

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y DEMOCRACIA EN EL SALVADOR

INFORME EJECUTIVO V-2013

“CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES”

Coordinador de la Unidad de Investigación:
Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa

Investigadores:
Mcp. Evelin Patricia Gutiérrez
Lic. Wilfredo Antonio Jovel
Licda. Odaly Lissette Sánchez



INFORME EJECUTIVO V-2013

IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES

1. Cuadro Fáctico: Descripción cronológica de los acontecimientos

Desde la reforma municipal¹ de 1986, las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron el control unipartidista de los Concejos Municipales, por estimar que era antidemocrático que un partido político que obtenía la victoria por mayoría relativa (incluso de un voto) obtenía el control completo del gobierno municipal. Para 2013, El Salvador mantenía los Concejos municipales unipartidistas a pesar que muchos países latinoamericanos ya habían realizado las reformas necesarias para lograr la composición plural de estas entidades gubernamentales².

El reclamo por el establecimiento de los Concejos municipales plurales como parte del proceso de democratización se mantuvo en el debate público desde 1994, y se intensificó a partir de 2009. En enero de 2013 se logró un dictamen favorable en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, para la implementación de los Concejos Municipales plurales. El dictamen contó con el respaldo de todas las fracciones legislativas. Sin embargo, en la sesión plenaria del 24 de enero de 2013, el Grupo parlamentario del partido ARENA decidió retirar su apoyo al acuerdo

¹ Reforma materializada en el Código Municipal, D. L. 274 del 31 de enero de 1986, D. O. N° 23, Tomo 290, de fecha 5 de febrero de 1986.

² Diario El Mundo, “El desafío de los Concejos plurales”, editorial publicado el 8 de marzo de 2013, disponible en: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>

alcanzado³, con el propósito de realizar consultas con sus alcaldes, lo que fue criticado por las organizaciones de la sociedad civil⁴.

El dictamen favorable fue nuevamente presentado en el pleno de la Asamblea Legislativa, siendo aprobado el Decreto Legislativo número 326, de fecha 7 de marzo de 2013, que modifica los artículos 220 y 264 del Código Electoral. Solamente el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional no apoyó la aprobación de esta medida. Se ha establecido que el nuevo mecanismo para la composición de los Concejos Municipales entrará en vigencia en las elecciones municipales de 2015⁵.

El citado Decreto Legislativo se encuentra en estudio por el Presidente de la República, que todavía no ha ejercido su facultad constitucional de sancionar, vetar u observar las reformas al Código Electoral que permiten la implementación de los Concejos Municipales plurales.

2. Posicionamientos institucionales y sociales respecto a la situación en estudio

2.1 Actores institucionales:

2.1.1 Corte Suprema de Justicia

La Sala de lo Constitucional de la CSJ, admitió una demanda de inconstitucionalidad, promovida por el ciudadano Ramón Villalta, con el respaldo de la Iniciativa Social

³ Periódico Equilibrium, “ISD denuncia falta de voluntad política para aprobar concejos municipales plurales”, noticia publicada el 12 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.periodicoequilibrium.com/isd-acusa-falta-de-voluntad-politica-para-aprobar-concejos-municipales-plurales/>

⁴ <<“Hay un dictamen favorable firmado por todos los partidos. ARENA retiró el dictamen del Plenario para hacer consultas con los alcaldes. El llamado es a ARENA, que ya tuvo tiempo suficiente para hacer la consulta, para dar a conocer a sus alcaldes de que se trata la propuesta y que el jueves de sus votos”, señaló el director ejecutivo de ISD, Ramón Villalta>> Vid. Diario Digital Contrapunto, “Llaman a ARENA a votar por Concejos plurales”, noticia publicada el 12 de febrero de 2013, disponible en <http://www.contrapunto.com.sv/politica/llaman-a-arena-a-votar-por-concejos-plurales>

⁵ Diario Colatino, “Diputados avalan Concejos Municipales plurales”, noticia publicada el 8 de marzo de 2013, <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

para la Democracia (ISD) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)⁶, sobre la conformación de los concejos municipales, los cuales estaban integrados por miembros del partido ganador de las elecciones; aduciendo que el artículo 264 del Código Electoral, transgrede el carácter representativo y pluralista del gobierno; y basada en los artículos 78, 85 y 202 de nuestra constitución.

De esta forma la Sala de lo Constitucional daba como plazo el 28 de febrero de 2013, para que la Asamblea Legislativa respondiera sobre la legalidad del artículo 264 del Código electoral. La Asamblea decidió reformar el artículo 264 para permitir la composición plural de los Concejos Municipales antes de rendir el informe solicitado por la Sala de lo Constitucional.

2.1.2 Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

En declaraciones a los medios de comunicación, realizadas durante el mes de febrero de 2013, mientras se discutían las reformas al Código Electoral, la presidenta de COMURES y alcaldesa de Antiguo Cuscatlán, Milagro Navas, indicó que no se opone a la integración plural de los Concejos Municipales, a la vez que expresó algunas sugerencias que en su criterio facilitarían la gobernabilidad en los municipios: *"La mayoría de alcaldes, están a favor de que los candidatos a alcaldes y síndicos de las planillas perdedoras en las futuras elecciones municipales, no sean incluidos en los*

⁶ *Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), respaldaron la Demanda de Inconstitucionalidad contra el sistema de elección de los Concejos Municipales en El Salvador en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para lograr una conformación pluralista.*

ISD y FUNDE, como entidades miembros del Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, ha venido trabajando la iniciativa de ley sobre "Concejos Municipales Plurales", a partir de la realización de un estudio cuyos resultados demuestran que el pluralismo permitiría múltiples ventajas para los partidos políticos y para la ciudadanía, en especial para el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad democrática y la calidad de gestión de los gobiernos locales.

El Artículo 85 de la Constitución de la República manifiesta: El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos (...)"

Este sistema de elección de los Concejos Municipales no asegura el pluralismo y la representación política reconocida por el Art. 85 de la Constitución, pues se excluyen a los partidos políticos que no obtienen mayoría de votos, a participar de manera proporcional en la integración de los Gobiernos Municipales, de acuerdo a la cantidad de votos que hayan obtenido. <http://www.isd.org.sv/dev/2011/12/13/isd-y-funde-presenta-demanda-de-inconstitucionalidad-en-csj-3/>

concejos plurales pluripartidistas, porque podría generarse ingobernabilidad en las comunas. Con la consulta que hemos hecho, los alcaldes nos piden que por lo menos la Corte (Suprema de Justicia) y la Asamblea nos respeten eso⁷”.

Luego de estas declaraciones, COMURES, manifestó una postura diferente, mediante una carta firmada por la misma alcaldesa Milagro Navas, en la que pedía incluir en el concejo municipal a alcaldes y síndicos que no hayan sido electos y proponía que esos dos competidores *“sean el primero y segundo en las listas inscritas por los partidos como un derecho expresado por la población votante”⁸.*

2.2 Actores Sociales y Políticos que intervienen en el debate.

2.2.1 Partidos políticos

La diputada del grupo parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y miembro de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, Jackeline Rivera expresó después de la aprobación del Decreto Legislativo número 326: *“El que existan personas que no pertenecen al partido político que ganó un concejo municipal sirve de inhibidor para malversación fondos”*

Dejando claro el avance, ya que los concejos integrados por diferentes partidos erradicarían la exclusión en los municipios, por ejemplo, el dinero del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) excluye a varias comunidades de las obras *“solo porque no apoyaron al alcalde que ganó. Con la integración de concejos plurales combatiríamos esas exclusiones que se hacen por diferencias ideológicas”⁹.*

Mario Ponce, diputado por el Partido de Concertación Nacional (PCN), consideró que las reformas son *“importantísimas”* para la democracia del país. *“Los escenarios*

⁷ La Prensa Gráfica, “COMURES pide más tiempo para fijar postura sobre concejos plurales”, 28 de febrero de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/COMURES-pide-mas-tiempo-para-fijar-postura-sobre-concejos-plurales>

⁸ El Mundo, “Piden edil perdedor entre a concejo plural”, 28 de febrero 2013. Disponible en sitio: <http://elmundo.com.sv/piden-edil-perdedor-entre-a-concejo-plural>

⁹ Diario Co Latino, “Diputados avalan consejos municipales plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

políticos del pasado ya no van a ser los escenarios del futuro. Lo que se busca es de alguna manera democratizar los gobiernos locales y buscar que los ciudadanos estén representados en ese gobierno¹⁰.

Mariella Peña, diputada del partido ARENA y miembro de la Comisión de Reformas electorales de la asamblea legislativa expresó: *“Los concejos plurales lo que harán es mantener despiertos a los partidos políticos y a los candidatos. Ya nadie podrá quedarse dormido pensando que, si gana la alcaldía, todo el concejo será del mismo partido”*. Peña matizó que la reforma legal que establece la composición plural de los Concejos Municipales, garantiza la gobernabilidad, al establecer que el partido ganador mantendrá la mayoría necesaria dentro del concejo para gobernar, sin que los regidores de los partidos de oposición obstaculicen el trabajo municipal, ya que se tratará de la minoría.

La diputada del partido ARENA, aclaró que en su consideración, el Decreto Legislativo número 326, garantiza la representatividad de la población en los concejos municipales, así como asegura la transparencia institucional de las alcaldías, debido a que los regidores opositores fiscalizarán los mismos concejos a los que pertenezcan¹¹.

Según Walter Guzmán, jefe de fracción de GANA, la negativa de sus votos es: *“Qué va a pasar con las otras personas que trabajaron arduamente para obtener la victoria, se va tener que decirle perdón, ustedes ya no son parte de este concejo, acá me van a venir miembros de otros partidos políticos. Que en su momento fueron los principales contendientes en contra de ese concejo municipal”*. Y añadió que los roces políticos no dejarán trabajar de la mano con los alcaldes, síndico y concejales municipales. *“Se va a dar el mismo problema que se da en esta Asamblea Legislativa, que cada vez que toca aprobar el Presupuesto General de la Nación siempre el principal partido de oposición va ser la piedra en el zapato”¹².*

¹⁰ La Prensa Gráfica, “Diputados aprueban Concejos Plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/Diputados-aprueban-concejos-plurales>

¹¹ La Prensa Gráfica, “Quijano tendría alcaldía con FMLN con concejos plurales”, 9 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/quijano-tendria-alcaldia-con-fmln-con-concejos-plurales>

¹² Diario Co Latino, “Diputados avalan concejos municipales plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

2.2.2 Medios de Comunicación

El Diario El Mundo, estableció su posición sobre la reforma legal que regula la integración plural de los Concejos Municipales plurales, en su editorial del día 8 de marzo de 2013:

“La diversidad política en los concejos municipales debe favorecer la gobernabilidad y la transparencia, no fomentar el caos y el atraso de las obras. La aprobación de los concejos plurales es un gran avance en nuestra democracia. Hasta ahora, solo Cuba –que no admite partidos diferentes al de Gobierno¹³– y El Salvador eran los únicos en el continente sin diversidad en la representación municipal. En teoría, un concejo plural, fruto de la representatividad proporcional que dan los votos, generará mayor transparencia, mayor control del gasto municipal y más confianza en la ciudadanía.

La duda es si los concejos plurales se convertirán en Asambleas Legislativas en pequeño y provocar ingobernabilidad en los municipios producto de las intrigas, la pereza o las mezquindades propias de la partidocracia salvadoreña. Los concejales tendrán una enorme responsabilidad en el control del gasto y bienes municipales, pero no deben ser factor de obstáculo para las obras.

Ojalá esta gran decisión fomente mayor desarrollo y gobernabilidad a los municipios, mayor transparencia y responsabilidad de alcaldes y concejales, por el bien de la ciudadanía que los ha electo en sus municipios. Copiar lo negativo de la Asamblea Legislativa y prolongar las luchas intestinas de los diputados hacia los municipios, sería catastrófico para los 262 municipios”¹⁴.

2.2.3 Entidades de la Sociedad Civil

¹³ Cuba carece de pluralidad de partidos políticos pero regula diferentes figuras de participación ciudadana local así como mecanismos de representación de organizaciones sociales en sus estructuras de gobierno municipal. Vid. MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Cuba: El régimen jurídico municipal* (artículo), Biblioteca Jurídica UNAM, disponible en sitio: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/11.pdf>

¹⁴ El Mundo.com, “Los desafíos de los concejos plurales”, editorial del 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>

El Centro de Estudios Jurídicos¹⁵, expresó su opinión a través de la Prensa Gráfica, manifestando:

“En 2009 se presentó el estudio denominado “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador”. En él se identificaron como beneficios de los concejos municipales multipartidarios, al menos los siguientes: el incremento de la representatividad de los funcionarios electos, la consolidación del vínculo representante-representado, una mejora e incremento de la participación ciudadana, una gestión municipal transparente, y posibilidad de acceso a mayores recursos del Estado.

Ahora con beneplácito vemos que estos esfuerzos están dando sus frutos, y que las exigencias de la sociedad civil cada vez están encontrando más resonancia. En la más reciente plenaria de la Asamblea Legislativa, se aprobaron por 73 votos reformas al Código Electoral que en esencia permiten la conformación de los concejos municipales plurales”¹⁶.

3. Entrevistas a Académicos

Como parte de la preparación de este informe se entrevistó a la Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata¹⁷, académica del área de Derecho Constitucional.

Sobre la conformación de los concejos plurales, la doctora Farfán, valoró la importancia del municipio pues tienen la ventaja de poder acceder a una mejor interrelación con la población *“tiene mayor posibilidad de aproximación hacia las necesidades más directamente de la población... esa cercanía permite que ellos exploren de una forma más directa cuales son aquellos aspectos que la población está requiriendo y poderle dar una atención más rápida, más expedita y más cercana a los intereses de la gente”*, situación que el gobierno central por su lejanía, no le es posible saber de manera directa de la población.

¹⁵ Es una asociación de abogados de carácter académico, apolítica y sin fines de lucro, creada el 12 de julio de 1963 y tiene por finalidad analizar los problemas jurídicos, difundir el pensamiento jurídico, estimular el progreso de las Ciencias Jurídicas y en general velar por el imperio del derecho en el salvador.

¹⁶ La Prensa Gráfica, “Concejos Municipales Plurales”, Opinión del Centro de Estudios Jurídicos, 11 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/Concejos-municipales-plurales>

¹⁷ Doctora en Derecho Pluralista por la Universidad de Barcelona, Directora de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Catedrática del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

La entrevistada señaló que El Salvador es el único país de América Latina que aún utilizaba el sistema de elección por mayoría y esto representa un problema porque *“en el caso de las presidenciales como nosotros sabemos ahí se requiere mitad más uno de los votos, mientras que en el caso del municipio resulta que un voto podía hacer la diferencia entre uno y otro y resultaba que ese voto decidía que todos los demás no tuvieran absolutamente ningún tipo de participación en el gobierno local”*

Al consultarle su opción sobre la demora en la implementación de un sistema pluralista en los concejos municipales manifiesta *“es un tema que está ligado directamente con las cuotas de poder de los partidos políticos, no había en este caso una voluntad de los partidos que en su momento tenían las mayores posibilidades de acceso a la mayor cantidad de municipios... eso tiene que ver precisamente con esos esquemas de hegemonía que estaban planteados en una diversidad de municipios en el que definitivamente el tener el poder absoluto y tener aquella expectativa de perderlo no era fácil, no obstante a partir que los dos partidos mayoritarios han sufrido esas rupturas, porque no solo el partido ARENA en su momento perdió las principales alcaldías de san salvador, sino que ahora también le toco al frente sufrir las mismas circunstancias, entonces quizá eso haya provocado que se vean los beneficios de establecer los concejos municipales plurales”*

Desde la perspectiva constitucional, la docente también explica que a través de la historia de las constituciones en nuestro país, ya sea de forma directa o indirecta se limitó por mucho tiempo la pluralidad ideológica y que hasta la constitución de 1983 la que estableció el principio del pluralismo *“la sala entonces dice, que el pluralismo tiene dos dimensiones la ideológica que trae como consecuencia que sean admitidas legalmente dentro de la sociedad el ejercicio de cualquier tipo de ideología y de creencia ideológica que puedan tener las personas, y nadie puede ser ni sancionado, ni perseguido por la ideología que este tenga o profese y por otra parte lo que es el pluralismo político que está relacionado en este caso precisamente con la diversidad de partidos políticos que a su vez obedecen a ideológicas por su puesto diferentes, pero que es una forma de expresión en este caso del pluralismo ideológico que se traduce ya en un ejercicio directo de esta ideología”*

Al consultarle sobre los posibles escenarios con la nueva configuración de concejos plurales al interior de las municipalidades, la entrevista consideró: *“yo vería dos escenarios posibles, uno que los concejos municipales plurales finalmente permitan una mayor*
#

transparencia en lo que es el uso de los recursos dentro de los municipios, porque ahora habrá una contraloría a nivel interno...en ese sentido yo creo que esto puede dar lugar precisamente a abrir también ese requerimiento de la población de la transparencia y de la información pública que tanto se ha estado requiriendo, pero hay también algunos temores, porque falta que ver si nuestra cultura política ha llegado al nivel en que vamos a pensar primero en los intereses de la población antes que en los intereses partidarios...ahora va a existir un cogobierno, pero no obstante el cogobierno siempre va haber una cabeza que va a ser la del alcalde y va ser el puesto que todos van a andar queriendo perseguir, entonces quierase o no aunque va a existir un cogobierno puede haber la posibilidad que persiguiendo el objetivo de lograr en este caso ser alcalde o sindico de la comuna, se persiga igualmente lejos de contribuir en el desarrollo local a tratar los proyectos y crear conflictos internos al grado de que no permita que salgan los proyectos y haces quedar mal a aquella cabeza visible del concejo municipal”.

En cuanto a las implicaciones para la gobernabilidad y democracia, expresa la especialista en Derecho Público, que en algunos casos “los concejos logren consensos y sea verdaderamente un avance para la democracia dentro de los municipios, pero en otros casos también va a propiciar problemas de gobernabilidad dentro de cada uno de los municipios, porque para la autorización de los proyectos ya el código municipal establece las reglas de cuórum, entonces en un momento determinado muy probablemente vaya a ser un poco complicado lograr completar la cantidad de votos necesarios para la aprobación de los diferentes proyectos que se tengan dentro del municipio”

Como comentario final, la entrevistada expresó: “Definitivamente esto era algo necesario, no obstante las posible implicaciones negativas que estas puedan tener en un momento determinado, yo creo que era ya indispensable que se llegara a este momento de desarrollo, porque todos los países que han transitado del sistema que nosotros teníamos de concejos de un solo partido a lo que se tiene ahora de los concejos plurales, han tenido que vivir esas etapas de acomodo, sin embargo ahí están, y yo creo que han tenido buenos resultados no se ha detenido el accionar de los municipios, ahí subsisten todavía, es una situación que requiere de un proceso de adaptación. Era necesario para la democracia representativa y participativa dentro del municipio”.

El Dr. Rodolfo Castro Orellana¹⁸, académico del área de Ciencias Políticas y Teoría del Estado también colaboró con una entrevista sobre el tema en estudio del presente informe.

El entrevista expresó la importancia del poder local como un escalón más en la política de acceso a los servicios públicos y la representación de todos los sectores dentro de los gobiernos municipales *“pese a que, en los procesos electorales se ha visto pluralidad de expresiones, a veces por un solo voto por la mayoría simple no hay representatividad de otros partidos”*

El académico consideró que: *“Por si mismas, esas reformas que se han hecho no nos van a llevar a una democracia más participativa, a mi modo de ver siempre es la práctica política la que dicta las posibilidades, porque en estos momentos puede haber mucha euforia de que tenemos concejos plurales, pero tal y como sucede en la asamblea legislativa, ahí puede haber maniobras para quitarle parte del filo a esas reformas”*.

De acuerdo al criterio del docente entrevistado, la conformación de concejos plurales *“Es un avance desde la perspectiva técnica y teórica, éramos los únicos en América latina que teníamos esa condición... Es un avance en la medida en que se utilizan los mecanismos de concertación, consenso de debate plural, de respeto a las posiciones encontradas, de buscar consensos mínimos”*. A la vez, expresó la necesidad de *“una reforma más adelante para hacerla más clara y que no vaya a haber reversión, es necesario que dentro del capítulo de los municipios se incluya esta cuestión, aunque siempre hay asidero constitucional”*.

Menciona que esta puede ser un buen proyecto, pero que dependerá de su implementación y la voluntad política de los gobernantes, en este sentido señala como posible escenario el entrampamiento de las decisiones, pero que esto no puede ser tomado como un argumento para no ejecutar este tipo de reformas *“El derecho no resuelve nada si no hay voluntad política, y si no existen mecanismos para que esa voluntad política se exprese claramente”*.

Respecto a las implicaciones en la gobernabilidad y la democracia, el doctor señala que el primero es un problema que se va midiendo en la práctica política *“no se puede hablar de ingobernabilidad como un vicio de origen como lo dijo el partido GANA, que se opusieron a los concejos plurales, la ingobernabilidad es un efecto de la práctica política”*

En un comentario final, el académico entrevistado estimó, que la reforma que establece los Concejos Municipales plurales, debe ser valorada positivamente por la población salvadoreña, sin rechazar de manera anticipada esta medida, por los

¹⁸ Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales por la Universidad de El Salvador, Sociólogo por la Universidad de Costa Rica, Docente e Investigador Académico del Área de Ciencias Políticas y Teoría del Estado. Ha realizado proyectos de investigación para la Coordinadora Regional Centroamericana de Investigaciones Económicas.

posibles escenarios negativos de entrapamiento, ya que no se debe olvidar *“que gobernar se aprende haciendo y nadie viene preparado para gobernar”*, por lo que los buenos resultados se irán obteniendo de manera práctica siempre que exista voluntad política.

4. Escenarios

4.1 Algunos datos Históricos ilustrativos:

En la época colonial, los ayuntamientos españoles y los cabildos de indios, gozaron de atribuciones propias frente al poder central de los representantes de la monarquía española (Capitán general e intendentes). Estas autoridades locales constituyeron el antecedente inmediato de los municipios actuales. Con la independencia, los ayuntamientos fueron considerados como la expresión directa de la opinión popular. En 1822, ante la propuesta de anexar los territorios centroamericanos al Imperio Mexicano, se decidió consultar a los ayuntamientos, para decidir sobre esta iniciativa, lo que indicaba la relevancia que se les asignaba como representación directa y cercana de los ciudadanos.

En los primeros años de vida independiente, los ayuntamientos fueron renombrados como municipios. En la época de la Reforma Liberal (1870-1890), la autonomía municipal fue limitada en favor de un esquema centralista que se mantuvo durante el período histórico de la República Cafetalera (1890-1931) como durante los gobiernos del autoritarismo militar (1931-1979). Durante este tiempo, se pasó a considerar el municipio como apéndice del Gobierno Central, e incluso se fortaleció la posición de los Comandantes locales, representantes de la autoridad militar en las zonas apartadas del país. La legislación electoral que preveía que los integrantes del Concejo Municipal (Alcalde, Síndico y Regidores) debían pertenecer a la lista propuesta por el partido político con mayor número de votos, excluyendo a todas las

demás opciones políticas, permitió el control total de los municipios por los partidos políticos oficiales¹⁹.

En los artículos 202 a 206 de la Constitución de 1983, se establecieron las bases de un auténtico régimen municipal democrático y autónomo, que se materializó en Código Municipal de 1986. A pesar de las innovaciones introducidas por el Código Municipal, la monopolización del Concejo, por el partido político con mayor número de votos se mantuvo, obviándose la figura de los Concejos plurales. En los acuerdos de paz de 1992 no se previó la realización de reformas en materia municipal.

En 1994, en las primeras elecciones presidenciales posteriores a la firma de los acuerdos de paz de 1992, se produjo una segunda vuelta entre los candidatos Dr. Armando Calderón Sol del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Dr. Rubén Zamora Rivas de una coalición de partidos de izquierda encabezada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En el marco de ese proceso electoral, las fuerzas contendientes negociaron una agenda de reforma política, que incluía diversos aspectos obviados en los acuerdos de paz. Dentro de esta agenda se estableció la meta de introducir la figura de los Concejos Municipales de composición plural, que eran reclamados desde las organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo imprescindible de democratización. El mencionado acuerdo político, no se volvió realidad, pasando las propuestas a discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, expresándose los diferentes criterios de los partidos políticos sobre este tema²⁰.

A finales de 2007, la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL), junto con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

¹⁹ Cfr. MORALES EHRLICH, Antonio et. al., *Apuntes de Historia Política de El Salvador*, primera edición, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Ciudad de Guatemala, 2001, páginas 16-38.

²⁰ Diario Digital Contrapunto, "Concejos plurales. 19 años para materializarse", noticia publicada el 11 de marzo de 2013, disponible en sitio: <http://www.contrapunto.com.sv/politica/concejos-plurales-19-anos-para-materializarse>

Internacional (USAID), retomaron con seriedad el análisis de las reformas electorales que facilitarían la conformación de concejos pluri-partidario²¹s.

En 2008, hubo un nuevo acuerdo político que buscaba materializar los Concejos Municipales plurales en el proceso electoral de marzo de 2009, pero de igual manera se vio frustrado por los intereses de los actores políticos. En agosto de 2009, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) promovió una propuesta de ley para introducir la composición plural de los Concejos Municipales.

Ante el prolongado incumplimiento de la Asamblea Legislativa, en hacer realidad la Composición plural de los Concejos Municipales, el director de la organización Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Lic. Ramón Villalta, interpuso una acción de inconstitucionalidad con fecha 12 de diciembre de 2011, en contra la conformación unipartidista de los concejos, fundamentándose en los artículos 3 (principio de igualdad), 78 (carácter igualitario del voto) y 85 (principio de pluralismo político) de la Constitución. Esta acción fue respaldada por las organizaciones civiles integradas en el Grupo Gestor por Concejos Municipales plurales, entre las que se destaca la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)²².

En 2012, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa retomó la discusión de las diferentes propuestas sobre el tema en comento, a partir de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del FMLN²³, además del cabildeo realizado por las organizaciones de la sociedad civil, aglutinadas en el mencionado Grupo Gestor. Todos estos esfuerzos estaban orientados a lograr la materialización de los cambios jurídicos necesarios para implementar los Concejos Municipales plurales en el país²⁴.

²¹ Centro de Estudios Jurídicos, artículo citado.

²² Diario El Mundo, "ISD y FUNDE abogan por Concejos plurales", noticia publicada el 13 de diciembre de 2011, disponible en <http://elmundo.com.sv/isd-y-funde-abogan-por-concejos-plurales>

²³ Diario Colatino, "FMLN presiona por Concejos plurales", noticia publicada el 6 de junio de 2012, disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20120606/nacionales/104224/FMLN-presiona-por-Concejos-Plurales.htm>

²⁴ Diario Colatino, "Organizaciones piden aprobación de Concejos Municipales Plurales en actual legislatura", noticia publicada el 24 de marzo de 2012, disponible en sitio:

Después de una larga discusión en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales se logró un acuerdo entre las fracciones legislativas en enero de 2013, para implementar los concejos municipales plurales. La pronta aprobación del dictamen se vio impedida por la decisión del partido ARENA de someter a consulta de sus alcaldes esta propuesta. Después de nuevas negociaciones, la Asamblea Legislativa aprobó las reformas legales necesarias para poner fin a la composición unipartidista de los Concejos Municipales, el día 7 de marzo de 2013²⁵.

4.2 Escenario Institucional – gubernamental.

La Asamblea legislativa como el ente encargado de legislar, decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias, fue requerida por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, debido a la admisión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 264 del Código Electoral, razón por la cual tenía hasta el 28 de febrero de 2013 para pronunciarse sobre la legalidad del referido artículo.

En este contexto de cuestionamiento en sede judicial de la inactividad legislativa, se alcanzó el acuerdo final entre las fracciones legislativas en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, que permitió el 7 de marzo de 2013, que los diputados lograron la aprobación de estas reformas para propiciar la conformación de los Concejos municipales plurales, cumpliendo con la pretensión de los demandantes en el proceso de inconstitucionalidad seguido ante la Sala de lo Constitucional.

4.3 Escenario Político – Partidario.

<http://www.diariocolatino.com/es/20120324/nacionales/101755/Organizaciones-piden-aprobaci%C3%B3n-de-Concejos-Municipales-Plurales-en-actual-legislatura.htm>

²⁵ Transparencia Activa, “Aprueban concejos plurales”, noticia publicada el 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/aprueban-concejos-plurales/>

#

En 2013, El Salvador junto a Cuba, eran los únicos dos países que no tenían diversidad o pluralidad de representación en sus Concejos municipales, con la salvedad que el sistema cubano por su diferente concepción permite la representación directa de las organizaciones sociales en las Asambleas Municipales del Poder Popular, lo que garantiza la existencia de criterios plurales en la misma.

Por su parte, el Derecho salvadoreño, restringe el ejercicio del poder a los partidos políticos, de allí que al establecer gobiernos municipales de un solo partido, cuya victoria podía obtenerse incluso con un voto, se dejaba en completa exclusión al resto de fuerzas políticas sin permitir un cauce para la canalización de los intereses representados por las mismas.

La prolongada discusión legislativa para materializar la reforma en estudio, demostró la falta de voluntad de los actores políticos para en la consolidación de la democracia; ahora podemos admitir que pese a los obstáculos que mantenían por años postergado el tema, se logró un consenso político que permitió la reforma al Código electoral, para posibilitar la representación plural dentro de los concejos municipales.

Cabe mencionar que partidos como GANA, se mostraron amenazados por este tipo de reformas ya que adjudicaban que impediría el manejo estable de las alcaldías municipales y que nos enmarcaríamos en una lucha de poder que llevaría al retroceso en los municipios; por su parte, ARENA, después de brindar apoyo inicial al dictamen favorable, cambió de posición y pidió el retiro del dictamen del pleno legislativo, convirtiéndose en obstáculo para la aprobación del mismo, bajo la justificación que necesitaba más tiempo para explicar a sus alcaldes el nuevo funcionamiento de los Concejos plurales²⁶.

El FMLN, como impulsor de la reforma desde sus primeras formulaciones, mantuvo su apoyo a la misma, logrando que el respectivo dictamen no fuese archivado, sino

²⁶ Semanario Voces “Asamblea retrasa aprobación de Concejos plurales”, noticia publicada el 25 de enero de 2013, disponible en sitio: <http://voces.org.sv/2013/01/25/asamblea-legislativa-retrasa-la-aprobacion-de-consejos-plurales/>

que volviera a ser sometido al pleno legislativo. Después de las críticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, el partido ARENA tuvo que expresar nuevamente su respaldo a este proyecto. Finalmente Con 73 votos se logró aprobar la reforma, una reforma que abona más a la transparencia y el buen manejo de los fondos públicos y cuya situación desde siempre fue muy criticada por la facilidad con la que contaban los alcaldes de las municipalidades en la toma de decisiones, sin considerar opiniones diferentes de otros institutos políticos.

5. Conclusiones e interpretación del fenómeno analizado.

Los actores sociales y políticos han coincidido en valorar positivamente la incorporación del pluralismo dentro de los concejos municipales, y lo señalan como un avance más en el proceso de democratización en el país. Es destacable que se haya logrado un consenso de las fuerzas políticas, así como la aprobación de las organizaciones de la sociedad civil sobre el alcance de esta reforma.

Sin embargo, una de las críticas formuladas desde la academia manifiesta la tardanza de adoptar esta medida, a pesar que desde 1994 se encontraba en debate, lo que nos había convertido en el único país de América Latina, que contaba con concejos integrados por un solo partido político.

Respecto a las implicaciones sobre la gobernabilidad y democracia, desde el punto de vista académico se deja abierta la brecha a dos posibles escenarios, uno caracterizado por el entendimiento y el debate honesto entre las fuerzas políticas, que favorezca el logro de acuerdos con visión de país, y la implementación de proyectos a largo plazo, lo que propiciaría la consolidación democrática; el otro escenario posible es repetir el enfrentamiento de las diferentes fuerzas políticas a nivel local, puede generar problemas para la gobernabilidad, generando retrasos en la toma de decisiones que sean para el bienestar de la comunidad, debido a la búsqueda de intereses partidarios sobre el interés general. Es evidente, que para alcanzar el primer escenario se requiere el sacrificio de intereses particulares por parte de las fuerzas

políticas del país, tomando conciencia que debe concertar las decisiones trascendentales para la sociedad.

Partiendo de esta realidad las municipalidades deben de ir aprendiendo a superar las diferencias partidarias para primar el bienestar de sus gobernados; a la vez tener en cuenta la rendición de cuentas hacia sus gobernados, que en este caso es más efectiva por la proximidad entre los dirigentes municipales y la población.

Con la conformación de los concejos plurales se frenarían las prácticas secretas y autoritarias que impiden la transparencia en los procesos de toma de decisiones, favoreciendo una contraloría pública más efectiva.



INFORME EJECUTIVO V-2013

IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES

1. Cuadro Fático: Descripción cronológica de los acontecimientos

Desde la reforma municipal¹ de 1986, las organizaciones de la sociedad civil cuestionaron el control unipartidista de los Concejos Municipales, por estimar que era antidemocrático que un partido político que obtenía la victoria por mayoría relativa (incluso de un voto) obtenía el control completo del gobierno municipal. Para 2013, El Salvador mantenía los Concejos municipales unipartidistas a pesar que muchos países latinoamericanos ya habían realizado las reformas necesarias para lograr la composición plural de estas entidades gubernamentales².

El reclamo por el establecimiento de los Concejos municipales plurales como parte del proceso de democratización se mantuvo en el debate público desde 1994, y se intensificó a partir de 2009. En enero de 2013 se logró un dictamen favorable en la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, para la implementación de los Concejos Municipales plurales. El dictamen contó con el respaldo de todas las fracciones legislativas. Sin embargo, en la sesión plenaria del 24 de enero de 2013, el Grupo parlamentario del partido ARENA decidió retirar su apoyo al acuerdo

¹ Reforma materializada en el Código Municipal, D. L. 274 del 31 de enero de 1986, D. O. N° 23, Tomo 290, de fecha 5 de febrero de 1986.

² Diario El Mundo, “El desafío de los Concejos plurales”, editorial publicado el 8 de marzo de 2013, disponible en: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>

alcanzado³, con el propósito de realizar consultas con sus alcaldes, lo que fue criticado por las organizaciones de la sociedad civil⁴.

El dictamen favorable fue nuevamente presentado en el pleno de la Asamblea Legislativa, siendo aprobado el Decreto Legislativo número 326, de fecha 7 de marzo de 2013, que modifica los artículos 220 y 264 del Código Electoral. Solamente el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional no apoyó la aprobación de esta medida. Se ha establecido que el nuevo mecanismo para la composición de los Concejos Municipales entrará en vigencia en las elecciones municipales de 2015⁵.

El citado Decreto Legislativo se encuentra en estudio por el Presidente de la República, que todavía no ha ejercido su facultad constitucional de sancionar, vetar u observar las reformas al Código Electoral que permiten la implementación de los Concejos Municipales plurales.

2. Posicionamientos institucionales y sociales respecto a la situación en estudio

2.1 Actores institucionales:

2.1.1 Corte Suprema de Justicia

La Sala de lo Constitucional de la CSJ, admitió una demanda de inconstitucionalidad, promovida por el ciudadano Ramón Villalta, con el respaldo de la Iniciativa Social

³ Periódico Equilibrium, "ISD denuncia falta de voluntad política para aprobar concejos municipales plurales", noticia publicada el 12 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.periodicoequilibrium.com/isd-acusa-falta-de-voluntad-politica-para-aprobar-concejos-municipales-plurales/>

⁴ <<"Hay un dictamen favorable firmado por todos los partidos. ARENA retiró el dictamen del Plenario para hacer consultas con los alcaldes. El llamado es a ARENA, que ya tuvo tiempo suficiente para hacer la consulta, para dar a conocer a sus alcaldes de que se trata la propuesta y que el jueves de sus votos", señaló el director ejecutivo de ISD, Ramón Villalta>> Vid. Diario Digital Contrapunto, "Llaman a ARENA a votar por Concejos plurales", noticia publicada el 12 de febrero de 2013, disponible en <http://www.contrapunto.com.sv/politica/llaman-a-arena-a-votar-por-concejos-plurales>

⁵ Diario Colatino, "Diputados avalan Concejos Municipales plurales", noticia publicada el 8 de marzo de 2013, <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

para la Democracia (ISD) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)⁶, sobre la conformación de los concejos municipales, los cuales estaban integrados por miembros del partido ganador de las elecciones; aduciendo que el artículo 264 del Código Electoral, transgrede el carácter representativo y pluralista del gobierno; y basada en los artículos 78, 85 y 202 de nuestra constitución.

De esta forma la Sala de lo Constitucional daba como plazo el 28 de febrero de 2013, para que la Asamblea Legislativa respondiera sobre la legalidad del artículo 264 del Código electoral. La Asamblea decidió reformar el artículo 264 para permitir la composición plural de los Concejos Municipales antes de rendir el informe solicitado por la Sala de lo Constitucional.

2.1.2 Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)

En declaraciones a los medios de comunicación, realizadas durante el mes de febrero de 2013, mientras se discutían las reformas al Código Electoral, la presidenta de COMURES y alcaldesa de Antiguo Cuscatlán, Milagro Navas, indicó que no se opone a la integración plural de los Concejos Municipales, a la vez que expresó algunas sugerencias que en su criterio facilitarían la gobernabilidad en los municipios: *"La mayoría de alcaldes, están a favor de que los candidatos a alcaldes y síndicos de las planillas perdedoras en las futuras elecciones municipales, no sean incluidos en los*

⁶ *Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), respaldaron la Demanda de Inconstitucionalidad contra el sistema de elección de los Concejos Municipales en El Salvador en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para lograr una conformación pluralista.*

ISD y FUNDE, como entidades miembros del Grupo Gestor por Concejos Municipales Plurales, ha venido trabajando la iniciativa de ley sobre "Concejos Municipales Plurales", a partir de la realización de un estudio cuyos resultados demuestran que el pluralismo permitiría múltiples ventajas para los partidos políticos y para la ciudadanía, en especial para el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad democrática y la calidad de gestión de los gobiernos locales.

El Artículo 85 de la Constitución de la República manifiesta: El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos (...)"

Este sistema de elección de los Concejos Municipales no asegura el pluralismo y la representación política reconocida por el Art. 85 de la Constitución, pues se excluyen a los partidos políticos que no obtienen mayoría de votos, a participar de manera proporcional en la integración de los Gobiernos Municipales, de acuerdo a la cantidad de votos que hayan obtenido. <http://www.isd.org.sv/dev/2011/12/13/isd-y-funde-presenta-demanda-de-inconstitucionalidad-en-csj-3/>

concejos plurales pluripartidistas, porque podría generarse ingobernabilidad en las comunas. Con la consulta que hemos hecho, los alcaldes nos piden que por lo menos la Corte (Suprema de Justicia) y la Asamblea nos respeten eso⁷”.

Luego de estas declaraciones, COMURES, manifestó una postura diferente, mediante una carta firmada por la misma alcaldesa Milagro Navas, en la que pedía incluir en el concejo municipal a alcaldes y síndicos que no hayan sido electos y proponía que esos dos competidores *“sean el primero y segundo en las listas inscritas por los partidos como un derecho expresado por la población votante”⁸.*

2.2 Actores Sociales y Políticos que intervienen en el debate.

2.2.1 Partidos políticos

La diputada del grupo parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y miembro de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, Jackeline Rivera expresó después de la aprobación del Decreto Legislativo número 326: *“El que existan personas que no pertenecen al partido político que ganó un concejo municipal sirve de inhibidor para malversación fondos”*

Dejando claro el avance, ya que los concejos integrados por diferentes partidos erradicarían la exclusión en los municipios, por ejemplo, el dinero del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) excluye a varias comunidades de las obras *“solo porque no apoyaron al alcalde que ganó. Con la integración de concejos plurales combatiríamos esas exclusiones que se hacen por diferencias ideológicas”⁹.*

Mario Ponce, diputado por el Partido de Concertación Nacional (PCN), consideró que las reformas son *“importantísimas”* para la democracia del país. *“Los escenarios*

⁷ La Prensa Gráfica, “COMURES pide más tiempo para fijar postura sobre concejos plurales”, 28 de febrero de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/COMURES-pide-mas-tiempo-para-fijar-postura-sobre-concejos-plurales>

⁸ El Mundo, “Piden edil perdedor entre a concejo plural”, 28 de febrero 2013. Disponible en sitio: <http://elmundo.com.sv/piden-edil-perdedor-entre-a-concejo-plural>

⁹ Diario Co Latino, “Diputados avalan consejos municipales plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

políticos del pasado ya no van a ser los escenarios del futuro. Lo que se busca es de alguna manera democratizar los gobiernos locales y buscar que los ciudadanos estén representados en ese gobierno¹⁰.

Mariella Peña, diputada del partido ARENA y miembro de la Comisión de Reformas electorales de la asamblea legislativa expresó: *“Los concejos plurales lo que harán es mantener despiertos a los partidos políticos y a los candidatos. Ya nadie podrá quedarse dormido pensando que, si gana la alcaldía, todo el concejo será del mismo partido”*. Peña matizó que la reforma legal que establece la composición plural de los Concejos Municipales, garantiza la gobernabilidad, al establecer que el partido ganador mantendrá la mayoría necesaria dentro del concejo para gobernar, sin que los regidores de los partidos de oposición obstaculicen el trabajo municipal, ya que se tratará de la minoría.

La diputada del partido ARENA, aclaró que en su consideración, el Decreto Legislativo número 326, garantiza la representatividad de la población en los concejos municipales, así como asegura la transparencia institucional de las alcaldías, debido a que los regidores opositores fiscalizarán los mismos concejos a los que pertenezcan¹¹.

Según Walter Guzmán, jefe de fracción de GANA, la negativa de sus votos es: *“Qué va a pasar con las otras personas que trabajaron arduamente para obtener la victoria, se va tener que decirle perdón, ustedes ya no son parte de este concejo, acá me van a venir miembros de otros partidos políticos. Que en su momento fueron los principales contendientes en contra de ese concejo municipal”*. Y añadió que los roces políticos no dejarán trabajar de la mano con los alcaldes, síndico y concejales municipales. *“Se va a dar el mismo problema que se da en esta Asamblea Legislativa, que cada vez que toca aprobar el Presupuesto General de la Nación siempre el principal partido de oposición va ser la piedra en el zapato”¹².*

¹⁰ La Prensa Gráfica, “Diputados aprueban Concejos Plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/Diputados-aprueban-concejos-plurales>

¹¹ La Prensa Gráfica, “Quijano tendría alcaldía con FMLN con concejos plurales”, 9 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/quijano-tendria-alcaldia-con-fmln-con-concejos-plurales>

¹² Diario Co Latino, “Diputados avalan consejos municipales plurales”, 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>

2.2.2 Medios de Comunicación

El Diario El Mundo, estableció su posición sobre la reforma legal que regula la integración plural de los Concejos Municipales plurales, en su editorial del día 8 de marzo de 2013:

“La diversidad política en los concejos municipales debe favorecer la gobernabilidad y la transparencia, no fomentar el caos y el atraso de las obras. La aprobación de los concejos plurales es un gran avance en nuestra democracia. Hasta ahora, solo Cuba –que no admite partidos diferentes al de Gobierno¹³– y El Salvador eran los únicos en el continente sin diversidad en la representación municipal. En teoría, un concejo plural, fruto de la representatividad proporcional que dan los votos, generará mayor transparencia, mayor control del gasto municipal y más confianza en la ciudadanía.

La duda es si los concejos plurales se convertirán en Asambleas Legislativas en pequeño y provocar ingobernabilidad en los municipios producto de las intrigas, la pereza o las mezquindades propias de la partidocracia salvadoreña. Los concejales tendrán una enorme responsabilidad en el control del gasto y bienes municipales, pero no deben ser factor de obstáculo para las obras.

Ojalá esta gran decisión fomente mayor desarrollo y gobernabilidad a los municipios, mayor transparencia y responsabilidad de alcaldes y concejales, por el bien de la ciudadanía que los ha electo en sus municipios. Copiar lo negativo de la Asamblea Legislativa y prolongar las luchas intestinas de los diputados hacia los municipios, sería catastrófico para los 262 municipios”¹⁴.

2.2.3 Entidades de la Sociedad Civil

¹³ Cuba carece de pluralidad de partidos políticos pero regula diferentes figuras de participación ciudadana local así como mecanismos de representación de organizaciones sociales en sus estructuras de gobierno municipal. Vid. MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Cuba: El régimen jurídico municipal* (artículo), Biblioteca Jurídica UNAM, disponible en sitio: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/11.pdf>

¹⁴ El Mundo.com, “Los desafíos de los concejos plurales”, editorial del 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>

El Centro de Estudios Jurídicos¹⁵, expresó su opinión a través de la Prensa Gráfica, manifestando:

“En 2009 se presentó el estudio denominado “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador”. En él se identificaron como beneficios de los concejos municipales multipartidarios, al menos los siguientes: el incremento de la representatividad de los funcionarios electos, la consolidación del vínculo representante-representado, una mejora e incremento de la participación ciudadana, una gestión municipal transparente, y posibilidad de acceso a mayores recursos del Estado.

Ahora con beneplácito vemos que estos esfuerzos están dando sus frutos, y que las exigencias de la sociedad civil cada vez están encontrando más resonancia. En la más reciente plenaria de la Asamblea Legislativa, se aprobaron por 73 votos reformas al Código Electoral que en esencia permiten la conformación de los concejos municipales plurales”¹⁶.

3. Entrevistas a Académicos

Como parte de la preparación de este informe se entrevistó a la Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata¹⁷, académica del área de Derecho Constitucional.

Sobre la conformación de los concejos plurales, la doctora Farfán, valoró la importancia del municipio pues tienen la ventaja de poder acceder a una mejor interrelación con la población *“tiene mayor posibilidad de aproximación hacia las necesidades más directamente de la población... esa cercanía permite que ellos exploren de una forma más directa cuales son aquellos aspectos que la población está requiriendo y poderle dar una atención más rápida, más expedita y más cercana a los intereses de la gente”*, situación que el gobierno central por su lejanía, no le es posible saber de manera directa de la población.

¹⁵ Es una asociación de abogados de carácter académico, apolítica y sin fines de lucro, creada el 12 de julio de 1963 y tiene por finalidad analizar los problemas jurídicos, difundir el pensamiento jurídico, estimular el progreso de las Ciencias Jurídicas y en general velar por el imperio del derecho en el salvador.

¹⁶ La Prensa Gráfica, “Concejos Municipales Plurales”, Opinión del Centro de Estudios Jurídicos, 11 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.laprensagrafica.com/Concejos-municipales-plurales>

¹⁷ Doctora en Derecho Pluralista por la Universidad de Barcelona, Directora de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Catedrática del Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

La entrevistada señaló que El Salvador es el único país de América Latina que aún utilizaba el sistema de elección por mayoría y esto representa un problema porque *“en el caso de las presidenciales como nosotros sabemos ahí se requiere mitad más uno de los votos, mientras que en el caso del municipio resulta que un voto podía hacer la diferencia entre uno y otro y resultaba que ese voto decidía que todos los demás no tuvieran absolutamente ningún tipo de participación en el gobierno local”*

Al consultarle su opción sobre la demora en la implementación de un sistema pluralista en los concejos municipales manifiesta *“es un tema que está ligado directamente con las cuotas de poder de los partidos políticos, no había en este caso una voluntad de los partidos que en su momento tenían las mayores posibilidades de acceso a la mayor cantidad de municipios... eso tiene que ver precisamente con esos esquemas de hegemonía que estaban planteados en una diversidad de municipios en el que definitivamente el tener el poder absoluto y tener aquella expectativa de perderlo no era fácil, no obstante a partir que los dos partidos mayoritarios han sufrido esas rupturas, porque no solo el partido ARENA en su momento perdió las principales alcaldías de san salvador, sino que ahora también le toco al frente sufrir las mismas circunstancias, entonces quizá eso haya provocado que se vean los beneficios de establecer los concejos municipales plurales”*

Desde la perspectiva constitucional, la docente también explica que a través de la historia de las constituciones en nuestro país, ya sea de forma directa o indirecta se limitó por mucho tiempo la pluralidad ideológica y que hasta la constitución de 1983 la que estableció el principio del pluralismo *“la sala entonces dice, que el pluralismo tiene dos dimensiones la ideológica que trae como consecuencia que sean admitidas legalmente dentro de la sociedad el ejercicio de cualquier tipo de ideología y de creencia ideológica que puedan tener las personas, y nadie puede ser ni sancionado, ni perseguido por la ideología que este tenga o profese y por otra parte lo que es el pluralismo político que está relacionado en este caso precisamente con la diversidad de partidos políticos que a su vez obedecen a ideológicas por su puesto diferentes, pero que es una forma de expresión en este caso del pluralismo ideológico que se traduce ya en un ejercicio directo de esta ideología”*

Al consultarle sobre los posibles escenarios con la nueva configuración de concejos plurales al interior de las municipalidades, la entrevista consideró: *“yo vería dos escenarios posibles, uno que los concejos municipales plurales finalmente permitan una mayor*

transparencia en lo que es el uso de los recursos dentro de los municipios, porque ahora habrá una contraloría a nivel interno...en ese sentido yo creo que esto puede dar lugar precisamente a abrir también ese requerimiento de la población de la transparencia y de la información pública que tanto se ha estado requiriendo, pero hay también algunos temores, porque falta que ver si nuestra cultura política ha llegado al nivel en que vamos a pensar primero en los intereses de la población antes que en los intereses partidarios...ahora va a existir un cogobierno, pero no obstante el cogobierno siempre va haber una cabeza que va a ser la del alcalde y va ser el puesto que todos van a andar queriendo perseguir, entonces quiérase o no aunque va a existir un cogobierno puede haber la posibilidad que persiguiendo el objetivo de lograr en este caso ser alcalde o sindico de la comuna, se persiga igualmente lejos de contribuir en el desarrollo local a tratar los proyectos y crear conflictos internos al grado de que no permita que salgan los proyectos y haces quedar mal a aquella cabeza visible del concejo municipal”.

En cuanto a las implicaciones para la gobernabilidad y democracia, expresa la especialista en Derecho Público, que en algunos casos “los concejos logren consensos y sea verdaderamente un avance para la democracia dentro de los municipios, pero en otros casos también va a propiciar problemas de gobernabilidad dentro de cada uno de los municipios, porque para la autorización de los proyectos ya el código municipal establece las reglas de cuórum, entonces en un momento determinado muy probablemente vaya a ser un poco complicado lograr completar la cantidad de votos necesarios para la aprobación de los diferentes proyectos que se tengan dentro del municipio”

Como comentario final, la entrevistada expresó: “Definitivamente esto era algo necesario, no obstante las posible implicaciones negativas que estas puedan tener en un momento determinado, yo creo que era ya indispensable que se llegara a este momento de desarrollo, porque todos los países que han transitado del sistema que nosotros teníamos de concejos de un solo partido a lo que se tiene ahora de los concejos plurales, han tenido que vivir esas etapas de acomodo, sin embargo ahí están, y yo creo que han tenido buenos resultados no se ha detenido el accionar de los municipios, ahí subsisten todavía, es una situación que requiere de un proceso de adaptación. Era necesario para la democracia representativa y participativa dentro del municipio”.

El Dr. Rodolfo Castro Orellana¹⁸, académico del área de Ciencias Políticas y Teoría del Estado también colaboró con una entrevista sobre el tema en estudio del presente informe.

El entrevista expresó la importancia del poder local como un escalón más en la política de acceso a los servicios públicos y la representación de todos los sectores dentro de los gobiernos municipales *“pese a que, en los procesos electorales se ha visto pluralidad de expresiones, a veces por un solo voto por la mayoría simple no hay representatividad de otros partidos”*

El académico consideró que: *“Por si mismas, esas reformas que se han hecho no nos van a llevar a una democracia más participativa, a mi modo de ver siempre es la práctica política la que dicta las posibilidades, porque en estos momentos puede haber mucha euforia de que tenemos concejos plurales, pero tal y como sucede en la asamblea legislativa, ahí puede haber maniobras para quitarle parte del filo a esas reformas”*.

De acuerdo al criterio del docente entrevistado, la conformación de concejos plurales *“Es un avance desde la perspectiva técnica y teórica, éramos los únicos en América latina que teníamos esa condición... Es un avance en la medida en que se utilizan los mecanismos de concertación, consenso de debate plural, de respeto a las posiciones encontradas, de buscar consensos mínimos”*. A la vez, expresó la necesidad de *“una reforma más adelante para hacerla más clara y que no vaya a haber reversión, es necesario que dentro del capítulo de los municipios se incluya esta cuestión, aunque siempre hay asidero constitucional”*.

Menciona que esta puede ser un buen proyecto, pero que dependerá de su implementación y la voluntad política de los gobernantes, en este sentido señala como posible escenario el entrampamiento de las decisiones, pero que esto no puede ser tomado como un argumento para no ejecutar este tipo de reformas *“El derecho no resuelve nada si no hay voluntad política, y si no existen mecanismos para que esa voluntad política se exprese claramente”*.

Respecto a las implicaciones en la gobernabilidad y la democracia, el doctor señala que el primero es un problema que se va midiendo en la práctica política *“no se puede hablar de ingobernabilidad como un vicio de origen como lo dijo el partido GANA, que se opusieron a los concejos plurales, la ingobernabilidad es un efecto de la práctica política”*

En un comentario final, el académico entrevistado estimó, que la reforma que establece los Concejos Municipales plurales, debe ser valorada positivamente por la población salvadoreña, sin rechazar de manera anticipada esta medida, por los

¹⁸ Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales por la Universidad de El Salvador, Sociólogo por la Universidad de Costa Rica, Docente e Investigador Académico del Área de Ciencias Políticas y Teoría del Estado. Ha realizado proyectos de investigación para la Coordinadora Regional Centroamericana de Investigaciones Económicas.

posibles escenarios negativos de entrampamiento, ya que no se debe olvidar “*que gobernar se aprende haciendo y nadie viene preparado para gobernar*”, por lo que los buenos resultados se irán obteniendo de manera práctica siempre que exista voluntad política.

4. Escenarios

4.1 Algunos datos Históricos ilustrativos:

En la época colonial, los ayuntamientos españoles y los cabildos de indios, gozaron de atribuciones propias frente al poder central de los representantes de la monarquía española (Capitán general e intendentes). Estas autoridades locales constituyeron el antecedente inmediato de los municipios actuales. Con la independencia, los ayuntamientos fueron considerados como la expresión directa de la opinión popular. En 1822, ante la propuesta de anexar los territorios centroamericanos al Imperio Mexicano, se decidió consultar a los ayuntamientos, para decidir sobre esta iniciativa, lo que indicaba la relevancia que se les asignaba como representación directa y cercana de los ciudadanos.

En los primeros años de vida independiente, los ayuntamientos fueron renombrados como municipios. En la época de la Reforma Liberal (1870-1890), la autonomía municipal fue limitada en favor de un esquema centralista que se mantuvo durante el período histórico de la República Cafetalera (1890-1931) como durante los gobiernos del autoritarismo militar (1931-1979). Durante este tiempo, se pasó a considerar el municipio como apéndice del Gobierno Central, e incluso se fortaleció la posición de los Comandantes locales, representantes de la autoridad militar en las zonas apartadas del país. La legislación electoral que preveía que los integrantes del Concejo Municipal (Alcalde, Síndico y Regidores) debían pertenecer a la lista propuesta por el partido político con mayor número de votos, excluyendo a todas las

demás opciones políticas, permitió el control total de los municipios por los partidos políticos oficiales¹⁹.

En los artículos 202 a 206 de la Constitución de 1983, se establecieron las bases de un auténtico régimen municipal democrático y autónomo, que se materializó en Código Municipal de 1986. A pesar de las innovaciones introducidas por el Código Municipal, la monopolización del Concejo, por el partido político con mayor número de votos se mantuvo, obviándose la figura de los Concejos plurales. En los acuerdos de paz de 1992 no se previó la realización de reformas en materia municipal.

En 1994, en las primeras elecciones presidenciales posteriores a la firma de los acuerdos de paz de 1992, se produjo una segunda vuelta entre los candidatos Dr. Armando Calderón Sol del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Dr. Rubén Zamora Rivas de una coalición de partidos de izquierda encabezada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En el marco de ese proceso electoral, las fuerzas contendientes negociaron una agenda de reforma política, que incluía diversos aspectos obviados en los acuerdos de paz. Dentro de esta agenda se estableció la meta de introducir la figura de los Concejos Municipales de composición plural, que eran reclamados desde las organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo imprescindible de democratización. El mencionado acuerdo político, no se volvió realidad, pasando las propuestas a discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, expresándose los diferentes criterios de los partidos políticos sobre este tema²⁰.

A finales de 2007, la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) y la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local (RECODEL), junto con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

¹⁹ Cfr. MORALES EHRLICH, Antonio et. al., *Apuntes de Historia Política de El Salvador*, primera edición, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Ciudad de Guatemala, 2001, páginas 16-38.

²⁰ Diario Digital Contrapunto, "Concejos plurales. 19 años para materializarse", noticia publicada el 11 de marzo de 2013, disponible en sitio: <http://www.contrapunto.com.sv/politica/concejos-plurales-19-anos-para-materializarse>

Internacional (USAID), retomaron con seriedad el análisis de las reformas electorales que facilitarían la conformación de concejos pluri-partidario²¹s.

En 2008, hubo un nuevo acuerdo político que buscaba materializar los Concejos Municipales plurales en el proceso electoral de marzo de 2009, pero de igual manera se vio frustrado por los intereses de los actores políticos. En agosto de 2009, la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) promovió una propuesta de ley para introducir la composición plural de los Concejos Municipales.

Ante el prolongado incumplimiento de la Asamblea Legislativa, en hacer realidad la Composición plural de los Concejos Municipales, el director de la organización Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Lic. Ramón Villalta, interpuso una acción de inconstitucionalidad con fecha 12 de diciembre de 2011, en contra la conformación unipartidista de los concejos, fundamentándose en los artículos 3 (principio de igualdad), 78 (carácter igualitario del voto) y 85 (principio de pluralismo político) de la Constitución. Esta acción fue respaldada por las organizaciones civiles integradas en el Grupo Gestor por Concejos Municipales plurales, entre las que se destaca la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)²².

En 2012, la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa retomó la discusión de las diferentes propuestas sobre el tema en comento, a partir de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del FMLN²³, además del cabildeo realizado por las organizaciones de la sociedad civil, aglutinadas en el mencionado Grupo Gestor. Todos estos esfuerzos estaban orientados a lograr la materialización de los cambios jurídicos necesarios para implementar los Concejos Municipales plurales en el país²⁴.

²¹ Centro de Estudios Jurídicos, artículo citado.

²² Diario El Mundo, "ISD y FUNDE abogan por Concejos plurales", noticia publicada el 13 de diciembre de 2011, disponible en <http://elmundo.com.sv/isd-y-funde-abogan-por-concejos-plurales>

²³ Diario Colatino, "FMLN presiona por Concejos plurales", noticia publicada el 6 de junio de 2012, disponible en sitio: <http://www.diariocolatino.com/es/20120606/nacionales/104224/FMLN-presiona-por-Concejos-Plurales.htm>

²⁴ Diario Colatino, "Organizaciones piden aprobación de Concejos Municipales Plurales en actual legislatura", noticia publicada el 24 de marzo de 2012, disponible en sitio:

Después de una larga discusión en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales se logró un acuerdo entre las fracciones legislativas en enero de 2013, para implementar los concejos municipales plurales. La pronta aprobación del dictamen se vio impedida por la decisión del partido ARENA de someter a consulta de sus alcaldes esta propuesta. Después de nuevas negociaciones, la Asamblea Legislativa aprobó las reformas legales necesarias para poner fin a la composición unipartidista de los Concejos Municipales, el día 7 de marzo de 2013²⁵.

4.2 Escenario Institucional - gubernamental.

La Asamblea legislativa como el ente encargado de legislar, decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias, fue requerida por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, debido a la admisión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 264 del Código Electoral, razón por la cual tenía hasta el 28 de febrero de 2013 para pronunciarse sobre la legalidad del referido artículo.

En este contexto de cuestionamiento en sede judicial de la inactividad legislativa, se alcanzó el acuerdo final entre las fracciones legislativas en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, que permitió el 7 de marzo de 2013, que los diputados lograron la aprobación de estas reformas para propiciar la conformación de los Concejos municipales plurales, cumpliendo con la pretensión de los demandantes en el proceso de inconstitucionalidad seguido ante la Sala de lo Constitucional.

4.3 Escenario Político - Partidario.

<http://www.diariocolatino.com/es/20120324/nacionales/101755/Organizaciones-piden-aprobaci%C3%B3n-de-Concejos-Municipales-Plurales-en-actual-legislatura.htm>

²⁵ Transparencia Activa, "Aprueban concejos plurales", noticia publicada el 8 de marzo de 2013. Disponible en sitio: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/aprueban-concejos-plurales/>

En 2013, El Salvador junto a Cuba, eran los únicos dos países que no tenían diversidad o pluralidad de representación en sus Concejos municipales, con la salvedad que el sistema cubano por su diferente concepción permite la representación directa de las organizaciones sociales en las Asambleas Municipales del Poder Popular, lo que garantiza la existencia de criterios plurales en la misma.

Por su parte, el Derecho salvadoreño, restringe el ejercicio del poder a los partidos políticos, de allí que al establecer gobiernos municipales de un solo partido, cuya victoria podía obtenerse incluso con un voto, se dejaba en completa exclusión al resto de fuerzas políticas sin permitir un cauce para la canalización de los intereses representados por las mismas.

La prolongada discusión legislativa para materializar la reforma en estudio, demostró la falta de voluntad de los actores políticos para en la consolidación de la democracia; ahora podemos admitir que pese a los obstáculos que mantenían por años postergado el tema, se logró un consenso político que permitió la reforma al Código electoral, para posibilitar la representación plural dentro de los concejos municipales.

Cabe mencionar que partidos como GANA, se mostraron amenazados por este tipo de reformas ya que adjudicaban que impediría el manejo estable de las alcaldías municipales y que nos enmarcaríamos en una lucha de poder que llevaría al retroceso en los municipios; por su parte, ARENA, después de brindar apoyo inicial al dictamen favorable, cambió de posición y pidió el retiro del dictamen del pleno legislativo, convirtiéndose en obstáculo para la aprobación del mismo, bajo la justificación que necesitaba más tiempo para explicar a sus alcaldes el nuevo funcionamiento de los Concejos plurales²⁶.

El FMLN, como impulsor de la reforma desde sus primeras formulaciones, mantuvo su apoyo a la misma, logrando que el respectivo dictamen no fuese archivado, sino

²⁶ Semanario Voces “Asamblea retrasa aprobación de Concejos plurales”, noticia publicada el 25 de enero de 2013, disponible en sitio: <http://voces.org.sv/2013/01/25/asamblea-legislativa-retrasa-la-aprobacion-de-consejos-plurales/>

que volviera a ser sometido al pleno legislativo. Después de las críticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, el partido ARENA tuvo que expresar nuevamente su respaldo a este proyecto. Finalmente Con 73 votos se logró aprobar la reforma, una reforma que abona más a la transparencia y el buen manejo de los fondos públicos y cuya situación desde siempre fue muy criticada por la facilidad con la que contaban los alcaldes de las municipalidades en la toma de decisiones, sin considerar opiniones diferentes de otros institutos políticos.

5. Conclusiones e interpretación del fenómeno analizado.

Los actores sociales y políticos han coincidido en valorar positivamente la incorporación del pluralismo dentro de los concejos municipales, y lo señalan como un avance más en el proceso de democratización en el país. Es destacable que se haya logrado un consenso de las fuerzas políticas, así como la aprobación de las organizaciones de la sociedad civil sobre el alcance de esta reforma.

Sin embargo, una de las críticas formuladas desde la academia manifiesta la tardanza de adoptar esta medida, a pesar que desde 1994 se encontraba en debate, lo que nos había convertido en el único país de América Latina, que contaba con concejos integrados por un solo partido político.

Respecto a las implicaciones sobre la gobernabilidad y democracia, desde el punto de vista académico se deja abierta la brecha a dos posibles escenarios, uno caracterizado por el entendimiento y el debate honesto entre las fuerzas políticas, que favorezca el logro de acuerdos con visión de país, y la implementación de proyectos a largo plazo, lo que propiciaría la consolidación democrática; el otro escenario posible es repetir el enfrentamiento de las diferentes fuerzas políticas a nivel local, puede generar problemas para la gobernabilidad, generando retrasos en la toma de decisiones que sean para el bienestar de la comunidad, debido a la búsqueda de intereses partidarios sobre el interés general. Es evidente, que para alcanzar el primer escenario se requiere el sacrificio de intereses particulares por parte de las fuerzas

políticas del país, tomando conciencia que debe concertar las decisiones trascendentales para la sociedad.

Partiendo de esta realidad las municipalidades deben de ir aprendiendo a superar las diferencias partidarias para primar el bienestar de sus gobernados; a la vez tener en cuenta la rendición de cuentas hacia sus gobernados, que en este caso es más efectiva por la proximidad entre los dirigentes municipales y la población.

Con la conformación de los concejos plurales se frenarían las prácticas secretas y autoritarias que impiden la transparencia en los procesos de toma de decisiones, favoreciendo una contraloría pública más efectiva.

