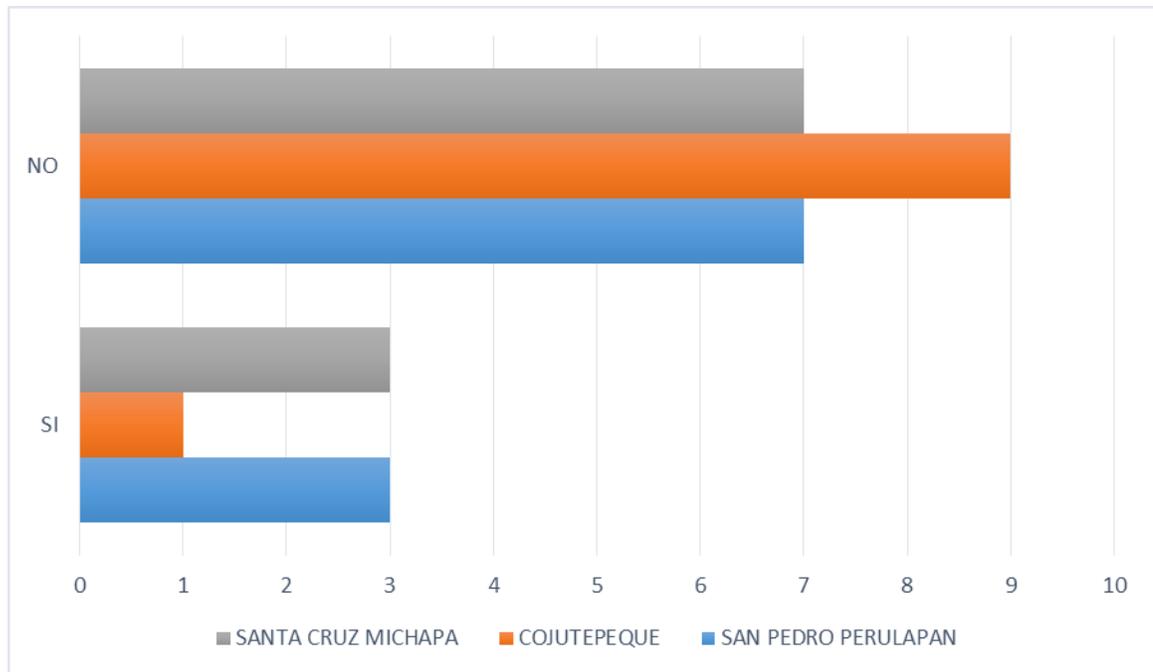
representados, se pretendía conocer si habían propuesto alguna iniciativa dentro del seno del concejo, la respuesta a esto fue un SI unánime de los miembros que respondían, es de recordar que hay dos inconsistencias que se tendrán en todas las preguntas, una la omisión de algunos funcionarios a responder y lo otro, dos casos de fuerza mayor que se dio en los municipios de Santa Cruz Michapa y Cojutepeque.

Siempre dentro de esa pregunta, se les cuestionaba si a la propuesta hecha por ellos habían tenido alguna respuesta positiva o si había recibido el apoyo, a continuación, los resultados. Del municipio de Santa Cruz Michapa, uno no respondió a la pregunta, en San Pedro Perulapan se mantienen los mismos 4 sin responder y para el municipio de Cojutepeque siempre los mismos 5 sin responder.



La grafica siguiente, tiene relación con los fines propuesto para este trabajo de investigación, se pretendía conocer si en los concejos municipales existía

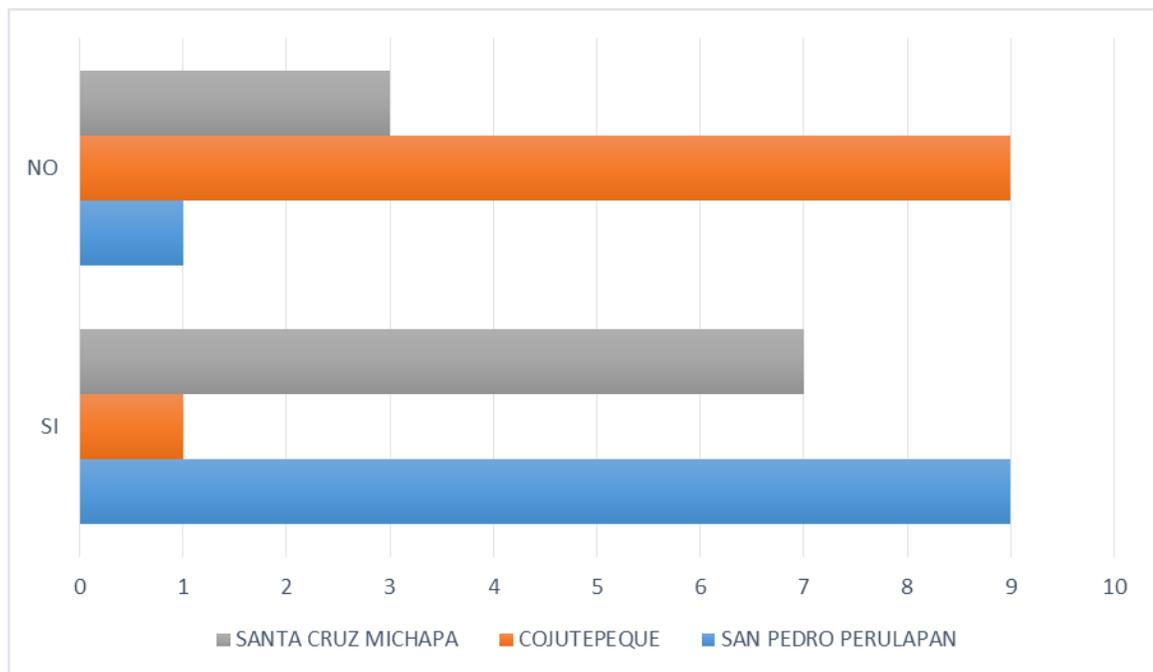
hasta ese momento un reglamento que estableciera participación equitativa de todos sus miembros, teniendo a la base además que la ley en los artículos 4 y 30 del Código Municipal, los resultados son los que se leen en la gráfica siguiente:



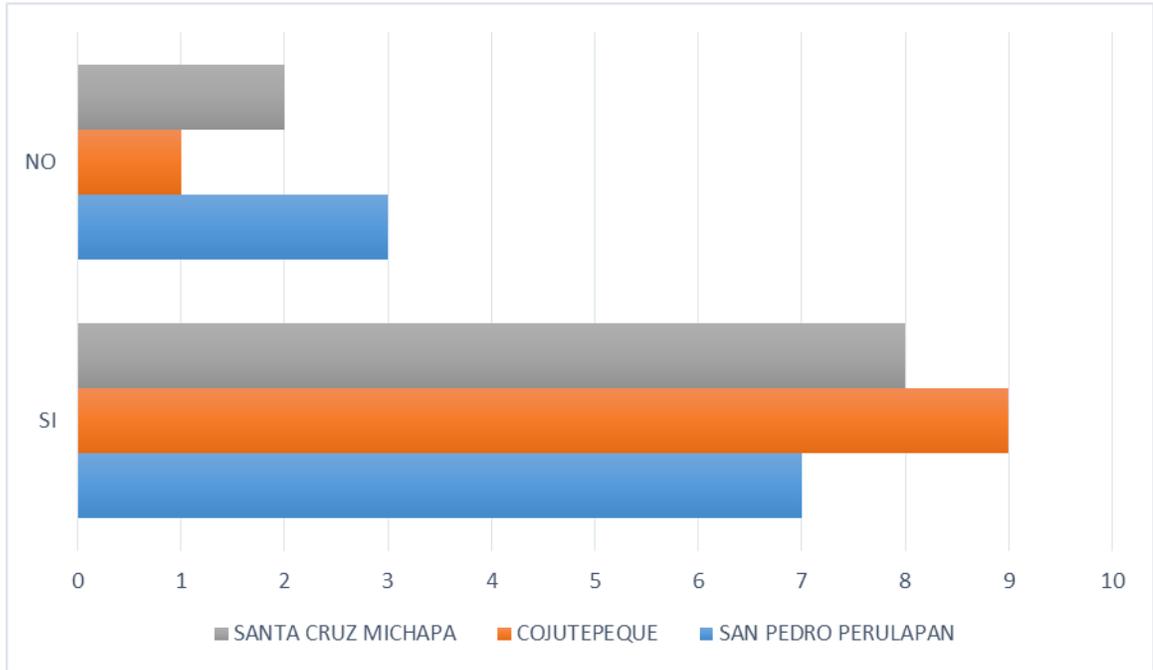
Como puede apreciarse, la mayoría establecieron q no existe dicho instrumento jurídico y los concejales que dijeron q si, se les consulto el nombre del cuerpo normativo q lo regula y todos ellos coincidieron que es el código municipal, pero esto ya se sabe que no es así.

Se les preguntó a los miembros del concejo, si consideraban que la implementación de los concejos municipales plurales en el caso del concejo que ellos representaban en ese momento, se había conformado de una manera representativa y democrática, para lo cual se muestra la siguiente gráfica, donde se debe de mencionar que las personas que dijeron NO, se les pregunto por qué lo consideraban así, algunos no contestaron, pero otros

manifestaron que era por el motivo que algunos partidos políticos habían obtenido mucho menos de los votos que obtuvo otro partido, pero que al final tenían los mismos miembros en el concejo municipal.



Una última pregunta que se les realizó y que es importante mencionar, como parte de conocer si existe la idoneidad y conocimiento de la persona, para desempeñar la función, pero que además, tiene que ver con el funcionamiento de cada órgano municipal, en ese sentido, se les preguntó si previó a asumir el cargo, habían recibido alguna capacitación sobre como desempeñar el cargo para el que fueron electos, para lo cual, se debe aclarar que los concejales que dijeron que SI, se les preguntó de que institución habían recibido la capacitación, donde la mayoría establecerían que la capacitación que recibieron fue del Instituto de Acceso a la Información, otros establecieron que de COMURES y otros dijeron que de ISDEM, pero estos dos últimos grupos cabe señalar que eran ya miembros que venían de administraciones municipales anteriores.



## **CAPITULO VII**

### **CONCLUSIONES**

Haciendo referencia a los objetivos que se plantearon al inicio de la investigación el grupo que se encargó de realizar la investigación, se encamina hacer las siguientes recomendaciones y las respectivas conclusiones, sin olvidar además que la hipótesis de la problemática debe también ser considerada en este capítulo que es con el que se concluye la investigación, ya que el lector podría tener a esta altura de esta investigación la inquietud de cuál fue el hallazgo encontrado y las respectivas propuesta a la problemática por lo que a continuación se desarrollaran las mismas.

Luego de estudiar todos los datos recopilados entorno a la problemática del tema de investigación, se puede evidenciar el avance que ha tenido a lo largo de la historia y desde la perspectiva de un sistema democrático la institución municipal, es evidente el estancamiento que tuvo en algunos segmentos de la historia, sobre todo porque el avance a la democracia en los concejos municipales, casi siempre estuvieron atados a otros factores ajeno y no ajenos a la forma de gobierno, Por ejemplo, en los orígenes allá por la edad antigua, fueron las invasiones a otras tierras, las que permitieron que se fueran replicando modelos de instituciones que eran ya utilizadas en otros segmentos de la población.

Ya en américa también fueron los españoles los que establecieron dicha institución, los municipios fueron parte de la estructura que los conquistadores establecieron para asegurar el control del territorio y de la población indígena que lo habitaba, Centroamérica lo retoma, al igual que en nuestro país, en el primero de los casos la constitución federal lo establecía y en el segundo de los casos el Estado de El Salvador también lo retomó. Pero

hasta aquí solo se puede hablar de la existencia de dicha institución, pero que aún estaba tierna en su democracia.

El Salvador ha sido de los últimos países en avanzar en la representatividad democrática de los concejos municipales, pese a que la constitución de 1983 en su artículo 85 estableció la representatividad del gobierno, sabiendo que desde un sentido amplio, un gobierno es toda institución que forma parte de la estructura de un Estado o de un país y que a su vez ejerce un poder a parte del mismo, en ese sentido, se habla de los gobiernos municipales, pero si bien es cierto que la administración municipal formaba parte del ejercicio del voto popular, al momento de conformarse no había pluralidad en su representación popular.

Entonces, está claro que las reformas hechas para modificar la forma de elección de los concejos municipales y permitir con ello la pluralidad de partidos en un concejo municipal, significa un enorme avance en la representatividad en los gobiernos locales, pero eso no lo es todo, se debe realizar acciones que nos permitan ponernos a la par o por qué no decirlo ponernos a la vanguardia de este tema en la región o en el continente, por ahora, existen otras sociedades que han experimentado mejores avances jurídicos en la representatividad.

Es de reconocer que El Salvador ha sido el último país en legislar a favor de tener concejos municipales plurales y si bien es cierto que se pudo haber legislado mejor buscando dentro de todos los cuerpos normativos de otros países y adaptarlos a nuestra legislación, sin embargo también es de reconocer que la asamblea legislativa siendo un órgano colegiado compuesto por diversidad de partidos y de intereses ahí representados, resulta bastante difícil encontrar el consenso para la mejor legislación que recoja todos los intereses ahí representados que ese producto sea

compatible con lo que encierra el concepto jurídico de democracia representativa; sin embargo, se debe tener claro que el impulso que la sociedad le dé al tema, ayudará a que los legisladores realicen los cambios que se necesitan, es por ello que este tipo de trabajos de investigación ayudan a mejorar lo que se debe de mejorar.

Por último, ha sido notable como resultado de la entrevista q se les hizo a los miembros de los concejos municipales q conforman cada Municipio que se tomó como muestra, que existe una desigualdad o menor participación, entre el concejal q forma parte del partido pollitos que administra versus el concejal q pertenece a otro partido político que no gobierna o q se le puede acreditar que hace las veces de una oposición política del partido q gobierna municipalmente hablando, en ese sentido, si existe desigualdad entre los q representan al votante, es fácil concluir que también existe esa desventaja con los representados, por lo que es preciso establecer q esto significa un reto o un punto del que el legislador salvadoreño debe abordar.

## **CAPITULO VIII**

### **RECOMENDACIONES**

Del análisis de la investigación realizada, el grupo considera pertinente realizar algunas consideraciones o aportes para que sean tomadas en cuenta por los legisladores u organizaciones encargadas de promover estudios o impulsos de reforma a leyes, esto con el fin no solo de equiparar el derecho vigente del país con los cuerpos normativos de otros países que están uno a varios escaños arriba de la representatividad de los ciudadanos, también es necesario buscar que las leyes secundarias del país, guarden concordancia plena con los preceptos constitucionales q en este caso es sobre lo referido por el artículo 85.

Una de las primeras sugerencias es, realizar una reforma al Código Electoral a fin de facilitar a los ciudadanos poder aspirar a los cargos de concejales, síndico o de alcalde, por medio de candidaturas que no representen partidos políticos, podría ser una especie de candidaturas independientes o candidaturas no partidarias, tal y como ocurre en otros países y que por cierto nuestra legislación ya contempla esta figura en materia de candidatos a diputados y que surgió gracias a una resolución de la Sala de lo Constitucional.

Otro impulso importante que debe de darse, es la de legislar en el Código Municipal mediante una reforma, en la cual se obligue al concejo municipal, la elaboración de un Reglamento de Funcionamiento del mismo, además que ese reglamento se apruebe con la mayoría calificada de cada concejo municipal; en el mismo sentido se debe trabajar en establecer en la misma ley, la obligatoriedad de los concejos municipales de crear comisiones de trabajo que esté integrado por miembros del mismo ente.

Es importante también, establecer las reglas por medio de las cuales se sustituirá la ausencia de uno de sus miembros, sea q este se encuentre ausente por estar fuera del país, por motivos de caso fortuito o fuerza mayor o bien por la muerte del mismos, en esta reforma se debe incluir a todos sus miembros sean estos propietarios o suplentes.

## Bibliografía

- Valles, Josep M. y Bosch Agustí, Sistemas electorales y gobierno representativo, Ciencias Políticas, México, 1997.
- Castro, Fernández, Presbitero y Doctor, Historia Antigua, Madrid, 1850.
- De la G. Artero, D. Juan, Historia de la edad media, Biblioteca Nacional de España, segundo curso de historia universal.
- ARITZ RECALDE, en Autonomía o autarquía en las municipalidades Bonaerenses, diciembre de 2008.
- PINTO SORIA, Julio cesar, HISTORIA GENERAL DE CENTRO AMERICA, San José Costa Rica, segunda edición, Tomo II, Publicado por FLACSO,
- Gallardo, Ricardo, Las constituciones de la República Federal de Centroamérica, (instituto de estudios políticos, Madrid, 1958.
- G. GIL Federico, Instituciones y Desarrollo político de América Latina, Instituto para la Integración de América Latina, Impreso en Argentina el 23 de diciembre de 1966.
- ESQUIVEL Y OBREGON, citado por: RENDON HUERTA, Teresita, Derecho municipal, El Municipio, su competencia y perspectiva,
- Wendy Kramer, W. George Lovell y Cristopher H. Lutz, HISTORIA GENERAL DE CENTRO AMERICA, Capítulo I La Conquista Española de Centroamérica, San José Costa Rica, Segunda edición, Tomo II.
- SOTO ACOSTA, Willy y SÁUREZ ULLOA, Max, en Centro América, casa común e integración regional, Universidad Nacional de Costa Rica, Primera Edición, San José Costa Rica.
- Secretaria de la Cultura de la presidencia, El Salvador: Historia mínima, autores varios, primera edición, septiembre 2011.

- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)-IIDH. Diccionario Electoral; Tomos I y II, San José, 2000.
- Lissidini, Alicia, Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010.
- Cossío, Carlos, citado por: Francisco Miro, Quesada Rada, en Manual de Ciencias Políticas, Segunda Edición, año 2001.
- Félix Ulloa hijo, en Democracia y financiamiento de partidos políticos, Universidad Francisco Gavería, primera edición 2015.
- Medina Abal, Juan Manuel, Manual de Ciencias Políticas, Buenos Aires, Eudeba, 1° Edición, marzo 2010.
- Leonardo Valdés, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, primera edición.
- Raimundo Martín, Representación política y sistemas electorales su influencia en el sistema de partidos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Asamblea Legislativa, Archivo Legislativo, Proyecto de reforma al código Electoral y al Código municipal para la implementación de los concejos municipales plurales, presentado por miembros del grupo gestor de la iniciativa CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, 2009.
- GRUPO GESTOR DE LA INICIATIVA CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES, Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral, Primera edición, marzo 2009.
- HERNÁNDEZ, María Antonio, Derecho Municipal, Universidad Autónoma de México, primera edición, año 2003.
- DE CASTRO, Fernando, Presbítero y Doctor, Historia Antigua, Madrid, segunda edición, año 1850.

- G. ARTERO, D. Juan, HISTORIA DE LA EDAD MEDIA, Segundo Curso de la Historia Universal, Biblioteca Nacional de España, granada, 1882.
- ARITZ RECALDE, AUTONOMIA O AUTARQUIA EN LAS MUNICIPALIDADES BONAERENSES, versión modificada de la Tesis de la “Maestría en gobierno y Desarrollo “de la Escuela de Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín, diciembre de 2008.
- SOTO ACOSTA, Willy y SÁUREZ ULLOA, Max, Centro América, casa común e integración regional, Universidad Nacional de Costa Rica, Primera Edición.
- SECRETARIA DE LA CULTURA DE LA PRESIDENCIA, El Salvador: Historia mínima, autores varios, primera edición.
- G. GIL Federico, Instituciones y Desarrollo político de América Latina, Instituto para la Integración de América Latina, Impreso en Argentina el 23 de diciembre de 1966.
- NORBERTO BOBBIO, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, primera edición en español 1987, traducción de FERNANDEZ SANTILLAN José F.
- QUESADA RADA, Francisco Miró, Manual de Ciencias Política, Lima Perú, octubre del 2001, segunda edición.
- PEREZ José Cazorla, Manual de Introducción a las ciencias políticas, Granada, 2008.
- Chaparro Medina, Israel, El municipio mexicano y su Marco Jurídico, Universidad tecnológica de México, primera edición, año 2017.
- B. Rodríguez y P. Francés, Filosofía Política II, curso 2010 2011.
- Andrew Reynolds Ben Reilly y Andrew Ellis, Diseño de sistemas electorales: El Nuevo manual de IDEA Internacional, México, Instituto Federal Electoral, 2006,

- Valles Josep M. y Bosch Agustí, Sistemas electorales y gobierno representativo, Ciencias Políticas, ed.1997
- Álvaro Artiga González, Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá, Informe Estado de la Región, El Salvador, febrero 2008.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL)-IIDH, Diccionario Electoral; Tomos I y II, San José, 2000.
- María Teresa Blanco Hernández, Revista EAN N° 59, “Fórmulas Electorales: Una aplicación práctica”, n. 59, 2007.
- Sartori, Giovanni, citado por: Rotsay Rosales Valladares y Manuel Rojas Bolaños, Representación, partidos políticos y procesos electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Universidad de Costa Rica, Cuaderno número 2, 2012.
- Miquel Caminal Badia, Manual de ciencias políticas, Editorial TECNOS, Madrid, 2005, segunda Edición.
- Ricardo Gallardo, Las constituciones de la República Federal de Centroamérica, instituto de estudios políticos, Madrid, 1958.
- Asamblea Legislativa de El Salvador, Archivo Legislativo, Acta de independencia de Centroamérica, 15 de septiembre de 1821.
- Asamblea Legislativa de El Salvador, Archivo Legislativo, Acta de la unión de las Provincias de Centroamérica al imperio mexicano, Palacio Nacional de Guatemala 5 de enero de 1822.
- Documentos de la unión Centroamericana, Acta de la unión de las Provincias de Centroamérica al imperio mexicano, 5 de enero de 1822.
- Asamblea Nacional Constituyente de la Republica federal, Constitución de la República Federal de Centro América, Ciudad de Guatemala.

- Vladimir Ilich Lenin, El Estado y la Revolución, Vol. I, obras escondidas progreso, Moscú, 1980.
- Mario Grondona, Historia de la Democracia, Universidad del CEMA, departamento de ciencias políticas, documento de trabajo N° 175, septiembre 2000.
- Asamblea Legislativa, Bases de la constitución del estado de El Salvador, San Salvador, 24 de Julio de 1840.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Archivo Legislativa, Constitución del Estado de El Salvador de 1824, junio 1824.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1841, Índice Legislativo, 1841.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1864.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1886.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1939.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1945.
- Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador, Índice Legislativo, Constitución del Estado de El Salvador de 1950.
- Ley del Ramo Municipal, Asamblea Legislativa de la república de El Salvador, Índice Legislativo, San Salvador, 1895, D. O. N° 141 Tomo 38 del 18 junio 1895.
- Asamblea legislativa de El Salvador, comisión de reformas electorales y constitucionales, Archivo Legislativo Expediente 4002-2-96.

- ASAMBLEA LEGISLATIVA, Archivo Legislativo, Exp. 214- 8-2009-1, Exposición de motivos: Anteproyecto de reformas al Código Electoral y al Código Municipal para la conformación de los concejos municipales plurales en El Salvador, Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA, Índice Legislativa, D L No. 37 1. de fecha 23 de julio de 1998. publicado en el Diario Oficial Número. 172. Tomo 340 de fecha 17 de septiembre de 1998.

## TESIS

- FUENTES HERRERA Fabio André, GARCIA MUÑOZ Francisco Antonio y MARTINEZ HERRIQUEZ Álvaro Arístides, Los Concejos Municipales Plurales como mecanismo de participación y representatividad del pueblo para el desarrollo de una gobernabilidad democrática, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 2014.

## LEGISLACION:

- CODIGO ELECTORAL, (Derogado), Decreto Legislativo número 417, de fecha 14 de diciembre de 1992, publicado en el D O N° 16, Tomo 318, del 25 de enero de 1993.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE, Constitución de la Republica de El Salvador, San Salvador 15 de diciembre de 1983.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, Código Municipal, D L, N° 274, del 31 de enero de 1986, D O N° 23 Tomo 290 del 5 de febrero de 1986.

- CODIGO ELECTORAL, Asamblea Legislativa de El Salvador, D L 413, del 3 de julio del 2013, D O N°138 Tomo 400 del 26 de julio del 2013.
- LEY DE PARTIDOS POLITICOS, Asamblea Legislativa de El Salvador, D L N°307, del 26 de febrero 2016, D O N°40 tomo 398 del 27 de febrero del 2013.

#### LEGISLACION EXTRANJERA.

- Constitución Española, Palacio de las Cortes, don Juan Carlos I, Rey de España, 27 de diciembre de 1978.
- Ley orgánica 5/1985, del Régimen electoral general, Cortes Generales de España, Palacio de Zarzuela, Madrid, a 19 de junio de 1985.
- Ley 7/1985, Reguladora de las bases de régimen Local, cortes generales de España, Palacio de Zarzuela, Madrid, 2 de abril 1985.
- Constitución Política de la República de Chile, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Decreto 100, del 22 de septiembre del 2005.
- Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, Santiago de Chile, 27 de diciembre del 2001.
- Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, Santiago de Chile, 06 de abril de 2017.
- Ley N° 18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Texto refundido, coordinado y sistematizado, Santiago de Chile, 6 de abril 2017.
- Ley 18.700 orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, Ministerio del Interior, Decreto con Fuerza de Ley, Santiago, 06, de septiembre de 1988.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, congreso Constituyente, Secretaria general, secretaria de servicios parlamentarios, 1° de diciembre de 1916.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, congreso Constituyente, Secretaria general, secretaria de servicios parlamentarios, 6° de agosto de 1963.
- Ley de Municipios de Nicaragua, congreso Constituyente, Secretaria general, secretaria de servicios parlamentarios, 14 de enero del año 2013.

## JURISPRUDENCIA

- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, San Salvador, 2004.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, referencia 29-2011.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, referencia 29-2014/1-2005.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, referencia 76-2011.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, referencia 6-2011.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de Amparo, referencia 16-1999.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de inconstitucionalidad, referencia 51-2011.
- SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, proceso de Amparo, referencia 857-2013.

## REVISTAS:

- Valladares Rotsay Rosales y Rojas Bolaños, Manuel, Representación, partidos políticos y procesos electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Universidad de Costa Rica, Cuaderno número 2, 2012.

## SITIO WEB

- <http://tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/ResultadosElectoraes2015/>
- <http://www.cojutepeque.gog.sv/alcaldiamunicipal/hitoria>
- <http://www.alcaldiasanpedroperulapan.gob.sv/index.php?pag=historia&id=1>
- <http://eleternoestudiante.com/ciencia-politica-libros-pdf-gratis/>
- <https://www.tse.gob.sv/resultados2015/concejos/mun188.html>
- <https://www.tse.gob.sv/resultados2015/concejos/mun197.html>
- [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xg-](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xg-)
- [https://es.m.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios\\_de\\_Espa%C3%B1a\\_por\\_poblaci%C3%B3n](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Anexo:Municipios_de_Espa%C3%B1a_por_poblaci%C3%B3n)
- [https://es.m.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n\\_territorial\\_de\\_M%C3%A9xico](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_M%C3%A9xico)
- <http://www.cojutepeque.gog.sv/alcaldiamunicipal/>
- <http://www.alcaldiasanpedroperulapan.gob.sv/index.php?pag=historia&id=1>