

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2012
PLAN DE ESTUDIOS 2007**



Universidad de El Salvador
Hacia la libertad por la cultura

“LOS CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO PARA EL DESARROLLO DE UNA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA”

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTADO POR:

**FUENTES HERRERA, FABIO ANDRÉ
GARCÍA MUÑOZ, FRANCISCO ANTONIO
MARTÍNEZ HENRÍQUEZ, ÁLVARO ARISTIDES**

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO:

LIC. HUMBERTO ANTONIO SÁNCHEZ WABNITZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2014

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

ING. MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MSC. ANA MARIA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTOR ACADEMICO

DRA. ANA LETICIA ZA VALETA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LICDO. FRANCISCO CRUZ LETONA
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DR. JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

DR. DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LIC. OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA
DIRECTORA DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LIC. HUMBERTO ANTONIO SÁNCHEZ WABNITZ
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura

**EXPRESAMOS NUESTRO MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO A:
LIC. HUMBERTO ANTONIO SÁNCHEZ WABNITZ**

Nuestro Asesor.

Por su disposición permanente e incondicional apoyo, por sus sustanciales sugerencias durante la redacción de la tesis así como en sus observaciones críticas de la misma. Por toda su paciencia, profesionalismo e invaluable colaboración para que este trabajo fuera todo un éxito.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO: por darme la oportunidad de cumplir uno de mis propósitos en la vida, porque aun sin merecerlo estuvo conmigo desde el primer momento en que ingrese a la universidad, por darme paciencia, fortaleza y sabiduría para avanzar y por toda su protección ante las adversidades.

A MI FAMILIA: a mis padres por su apoyo incondicional tanto moral como económico. A mi madre porque con una sola palabra me impulsaba a seguir adelante. A mis hermanos/as por creer en mí, por su amor y comprensión, porque me han enseñado que es invaluable el tenerlos a mi lado, gracias por ser mi mayor bendición.

A MIS SOBRINITO/AS: A esas personitas que siempre son una alegría y por ser mi inspiración, en especial a mi pequeña Katleen Mireya por ser un ejemplo de lucha y por enseñarme que los milagros existen.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS: por acompañarme en este proceso, por su empeño para culminar el proyecto y por su paciencia para conmigo.

A todas esas personas que de alguna manera han contribuido en mis proyectos y metas, que siempre tuvieron una palabra de apoyo y aliento en los momentos difíciles. Gracias por sus pequeñas o grandes muestras de cariño.

ÁLVARO ARISTIDES MARTÍNEZ HENRÍQUEZ

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODOPODEROSO:

Por iluminar mi mente, y darme las herramientas necesarias para hacer de cada dificultad una oportunidad de triunfo al alcanzar las metas propuestas. Y a la Virgen María por ayudarme a superar las dificultades presentadas durante todo el proceso educativo y guiarme hacia Dios en los momentos difíciles y acompañarme siempre. ¡Gracias mi señor por tu bondad y amor!

A MI FAMILIA:

Gracias a mis mamás Lucia y María, por su apoyo incondicional durante todo mi proceso de formación Académica, por ser un ejemplo de perseverancia, que han estado conmigo en todo momento, orientándome siempre hacia el camino de la superación, gracias por ser mi vida, mis bendiciones.

A MI HERMANO, A MI DEMAS FAMILIARES, Y AMIGOS:

Por confiar y creer en mi al brindarme su apoyo moral, y motivarme a seguir luchando para alcanzar las metas propuestas.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:

Por su comprensión y apoyo incondicional y por haber luchado por lograr nuestros propósitos, y sobre todo por contar con su amistad.

A todas esas personas que de alguna manera han contribuido en mis proyectos y metas, que siempre tuvieron una palabra de apoyo y aliento en los momentos difíciles. Gracias por sus pequeñas o grandes muestras de cariño.

FRANCISCO ANTONIO GARCIA MUÑOZ

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS TODOPODEROSO, por darme la fortaleza, la perseverancia y la sabiduría de iniciar y culminar con mi carrera, que se pone de manifiesto a través de este proyecto de investigación.

A MI MAMÁ, por inculcarme los valores morales que me han formado a través de los años, a ser integral y que no dejar nada a medias, a enfrentar cualquier reto con el mejor carácter y que pase lo que pase no rendirme.

A MI PASTOR, por ser mi padre espiritual, por instruirme en la Palabra de Dios y enseñarme que sólo cumpliendo los Principios del Reino de Dios podemos ser salvos, prosperados y lograr cualquier meta que nos propongamos.

A MIS HERMANOS, por ser mis mejores amigos, por el apoyo incondicional que me han dado a lo largo de todo este proceso de graduación.

A MIS AMIGOS, que me han demostrado lealtad, solidaridad, esperanza y altas expectativas para con mi persona, eso es motivo para esforzarme más cada día.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS, por confiar en mí, la tolerancia de mis actitudes y por el apoyo brindado a lo largo de este proceso de graduación.

A todas aquellas personas que de una u otra forma han estado allí siempre.

FABIO ANDRÉ FUENTES HERRERA.

INDICE

Introducción	i
Siglas y abreviaturas.....	xvi

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema.....	17
1. 1.1 Situación problemática	
1.2 Enunciado del problema.....	21
1.3 Delimitación del problema	
1.3.1 Delimitación conceptual	
1.3.2 Delimitación temporal.....	22
1.3.3 Delimitación espacial	
1.4 Justificación de la Investigación.....	23
1.5 Objetivos.....	24
1.5.1 Objetivo general	
1.5.2 Objetivos específicos	
1.6 Hipótesis	

CAPITULO II

ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y GENERALIDADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

2.1 Antecedentes históricos de los concejos municipales.....	25
2.1.1 Edad antigua: siglos V a.C.-V d.C.	
2.1.1.1 Grecia	
2.1.1.2 Roma.....	29
2.1.2 Edad media: siglos V-XV.....	31
2.1.2.1 España	
2.1.2.2 Época Prehispánica.....	34
2.1.3 Edad moderna: siglos XVI-XIX.....	35
2.1.3.1 Epoca Colonial	
2.2.1 Reconocimiento de los Concejos Municipales en las diferentes Constituciones de El Salvador.....	39
2.2.1.1 Las Constituciones Federales	
2.2.1.2 Las Constituciones del Estado de El Salvador.....	41
2.2.1.3 Leyes que desarrollaron el Régimen Municipal hasta la Reforma Municipal de 1986.....	52
2.2.2 Contexto de los Concejos Municipales a partir de 1986.....	54

2.3 Proceso de reforma de Concejos Municipales Unipartidarios	
a Concejos Municipales Pluralistas.....	58
2.3.1 Conceptualización	
2.3.2 Conformación.....	60
2.3.3 Atribuciones.....	62

CAPITULO III

DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

3.1 Mecanismos de participación ciudadana en el municipio.....	65
3.1.1 Democracia representativa.....	67
3.1.2 Democracia participativa.....	68
3.1.2.1 Mecanismos de participación ciudadana según el Código Municipal.....	71
3.2.2 Tipos de Sistemas Electorales.....	80
3.2.2.1 Sistemas de Pluralidad/Mayoría.....	81
3.2.2.2 Sistemas de Representación Proporcional.....	85
3.2.2.3 Sistemas Mixtos.....	88
3.2.3 Fórmulas Electorales.....	91

3.2.3.1 Fórmulas Mayoritarias.....	92
3.2.3.2 Fórmulas Proporcionales.....	93
3.2.4 Partidos Políticos y Sistemas de Partidos.....	95
3.2.5 Tipos de Sistemas de Partidos.....	97
3.2.5.1 Sistemas Competitivos	
3.2.5.2 Sistemas No Competitivos.....	99
3.3 Las coaliciones políticas.....	100
3.3.1 Régimen jurídico de las coaliciones políticas	
3.3.2 Importancia de las coaliciones políticas en los gobiernos locales.....	103

CAPITULO IV

CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES,

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

Y EN EL DERECHO COMPARADO

4.1 Concejos municipales plurales.....	106
4.1.1 Conceptualización	
4.1.2 Características.....	107
4.1.3 Principios Constitucionales.....	112
4.1.4 Forma de Elección y Distribución de Escaños.....	117

4.1.5 Expectativas en caso de implementación de los Concejos Municipales Plurales en las elecciones 2009-2012.....	120
4.1.6 Ventajas de la conformación pluripartidaria de los Concejos Municipales.....	125
4.2. Gobernabilidad democrática a nivel local.....	133
4.2.1 Conceptualización	
4.2.2 Elementos de la gobernabilidad.....	134
4.2.3 Importancia de la gobernabilidad.....	136
4.2.4 Fundamentos de la gobernabilidad.....	138
4.3 Legislación Comparada.....	139
4.3.1 México	
4.3.2 Costa Rica.....	148

CAPITULO V

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.1 Exposición y análisis de los resultados dirigida a la población.....	155
5.2 Posicionamiento de los actores políticos sociales e institucionales que intervienen en el debate.....	168

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones.....	177
7.2 Recomendaciones.....	178
BIBLIOGRAFÍA.....	180
ANEXOS.....	194

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación denominado “Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Participación y Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática”, y tiene por finalidad dar a conocer los Concejos Municipales Plurales como una nueva forma de gobierno a nivel local, lo cual constituye una propuesta para su implementación en El Salvador en las elecciones municipales del 2015, sustentado en la reforma electoral de los artículos 220 y 264 del Código Electoral. En ese sentido, los Concejos Municipales Plurales consisten en que representantes de diferentes partidos políticos conformen un Concejo Municipal tomando acuerdos e implementándolos a partir de la negociación y búsqueda de consenso, en aras del Principio de Representación y Pluralidad Democrática en los Gobiernos Locales, consagrados en forma amplia en el Art. 85 de la Constitución de la República.

Además como un mecanismo de fortalecimiento de la Democracia en los municipios por la vía de mejorar la representatividad, en tanto que las autoridades electas estarían integradas por diversos partidos políticos, reflejando así más adecuadamente las orientaciones políticas del electorado; profundizando además en el carácter representativo del gobierno en los concejos municipales y el fortalecimiento del pluralismo al sistema político de cara a las elecciones municipales; ya que hasta la fecha y apartándose de la tendencia de América Latina, los concejos municipales en El Salvador han sido elegidos bajo un sistema de mayoría relativa. El partido que obtiene el mayor número de votos, se lleva la totalidad del concejo.

En tal sentido se ha elaborado un informe que se desagrega de la siguiente manera: el capítulo I denominado: “Manejo metodológico de la investigación” el cual incluye Planteamiento del problema, delimitación conceptual, temporal

y espacial del tema, enunciado del problema, con el objeto de brindar una noción sobre la problemática del tema en estudio, justificación del porqué de la investigación para establecer la importancia de realizar dicho estudio; además se plantean los objetivos generales y específicos para orientar el rumbo de la investigación. Así como también, la hipótesis que se pretende comprobar y la estrategia metodológica para lograr los objetivos plantados.

El capítulo II titulado: “Antecedentes, evolución histórica y generalidades de los Concejos Municipales” en el cual se establece la época, el lugar y las estructuras organizativas, previas a la institucionalización del concejo municipal; así como también las bases y el contexto en el cual se ha ido desarrollando la figura de los Concejos Municipales a través de la historia, hasta llegar a la actualidad, donde tales Concejos Municipales tienen una regulación constitucional y legal y es considerado como el Órgano fundamental del gobierno Municipal, con carácter deliberante y normativo, el cual está conformado por un grupo de personas elegidas popularmente por los ciudadanos y las ciudadanas que habitan el Municipio, integrado por un Alcalde o Alcaldesa, un Síndico y un número de regidores o concejales que se establecen según el número de habitantes de la localidad y que pueden ser desde dos en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes hasta diez en los Municipios con más de cien mil habitantes.

En el capítulo III denominado: “Democracia, sistemas electorales y sistemas de partidos” en él se exponen las formas de democracia como son la democracia representativa y Democracia participativa dentro de la cual se enumeran los mecanismos de participación ciudadana regulados en la legislación salvadoreña, así como también se engloban los sistemas electorales que existen en los diferentes países del mundo y los que se han utilizado en El Salvador, esto con relación a que en los Concejos Municipales Plurales cambia la forma de elección de dichos miembros y se aplica otro

sistema electoral que ha estado aplicándose en la elección para Diputados a la Asamblea Legislativa de El Salvador, luego se aborda el Sistema de Partidos, en el cual se establecen los sistemas unipartidarios, bipartidarios y pluripartidarios, esbozando la implicación de cada uno de ellos, ventajas y desventajas y su aplicación en los diferentes países; como último punto, se toca las Coaliciones Políticas como la figura que antecede a los Concejos Municipales Plurales en El Salvador, ya que es un mecanismo de participación de más de un partido político dentro del concejo municipal.

En el Capítulo IV titulado: “Concejos municipales plurales y gobernabilidad democrática en El Salvador y en el derecho comparado”, es la médula de la investigación, en este capítulo se aborda las generalidades de los Concejos Municipales Plurales, estableciendo un concepto construido por los investigadores, las características de los concejos municipales en El Salvador, los principios constitucionales que dan vida a los concejos municipales en El Salvador, la forma de elección y distribución de escaños establecido en el Código Electoral Salvadoreño; luego se aborda las ventajas y desventajas que implica los concejos municipales plurales; también se aborda la gobernabilidad democrática a nivel local, estableciendo un concepto, los elementos, su importancia y sus fundamentos; por último se aborda la investigación desde el derecho comparado enfocado en dos países latinoamericanos, como lo son México y Costa Rica.

En el capítulo V denominado: “Análisis e Interpretación de Datos”, se describe los resultados de las entrevistas y las encuestas realizadas para la comprobación y verificación de la hipótesis planteada en la investigación.

Por último, en el capítulo VI se señala las conclusiones y recomendaciones de la investigación, las cuales se tomarán como propuestas de esta investigación para futuras generaciones.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Art.....	Articulo
Arts.....	Artículos
A.C.....	Antes de Cristo
C.M.....	Código Municipal
Cn.....	Constitución de la Republica de El Salvador
Ed.....	Edición
D.L.....	Decreto Legislativo
D.E.....	Decreto Ejecutivo
D.O.....	Diario Oficial
Ibíd.....	Igual que referencia anterior
Inc.....	Inciso
Nº.....	Número
Óp. Cit.....	Obra citada
p.....	Pagina
pp.....	Paginas

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

SUMARIO: CAPITULO I: PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA; 1.1 Planteamiento del problema; 1.1.1 Situación problemática; 1.2 Enunciado del Problema; 1.3 Delimitación del problema; 1.3.1 Delimitación Teórica; 1.3.2 Delimitación Temporal; 1.3.3 Delimitación Espacial; 1.4 Justificación de la Investigación; 1.5 Objetivos; 1.5.1 Objetivo General; 1.5.2 Objetivos Específicos; 1.6 Hipotesis.

1.1 Planteamiento del problema

1. 1.1 Situación problemática

En El Salvador, la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa¹. De ahí que toda medida orientada a incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones del poder político debe insertarse en los mecanismos de la denominada democracia representativa.

Precisamente la falta de dichas instituciones y el debilitamiento del sistema de partidos políticos como resultado de la poca vinculación entre representantes y representados, incentiva la discusión de un mayor involucramiento de los electores para la adopción de determinadas políticas públicas. Cuanto menos espacios para la contraloría social existan, más posibilidades hay de un uso excesivo de instrumentos que permitan directamente al cuerpo electoral recomendar la implementación de determinadas acciones políticas.

Por esta razón, la mayoría de países ha implementado el uso de figuras jurídicas que permiten las “consultas populares”, tal decisión ha sido acompañada de otros medios que han incentivado el control ciudadano sobre la actuación de los partidos políticos y de los gobernantes de turno.

¹ Art. 85 inc. 1° Cn.: “El Gobierno es republicano, democrático y representativo.”

Tal es el caso de la ley de partidos políticos, de los sistemas electorales que permiten el voto por personas, leyes de acceso a la información pública y autoridades electorales con participación ciudadana. Por otra parte, ni estos mecanismos ni los que promueven la democracia directa, garantizan un sistema político estable.

Este último, en todo caso, dependerá de la institucionalización del sistema de partidos que lo integre, del estrechamiento que el sistema electoral produzca en el vínculo entre representantes y representados y de la estabilidad en el tiempo de la forma de gobierno que haya sido adoptada, sin que la misma sea sometida constantemente a reformas constitucionales debido a coyunturas políticas, sin un profundo debate en el seno de la sociedad de que se trate.

El Salvador es un país con un sistema político pluralista y basado en los principios fundamentales de la democracia. La transformación de su sistema político inició hace más de cuatro décadas.

Con los Acuerdos de Paz de 16 de enero de 1992 firmado en Chapultepec México, que en su momento fueron considerados un hito a nivel internacional, sembraron la simiente para que empezara a florecer nuestra democracia, por ejemplo, la creación de un Tribunal Supremo Electoral, la desmilitarización de la Seguridad Pública creando la Policía Nacional Civil, con lo que se recuperan los derechos civiles y políticos del ciudadano; la creación de una institución que vela por los derechos humanos como lo es la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

En la práctica, resultan “victoriosos” partidos políticos que reciben el apoyo de menos del cincuenta por ciento de los votantes; lo que indudablemente limita la representatividad de las autoridades electas y afecta la legitimidad de las decisiones y acciones del gobierno local.

Como consecuencia, estamos en presencia de gobiernos locales unipartidarios, en los que no se sienten representados una parte importante de los votantes, generando apatía en los procesos electorales y desconfianza en las decisiones y acciones de los concejos municipales.

La manera en que se conforman los concejos municipales reproduce y profundiza a nivel local la polarización en que se encuentra el sistema político salvadoreño, imposibilitando la existencia de un plan de desarrollo municipal que efectivamente tenga posibilidades de ejecutarse.

En este escenario, los proyectos y procesos de mediano plazo que resuelven problemas de la población en las diferentes localidades se ven truncados al cambiar el gobierno municipal.

Un nuevo partido que accede al gobierno trae consigo nuevos planes, lo que impide dar continuidad al desarrollo local. Las nuevas autoridades, sabiendo que cuentan únicamente con tres años, priorizarán aquellas acciones que no siempre son sostenibles ni están orientadas a disminuir la pobreza. Todo lo anterior atenta contra la gobernabilidad democrática local.

En este sentido, la periodicidad de las elecciones, la aceptación formal de sus resultados, y el establecimiento de reglas y procedimientos para la formación y ejercicio del gobierno, se han convertido en condiciones inequívocas del cambio político.

Bajo este marco, en El Salvador se han celebrado diversos procesos electorales para elegir autoridades en los tres niveles: Presidente y Vice-Presidente de la República; Asamblea Legislativa, Diputados al Parlamento Centroamericano; y Concejos Municipales. Estos tres niveles de elección se corresponden con distintos principios de representación, los cuales a su vez, guardan estrecha relación con los objetivos políticos que persiguen.

Las elecciones para Asamblea Legislativa buscan la representatividad de las distintas fuerzas políticas y sociales.

Por ello, son regidas por el principio de representación proporcional², en donde los 84 escaños son repartidos entre los partidos, de manera proporcional al número de votos obtenidos.

Por su parte, las elecciones presidenciales y de Concejo Municipal buscan la gobernabilidad, por ello son regidas por el principio de representación mayoritaria³ y como tal, se dice que el sistema electoral aplicable a ellas es mayoritario. Sin embargo, los criterios de decisión son distintos. Por ejemplo, en las Presidenciales se elige por mayoría absoluta (es decir, el ganador debe tener el 50% de votos más 1, sino se obtiene, se genera una segunda vuelta en donde compiten los dos partidos más votados, y el ganador de la elección es el partido que obtuvo más votos, no importa si fue un voto o cinco mil votos)⁴, en las de Concejo Municipal se elige por mayoría simple (el partido que obtiene más votos gana). Esto produce gobiernos unipartidarios, en ambos niveles de elección, donde los votos que se otorgaron a los

² Art. 85 inc. 2° Cn.: “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. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.”

³ Art. 219 lit. a) C.E.: “En relación a los Concejos Municipales, el Tribunal Supremo Electoral declarará electo e integrado el Concejo una vez practicado el escrutinio, de conformidad a las siguientes reglas: a. Al partido político o coalición que obtenga la mayoría simple de votos válidos, le corresponde los cargos de alcalde o alcaldesa y síndico o síndica.”

⁴ Art. 216 C.E.: “El Tribunal, en el acta de escrutinio final declarará electos a los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, que hayan sido postulados por el partido político o coalición contendiente que hayan obtenido mayoría absoluta de votos, entendiéndose por tal, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si verificando el escrutinio final, ninguno de los partidos políticos o coaliciones contendientes hubiere obtenido mayoría absoluta de votos, el Tribunal nominará a los dos partidos políticos o coaliciones contendientes que hayan obtenido mayor número de votos válidos; y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección, convocará a una segunda elección, fijando la fecha en que ésta habrá de celebrarse. En la segunda elección a que se refiere el inciso anterior, sólo participarán los dos partidos políticos o coaliciones contendientes que hayan obtenido el mayor número de votos válidos.”

partidos no ganadores, se vuelven votos inútiles⁵.

En las elecciones presidenciales el criterio de mayoría absoluta, está vinculado a la forma de gobierno presidencialista⁶ que predomina en casi todos los países de América Latina, cuyo objetivo es generar mayorías de apoyo hacia el gobierno.

Pero en las elecciones de Concejo Municipal el criterio de mayoría simple, ha llevado a que algunos gobiernos locales sean ganados con menos del 50% de los votos, lo que implica – a diferencia de las elecciones presidenciales- que una minoría es la que la decide qué partido va a gobernar⁷.

1.2 Enunciado del problema

¿Cuál es la importancia de los Concejos Municipales Plurales en el desarrollo de la Gobernabilidad Democrática a nivel local?

1.3 Delimitación del problema

1.3.1 Delimitación conceptual

El problema de la investigación se enfoca en los Concejos Municipales Plurales, sin embargo, por ser una figura que no se ha implementado en El Salvador, la investigación tomará como referencia las coaliciones políticas, en virtud que en El Salvador son la figura que más se asemeja a la pluralidad en los Concejos Municipales actualmente, así mismo, tomará como base el Derecho Comparado, haciendo un análisis descriptivo de las experiencias de otros países para construir una herramienta que sirva de parámetro a la aplicación de los Concejos Municipales Plurales en El Salvador.

⁵ Ob. Cit. Art. 219 C.E.

⁶ Art. 150 Cn.: “El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, integran el Órgano Ejecutivo.”

⁷ Ob. Cit. Art. 219 C.E.

1.3.2 Delimitación temporal

El problema de la investigación se enmarca en dos alcances temporales:

a) El mediato, con la finalidad de establecer las diferencias en la forma de integración de los Concejos Municipales; el cual inicia desde el primer proceso para elección de Concejos Municipales luego de los acuerdos de paz, de 1994-2009, durante este periodo, de acuerdo a lo estipulado en el Código Electoral, el partido o coalición que ha obtenido el mayor número de votos válidos, obtiene la victoria, creando así Concejos Municipales Unipartidarios, es decir gobiernos locales compuestos por un alcalde, un síndico, y determinado número de regidores pertenecientes a un mismo partido;

b) El inmediato, que inicia desde las últimas elecciones para Concejos Municipales de 2009-2012, durante este periodo se presentan diversos informes⁸ que promueven reformas electorales para la creación de Concejos Municipales Plurales, culminando dicho proceso en marzo de 2013 con la aprobación del decreto de reformas al Código Electoral⁹ que aprueba la elección pluripartidaria de los Concejos Municipales.

1.3.3 Delimitación espacial

El problema de la investigación se abordará en el territorio de El Salvador con énfasis en el Municipio de Nuevo Cuscatlán, ya que en dicho territorio el gobierno municipal está conformado por una coalición política entre dos partidos de la misma ideología, y para realizar los estudios acerca de la efectividad de las coaliciones políticas por ser la figura que más se asemeja

⁸ Informes impulsados y presentados por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) durante los años 2004 y 2012, así como los Informes impulsados por la Coalición para la Reforma Política y Electoral (CREE) durante los años 2011-2012.

⁹ D.L. N° 326, del 7 de Marzo de 2013, D.O. N° 57, Tomo 398, de fecha 22 de marzo de 2013.

a los Concejos Municipales Plurales en El Salvador.

1.4 Justificación de la Investigación

El presente trabajo se constituye como uno de los requisitos a cumplir para optar al grado de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas, también tiene su motivación con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 326 que reforma los Artículos 220 y 264 del Código Electoral que le da vida a los Concejos Municipales Plurales y su forma de elección, estipulados en los Artículos 165 y 219 del Código Electoral aprobado en julio de 2013, los cuales establecen la forma de elección de los Concejos Municipales en localidades donde se haya ganado con más del 50% de los votos válidos y con menos del 50% de los votos válidos, así como la presentación de una planilla que incluya Alcalde y Síndico y una planilla que no los incluya; esto en razón que según diversos estudios, El Salvador es el único país de Latinoamérica donde se implementa un sistema unipartidista en los Concejos Municipales, lo cual constituye un obstáculo al avance de la democracia.

Por lo tanto, se considera que es necesario hacer un estudio de esta nueva forma de gobierno local, en el ámbito económico: para que exista mayor vigilancia, transparencia y fiscalización de los fondos públicos, ya que una gestión corrupta no llama a la inversión dentro del territorio de un gobierno local determinado y no genera condiciones para que exista gobernabilidad; en el ámbito social: para que aumente la participación de los ciudadanos en las votaciones de sus representantes posibilitando asimismo su participación en la toma de decisiones dentro del Concejo Municipal y se fortalezca el vínculo entre gobernantes y gobernados; y en el ámbito político: para que haya una dispersión del poder político que comprometa a los partidos políticos a proponer estrategias y políticas públicas en beneficio de la mayoría de los ciudadanos de un municipio, así como tomar acuerdos y

decisiones en consenso, para el bienestar común de una población.

El presente trabajo está dirigido a estudiantes, docentes, funcionarios públicos, analistas políticos y lectores en general que tengan interés en el tema en comento; con ello se persigue brindar un instrumento de información acerca de un proyecto innovador y trascendental en el contexto político salvadoreño por su influencia en el progresivo desarrollo de una democracia a nivel local.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Analizar los Concejos Municipales Plurales como mecanismo de participación y representación ciudadana, para el desarrollo de una gobernabilidad democrática a nivel local.

1.5.2 Objetivos específicos

- 1) Investigar la incidencia de la implementación Pluripartidaria de los Concejos Municipales en el fortalecimiento de la representatividad dentro de la Administración Municipal a partir del Derecho Comparado.
- 2) Determinar las ventajas y desventajas que conllevaría la implementación de los concejos Municipales Plurales a partir de las elecciones del año dos mil quince.
- 3) Analizar el grado de aceptación de los Concejos Municipales Plurales por parte de la población de Nuevo Cuscatlán.

1.6 Hipótesis

Los Concejos Municipales Plurales generan espacios de participación y representación ciudadana para el desarrollo de la Gobernabilidad Democrática a nivel Local.

CAPITULO II

ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y GENERALIDADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

SUMARIO: CAPITULO II: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y GENERALIDADES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES; 2.1 Antecedentes históricos de los concejos municipales; 2.1.1 Edad antigua: siglos V a.C.-V d.C.; 2.1.1.1 Grecia; 2.1.1.2 Roma; 2.1.2 Edad media siglo V-XV, 2.1.2.1 España; 2.1.2.2 Época Prehispánica; 2.1.3 Edad moderna: siglos XVI-XIX; 2.1.3.1 Época Colonial; 2.2. Antecedentes históricos de los concejos municipales en El Salvador; 2.2.1 Reconocimiento de los Concejos Municipales en las diferentes Constituciones de El Salvador; 2.2.1.1 Las Constituciones Federales; 2.2.1.2 Las Constituciones del Estado de El Salvador; 2.2.1.3 Leyes que desarrollaron el Régimen Municipal hasta la Reforma Municipal de 1986; 2.2.2 Contexto de los Concejos Municipales a partir de 1986; 2.3. Proceso de reforma de Concejos Municipales Unipartidarios a Concejos Municipales Pluralistas; 2.3.1 Conceptualización; 2.3.2 Conformación; 2.3.3 Atribuciones.

2.1 Antecedentes históricos de los concejos municipales

No es posible establecer con exactitud el momento preciso del surgimiento de la figura de los concejos municipales como una forma de gobierno local, dado que la organización política de una determinada población ha sido cambiante a través del tiempo y lugar, por lo que se hace necesario analizar de manera general el surgimiento de las primeras formas de organización, y la evolución de los mismos, para llegar a la figura de los concejos municipales como actualmente se conoce.

2.1.1 Edad antigua: siglos V a.C.-V d.C.

2.1.1.1 Grecia

La antigua Grecia fue la primera civilización con visibles tintes municipales. “la cultura griega representó para las civilizaciones occidentales el centro

generador de una multiplicidad de ideas e instituciones¹⁰. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional, siendo la polis el centro de la vida política del pueblo griego”. A Grecia se le atribuye, por primera vez, la participación del pueblo en las cosas de la ciudad, y no solamente se encontró la primera forma de democracia, si no que de ella hicieron, durante mucho tiempo, la praxis de su bienestar social.

Existió en las antiguas ciudades griegas una escisión¹¹ definitiva; a pesar de su contigüidad formaban siempre dos sociedades totalmente separadas y diferentes, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial¹², sino algo más profundo: la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al habitante de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano¹³. Dada su importancia, ocupa la organización municipal en dos ciudades de la Antigua Grecia: Atenas y Esparta.

En Atenas centro de la vida democrática, la mayor parte de la población vivía en el campo y la vida urbana sólo fue intensa en las ciudades mercantiles; su

¹⁰ **QUINTANA ROLDÁN, Carlos**, *Derecho Municipal*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 29.

¹¹ **Escisión** significa la modificación en la estructura de una sociedad comercial o civil que se produce cuando destina parte de su patrimonio a una sociedad existente, o participa con ella, separando parte de su patrimonio, en la creación de una nueva sociedad, o cuando destina parte de su patrimonio para crear una nueva sociedad.

¹² Contribuyó indudable a lo anterior, el hecho de que Grecia se localiza en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente frágil y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos, presenta profusión de islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y en el Jónico, en consecuencia, sus ciudades fueron muy numerosas pero muy pequeñas.

¹³ **FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys**, *La Ciudad Antigua, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 152.

democracia se fundaba en que: “la soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos”, “demos” el pueblo el soberano; un hombre sólo tiene autoridad en virtud de la delegación temporal del “demos”.

Tenía plena autonomía; así designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política, su libertad de acción y decisión era completa. Se daba, pues, una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas, fue así como se concibió la organización y el gobierno de la ciudad, como una “democracia cerrada”.

Esparta, geográficamente e históricamente, fue capital de la Laconia en el Peloponeso, se le conoció por muchos años como la ciudad oligárquica por excelencia y en su régimen interno nunca llegó a ser una democracia; sin embargo, se ha considerado que Esparta fue la primera organización estatal en acepción estricta. Su gobierno está constituido por dos reyes, un senado de ciudadanos mayores de 65 años y cinco éforos, magistrados que se renovaban todos los años y eran la salvaguardia de la libertad, teniendo atribuciones sobre los reyes y los senadores¹⁴.

Las asambleas llamadas *bulé*, podrían ser consideradas como un antecedente del gobierno municipal; sin embargo, es importante mencionar que estas organizaciones no incluían ni representaban a la totalidad de los habitantes de una polis pues el *genos*, *la fratría*, y *la tribu* sólo estaban integrados por individuos de una clase social, la de los eupátridas, quienes en ese entonces constituían el pueblo.

Del otro lado se encontraba la clase plebeya, la cual se diferenciaba de los miembros de aquellas organizaciones en que no poseía ningún culto

¹⁴ **RENDÓN HUERTA, Teresita**, *Derecho Municipal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa SA, México, 1998, p. 800.

religioso, y por ende ningún derecho (puesto que el derecho emanaba de la religión), ya fuese por haber aparecido su casta sacerdotal, haber sido expulsado de la familia por causa criminal, no haber nacido de matrimonio legítimo, o haber renunciado voluntariamente a la religión de los padres¹⁵.

La dirección de los asuntos públicos pasó de la aristocracia a la oligarquía de ricos, únicos que podían ocupar el puesto de arconte¹⁶ y tesorero. De esta manera apareció el principio de representación popular por asambleas elegidas denominadas *ekklesia*¹⁷, que constituyen una innovación esencial en la historia del Derecho Público.

A sí mismo, aparecen, por primera vez, los partidos políticos¹⁸, en este caso, el partido popular compuesto por el pueblo; y el partido aristocrático, compuesto por la nobleza, pero con la participación de todos, por eso, al decir de Ochoa Campos, los griegos “fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron más tarde el asombroso espectáculo de su régimen municipal, es decir, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad”.

Partiendo de lo anterior, puede determinar que los griegos contribuyeron en gran medida al desarrollo de la democracia al crear formas de organización como lo son los partidos políticos, instituir (Fundar) las municipalidades y de cierta forma se le otorgo participación directa a una parte muy limitada del pueblo, vale decir a los que se les otorgaba la calidad de ciudadanos.

¹⁵ **RODRIGUEZ, Alfonso**, *Lecciones de Historia*, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1993, p. 69.

¹⁶ Arconte es una palabra griega que significa "mando" o "dirigencia", utilizado con frecuencia como el título de un determinado cargo público de un gobierno.

¹⁷ La *ekklesia* era la principal asamblea de la democracia ateniense en la Antigua Grecia. Fue instaurada por Solón en el 594 a. C.

¹⁸ **REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS**, *La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México*, tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México, Bosques de Aragón, Estado de México, abril de 2009, p. 16.

2.1.1.2 Roma

Los municipios Romanos representan la administración local de la ciudad, los cuales tienen los siguientes caracteres: 1) un territorium determinado, que comprendía a la ciudad principal y una extensión variable del terreno en donde se asentaban los núcleos de población; 2) un pueblo que se manifestaba en su asamblea general; 3) una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas, y 4) el culto especial a los dioses. La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los diversos municipios, ya que había leyes municipales que regían dichos aspectos¹⁹.

La organización romana deriva de la *Lex Julia Municipalis* así como de la *Lex Rubria* en las que se establecía que cada municipio debía tener su concejo, su curía, sus comicios y sus magistrados²⁰. La Curía²¹ fue el órgano más importante de la organización del municipio romano, igual que el Senado en Roma, a la curía le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los decuriones²² eran la clase más elevada de la ciudad y el número variaba de acuerdo a la importancia de las ciudades. A un lado de la curía también podían encontrarse otros cargos como los de:

- a) Duunviro, que era el encargado de la administración municipal.
- b) Cuestor, quien estaba encargado de las finanzas municipales.
- c) Pontífice o augur, encargado del culto municipal²³.

¹⁹ **HERNÁNDEZ, Antonio María**, *Derecho Municipal, vol. I Teoría General*, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 93.

²⁰ **REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS**, La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México, ob. cit., p. 21.

²¹ El termino Curia indica lugar donde la tribu discutía asuntos locales.

²² Decurión equivalía a cabo o jefe de diez soldados (Roma).

²³ **REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS**, La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México, ob. cit., p. 22.

Al mando de todos los anteriores se encontraban otros tantos subalternos como los lictores o alguaciles, los viatores o mensajeros, y los librarii o tenedores de libros. En general los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la curia. Dichos cargos debían ser caucionados con una fianza como garantía de honradez, cabe destacar, que en caso contrario, los malos manejos eran severamente castigados.

También existían algunas veces la figura de patronazgo, dicho patrono era de aceptación de la ciudadanía y encabezaba la lista de los Decuriones en el álbum decuriorum (bitácora de los asuntos del municipio). En la última etapa del Imperio, la ciudadanía rehusó los cargos municipales, debido a su onerosidad dada la precaria situación de sus erarios. Por estas épocas empiezan a desaparecer múltiples cargos municipales, quedando solo la curia como órgano de gobierno, seguramente como antecedente directo de los ayuntamientos medievales²⁴.

La *Lex Julia Municipalis*, del 45 A. C.²⁵, regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina, aunque también influyó en la constitución de otros municipios de las provincias. Esta ley disponía que la población del municipio se compusiera de ciudadanos, distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos. La asamblea del pueblo elegía los magistrados (dictador, pretor, edil). Regíase el municipio por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial de los pretores (*duoviri jure dicundo*) y dos con poderes de policía edilicia (*duoviri aediles*)²⁶. Algunos

²⁴ REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS, *La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México*, tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México, Bosques de Aragón, Estado de México, abril de 2009, p. 22.

²⁵ HERNÁNDEZ, Antonio María, ob. cit. p. 93.

²⁶ ALZAMORA VALDEZ, Mario, *Derecho Municipal*, Edición Tipogr y Offset Peruana, S.E., Universidad de Texas, 2007 p. 54.

municipios tenían cuestores y tribunos. El Concejo Comunal (Cenado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de cien miembros vitalicios.

Es preciso considerar que a través de la historia las instituciones jurídicas han avanzado hasta llegar a la actualidad; en el caso de los municipios, si bien en algunos momentos de la historia no se les reconoció expresamente la personalidad jurídica, siempre han poseído una serie de derechos y obligaciones, que en definitiva, demuestran su vida como ente jurídico independiente de la personalidad de sus habitantes.

Así mismo los órganos de gobierno del municipio han evolucionado positivamente a través de la historia, con diferentes denominaciones, es el caso del Municipio Romano que instituyó la Autonomía Municipal con la creación de decretos y leyes dictaminaron que cada municipio debía tener su propio concejo.

2.1.2 Edad media: siglos V-XV

2.1.2.1 España

El municipio en la Península Ibérica, se puede apreciar hasta la “Romanización”, con la incorporación de España al Imperio Romano; como producto de la Victoria Romana sobre Cartago en el año de 202 A. C. en la famosísima batalla de Zama. La organización de los municipios de la Hispania Romana fue la misma que la de los demás municipios romanos.

En España las ciudades estaban regidas por un concejo de “*Seniores*” 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 función²⁷. Existió también

²⁷ **GARCIA GALLO, Alfonso**, *Manual de Historia del Derecho Español, Tomo I*, S.Ed., S.E., Madrid, 1959, p. 513.

una Asamblea General compuesta por todos los hombres libres de cada población o distrito rural denominada "*Conventus Publicus Vicinorum*" que era el titular de la autoridad.

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y, correlativamente, de las instituciones municipales. En el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el "*Conventus publicus vicinorum*", antes referida, que conservó la "organización y la sombra de autonomía" de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano²⁸.

Al referirse a las instituciones de los municipios de Castilla y de León, para Schwert Ferrer resume su evolución: 1) entre los siglos VIII al X el periodo de la organización Municipal bajo la Autoridad de un Concilio (de donde deriva la palabra concejo) que se ocupó de los servicios comunes; 2) Entre el siglo X al siglo XIII, aparece el Concejo Abierto, que era la reunión de todos los vecinos para tratar los negocios públicos; el concejo era de dos tipos: uno que convocaba a la gente con una campana, con el objeto de reunirlos, discutir y votar de los asuntos concernientes a la municipalidad; otro conformado por funcionarios, denominado Concejo Municipal, cabildo secular o ayuntamiento; fue entonces cuando empezó a configurarse el modelo de democracia y participación²⁹; 3) Desde el siglo XIV opera un procedimiento representativo que da origen a los concejos elegidos por los vecinos.

Por la gravitación que ha tenido en Hispanoamérica, debemos detenernos en el municipio *Leonés y Castellano*, llamado "concejo". Estos gobiernos locales alcanzaron su máximo esplendor en cuanto a autonomía y base democrática

²⁸ POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Tercera Edición, S.E., Madrid, 1927, p. 45.

²⁹ REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS, ob. cit., p. 25.

entre los siglos XII y comienzos del XIV. Más allá de discusiones sobre las influencias de estos municipios, pareciera que las recibieron tanto del viejo municipio romano -de ahí que el nombre de concejo deviene de *concilium*- como de las instituciones germánicas mantenidas por los visigodos, como el *concilium* o asamblea judicial y el “ *conventus publicus vicinorum*” (Asamblea pública de vecinos).

La institución más notable de dicho municipio era el concejo abierto, o sea, “la asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general”. Este concejo tenía facultades de designar a los jueces y alcaldes, que eran las demás autoridades del municipio.

Esta época magnífica de la libertad municipal, situada en el momento de la reconquista de España contra los moros y enmarcada en la legislación foral³⁰, comenzó a modificarse en el siglo XIV por dos razones: la complejidad de la vida local, que hacía necesaria la creación de los ayuntamientos por la imposibilidad de la vigencia de la democracia directa, y las tendencias absorbentes del poder central³¹. A mediados del siglo XIII se inicia la decadencia municipal en España, los Municipios son intervenidos por la Corona y pierden casi toda su autonomía, impera el principio de centralización; durante la época Colonial, América estuvo sometida al derecho español³².

En 1812 por obra de la Constitución de Cádiz en España se da el cambio de

³⁰ En España se conoce al conjunto de ordenamientos jurídicos de derecho privado que se aplican en algunas zonas del país, coexistiendo con el Código Civil de España. Autores como José Castán Tobeñas, señalan que la denominación Derecho foral no es adecuada para significar los particularismos legislativos que en el orden civil existen en España.

³¹ **HERNÁNDEZ, Antonio María**, ob. cit. p. 96.

³² **GUILLERMO LÓPEZ, Tomas**, *Régimen Municipal, Conveniencias del Principio de la Representación Proporcional en la Elección de los Consejos Municipales*, Tesis de grado, Universidad de El Salvador, El Salvador, 1964 p. 4.

la estructura y las funciones de los municipios, estableciendo los ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos³³. Los ayuntamientos debían ser presididos por el jefe político o en su defecto por un alcalde.

Algunos de los aportes más importantes para desarrollo del municipalismo en esta época fueron entre otros: la institucionalización de los Concejos Municipales por medio de la Constitución de Cádiz y la creación de los Cabildos abiertos, último que actualmente constituye un mecanismo de participación ciudadana. Además las ciudades fueron regidas por concejos, siendo la institución más notable y que alcanzó su máximo esplendor.

2.1.2.2 Época Prehispánica

Los antecedentes del municipio en México los encontramos en la época prehispánica (principios del siglo XVI) en los *calpullis*³⁴. Este tipo de organización política, económica y social estaba integrado por un número de familias que poseían y trabajan colectivamente la tierra. Los integrantes del *calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el tlatoani (gobernador) a pagar un tributo en especies; así mismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas³⁵.

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

a) La asignada por el aprovechamientos de los miembros del *calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

³³ ALZAMORA VALDEZ, Mario, ob. cit. p. 57.

³⁴ Los calpullis o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

³⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Historia del municipio en México*, S. Ed., S. E., México, 1985, p. 1.

b) La destinada para cubrir gastos públicos,

c) La dedicada a usos comunes y que era tierra baldía.

La más alta autoridad interna de los *calpullis* era el concejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este concejo de ancianos, especie de concejo municipal, era la expresión social local³⁶. Los miembros del concejo del *calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el concejo podía deponerlos si daban motivo grave para ello.

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes (grupo de gente unida por lazos de parentesco) integraban la tribu (conjunto culturalmente homogéneo de familias con un antepasado común real o mítico), que era una liga de *calpullis*. El concejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este concejo era el que elegía al tlatoani (gobernador de la tribu) y al tlacatecuhtli (jefe militar)³⁷.

2.1.3 Edad moderna: siglos XVI-XIX

2.1.3.1 Epoca Colonial

La colonización de América a finales del siglo XV y principios del siglo XVI se realizó a través de la institución municipal. Este sistema político-legal llega a Centroamérica en la Epoca de la conquista. Los españoles van estableciendo concejos municipales conocidos como cabildos o

³⁶ OVALLE FAVELA, José, *Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p. 781.

³⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, S. Ed., Editorial Porrúa, México, 1979, p. 35.

ayuntamientos en las ciudades que iban fundando, pero no se tomaba en cuenta a la población originaria (indígenas), en la elección de autoridades o solución de problemas³⁸.

En el esquema español de administración colonial, el cabildo ocupaba el nivel inferior y el único en el que estaban representados los intereses locales, a pesar que esta representatividad era limitada, pues respondía a los intereses de sectores políticos, sociales y económicos influyentes³⁹.

En las ciudades grandes, los Concejos Municipales estaban constituidos por un alcalde que tenía funciones judiciales, políticas y administrativas, hasta ocho regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados y un procurador general⁴⁰. En las ciudades pequeñas, el Concejo Municipal se constituía por un alcalde, hasta cuatro regidores y un procurador general, y se reunían los domingos para tratar asuntos de interés colectivo.

Como forma de organización social y política, el *calpulli*, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno. El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz⁴¹.

Los primeros municipios coloniales surgieron en 1519, no como una

³⁸ FUNDAMUNI, *El Municipio*, Primera Edición, Fundamuni, San Salvador, Junio 2001, p. 1.

³⁹ PINTO SORIA, Julio, *Historia general de Centroamérica (el régimen colonial)*, Tomo II, S. Ed., Flasco, San José, Costa Rica, 1994, p. 160.

⁴⁰ GIORDANO, Juan Manuel, *El municipio y la municipalidad*, S. Ed., ISAM, San Salvador, 1988, p.7.

⁴¹ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México, tomo II*, S. Ed., S. E., México, 1958, p. 207.

organización política producto de exigencias locales, sino como institución juridico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores⁴².

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del periodo español sobre los pueblos indígenas. La sociedad *novohispanica*, es decir la Nueva España, actualmente México, contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

Los cabildos indígenas, únicamente debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios varia según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura. Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

Los cabildos españoles en los primeros años de la conquista gozaron de

⁴² **DIAZ DEL CASTILLO, Bernal**, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, tomo I, S. Ed., Editorial Nuevo Mundo, México, 1942, p. 131.

cierta independencia en relación con la metropoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispanica, permitieron por un tiempo corto esa independencia.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España (o de Mexico), salvo el caso de Veracruz y de León (atualmente Nuevo Leon, Mexico), al fundarse la villa, no se tenían noticias de que se haya celebrado algún otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado⁴³. Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

En la epoca de la conquista, los españoles introdujeron la forma de gobierno municipal a Mexico y Centro America, a traves de la fundación de los ayuntamientos en ciudades que iban conquistando, cuya integracion dependia de la densidad de la poblacion conquistada.

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.

2.2 Antecedentes históricos de los concejos municipales en El Salvador

En la primera mitad del siglo XIX surgen ideas independentistas para desvincularse del imperio español. Los movimientos de 1811 y 1814 llevaban

⁴³ **ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio**, ob. cit., p. 252.

implícitas peticiones de autonomía municipal, dentro de la idea de constituir una República independiente.

En el siguiente apartado analizaremos la situación de los concejos municipales en las diferentes constituciones de El Salvador específicamente en los siguientes conceptos: forma de elección, conformación, autonomía y funciones principales.

2.2.1 Reconocimiento de los Concejos Municipales en las diferentes Constituciones de El Salvador

2.2.1.1 Las Constituciones Federales

Constitución de 1824, luego de la independencia de la corona española, el 15 de septiembre de 1821, y de superar el problema de la anexión de México, el 17 de agosto de 1823, la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica debía organizar su vida constitucional, “Todos los actos, tanto legislativos, durante la agregación al Imperio Mexicano, fueron declarados nulos por decreto de la Asamblea Nacional constituyente del 21 de agosto de 1823”⁴⁴.

Con fundamento en las bases constitucionales de 1823, los representantes del pueblo de Centroamérica, decretaron el 22 de noviembre de 1824 la primera Constitución Federal denominando a la nueva República “Federación de Centro-América”, la cual estaba integrada por los Estados de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. El 13 de febrero de 1835 se dictaron reformas a la Constitución de la República Federal de Centro-América, introduciéndose modificaciones al sistema electoral sin que se haya

⁴⁴ El 17 de diciembre de 1823, la misma Asamblea decretó las “Bases de Constitución Federal” que: debía guiar a los pueblos hacia el sistema de gobierno que había de adoptarse conforme a los principios constitucionales que habían precedido la creación del nuevo orden social./**GALLARDO, Ricardo**, *Las Constituciones de El Salvador*, S. Ed., Cultura Hispánica, Madrid, 1961, p. 524.

podido detener el colapso de la primera República Federal que se produjo, finalmente, en 1838⁴⁵.

Constitución de 1898, el 27 de agosto de 1898, entre los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador, los cuales constituyeron los “Estados Unidos de Centroamérica”, sin embargo, la unión no pudo consolidarse a causa del golpe militar en el Estado de El Salvador, encabezado por el General Tomás Regalado, quien anunció enseguida que El Salvador abandonaría la Federación.

El Concejo Ejecutivo de Amapala-lugar donde se erigía la capital de la Federación- quiso tomar medidas para reprimir el golpe de Regalado, pero no encontró ningún respaldo, y el 30 de noviembre de 1898 declaró que los Estados Unidos de Centroamérica habían quedado disueltos de hecho. El 1° de diciembre Nicaragua reasumió la plenitud de su soberanía, y el 10 de diciembre Honduras hizo lo mismo⁴⁶.

Sin embargo, cabe destacar que en esta Constitución -a pesar de ser Federal- se reconoció por primera vez y legalmente al Municipio, al establecer en el Art. 134 que el municipio es autónomo y será representado por municipalidades electas directamente por el pueblo; también, al disponer en el Art. 135 que las municipalidades son independientes en el ejercicio de

⁴⁵ El primer país en separarse definitivamente fue Nicaragua, en abril de 1838. En mayo de ese mismo año el Congreso Federal autorizó a los Estados a que se organizaran como tuviesen por conveniente. En octubre el Estado de Honduras también abandonó de la Federación, y en noviembre Costa Rica se separó. La Federación quedó disuelta y la Constitución abrogada de hecho, aunque el Estado de El Salvador no lo aceptó hasta 1841./FORTÍN MAGAÑA, René, *Constituciones Iberoamericanas El Salvador*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 23.

⁴⁶ Tomás Herculano de Jesús Regalado Romero, conocido como Tomás Regalado. Ocupó la presidencia de la República, como Presidente Provisorio, al liderar el movimiento que derrocó al presidente general Rafael Antonio Gutiérrez, desde el 14 de noviembre de 1898 al 28 de febrero de 1899, siendo posteriormente electo para el período presidencial 1899-1903, tras el cual ocupó el cargo de Mayor General del Ejército hasta su muerte./FORTÍN MAGAÑA, René, ob. cit., p. 23.

sus facultades privativas e independientes de los otros poderes sin vulnerar leyes de otros Estados o de la República; y además, al mencionar en el Art. 136 que en cada departamento habrá una corporación denominada consejo departamental, lo que constituye los cimientos de las gobernaciones departamentales⁴⁷.

Constitución de 1921, un nuevo intento se produjo el 9 de septiembre de 1921, año del primer centenario de la independencia, en el cual los representantes de los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, reunidos en Asamblea Constituyente, decretaron la Constitución de la República de Centroamérica, de efímera duración⁴⁸.

En esta Constitución básicamente se mantiene el mismo contenido en cuanto al municipio recogidos en los Arts. 177 a 179, con la única diferencia de que se deroga la figura de los concejos departamentales reconocidos en la anterior Constitución⁴⁹.

2.2.1.2 Las Constituciones del Estado de El Salvador

Constitución de 1824, antes de que transcurrieran tres años de proclamada la independencia y antes de que se reuniera la Constituyente Federal “conforme a las bases decretadas el 17 de diciembre de 1823” se instaló el Primer Congreso de San Salvador, con asistencia, según aparece en el acta, de todas las autoridades religiosas, civiles y militares, numerosos prelados y religiosos así como el director del Montepío de cosecheros de añil.

El 12 de junio de 1824 se emitió, así, *la primera Constitución Política del Estado del Salvador*, como uno de los Estados Federados de la República de

⁴⁷ UTE, *Las Constituciones de la República de El Salvador, 1824-1962*, T. II B, S. Ed., Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, El Salvador, 1993, p. 41.

⁴⁸ En Enero de 1922, Guatemala decide separarse y los otros dos Estados decidieron reasumir también su soberanía./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 23.

⁴⁹ UTE, ob. cit., p. 88.

Centroamérica, a tenor de lo dispuesto en su artículo segundo. La forma de gobierno que adoptó el Estado fue la popular y representativa, también se evidenció la separación de poderes disponiendo que el Poder Legislativo le corresponde al Congreso, el Ejecutivo al Jefe del Estado y el Judicial a la Corte Suprema de Justicia, tiene rango Constitucional también el Consejo Representativo o Senado, compuesto de un representante por cada departamento que sancionaban las leyes del Congreso del Estado⁵⁰.

En esta Constitución se reconoció al municipio y a los concejos municipales como una forma de gobierno interior a los Departamentos, se establecía únicamente en el Art. 73 que continuarán las municipalidades en todos los pueblos que tengan de quinientas almas arriba, y que 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 administración⁵¹.

Constitución de 1841, luego de la desintegración de la Federación por decreto del 30 de mayo de 1838 y supuestamente liquidado lo que podría llamarse el estilo unionista de Francisco Morazán, se instala una nueva Asamblea Constituyente en El Salvador, que promulga *la segunda Constitución Política de El Salvador* el 18 de febrero de 1841, tomando como base el decreto ley del 24 de julio de 1840 que fijaba las bases de la nueva Constitución.

Fue la primera Constitución de Estado unitario. En esta Constitución el gobierno es Republicano, Popular y Representativo, el Poder Legislativo es bicameral, el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente cuyo periodo en el poder es de dos años y el Poder Judicial por la Suprema Corte de Justicia

⁵⁰ Juan Manuel Rodríguez, designado jefe de Estado un 22 de abril de 1824, decretó al día siguiente que "todo hombre es libre en la República y que no puede ser esclavo el que ingrese a su territorio", entregó el Poder Supremo a don Mariano Prado el 1 de octubre de 1824./FORTÍN MAGAÑA, René, ob. cit., p. 24.

⁵¹ UTE, ob. cit., p. 105.

y tribunales inferiores⁵².

Como era de esperarse, en esta Constitución se reconoce el régimen municipal en un título individual; lo novedoso del título era que se describía en el Art. 62 que la ley demarca las poblaciones o lugares en que deba haber municipalidad y que este poder lo formaban originariamente el conjunto de vecinos en el ejercicio de sus derechos políticos. Así como se disponía en el Art. 63 que el poder o concejo municipal administrará sus fondos en provecho común y equitativo de todos, que será numeroso, regulando además que sus sesiones ordinarias no pasarán de doce ni bajarán de cuatro en el año y que sus funciones se desempeñarán por medio de comisiones individuales para cada objeto, agregando que la Ley establecería las disposiciones relativas a lo económico y administrativo de dichas comisiones⁵³.

Constitución de 1864, El 19 de marzo de 1864, se promulgó *la tercera Constitución Política de El Salvador* por la Asamblea Constituyente instalada merced a convocatoria a cabildos abiertos girada por el Presidente Francisco Dueñas para mantenerse en el Poder.

Dicha Constitución tenía inspiración estrictamente conservadora; la República continúa siendo soberana libre e independiente, el gobierno es popular y representativo, el Poder Legislativo sigue siendo bicameral, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente cuyo periodo dura cuatro años pudiendo ser reelegido una sola vez y el Poder Judicial le corresponde a la Corte Suprema y los tribunales inferiores que establezca la ley.

⁵² Nepomuceno Fernández Lindo y Zelaya, conocido como Juan Lindo, fue designado Secretario de Estado de octubre de 1840 a enero de 1841 y posteriormente elegido Jefe Provisional del Estado de El Salvador del 7 de enero al 20 de junio de 1841 y Presidente del Estado del 28 de junio de 1841 al 1º de febrero de 1842. Durante su gobierno, El Salvador se separó formalmente de la Federación Centroamericana y se emitió el decreto legislativo de fundación de la Universidad Nacional./FORTÍN MAGAÑA, René, ob. cit., p. 26.

⁵³ UTE, ob. cit., p. 114.

En esta constitución, de acuerdo al régimen municipal, hubo un retroceso en cuanto a la autonomía del concejo municipal ya que en el Art. 57 se dispuso que habrá concejos municipales en todas las poblaciones que tengan las condiciones requeridas por la Ley, que su número será en proporción relativa a sus habitantes y que su elección popular debe darse por enterado el Gobernador Departamental⁵⁴.

Constitución de 1871, El 16 de Octubre de 1871 se promulga una nueva Constitución Política, bajo el mando del Mariscal Santiago González cuya ideología es liberal y contraria, por consiguiente, a la sustentada por el régimen caído, personificado por Dueñas. La organización gubernamental es similar al establecido en las anteriores Constituciones con la diferencia que el período presidencial vuelve a ser de dos años sin reelección inmediata.

También difiere el régimen municipal establecido en el Art. 75, en donde se especifica que el concejo municipal será nombrado por electores designados por elección popular y cuyo número de población será determinado por la Ley, tendrán un secretario y un tesorero que nombrarán y removerán libremente, así como administrarán sus fondos en provecho común con entera independencia de cualquiera otra autoridad, aboliendo la subordinación a los Gobernadores Departamentales y reivindicando su autonomía.

Constitución de 1872, en el breve plazo de un año, se dio lo que algunos tratadistas califican como el primer auto-golpe de la historia de El Salvador, González, luego de imponer la dictadura, convocó a una nueva Asamblea Constituyente, que promulgó una nueva Constitución el 12 de noviembre de 1872, sin duda por motivos personales, pues su bandera ideológica seguía siendo la misma. La organización gubernamental se mantiene, con la

⁵⁴ UTE, ob. cit., p. 128.

pequeña modificación del período presidencial que pasa nuevamente a 4 años⁵⁵.

El régimen municipal se desarrolla aún más dentro de esta Constitución, ya que el Art. 96 especifica que el gobierno local de los pueblos estará a cargo de las municipalidades, electas popular y directamente por los ciudadanos y vecinos de cada población; que la conformación de cada municipalidad será de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores en proporción a la población; así también en el Art. 98 se menciona que las atribuciones de las municipalidades que serán puramente económicas y administrativas, las determinará la ley, lo mismo que las condiciones requeridas por sus miembros para ser electos.

Constitución de 1880, En el orden ideológico, pues, el campo constitucional es de los liberales, otra Asamblea Constituyente reforma la Constitución de 1872 hasta convertirla en una nueva y se crea así la de 1880. Se introduce el Principio de Alternabilidad en la Presidencia de la República, prohibiéndose la reelección, así como en la forma de gobierno que ya no sólo es republicano, popular y representativo sino también alternativo, se establece el fuero constitucional para los funcionarios del senado y diputados⁵⁶; en el régimen municipal no hay novedades, se mantienen los preceptos tal y como en la Constitución anterior.

⁵⁵ El Gobierno de González, liberal, toca a su fin el año 1876 al entregarle la presidencia a don Andrés Valle, liberal, y este a su vez es sustituido por Rafael Zaldívar, liberal de nombre, sucedido por el General Francisco Menéndez, liberal verdadero lo que aclara que en todo este periodo la pugna por el poder no ha necesitado el mascarón de proa de las ideologías encontradas./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., 29.

⁵⁶ Rafael Zaldívar, fue nombrado Presidente provisional de El Salvador en 1876 después de la guerra con Guatemala que llevó a la caída de Andrés del Valle, siendo elegido poco después (en mayo) de forma definitiva como presidente para el período constitucional 1876-1880. Convocó a una Asamblea Constituyente que estableció la Constitución Política de la República de 1880, en virtud de la cual, fue reelecto para el período 1880-1884. Una nueva Asamblea Constituyente consagró la Constitución Política de la República de 1883, que permitió la reelección del presidente Zaldívar para el período 1884-1888, sin embargo, éste renunció el 14 de mayo de 1885./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 29.

Constitución de 1883, El 4 de diciembre de 1883, con el objeto de continuar Rafael Zaldívar en el poder, no obstante los principios declarados explícitamente, se promulgó una nueva Constitución personalista aunque revestida de cierto disfraz doctrinario. Se mantiene la forma de gobierno como republicano, democrático, representativo y alternativo, así como el período presidencial de 4 años abierto a la reelección⁵⁷. El régimen del municipio también se mantiene, con la única diferencia que se ubica en un mismo título que el de los Gobernadores Departamentales, pero sin afectar la autonomía de los concejos municipales⁵⁸.

Constitución de 1886, El 13 de agosto se promulgó la célebre Constitución de 1886, sin duda una de las más prestigiosas cartas magnas con que ha contado la República de El Salvador. De auténtico corte liberal, plasmó en su texto el pensamiento revolucionario de su época convirtiéndose en una de las más venerables y respetadas Constituciones del país, logrando por mucho tiempo, el reconocimiento de los salvadoreños.

El régimen municipal se mantiene como ha venido en las Constituciones anteriores, se mantiene la autonomía del concejo municipal respecto a los Gobernadores Departamentales, sus atribuciones siguen siendo puramente económicas y administrativas, su forma de elección es popular y directamente por los ciudadanos así como su conformación estará a cargo de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, proporcionales a la población⁵⁹.

Constitución de 1939, El 2 de diciembre de 1931, un grupo de militares

⁵⁷ Al morir el general Justo Rufino Barrios, los soportes zaldívaristas flaquearon y se vio amenazado por las fuerzas opositoras de la “revolución de mayo”. El triunfo de la revolución que encabeza el General Francisco Menéndez era inminente, así, en virtud del convenio de San Andrés suscrito el 19 de junio de 1885, el General Menéndez entra en San Salvador el 22 de junio, con auténtica decisión revolucionaria./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 30.

⁵⁸ **UTE**, ob. cit., p. 200.

⁵⁹ **UTE**, ob. cit., p. 216.

apoyados por la oligarquía cafetalera unieron fuerzas y crearon el Directorio Cívico, el cual dio un Golpe de Estado contra el presidente Arturo Araujo tras el que se autonombró presidente al General Maximiliano Hernández Martínez, siendo ratificado el 4 de diciembre de 1931 por la Asamblea Legislativa. Después de que el General Maximiliano Hernández Martínez permanece 8 años en el poder, se provoca una de esas tradicionales campañas periodísticas dirigidas a crear clima a la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente, la que, una vez reunida, dicta una nueva Constitución en pleno Estado de Sitio, lo que permite el continuismo del presidente. Sin embargo, la organización del gobierno sigue siendo, republicana, democrática y representativa, el período presidencial se alarga a 6 años sin reelección inmediata⁶⁰.

El régimen municipal experimenta un nuevo retroceso en su evolución al establecer en el Art. 135 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 municipal electo popular y directamente por los ciudadanos y vecinos de cada población, no se especifica el número de miembros, se establece en el Art. 137 los requisitos para ser Alcalde, así como sus limitaciones, y finalmente, se dispone en el Art. 142 que el Poder Ejecutivo velará porque las municipalidades cumplan con las leyes que les corresponden, respetando el principio de independencia municipal⁶¹.

Constitución de 1944, No conforme el dictador con los años que lleva de ejercicio presidencial, convoca a una nueva Asamblea Constituyente que, en

⁶⁰ En 1935, año en el cual debían celebrarse las elecciones regulares, Hernández Martínez renunció a la presidencia, dejando el cargo por seis meses en manos del general Andrés Ignacio Menéndez, fungiendo durante ese tiempo únicamente como ministro de Guerra. Se inscribió como candidato único a la presidencia, por lo cual obviamente prolongó su mandato por un periodo más./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 34.

⁶¹ **UTE**, ob. cit., p. 265.

1944, promulga reformas tan numerosas que algunos tratadistas las consideran como una nueva Constitución, razón por la cual computan en 14 el número de Constituciones del país⁶².

En cuanto al régimen municipal, se agregó al Art. 137 además de los requisitos que debe cumplir el Alcalde así también los debe cumplir el Regidor o concejal que la municipalidad designe; y dado que el Alcalde era nombrado por el Ejecutivo en base a los requisitos que se establecen para ser Gobernador Departamental igualmente designado por el Ejecutivo, por conexidad los miembros del concejo municipal que debían cumplir con los mismos requisitos que para ser Alcalde quedaba a control del Ejecutivo que asumieran el cargo o no, según si cumplían o no los requisitos⁶³.

Constitución de 1945, Antes de que terminar el conflicto bélico mundial, pretexto por el dictador, el pueblo, cansado de tantos excesos, se lanzó en lucha abierta contra la tiranía: con las armas alzadas el 2 de abril, y con la huelga general de brazos caídos el 5 de mayo, provocando, después de un despiadado baño de sangre, la caída de la dictadura el 9 de mayo de 1944.

El 21 de octubre de 1944 se produce el golpe militar conocido como el "Osminato". De las elecciones libres que siempre patrocinan esta clase de gobiernos, surge presidente constitucional no el candidato del pueblo, Dr. Arturo Romero, sino el General Salvador Castaneda Castro para el periodo del 1° de Marzo de 1945 al 14 de diciembre de 1948.

Bajo esas circunstancias se reunió la Asamblea Nacional en 1945 que puso otra vez en vigencia la Constitución de 1886, pero conservando ciertos

⁶² Para mantener la dictadura, el Decreto de reformas estableció: "La aspiración democrática de la nación tendrá un sentido económico y cultural y propenderá a garantizar el ejercicio legal de los derechos individuales, a mantener la tranquilidad nacional, a obtener el mayor bienestar social y a conservar la armonía internacional."/**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p.35.

⁶³ **UTE**, ob. cit., p. 325.

principios de la de 1939 y algunas reformas contenidas en la de 1944; es así como en la Constitución de 1945 se mezclan conceptos pertenecientes a las Constituciones antes mencionadas en raras simbiosis que, naturalmente, produce un resultado híbrido, con el cual, sin embargo, se espera controlar la situación política del país⁶⁴.

Así se restablece el régimen municipal en cuanto a la forma de elección de los miembros del concejo municipal, el cual según el Art. 113 vuelve a ser electa popular y directamente por los ciudadanos, y desaparecen los requisitos para ser Alcalde así como para ser Regidores o concejales y ese incómodo control por parte del Ejecutivo hacia el cumplimiento de las leyes por parte de las municipalidades “respetando el principio de independencia municipal”⁶⁵.

Constitución de 1950, Un intento continuista del General Castaneda Castro de bandera a la llamada revolución de diciembre de 1948 que encabezó el Consejo de Gobierno revolucionario integrado por el Mayor Óscar Bolaños, Dr. Humberto Costa, Dr. Reynaldo Galindo Pohl.

El Consejo de Gobierno funda sus actuaciones en los famosos 14 puntos que más tarde recoge la Constitución de 1950. La Constituyente que la promulga, el 8 de septiembre de 1950, pone en evidencia en la Constitución un cambio de criterio en la filosofía económica y social del desarrollo constitucional salvadoreño.

Esta vez le ha tocado al liberalismo el turno de soportar el embate de las tendencias contrarias, de claro contenido social, o cuando menos, intervencionista, que producen en el país ese drástico cambio de criterio que

⁶⁴ El pueblo pues, estrena otra Constitución en 1945 con el siguiente enunciado: “Tiénesse como Constitución Política de la República, la decretada el 13 de agosto de 1886 con las siguientes enmiendas.”/FORTÍN MAGAÑA, René, ob. cit., p.36.

⁶⁵ UTE, ob. cit., p. 474.

proclama el intervencionismo estatal, da base a la propiedad en función social; a la nacionalización potencial de industrias básicas; a la regulación obrero-patronal, a la nacionalización de servicios públicos y, en fin, a todo el conocido mundo de ideas de la democracia social⁶⁶. El régimen municipal no pudo escapar a ese cambio de filosofía económico-social y es así como en el Art. 103 se establece por primera vez que el período de elección de los concejos municipales compuestos por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores proporcionales a la población serán de 2 años pudiendo ser reelegidos; también se dispone en el Art. 104 que los fondos municipales no se podrán centralizar en el fondo general del Estado sino que se utilizarán para los servicios de los municipios⁶⁷.

Constitución de 1962, El 26 de Octubre de 1960 un movimiento integrado por civiles y militares derrocó al presidente José María Lemus sucesor de Oscar Osorio desde el 14 de septiembre de 1956 y tomó el poder instaurando una Junta de Gobierno de El Salvador, la cual estuvo conformada por el Dr. Fabio Castillo Figueroa, Dr. Ricardo Falla Cáceres, Dr. René Fortín Magaña; así como por el Teniente Coronel César Yáñez Urías, Coronel Miguel Ángel Castillo y el Mayor Rubén Alfonso Rosales.

El 25 de enero de 1961 el estamento militar momentáneamente desplazado recuperó violentamente sus posiciones y se instauró el Directorio Cívico-Militar, integrado por el Coronel Julio Adalberto Rivera, Coronel Aníbal Portillo y los Dres. José Valiente, Antonio Rodríguez Porth y José Feliciano

⁶⁶ Óscar Osorio Hernández, gobernó como miembro del Consejo revolucionario de gobierno del 14 de diciembre de 1948 al 14 de septiembre de 1950. Fue Presidente Constitucional de El Salvador desde el 14 de septiembre de 1950 hasta el 14 de septiembre de 1956. De acuerdo con la nueva constitución del 14 de septiembre de 1950 se celebraron los comicios presidenciales. Una Asamblea Legislativa sería elegida cada dos años con el sufragio garantizado para hombres y mujeres mayores de 18 años. El presidente sería elegido para un período de seis años, sin posibilidad de ser reelegido. El sistema judicial, sería elegido por la Asamblea Legislativa./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 37.

⁶⁷ **UTE**, ob. cit., p.485.

Avelar y convocó Asamblea Constituyente, la cual promulgó el 8 de enero de 1962 una nueva Constitución, en el fondo, no fue más que una reproducción de la Constitución de 1950 que mantuvieron tanto las disposiciones de la organización gubernamental como la del régimen municipal⁶⁸.

Constitución de 1983, El 15 de octubre de 1979 un nuevo movimiento militar brotó con toda su fuerza, aplicando un programa revolucionario. En efecto, la Junta Revolucionaria de Gobierno, basándose en la Proclama de la Fuerza Armada, promulgó el Decreto N° 114 que dejó prácticamente sin efecto la Constitución de 1962 y le dio el fundamento legal para introducir reformas estructurales en el agro, en la banca y en el comercio exterior.

Inicia con toda su crudeza la guerra civil en 1980, que abatió a El Salvador por espacio de aproximadamente 12 años. Con el frente de batalla abierto contra los insurgentes, El Salvador busca, de alguna manera, ordenar sus instituciones.

Una vez más se convoca a Asamblea Constituyente y esta, finalmente, dicta la Constitución del 15 de diciembre de 1983, Constitución que, con excepción de los elementos alzados de armas, logra el consenso de las otras fuerzas políticas para dictar la carta magna que está vigente en la actualidad⁶⁹.

Técnicamente, cambia la estructura de la ley superior; introduce conceptos

⁶⁸ Posteriormente se convoca a una Asamblea Constituyente para restaurar la vigencia de la Constitución de 1950, pero esta, una vez instaurada no concretará su labor a restablecer la vigencia de aquella Constitución, sino que decretará una nueva, la cual en realidad lo que hizo, en una sola jornada, fue copiar el texto de la referida Constitución, con cambios de mínima trascendencia, pero sí incluyó aquellos que liberasen a los gobernantes fácticos y a sus colaboradores de las inhabilidades que les imponía dicha ley suprema./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p.40.

⁶⁹ Técnicamente, cambia la estructura de la ley superior, introduce conceptos nuevos; otorga gran relevancia a la persona humana como inicio y fin de la actividad del Estado, el cual está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común, En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social./**FORTÍN MAGAÑA, René**, ob. cit., p. 42

nuevos; otorga gran relevancia a la persona humana, cataloga los derechos individuales y sociales así como la organización del gobierno y el orden económico.

En esta Constitución, el régimen municipal sufre diversas modificaciones, entre ellas: el Art. 202 que menciona que el período de elección pasa de dos a tres años pudiendo ser reelegidos, se establece como requisito para ser miembro del concejo municipal ser mayor de 21 años y originarios o vecinos del municipio. En el Art. 203 la autonomía municipal se amplía a lo económico, técnico y administrativo regido por un código municipal, que sentara los principios generales para su organización, funcionamiento, y ejercicio de sus facultades autónomas; en el Art. 206 se dispone la colaboración de las instituciones estatales en la creación de planes de desarrollo aprobados por el concejo municipal; y en el Art. 207 los fondos municipales se mantienen sin ser centralizados en el Fondo General del Estado, sino para en servicios para provecho de los municipios, y para garantizar la autonomía y el desarrollo de los municipios se crea un fondo de desarrollo económico y social para los mismos, así como la administración del patrimonio de sus municipios es llevada por el concejo municipal quien le rendirá informes de su administración a la Corte de Cuentas de la República⁷⁰.

2.2.1.3 Leyes que desarrollaron el Régimen Municipal hasta la Reforma Municipal de 1986

Reglamento de Jefes Políticos, Municipalidades y Alcaldes, el 4 de Septiembre de 1832 indicó en forma expresa la conformación de los Concejos Municipales para esa época, en los Arts. 51 y 84 se mencionaba que los pueblos, aldeas o lugares que tenían de doscientas a quinientas

⁷⁰ UTE, ob. cit., p. 572.

almas, elegirían un Alcalde, dos Regidores y un Síndico; y los de mil a dos mil, dos Alcaldes, seis Regidores y dos Síndicos; y los que tenían de dos mil a cuatro mil, dos Alcaldes, ocho Regidores y dos Síndicos; finalmente, los que excedían de esta cantidad, elegirían tres Alcaldes, y los mismos Regidores y Síndicos.

En esa época, los Alcaldes no sólo tenían funciones administrativas y de policía, sino también jurisdiccionales; ya que el Art. 101 disponía que el gobierno económico y político es inmediatamente a cargo de los Alcaldes; así también el Art. 102 mencionaba que toca a los Alcaldes tomar y ejecutar las disposiciones convenientes para la conservación de la tranquilidad y orden público, y para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes tanto dentro de la población como fuera de ella, en todo el territorio del pueblo respectivo; y finalmente, en el Art. 104 se establecía que los Alcaldes rondarán y dispondrán que se ronde, para evitar desórdenes y excesos en las poblaciones procurando también, con mucho celo, que eviten fuera de ellas⁷¹.

Ley Única del Régimen Político, Decretada en 1879, como parte de la codificación de leyes patrias, estableció el marco político-administrativo-territorial de los departamentos, distritos y municipios en que se divide el país. Desarrolló la figura de los Gobernadores Políticos Departamentales que fueron funcionarios de trascendental importancia porque eran el órgano de enlace entre los Concejos Municipales y el Poder Ejecutivo; y porque fueron una garantía para los gobernados, en cuanto al control de la legalidad de los actos municipales; también desarrolló la figura de los Jefes de Distrito, cargo que ejercían los Alcaldes de la Cabecera de Distrito y que se subordinaban al Gobernador Político Departamental.

⁷¹ **MENÉNDEZ, Isidro.** *Recopilación de las leyes del Salvador, en Centro América.* Ministerio del Interior, El Salvador. págs. 465-474.

Ley del Ramo Municipal, Decretada el 4 de julio de 1904, era la ley especial que regulaba todos los asuntos y situaciones referentes a los municipios y los concejos municipales del país en cuyas disposiciones no quedaba a la interpretación ni amplitud ambigua, sino que en gran medida precisaban su contenido.

Esta Ley establecía con precisión las competencias municipales, auxiliándose en algunas de ellas de otras leyes e instituciones gubernamentales, el motivo principal de la derogación de la Ley del Ramo Municipal se vio influenciada por la promulgación de la Constitución de 1983 y una constante e inevitable reforma municipal⁷².

Código Municipal, Decretado el 31 de enero de 1986, es parte de la reestructuración jurídica iniciada con la Constitución Política de 1983. Dentro de su modernidad se establece una parte sustancial, que engloba la autonomía municipal administrativa, económica y técnica; también se establecen competencias municipales, además la organización del gobierno municipal, las atribuciones, prohibiciones y conformación de los miembros del concejo municipal; la hacienda pública municipal, régimen del personal y una parte procesal que engloba a las sanciones, procedimientos y recursos⁷³.

2.2.2 Contexto de los Concejos Municipales a partir de 1986

Desde la reforma municipal de 1986⁷⁴, 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

⁷² **TURCIOS GUTIÉRREZ, Manuel de Jesús**, *Análisis Crítico del Código Municipal*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, Junio 1994. p. 52

⁷³ **TURCIOS GUTIÉRREZ, Manuel de Jesús**, ob. cit., p. 30

⁷⁴ 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.

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 gubernamentales⁷⁵.

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 acuerdo⁷⁶.

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 2015⁷⁷.

A pesar de las innovaciones introducidas por el Código Municipal, la

⁷⁵ **DIARIO EL MUNDO**, “*El desafío de los Concejos plurales*”, editorial publicado el 8 de marzo de 2013, web: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>, Visitado el 08 de Julio de 2013.

⁷⁶ **GUTIERREZ, EVELIN PATRICIA, y otros** *Análisis del Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador Informe Ejecutivo V-3/2013 “Consejos Municipales Plurales”* Universidad De El Salvador, marzo 2013, p. 2.

⁷⁷ **DIARIO COLATINO**, “*Diputados avalan Concejos Municipales plurales*”, noticia publicada el 8 de marzo de 2013, web: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>.

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.

A partir de la firma de los acuerdos de paz el 16 de enero de 1992, El Salvador comenzó en el camino de la democracia. Prueba de ello es la celebración de elecciones. En este sentido, este nuevo escenario ha respondido a lo estipulado en el art. 85 *“El Gobierno es republicano, democrático y representativo. 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”*.

Este carácter democrático, representativo y pluralista, se ha fundamentado – entre otros tantos elementos- en la celebración de elecciones libres, plurales y competitivas que se han llevado a cabo en los tres niveles de elección; y en el hecho de que todos los funcionarios de elección popular.

El principal antecedente en el periodo de posguerra se remonta al pacto firmado el 18 de abril de 1994 entre los dos candidatos a la Presidencia de la República para la segunda ronda electoral, el Dr. Armando Calderón Sol, del partido ARENA, y el Dr. Rubén Zamora, de la Coalición FMLN-CD-MNR, a partir del cual se estableció un compromiso de realizar una profunda reforma al sistema electoral, debido a las fallas y anomalías que se produjeron en los comicios del 20 de marzo de 1994.

Entre los principales contenidos de la reforma se encuentra la integración proporcional de los concejos municipales. En la ejecución de dicho pacto, el Presidente Calderón Sol creó una comisión especial en la que se discutirían las reformas, mismas que gozaron del apoyo de la mayoría de partidos políticos.

En relación a lo que concierne, dicha comisión concluyó: “Que el establecimiento de la integración proporcional de los concejos municipales es una necesidad para el desarrollo democrático, y es congruente con el proceso de descentralización y modernización del Estado que requiere nuestro país...”. Esta visión que profundiza la democracia representativa en los Concejos Municipales, también se refleja en propuestas de reforma presentadas en la Asamblea Legislativa tanto por los partidos políticos como de la sociedad civil⁷⁸.

En este contexto, no queda duda de que El Salvador es una democracia, pero no todas las democracias son iguales, y las mismas pueden ser perfectibles. Una sociedad que ha logrado dejar atrás sistemas autoritarios y periodos largos de ingobernabilidad, gracias al acuerdo y la voluntad de las fuerzas políticas, no puede seguir otro camino más que el del mantenimiento y profundización del compromiso democrático, y en el caso que compete, son los partidos y el sistema de partidos, el principal agente de la consolidación democrática.

Por ello, debe trabajarse y reformarse los elementos que han agotado o cumplido su finalidad. En este sentido, la configuración del sistema electoral aplicable a la elección de gobiernos locales – mediante el principio y fórmula de mayoría- ha agotado ya su contribución al proceso democrático salvadoreño.

La modificación del sistema tiene su fundamento no sólo en la necesidad de que la democracia salvadoreña promueva mejor la representatividad en el nivel local; sino que la actual configuración del sistema electoral aplicable a elecciones municipales, ha generado situaciones que incluso, podrían ir en

⁷⁸. **LOYA MARÍN, Nayelly**, Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador: una propuesta de reforma electoral/ gobernabilidad democrática, primera edición, San Salvador, El Salvador: FUNDE, 2009, pp. 8-9.

contra del carácter representativo, democrático y pluralista del sistema⁷⁹.

2.3 Proceso de reforma de Concejos Municipales Unipartidarios a Concejos Municipales Pluralistas

2.3.1 Conceptualización

El Concejo Municipal “es un Órgano fundamental del gobierno Municipal, con carácter deliberante y normativo, el cual está conformado por un grupo de personas elegidas popularmente por los ciudadanos y las ciudadanas que habitan el Municipio, integrado por un Alcalde o Alcaldesa, un Síndico y un número de regidores o concejales que se establecen según el número de habitantes de la localidad y que pueden ser desde dos en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes hasta diez en los Municipios con más de cien mil habitantes”, situación que está regulada tanto Constitucionalmente en el Art.202 como en el Código Municipal en el Art.24.

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

A nivel doctrinario se le ha denominado de diversas formas, las cuales varían dependiendo de la época y el lugar, tal es así que se conocen como: Autoridades Municipales, Gobierno Municipal, Ayuntamientos (en México y España) y Concejos Municipales. No obstante la conformación es similar con pequeñas variaciones en El Salvador.

⁷⁹ **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ANTEPROYECTO** de Reformas al Código Electoral y Código Municipal para la Conformación de Concejos Municipales Plurales en El Salvador, San Salvador, 25 de Agosto 2009 pp. 3-4.

Ahora bien, es preciso destacar algunos rasgos característicos de los Concejos Municipales:

- a) Autónomo: tiene la capacidad para gobernarse por sí mismo, de conformidad con lo establecido por el Art. 203. Cn.
- b) Superior: Es la máxima autoridad del municipio, según lo dispone el Art.24 inc. 4 Cm.
- c) Deliberante: Estudia y discute los asuntos municipales en las sesiones que realiza, tal como lo establece en Art. 24 CM. así mismo y de conformidad al Art.39 del mismo cuerpo normativo las sesiones de dicho Concejo serán públicas.

En la función deliberante- legislativa del gobierno local, predomina el contenido político, pues los miembros del mismo, actuando en representación de sus ciudadanos, tratan de influir en el establecimiento de las bases de convivencia de la comunidad municipal y en la solución de los problemas que amenazan con destruir o alterar esas bases, es decir que intervienen en el proceso de formación y estructuración de la sociedad, y eso es hacer política.

Además tratan de interpretar el sentir colectivo y realizar aquellas actividades y servicios que satisfagan mejor las necesidades y anhelos de la ciudadanía, a la par que buscan el respaldo y apoyo de esta para sus actos de gobierno y para futuras elecciones.

- d) Decisión: Una vez se discute aun asunto, se llega a un acuerdo o solución a través de la votación⁸⁰.

La razón primaria y fundamental de las decisiones de los Concejos

⁸⁰ Art. 43 Cm. Para que se dicte un acuerdo o se resuelva un asunto 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.

Municipales, es la de asegurar un control democrático sobre las actividades del gobierno; por tal razón la autoridad, es decir la última palabra, debe descansar siempre en los funcionarios electos popularmente., y estos no pueden ceder su autoridad final sin abrogar los derechos democráticos del pueblo⁸¹.

2.3.2 Conformación

En cuanto nos abocamos al estudio del gobierno local, vemos que la conformación del mismo conlleva una división de elementos o componentes. Por una parte existe un cuerpo colegiado deliberante, normalmente electo por el pueblo y como tal, su representante, y por otra el cuerpo administrativo encargado de la ejecución de las políticas trazadas por el primero.

El sustento legal a dicha afirmación deriva de lo regulado en el Art.202 Cn, el cual determina que el Concejo Municipal estará regido por un alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población.

a) Alcalde: no hay una definición unívoca, respecto a la figura del alcalde, sin embargo se considera que “es la persona electa popularmente, que es parte integrante de un concejo municipal y lo preside y representa en aspectos políticos y administrativos”. Constituye además el órgano ejecutor de las decisiones del concejo.

El antecedente más directo de la figura del alcalde municipal lo encontramos en el municipio español con los llamados *caídes* o *alcaldís*, los cuales eran agentes que gobernaron las ciudades y pueblos, y que fueron introducidos mediante la dominación árabe. En el siglo XIV, los alcaldes fueron sustituidos en las ciudades importantes por corregidores, de nombramiento real que

⁸¹ **GIORDANO, Juan Manuel**, ob. cit., pp. 44-45.

presidían los cabildos y representaban la autoridad del rey en el ámbito de su corregimiento⁸².

b) Síndico Municipal: Del latín *syndicus* que a su vez deriva del griego *syndikos* abogado y representante de una ciudad. Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión y los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público⁸³.

El síndico municipal es una figura de gran raigambre en la historia mexicana. Ya las reformas de Carlos III lo instituían para defender a la comunidad del cabildo; desarrolló un importante papel protagónico en el primer intento de emancipación de México. El síndico municipal es de gran importancia en la organización político administrativa municipal.

c) Los regidores: En el lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna; es por ello que en el campo de la ciencia jurídica, acotar su concepto, nos conduce a la aplicación e interpretación del derecho de los órganos de gobierno y administración de la primera expresión de organización política y administrativa, vale decir el municipio. Los regidores llamados también concejales, como este vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal.

Para Bielsa, el sentido etimológico del vocablo concejal, concuerda con su función que es la de “representar al conjunto de vecinos de una localidad

⁸² **GARCIA CORONA, Nemorio**, *Análisis Jurídico- Político del periodo de gobierno y reflexión en los ayuntamientos*, Seminario Taller Extracurricular para obtener el título de Licenciado en Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, p. 45

⁸³ **GARCIA CORONA, Nemorio**, ob. cit., p.53

dentro del concejo”. De lo anterior se colige que los regidores, elegidos en las comunidades municipales como su propia acepción lo indica, suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y, por lo tanto, representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del país.

Los regidores en esta rama del Derecho Público forman parte de los órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias del alcalde municipal.

Este concepto, que deviene de la aplicación en la práctica de algunas leyes orgánicas de los municipios y de la forma en que se estructuran sus propias administraciones públicas, no dista mucho del concepto de los regidores en el derecho indiano, en el cual el regidor tenía facultades ejecutivas muy importantes relacionadas con la administración de la ciudad, se contaba con la policía urbanista, abastos, licencias, salud pública y todo cuanto concernía “al haber temporal y espiritual de la ciudad”⁸⁴.

En El Salvador los regímenes municipales poseen características uniformes sobre la estructura administrativa de los municipios y las atribuciones y competencias de sus órganos puesto que los 262 municipios se rigen por un solo cuerpo normativo vale decir el Código Municipal.

2.3.3 Atribuciones

Al hablar de atribuciones se hace referencia a cada una de las facultades o poderes que corresponden al concejo municipal como un organismo

⁸⁴ GARCIA CORONA, Nemorio, ob. cit., pp. 49-52.

pluripersonal o a cada uno de los miembros que lo componen. Ahora bien la función primordial de los concejos municipales es la de trazar políticas generales al gobierno de la municipalidad a efecto de lograr las más adecuadas bases de convivencia de su comunidad, impulsando, orientando y participando en el proceso de formación de la sociedad local, logro del bien común y consecuente establecimiento de la justicia social.

Debido a que el Concejo Municipal es la máxima autoridad del municipio y sus responsabilidades más importantes se pueden agrupar en cinco tipos de funciones que encierran el quehacer que le corresponde, enumeradas en el Art 30 del Código Municipal:

a) Administrativas: Los concejos tienen algunas facultades y funciones administrativas, tales como la aprobación definitiva del presupuesto, sus modificaciones y adiciones, el nombramiento de algunos funcionarios de alta jerarquía dentro de la alcaldía y de miembros de juntas colaboradoras del bienestar o seguridad sociales; la ratificación de algunas determinaciones efectuadas por el Alcalde; la aprobación de convenios o contratos importantes en los que se comprometan fondos considerables; la aprobación de erogaciones en cuantía superior a la permitida al Alcalde, etc.

Sin embargo los concejos y sus miembros no pueden invadir el campo de la administración, que corresponde al Alcalde o presidente municipal. Así por ejemplo: realizar sesiones de trabajo donde se convoca a todo el concejo, elaboración y aprobación del presupuesto municipal y, dar seguimiento a los proyectos que ejecutan y mantenimiento a todas las obras de uso municipal.

b) Legislativas: El Concejo Municipal tiene funciones de tipo legislativo, pues a este le corresponde la parte deliberativa y el consecuente decreto de reglamentos u ordenanzas en que se fijen las políticas generales de gobierno local y los proyectos de leyes y reglamentos que sean necesarios para el

objeto anterior y cuya aprobación corresponde al poder Legislativo o Ejecutivo nacionales⁸⁵.

c) Promoción de la participación: Este tema está íntimamente relacionado con la democracia y por ende con la participación por parte de la población en asuntos relacionados con el que hacer municipal, por lo que será desarrollado posteriormente, sin embargo conviene destacar algunas atribuciones propias del Concejo Municipal como son: promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, desarrollar cabildos abiertos y consultas populares para mantener constante comunicación con la población⁸⁶.

d) Promoción de lo económico y lo social: Promover la cultura y la conciencia democrática y cívica de la población, promoción de la salud y conservación del medio ambiente, promover el comercio, desarrollo industrial, agrícola y ferias que beneficien al municipio, etc.

e) Planificación del desarrollo: Elaborar, aprobar y ejecutar planes de desarrollo urbano y rural, planificación, ejecución y mantenimiento de las obras públicas, promoción y financiamiento a programas de viviendas o renovación urbana.

f) Gestión: Elaborar proyectos y buscar establecer la comunicación necesaria con las instituciones públicas y privadas que le permita obtener recursos para ejecutar proyectos de desarrollo y cualquier otro tipo de apoyo que beneficie al municipio⁸⁷.

⁸⁵ Art.204 Cn... La autonomía del municipio comprende: "Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca...Decretar las ordenanzas y reglamentos locales"

⁸⁶ Art 125 Cm... "es obligación de los concejos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente".

⁸⁷ **FUNDAMUNI**, Ob. cit., p.19.

CAPITULO III

DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

SUMARIO: CAPITULO III: DEMOCRACIA, SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS; 3.1 Mecanismos de participación ciudadana en el municipio; 3.1.1 Democracia representativa; 3.1.2 Democracia participativa; 3.1.2.1 Mecanismos de participación ciudadana según el Código Municipal; 3.2 Sistemas Electorales y Sistema de Partidos; 3.2.1 Conceptualización; 3.2.2 Tipos de Sistemas Electorales; 3.2.2.1 sistemas de Pluralidad/Mayoría; 3.2.2.2 Sistemas de Representación Proporcional; 3.2.2.3 Sistemas Mixtos; 3.2.3 Formulas Electorales; 3.2.3.1 Formulas Mayoritarias; 3.2.3.2 Formulas Proporcionales; 3.2.4 Partidos Politicos y Sistemas de Partidos; 3.2.5 Tipos de Sistemas de Partidos; 3.2.5.1 Sistemas Competitivos; 3.2.5.2 Sistemas No Competitivos; 3.3 Las Coaliciones Políticas; 3.3.1 Regimen juridico de las coaliciones politicas; 3.3.2 Importancia de las coaliciones políticas en los gobiernos locales.

3.1 Mecanismos de participación ciudadana en el municipio

Antes de iniciar con el tema de los mecanismos de participación ciudadana se debe hacer un análisis sobre el concepto de Democracia, puesto que constituye el medio para la participación de la población.

A lo largo de la historia del pensamiento político y aun en la actualidad, no existe consenso acerca de la definición de democracia, lo cual ha generado intensos debates y continúa siendo un término sujeto a muchas interpretaciones y, en consecuencia ambiguo, ya que la percepción sobre esta institución ha evolucionado y retrocedido junto a la sociedad y el Estado.

Sin embargo de acuerdo con los tratadistas y politólogos el termino democracia significa “Gobierno del pueblo por el pueblo”. Además su significado deriva de las palabras griegas *kratos* – *demos*, que quiere decir poder del pueblo.

En tal sentido, Sartori dice que hay democracia “cuando existe una sociedad

abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no el pueblo para el gobierno”⁸⁸.

Joseph Schumpeter, afirma que democracia “es el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren el poder de decidir por la vía de una lucha competitiva por el voto popular”⁸⁹. En otras palabras, la democracia es un “sistema institucional” concebido para llegar a la toma de decisiones por medio del voto que el pueblo les otorga. Esta noción enfatiza en el factor procedimental de la elección de los representantes como la fuente de la legitimidad del poder político de los mismos y, por ende, como núcleo básico del concepto de democracia. Diamond, Linz y Lipset describen la democracia como “un sistema en el cual existen tres condiciones básicas: elecciones competitivas, amplia participación y libertades civiles y políticas”.

Las democracias son sistemas políticos que permiten la libre formulación de preferencias políticas a través del uso de libertades básicas de asociación, comunicación e información, a fin de tener una competencia libre entre líderes para validar en intervalos regulares, mediante métodos no violentos⁹⁰.

Lo que si es cierto es que la democracia debe ir más allá de las elecciones libres, puesto que deben desarrollarse paralelamente las libertades políticas

⁸⁸ La definición etimológica de la Democracia, es así simplemente, que la Democracia es el gobierno o, poder del pueblo. **SARTORI, Giovanni**, Teoría de la democracia. 1, El debate contemporáneo, Primera Edición, Editorial Alianza Universidad, España, 1988, p.41.

⁸⁹ **SCHUMPETER, Joseph**, citado por **Ricardo CÓRDOVA MACÍAS**, en: *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización, El Salvador*, Primera Edición, PNUD, 2001, p. 6.

⁹⁰ **TOURAINÉ, Allan**, citado por **ARAUJO VILLEGAS, Cesar Alexander y otros**, en: *Mecanismos de Participación Ciudadana como medio de democratización en las Municipalidades*, trabajo de graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas Universidad de El salvador, San Salvador, febrero 2001, p. 59.

básicas que hagan que las elecciones sean significativas; con la existencia de un sistema legal que respalde y lleve a la práctica los derechos y libertades políticas que es fundamental y que no puede pensarse en una definición de democracia que excluya esos elementos, evitando así que alguien se coloque por encima de la ley.

3.1.1 Democracia representativa

La expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para tal fin⁹¹.

El ejercicio de la democracia de representación consiste en delegar en una persona o en un grupo de ellas la toma de decisiones. Los ciudadanos no ejercen directamente su derecho a decidir sino que por medio del voto hacen que sus intereses se representen en los gobernantes; no obstante no debemos hacer una interpretación errada de la democracia de representación, es decir que no se debe entender únicamente que democracia representativa es votar y nada más, sino más bien se considera que en esta se designa un delegado, un portavoz, en el cual el pueblo conserva el mandato. En otras palabras, se delega el poder delega transitoriamente el poder de decisión pero no el mandato. En palabras de Sartori, la Democracia representativa, puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen⁹².

Ahora bien, cuando hablamos de democracia participativa y democracia

⁹¹ **BOBBIO, Norberto**, *El futuro de la democracia*, S. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.34.

⁹² **SARTORI, Giovanni**, *Teoría de la Democracia, el debate contemporáneo*, S. Ed., Editorial Alianza, España, 2007, p.150.

representativa, no debe entenderse que se trata de realidades separadas y contrapuestas, por el contrario la democracia es una institución compleja, indivisible e importante para el adecuado funcionamiento de un Estado de Derecho, el cual sería impensable sin democracia en sus dos formas básicas de ejercicio, mismas que cuentan con sus propias características, ventajas y desventajas⁹³.

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

Es importante considerar por consiguiente que ambas formas deben coexistir dentro de un sistema político para que haya un mayor acercamiento al concepto de democracia, por lo que los gobernantes de los Estados que se precian de ser democráticos, no deben en ningún momento desconocer la importancia de la participación ciudadana, no solo mediante el ejercicio del sufragio, lo que constituye únicamente una forma de participación, y la cual es indispensable para acceder al poder de manera legítima, sino también por medio de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas.

3.1.2 Democracia participativa

Este tipo de democracia hace referencia a la aplicación de un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal

⁹³ **OLMEDO CARRANZA, Raúl**, *Democracia Electoral y Democracia participativa*, Primera Edición, S. E., México, 1992, p.14.

modo que pueden ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, es decir, cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos de participación⁹⁴.

El eje central de la democracia participativa es la organización ciudadana, es decir la capacidad que tenga la ciudadanía para reunirse y organizarse de acuerdo a sus intereses o aspiraciones. En ese sentido, la democracia de participación reemplaza las actuaciones individuales por la acción colectiva en torno a intereses del mismo tipo. Participar es involucrarse, tomar parte de algo, en ese orden de ideas no se debe confundir el hecho de emitir el voto con la participación en sí, ya que participar implica además tomar un papel y desempeño activo, interviniendo de alguna manera en los asuntos públicos.

Dentro de esta clasificación de democracia, la participación ciudadana constituye el elemento sustancial y está referida a crear relaciones fundamentadas en principios que garantizan la inclusión de las personas en la toma de decisiones, gestión y administración del poder. Por medio de la participación de la población se pretende construir herramientas que permitan la interacción de la sociedad y el Estado, así como también incidir en las cuestiones respecto de las cuales es beneficiario directo.⁹⁵.

Corresponde ahora entrar a comentar sobre los mecanismos de participación ciudadana que tienen reconocimiento en la legislación Salvadoreña, no

⁹⁴ Es el régimen político en el que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes. Esta forma de democracia directa sólo es posible aplicarla en comunidades pequeñas. Es la forma en la que el pueblo, reunido en asamblea, toma personalmente todas y cada una las decisiones estatales "...*consiste en la participación del pueblo, titular de la soberanía, en la política, entendida ésta como la gestión de los asuntos públicos...*" / **ESPIN TEMPLADO, Eduardo**, *Lecciones de Derecho Político*, Primera Edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p.53.

⁹⁵ **ARDON MARTINEZ, José Abraham, y Carlos Ernesto, VALLEJOS DIAZ**, *Participación Ciudadana como estrategia para el desarrollo local: caso de ayutuxtepeque*, trabajo de investigación para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, facultad de jurisprudencia y ciencias sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, diciembre de 2008, p.21.

obstante se hace ineludible establecer una definición sobre lo que debemos entender por el término “participación ciudadana”, entendiendo por tal, “la relación que se establece entre la ciudadanía y el Estado”, buscando que esta interacción produzca organizaciones del Estado más democráticas, eficaces, eficientes y transparentes y, una ciudadanía más responsable, cooperativa y comprometida con el desarrollo local⁹⁶.

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

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

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

Participación informativa: hace referencia al acceso que tiene la ciudadanía a información transparente y fluida sobre el manejo de los asuntos públicos a nivel local⁹⁷; ello con la finalidad de que la ciudadanía pueda emitir opinión o tomar decisiones.

Participación consultiva: está relacionada con las oportunidades que ofrece la municipalidad, para que las personas u organizaciones puedan emitir su

⁹⁶ **FUNDE-FUNDAUNGO**, *desarrollo local y descentralización en Centroamérica, El Salvador, 2001*, Primera Edición, FUNDE-FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador, julio de 2002., p. 211.

⁹⁷ Asuntos como el presupuesto, los proyectos que desarrolla la municipalidad, la consideración de ordenanzas o la gestión de los servicios municipales.

opinión con relación a las decisiones que de una u otra manera les afecta⁹⁸.

Participación resolutive: es la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones o influir de alguna manera en las mismas.

Participación ejecutiva: referida al involucramiento de la ciudadanía en la ejecución de decisiones, iniciativas o proyectos que promueve la municipalidad.

Participación fiscalizadora: se trata de la posibilidad que la municipalidad ofrece a la ciudadanía, para que esta fiscalice las formas como sus funcionarios públicos hacen uso de los recursos que ellos le han transferido. Esto es lo que se conoce como contraloría ciudadana.

3.1.2.1 Mecanismos de participación ciudadana según el Código Municipal

La participación ciudadana como tal y a diferencia de la legislación de otros países, no tiene regulación constitucional, sin embargo si se recurre a la integración de los derechos constitucionales, se puede constatar que en primer lugar el Art.7 Cn establece el derecho a asociarse libremente, de igual manera el Art.73 Cn regula el derecho al sufragio, el cual constituye una forma de participación⁹⁹.

La ordenanza de participación ciudadana del municipio de San Salvador establece que los mecanismos de participación ciudadana, son todos

⁹⁸ Esta es la forma de participación más común en nuestro medio y quizá la única que en cierta forma se ejercita, por medio de cabildos abiertos, sesiones abiertas de gobiernos municipales y reuniones con las directivas comunales, en las cuales la población no solamente se entera, sino también comparte y emite opinión sobre asuntos que le perjudican o le benefician.

⁹⁹ La participación ciudadana en un sistema democrático no se reduce a que la ciudadanía pueda por medio del voto, elegir a sus representantes cada cierto tiempo, sino que permite una interacción más dinámica, diversa y directa entre ciudadanía y Estado. Véase **FUNDE-FUNDAUNGO**, ob. cit., p.211.

aquellos medios de que dispone la ciudadanía de conformidad con lo dispuesto en el código municipal y las ordenanzas, para que en forma individual o colectiva, pida y reciba información, exprese opinión, tome decisión y contribuya en la ejecución y fiscalización de la labor de sus autoridades edilicias; de todos los servidores municipales, así como de aquellos que administren recursos de la comunidad¹⁰⁰.

Así mismo el Código Municipal en su título IX relativo a la participación ciudadana y a la de la transparencia, en su Capítulo I, específicamente en su Art 115 establece: *“es obligación de los concejos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente”*.

En el mismo sentido el Art. 116 del cuerpo legal arriba relacionado regula cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, por lo que es preciso desarrollar cada uno.

a) Sesiones públicas del Concejo: Relación con otros artículos: Art. 39 y 48 N° 3 C.M. Es un espacio para que la ciudadanía pueda presenciar las formas de sesionar y proceder del concejo y conocer las decisiones estratégicas. Estas se realizan con la presencia de personas naturales o jurídicas, pudiendo plantear sus problemas, emitir opiniones y presentar propuestas sobre temas de su interés, de manera directa, para que estas sean consideradas en la toma de decisiones del Concejo.

b) Cabildos abiertos: Constituye un mecanismo periódico por medio del cual el gobierno municipal informa sobre su gestión, rinde cuentas y discute con la

¹⁰⁰ **ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA, EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR**, D.M No. 11, del 16 de abril de 2002, D.O. No. 92, Tomo 355, del 22 de mayo de 2002.

ciudadanía los temas de su interés o planteados por esta, o los que el Concejo considere convenientes y de trascendencia para la vida del municipio.

Para llevar a cabo un cabildo abierto se debe realizar el procedimiento siguiente:

1) Convocatoria

En un primer momento se emite un acuerdo de realización por el Concejo, el cual debe contener una agenda, fecha, lugar y hora de realización.

2) Información a incluir en el cabildo

La población puede solicitar que se introduzca algún asunto o tema, cinco días después de convocado el cabildo, petición que se hace ante el secretario del Concejo. Dicha petición deberá ser resuelta por el concejo por lo menos tres días antes de la realización del cabildo.

3) Desarrollo del cabildo

a) En el desarrollo del cabildo estará presente el secretario y todo el Concejo y será presidido por el Alcalde o Alcaldesa, en su defecto la persona que haya elegido el Concejo. Se dará a conocer la agenda y los procedimientos a aplicar.

b) Para constancia de la realización, una vez finalizado el cabildo, el secretario procede a levantar acta, la cual será publicada tres días después de celebrado. se hacen además copias que están al acceso de la población siete días después de realizado el cabildo.

Si el Concejo Municipal no realiza el cabildo abierto, la población puede solicitar por escrito la realización del mismo. Una vez presentada la solicitud,

el Concejo debe responder a la misma dentro del término de quince días.

1) El acuerdo se toma 15 días antes de la celebración del cabildo y se publica dentro de los tres días siguientes.

2) Para incluir temas de interés ciudadano solicitado por la población, el Concejo tiene 8 días para responder; si su respuesta es negativa debe realizarla de manera escrita y razonada, misma que puede ser apelada tal como lo estipula el Art. 135 C.M.

c) Consulta popular: Tiene su fundamento constitucional en el ordinal 3º del Art.73 Cn. El cual literalmente establece: “*el ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa en los casos que establezca la constitución*”.

De la misma manera la consulta popular encuentra su regulación en el Código Municipal, Art. 117 establece los requisitos para su desarrollo.

Solo pueden participar los ciudadanos domiciliados en el municipio.

Se puede desarrollar por decisión de la mayoría calificada de concejales propietarios o a solicitud del 40% de los ciudadanos habilitados para emitir el sufragio.

Se realizan para fortalecer las decisiones del Concejo y las políticas públicas locales. El Concejo no puede actuar en contra de la decisión que resulte de la consulta popular.

La ordenanza de participación ciudadana del municipio de San Salvador, en su Art. 25 establece que la consulta popular es de carácter vinculante y se puede implementar a nivel municipal, distrital, zonal y vecinal, cuando el tema que se pretenda discutir sea competencia de los ciudadanos de las demarcaciones mencionadas.

El acuerdo de realización de la consulta popular se publica en dos periódicos de mayor circulación, en un plazo no mayor a cinco días después de emitido. La realización de la misma no puede ser menor a treinta días ni mayor a noventa después de que se emitió el acuerdo. Además la publicidad de la consulta se realizara tres días después de publicado el acuerdo y finalizara cinco días antes de la consulta.

En caso de que haya desacuerdo con la consulta por parte de cualquier persona natural o jurídica o de los miembros del Concejo, por considerarse afectados, el acuerdo podrá ser impugnado ante el Concejo. La impugnación debe hacerse por escrito y de manera fundamentada, teniendo un plazo de tres días para presentarlo, los cuales serán contados a partir del día siguiente al que se publicó el acuerdo. Dicha impugnación deberá ser resuelta en los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la misma; pudiendo interponer recurso de revisión o revocatoria ante la resolución, tal como lo señalan los Arts. 135 y 136 del C.M.

La consulta popular se puede realizar en las modalidades siguientes:

Plebiscito: es una forma directa del ejercicio de la democracia y se realiza por medio de una votación popular sobre temas de relevancia constitucional como por ejemplo el cambio de forma de gobierno. Se lleva a cabo de manera excepcional, normalmente fuera de previsiones constitucionales.

Referéndum: es la participación popular cuyo objeto es expresarse sobre la ratificación de leyes aprobadas por el Órgano Legislativo. Implica una votación por medio de la cual los ciudadanos se pronuncian con el objeto de ratificar o no una ley.

d) **Consulta vecinal sectorial:** las personas podrán emitir opiniones y formular propuestas de soluciones a problemas colectivos en el lugar donde residen.

Se celebra a iniciativa del Concejo Municipal y a solicitud de la ciudadanía, para lo cual formula la petición por escrito dirigida al director del distrito y este dará aviso a los concejales asignados para establecer fecha y hora. Dicha petición únicamente pueden hacerla las personas que hayan sido electas como representantes de la comunidad y será acompañada por la firma del treinta por ciento de los habitantes de la comunidad. Para al desarrollo de la consulta vecinal se requiere que los vecinos y vecinas de la comunidad designen dos o tres representantes para exponer la problemática y las propuestas de solución, ante los funcionarios quienes decidirán si el problema es de competencia municipal y si las propuestas son válidas legalmente.

e) Plan de inversión participativo: es el proceso mediante el cual el Gobierno Municipal somete a consideración de la ciudadanía aspectos como son: áreas prioritarias, estrategias de desarrollo, asignación de prioridad de los proyectos de inversión y programación de los mismos etc. Así mismo la ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal asignado para la inversión en proyectos de desarrollo local.

Procedimiento para su elaboración: En primer lugar se consulta con la ciudadanía para definir áreas de atención y prioridad en los proyectos de inversión; posteriormente se nombra una comisión de planificación municipal integrada por ciudadanos, representantes de grupos organizados y funcionarios municipales. La mencionada comisión tiene entre sus funciones las siguientes: Vigilar por una amplia convocatoria, proponer al Concejo áreas prioritarias, estrategias de desarrollo y asignaciones de prioridad de proyectos, contribuir a difundir el plan, acompañar a las autoridades a las actividades de presentación y negociación ante las instituciones de gobierno y otras entidades participar en las actividades del gobierno municipal para

evaluar avances, desviaciones y limitaciones del plan entre otras. La comisión tiene un mandato que dura dos años, con la opción de ser reelectos.

En el plan de inversión participativo se incluye a la población el general, gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales, dependencias de los ministerios y entidades autónomas vinculadas al gobierno central.

f) Comité de desarrollo local: constituye una forma de organización para la participación ciudadana a través del cual el Concejo encomienda tratar asuntos enfocados a garantizar, promover y difundir el desarrollo local¹⁰¹. Están integrados por organizaciones territoriales, mesas sectoriales y gobierno municipal; la misión de estos es articular y gestionar el proceso participativo y estratégico, coordinar, impulsar y evaluar el plan estratégico participativo y debe estar en coordinación con la municipalidad y con instancias públicas y privadas.

Los órganos de gobierno que integran del comité de desarrollo local encontramos:

- 1) La Asamblea ciudadana, la cual constituye la máxima instancia y está integrada por miembros de ADESCOS y miembros de mesas sectoriales.
- 2) La junta directiva, misma que es electa por la asamblea ciudadana y cuya integración es de quince miembros electos para un periodo de tres años.
- 3) Comisiones de trabajo, creadas para tratar temas específicos de interés público.

Algunas de las funciones principales del comité de desarrollo local son: velar por la transparencia en la elección de representantes territoriales y

¹⁰¹ Desarrollo Local es el resultado de un proceso que integra componentes sociales, político, culturales, económico-productivos, ambientales, que se dan en un territorio determinado en el que se involucra activamente a la población y que busca general en la actualidad y en el futuro, mejores condiciones de vida para toda la población.

sectoriales, elaborar y proponer el presupuesto participativo, gestionar recursos, acompañar la labor de las mesas sectoriales y comités, ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, promover la incorporación de nuevos actores, entre otras.

g) Consejos de seguridad ciudadana: Constituyen un mecanismo de acercamiento, integración y organización que permite la participación en los planes y programas para mejorar la seguridad. De la misma manera que permite a las autoridades priorizar las necesidades y problemas de la comunidad, ello con el objetivo de obtener bienestar para los habitantes de cada lugar, logrando así una convivencia de armonía, paz y seguridad. Generan una dinámica de trabajo basada en el tratamiento de riesgos identificados colectivamente, unificando esfuerzos de varias instituciones y evitando esfuerzos aislados o dispersos, lo que permite ampliar el concepto de seguridad pues esta se asocia a temas como salud, educación, atención de emergencias locales y desarrollo comunitario. Estos Consejos están integrados por entidades gubernamentales, no gubernamentales y ciudadanos.

h) Presupuesto de inversión participativa: Es la posibilidad concreta que los habitantes de los distintos barrios, cantones y comunidades del municipio tienen para definir en detalle y democráticamente el destino de los fondos públicos. La ciudadanía delibera y decide sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal asignada para la inversión en proyectos.

3. 2 Sistemas Electorales y Sistema de Partidos

3. 2.1 Conceptualización

La relación entre ideal democrático y realidad política es en extremo compleja debido a que las instituciones y los procedimientos en los que la

democracia se concreta responden a procesos históricos y políticos específicos, así como a la elección y concreción de opciones diversas. Un ejemplo que ilustra bien las anteriores aseveraciones es el de los sistemas electorales. En efecto, éstos pretenden resolver la necesidad de traducir en representación política el principio de la soberanía popular y la voluntad ciudadana expresada en el voto. Sin embargo, como es sabido, no existe una fórmula única para transformar votos en curules; las posibilidades de hacerlo son múltiples y pueden incorporar una gran diversidad de variables específicas.

En un sentido amplio, un sistema electoral puede ser definido como un *“conjunto de elementos interactuantes de la normativa electoral que, con eficacia directa, inciden en la traducción o transformación de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder político institucionalizado (escaños o cargos electivos)”*. En este sentido, el sistema electoral influirá en el tipo de representación y en quiénes serán los representantes: diferentes sistemas electorales podrán arrojar diferentes resultados, aunque la votación sea la misma¹⁰².

En sentido Estricto, puede definirse al sistema electoral como 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.

¹⁰² **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO**, Gobernabilidad Democrática, y otros, Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral, primera Edición, Editorial FUNDE, El Salvador, 2009. P. 18.

El sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan, a su vez, forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis¹⁰³.

3.2.2 Tipos de Sistemas Electorales

Los sistemas electorales esencialmente pueden clasificarse en 12 tipos fundamentales, la mayoría de los cuales se ubica en tres grandes familias.

La forma más común de estudiar los sistemas electorales es agruparlos en función del grado de precisión con el que traducen los votos obtenidos a nivel nacional en escaños legislativos, esto es, de acuerdo con su nivel de proporcionalidad. Para lograrlo, es necesario observar tanto la relación votos-escaños como el nivel de votos “no útiles”¹⁰⁴.

Para una mayor comprensión del tema a tratar definiremos algunos términos a utilizar a continuación: un *distrito electoral* se refiere a las distintas áreas geográficas en las que se puede dividir un país, una unidad subnacional o una institución supranacional, para efectos electorales.

Los *distritos unipersonales o uninominales* son aquellos en los que sólo se elige un representante para una legislatura u órgano de representación. A contrario, los *distritos pluripersonales o plurinominales* son aquellos en los que se elige más de un representante para una legislatura u órgano de representación.

¹⁰³ VALDÉS ZURITA, LEONARDO. Sistemas electorales y de partidos / México: Instituto Federal Electoral, 1995. P. 7.

¹⁰⁴ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, México, 2006. P. 29.

3.2.2.1 Sistemas de Pluralidad/Mayoría

El rasgo distintivo de los sistemas de pluralidad/mayoría es que normalmente utilizan distritos unipersonales o uninominales.

En un sistema de *mayoría simple*, conocido como sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el ganador es el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, aunque esto no necesariamente signifique que obtenga la mayoría absoluta de los votos.

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

Los sistemas mayoritarios, como el *voto alternativo (VA)* y la *doble ronda (DR)*, tratan de asegurar que el candidato ganador obtenga una mayoría absoluta (más de 50%), en esencia, estos sistemas hacen uso de las segundas preferencias de los electores para producir un ganador por mayoría absoluta si ninguno de ellos obtiene esa mayoría en la votación inicial, es decir, en la de primeras preferencias¹⁰⁵.

El sistema de mayoría simple o relativa, en el que se utilizan distritos uninominales y la votación se enfoca en los candidatos, es el más sencillo de los sistemas de pluralidad/mayoría. Al elector se le presentan los nombres de los candidatos postulados y vota seleccionando solamente uno de ellos. El

¹⁰⁵ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 31.

candidato ganador es simplemente el que obtuvo la mayor cantidad de votos; en teoría, un candidato puede ganar con sólo dos votos, si cada uno de los otros candidatos únicamente logra un voto. El sistema de mayoría simple, al igual que otros de pluralidad/mayoría, es defendido fundamentalmente por su simplicidad y por su tendencia a propiciar ganadores que sean responsables de un área geográficamente bien delimitada¹⁰⁶.

El voto en bloque consiste sencillamente en la aplicación del principio de mayoría simple en distritos plurinominales.

Los electores disponen de un número de votos equivalente al de los escaños con que cuenta el distrito respectivo y, generalmente, tienen la libertad de usarlos para votar por candidatos en lo individual, independientemente de los partidos a los que representen. En la mayoría de los sistemas de VB los electores pueden hacer uso sólo de los votos que deseen, es decir, no tienen que emplear todos los votos con los que cuentan¹⁰⁷.

Al sistema de voto en bloque se le reconoce con frecuencia su capacidad para preservar la facultad de los electores de votar por candidatos en lo individual y para permitir la formación de distritos de una extensión geográfica razonable, al mismo tiempo que incrementa, en comparación con los sistemas de mayoría, el papel de los partidos políticos y fortalece a aquellos que muestran una mayor coherencia y capacidad organizacional.

Sin embargo, el voto en bloque puede tener efectos impredecibles y a menudo indeseables sobre los resultados de la elección. Por ejemplo, cuando los electores destinan todos sus votos a los candidatos de un sólo partido, el sistema tiende a exagerar la mayoría de las desventajas del

¹⁰⁶ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 39.

¹⁰⁷ Ídem, p. 50

sistema de mayoría simple, particularmente su desproporcionalidad. Esto es particularmente probable cuando los partidos nominan candidatos para todos los escaños en disputa y alientan a los electores a votar por todos los candidatos de su lista¹⁰⁸.

En el sistema de voto en bloque por partido, a diferencia de lo que sucede en el sistema de mayoría simple, se utilizan distritos plurinominales. Los electores cuentan con un sólo voto y eligen entre listas de candidatos partidistas y no entre candidaturas individuales. El partido que logra la mayor cantidad de votos obtiene todos los escaños en el distrito y, por lo tanto, su lista de candidatos resulta vencedora por completo. Al igual que en el sistema de mayoría simple, al ganador no se le exige obtener la mayoría absoluta de la votación¹⁰⁹.

El sistema de VBP es fácil de usar, alienta la formación de partidos fuertes y les permite presentar listas combinadas de candidatos a fin de facilitar la representación de las minorías. Puede contribuir a asegurar una representación étnica equilibrada, ya que le permite a los partidos presentar listas de candidatos étnicamente variadas y de hecho puede ser diseñado para cumplir con ese objetivo. El sistema de VBP padece la mayoría de las desventajas del sistema de mayoría simple y puede realmente producir resultados muy poco proporcionales, en los que un solo partido gana casi todos los escaños con una mayoría simple de votos¹¹⁰.

Voto Alternativo (VA): Las elecciones bajo el sistema de voto alternativo generalmente se verifican en distritos uninominales, al igual que las celebradas bajo sistema de mayoría simple. Sin embargo, el sistema de voto

¹⁰⁸ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 50.

¹⁰⁹ Ídem, p 54.

¹¹⁰ Ídem, pp. 54-55.

alternativo le brinda a los electores una mayor variedad de opciones al momento de marcar su papeleta. Más que simplemente indicar a su candidato favorito, los electores los ordenan de acuerdo a su preferencia, marcando con el número 1 a su favorito, con el 2 a su segunda opción, con el 3 a la tercera y así sucesivamente.

De esta manera, el sistema le permite a los electores expresar sus preferencias entre los diferentes candidatos en lugar de sólo hacerlo por su favorito. Por esta razón, en los países que lo utilizan suelen denominarle “voto preferencial” (los sistemas de Borda, voto único transferible y voto complementario también son sistemas preferenciales)¹¹¹.

Una de las ventajas de la transferencia de votos es que permite que se acumulen entre distintos candidatos, por lo que existe la posibilidad de que puedan combinarse intereses diversos pero relacionados para obtener representación.

El sistema de VA también le permite a los seguidores de candidatos con pocas expectativas de éxito influir, a través de su segunda preferencia o de las subsecuentes, en la elección de un candidato más fuerte. Por esta razón, algunas veces se ha argumentado que el sistema de VA es el mejor para promover una política centrista, ya que no sólo obliga a los candidatos a buscar los votos de sus propios seguidores, sino también las “segundas preferencias” de otros electores. Para atraer estas preferencias, los candidatos deben hacer una convocatoria de amplio espectro y no enfocarse en intereses muy específicos¹¹².

Sin embargo, el VA también tiene algunas desventajas. Primero, requiere de

¹¹¹ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 55.

¹¹² Ídem, pp. 56-57.

un grado razonable de alfabetización y un conocimiento básico de nociones matemáticas del electorado para ser utilizado de manera efectiva y, en virtud de que opera en distritos uninominales, a menudo puede producir resultados poco proporcionales en comparación con los sistemas de representación proporcional e incluso, en ciertos casos, con los sistemas de mayoría simple¹¹³.

Doble Ronda (DR): La característica fundamental del sistema de doble ronda es la que su nombre mismo sugiere: se trata de una sola elección pero que se efectúa en dos rondas de votación, la segunda de las cuales se celebra una o varias semanas después. La primera ronda se conduce de la misma manera que en una elección de pluralidad/mayoría.

La modalidad más conocida del sistema de DR es aquella que se lleva a cabo utilizando el principio de mayoría simple. Los detalles sobre la forma en que se lleva a cabo la segunda ronda varían de un caso a otro. El método más común es el de una contienda directa entre los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la primera ronda; de esta forma se asegura que, al haber sólo dos contendientes, el ganador obtenga una mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en la segunda vuelta¹¹⁴.

3.2.2.2 Sistemas de Representación Proporcional

El sustento lógico de todos los sistemas de representación proporcional es reducir deliberadamente la disparidad que pueda existir entre el porcentaje de la votación nacional que le corresponde a un partido político y su porcentaje de escaños en el parlamento: si un partido grande obtiene 40% de los votos, debe obtener alrededor de 40% de los escaños, y si un partido

¹¹³ Ídem, pp. 57.

¹¹⁴ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 61.

pequeño obtiene 10% de la votación, debe obtener 10% de los escaños legislativos.

Con frecuencia se considera que la mejor forma de lograr la proporcionalidad es mediante el empleo de *listas de partido (RLP)*, donde los partidos políticos presentan a los electores listas de candidatos sobre una base nacional o regional; aunque el voto preferencial puede funcionar igualmente bien; el sistema de *voto único transferible (VUT)*, en donde los electores ordenan a los candidatos en distritos plurinominales, es otro sistema proporcional bien establecido¹¹⁵.

El fundamento de todos los sistemas de representación proporcional (RP) es la conversión deliberada del porcentaje de votos obtenido por un partido en un porcentaje equivalente de escaños en la legislatura. Hay dos tipos principales de sistemas de RP: por listas y el voto único transferible (VUT). La RP requiere el uso de distritos electorales en los que se elija más de un representante: es imposible dividir un solo escaño de manera proporcional¹¹⁶.

Representación Proporcional por Listas (RPL): Implica que cada partido político presenta una lista de candidatos en cada uno de los distritos electorales pluripersonales o plurinominales. Los electores votan por los partidos y éstos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral. Los candidatos ganadores son tomados de las listas de acuerdo con el orden en el que aparecen anotados.

Cuando se trate de definir de manera más precisa cómo va a funcionar un sistema de RP mediante listas hay que considerar otros elementos importantes. Se puede exigir un umbral de votación para poder tener

¹¹⁵ Ídem, p. 32.

¹¹⁶ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 67.

representación en la legislatura: es probable que un umbral muy elevado excluya a los partidos pequeños, mientras que uno bajo promueva su representación. Los sistemas de RP también difieren en cuanto a las alternativas de que disponen los electores para optar entre candidatos y/o partidos, esto es, si las listas son abiertas, cerradas o libres; la selección determina el nivel de complejidad de la papeleta de votación¹¹⁷.

Los *umbrales* son un nivel mínimo de apoyo que el partido necesita para obtener representación. Los umbrales pueden imponerse por la vía legal (*umbrales formales*) o existir como una propiedad matemática del sistema electoral (*umbrales efectivos o naturales*)¹¹⁸.

Las *listas cerradas* son aquellas en las que los candidatos resultan elegidos en el orden en que aparecen en las listas, el cual es determinado por el propio partido político y los electores no tienen la posibilidad de expresar su preferencia por uno en particular¹¹⁹. Las *listas abiertas* son aquellas en las que los electores no sólo pueden indicar el partido de su preferencia, sino también a su candidato favorito dentro de la lista de ese partido¹²⁰. Las *listas libres* son aquellas en las que los electores tienen la posibilidad de votar por más de un candidato de las diferentes listas de partidos o la de emitir más de un voto por un sólo candidato, ofreciéndole al elector una medida adicional de control¹²¹.

Voto Único Transferible (VUT): Los principios fundamentales de este sistema fueron inventados de manera independiente en el siglo XIX por Thomas Hare en Reino Unido y por Carl André en Dinamarca. El VUT se utiliza en distritos

¹¹⁷ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 71.

¹¹⁸ Idem, p. 96.

¹¹⁹ Idem, p. 97.

¹²⁰ Idem, p. 104.

¹²¹ Idem, p. 105.

plurinominales y los electores marcan sus papeletas de acuerdo con el orden de preferencia de sus candidatos, de la misma forma que se hace en el sistema de voto alternativo.

En la mayoría de los casos la marcación preferencial es opcional y los electores no están obligados a marcar en orden a todos los candidatos; si así lo desean, sólo pueden marcar a uno. Después de que se ha sumado el número total de votos de primera preferencia, se procede a determinar la cuota de votos requeridos para la elección de un candidato. En algunos contextos a esta cuota también se le denomina cociente o cifra repartidora.

Las ventajas que se le imputan a los sistemas de RP también son generalmente aplicables a los sistemas de VUT. El resultado final conserva un alto grado de proporcionalidad y el hecho de que en la mayoría de los ejemplos actuales de VUT los distritos plurinominales sean relativamente pequeños significa que se mantiene un vínculo geográfico entre el elector y su representante. Además, los electores pueden influir en la composición de las coaliciones postelectorales, tal y como se ha observado en el caso de la República de Irlanda, y el sistema brinda incentivos para la búsqueda de acuerdos interpartidistas mediante el intercambio recíproco de preferencias.

El sistema de VUT también ofrece una mayor oportunidad, en comparación con los sistemas de RP por listas, para elegir a candidatos independientes ya que los electores pueden optar más entre candidatos que entre partidos¹²².

3.2.2.3 Sistemas Mixtos

Los *sistemas paralelos (SP)* combinan elementos de representación proporcional y de pluralidad/mayoría (e incluso otros) pero los aplican de

¹²² INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 89.

manera independiente. Los *sistemas de representación proporcional personalizada (RPP)* también utilizan ambos elementos (uno de los cuales es un sistema de RP), con la diferencia de que este elemento de RP compensa cualquier desproporcionalidad que pueda surgir de la aplicación del componente de pluralidad/mayoría o de algún otro, lo que generalmente propicia un resultado mucho más proporcional que en un sistema paralelo¹²³.

Representación Proporcional Personalizada (RPP): Bajo los sistemas de representación proporcional personalizada, los escaños de RP sirven para compensar cualquier desproporcionalidad producida por los resultados en distritos uninominales. Por ejemplo, si un partido obtiene 10% de la votación nacional pero ningún escaño de mayoría, entonces recibirá un número de escaños de RP que le permita tener una representación de hasta 10% en la legislatura. Aunque los sistemas de RPP están diseñados para producir resultados proporcionales, es posible que la desproporción en los distritos uninominales sea tan alta que los escaños de RP no la puedan compensar totalmente.

Es más probable que esto suceda cuando los distritos se conforman a nivel regional o provincial y no a nivel nacional. En estos casos, un partido puede obtener en una región o provincia más escaños de pluralidad/ mayoría que los corresponderían de acuerdo con su votación agregada. Para enfrentar esta situación, se puede lograr una mayor proporcionalidad si se incrementa ligeramente el tamaño de la legislatura: a los escaños adicionales que se crean para estos efectos se les denomina mandatos “excedentes”¹²⁴. Al mismo tiempo que conserva los beneficios de proporcionalidad característicos de los sistemas de RP, un sistema de RPP también asegura

¹²³ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, *Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional*, ob. cit. p. 32.

¹²⁴ Ídem. p. 110.

que los representantes elegidos estén vinculados con determinados distritos geográficos.

Sin embargo, cuando los electores disponen de dos votos —uno para la lista de partido y otro para su representante local— no siempre comprenden que el voto para el representante local es menos importante que el otro para determinar la distribución global de escaños en la legislatura.

Además, el sistema de RPP puede crear dos clases de legisladores —uno responsable y comprometido ante el electorado de una determinada demarcación y otro, sin nexos geográficos específicos, comprometido con la dirigencia partidista¹²⁵.

Al convertir votos en escaños, un sistema de RPP puede ser tan proporcional como uno de RPL y, por consiguiente, comparte muchas de las ventajas y desventajas que se han comentado a propósito de éste último¹²⁶.

Sistemas Paralelos (SP): Los sistemas de representación proporcional personalizada (RPP) también utilizan ambos elementos (uno de los cuales es un sistema de RP), con la diferencia de que este elemento de RP compensa cualquier desproporcionalidad que pueda surgir de la aplicación del componente de pluralidad/mayoría o de algún otro, lo que generalmente propicia un resultado mucho más proporcional que en un sistema paralelo¹²⁷.

En términos del grado de proporcionalidad, los sistemas paralelos usualmente arrojan resultados que se ubican en un punto medio entre los sistemas puros de pluralidad/mayoría y los de RP. Una ventaja es que,

¹²⁵ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 110.

¹²⁶ Ídem, p. 110.

¹²⁷ **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros**, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, ob. cit. p. 120.

cuando hay suficientes escaños de RP, los partidos pequeños que no han tenido mucho éxito en las elecciones por pluralidad/mayoría pueden verse compensados en la distribución de escaños de RP. Además, en teoría, un sistema paralelo debe fragmentar menos un sistema de partidos que un sistema puro de RP.

Como ocurre con los sistemas de RPP, es probable que se creen dos clases de representantes. Además, los sistemas paralelos no aseguran ningún tipo de proporcionalidad global y algunos partidos pueden verse privados de representación a pesar de haber captado un buen número de votos. Los sistemas paralelos también pueden ser un tanto complejos y crear confusión entre los electores acerca de su naturaleza y operación.

3.2.3 Fórmulas Electorales

La fórmula electoral es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación. Esta puede verse como el método matemático que se utiliza para traducir los votos de los electores en escaños. Los escaños son los cargos públicos que se disponen a elección popular y por los cuales los electores votan para apoyar sus preferencias partidarias para la ocupación de los mismos. Se trata, pues, de un criterio de decisión, o las reglas del juego¹²⁸.

Las fórmulas electorales corresponden a uno de los elementos que los diferentes sistemas electorales utilizan para el cálculo del número de diputados que corresponden a los diferentes partidos políticos, o en su caso, a los grupos de candidatos independientes que participan en elecciones. En el caso salvadoreño, la fórmula electoral aplicable es la denominada “*Hare*”,

¹²⁸ **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, y otros**, *Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral*, primera Edición, Editorial FUNDE, El Salvador, 2009. p. 29.

y se basa en el sistema de cocientes y residuos para la elección de diputados. Por años, el debate se ha centrado en verificar si esta fórmula promueve de manera correcta la proporcionalidad del sistema electoral o, si por el contrario, es una de las variables que perjudica al sistema debido a la “sobre” o “sub” representación de los partidos políticos en las diferentes circunscripciones territoriales. Por otra parte, se discute si la proporcionalidad de un sistema electoral depende exclusivamente de la fórmula electoral aplicable o de otros elementos que a su vez configuran al mismo¹²⁹.

3.2.3.1 Fórmulas Mayoritarias

Las fórmulas mayoritarias definen al candidato, partido o coalición ganadora en la circunscripción respectiva. Aquí no se trata de ver cómo se lleva a cabo la repartición de escaños, sino más bien de cómo se elige a un ganador que pasaría a agenciárselos todos, sin ninguna presencia del resto de partidos en el órgano de gobierno electo. Lo que define a los tipos de fórmulas mayoritarias es el número de votos o de porcentaje, a partir del cual se declara a dicho ganador¹³⁰.

Mayoría Simple: Gana el candidato, partido o coalición con más votos.

Mayoría Relativa: Se establece un porcentaje específico como necesario para ganar la elección. Por lo general, el porcentaje no sobrepasa el 50% de votos, casi siempre ronda entre el 35% y el 40% de los votos válidos.

Mayoría Absoluta: Es necesario sobrepasar el 50% de los votos válidos. Con esta fórmula se consigue que el elegido obtenga una muy elevada cantidad

¹²⁹ **FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**, *Apuntes sobre la fórmula de cocientes y residuos en el Sistema Electoral Salvadoreño*, en *Revista de Estudio Político*, Mayo/Junio 2011. p. 1.

¹³⁰ **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, y otros**, *Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral*, ob. cit. p. 31.

de votos a fin de afianzar su legitimidad democrática. El inconveniente de esta fórmula es que deja sin representación a las minorías, pues los votos se concentran en un número muy reducido de candidatos. No obstante, posee algunas ventajas, ya que los candidatos electos poseen una mayor legitimidad pues han obtenido un gran número de votos. Asimismo, cuenta con la ventaja de constituir mayorías más amplias, y a consecuencia, más estables¹³¹.

3.2.3.2 Fórmulas Proporcionales

Las fórmulas proporcionales se fundamentan en el principio según el cual, los escaños o puestos electivos a cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de votos obtenidos por cada candidatura. La regla general de las fórmulas proporcionales es: “a mayor número de votantes, mayor número de puestos a cubrir; y a menor número de electores, menos puestos electivos”. No obstante esta regla, el método de distribución de escaños admite distintas variantes.

Sin embargo, todas se basan en el procedimiento de cociente electoral. Por *cociente electoral (CE)* se entiende el número de votos necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a elección mediante sistemas de representación proporcional o el número determinado de votos requeridos para otorgar un puesto electivo. Existen distintos tipos de cociente electoral, mismos que responden al tipo de fórmula que se emplee¹³².

a) D' Hont: Esta fórmula lleva el nombre de su inventor, Victor D'hondt, y pertenece al procedimiento *de los Divisores*. Se divide el número de votos de cada partido sucesivamente por divisores: 1, 2, 3, 4..., hasta el número total

¹³¹ Ídem, pp. 31-32.

¹³² **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, y otros**, *Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral*, ob. cit. p. 33.

de escaños por cubrir. Los cocientes resultantes se ordenan de mayor a menor y se procede a adjudicar los escaños a los partidos que obtienen los cocientes mayores hasta completar los escaños¹³³.

b) Hare: En la fórmula de Hare, perteneciente al procedimiento de *Restos mayores*¹³⁴, la adjudicación de los escaños se establece mediante la división de los votos obtenidos por cada partido entre el cociente electoral (se establece dividiendo el total de votos válidos de la elección entre la magnitud de la circunscripción, escaños). El resultado que se obtiene indica el número de escaños que le corresponden a cada partido. Por ejemplo, si el total de votos asciende a 140, mientras que los puestos a repartir son 10, el CE de esta elección sería de 14; es decir, por cada 14 votos logrados, los partidos tendrían derecho a un escaño; o lo que es lo mismo, cada partido obtendría tantos escaños como veces estuviese contenido el CE en la suma total de sus votos logrados. Si un partido obtuvo 70 votos válidos, por ejemplo, en el simulacro de elección anterior, se agenciaría, pues, de cinco escaños.

Ahora bien, esta división suele dar números fraccionados, los cuales se ocuparán para la distribución de los escaños faltantes. En caso de quedar escaños por distribuir, estos se asignan a los partidos que presenten la fracción más elevada equivalente al resto mayor. Así, por ejemplo, si en la primera fase no se logró ubicar un puesto entre los partidos contendientes, ese último puesto se le otorga a aquel que haya terminado con más votos restantes que los demás, luego de finalizada la primera distribución¹³⁵.

c) Saint Lagüe: es una fórmula derivada de la de D'hondt, una variante diseñada para atenuar sus efectos electorales, específicamente los efectos

¹³³ Ídem, p. 35.

¹³⁴ Se asigna a cada partido la parte entera de su cuota. A continuación se ordenan de mayor a menor los restos, y se asigna un escaño más a cada uno de los partidos con mayor resto hasta completar los escaños. Ídem, p. 34.

¹³⁵ Ídem, p. 36.

desproporcionales. Utiliza la misma lógica de los divisores, sólo que cambia los divisores que en concreto aplica. Para establecer los mismos, ya no se sigue la secuencia de números naturales (1, 2, 3... n), sino que se dan saltos de números, pero siempre con una regularidad, que en este caso es la de seguir los números impares. Así, la secuencia de divisores ahora es: 1, 3, 5, 7,... n. La lógica de los divisores se mantiene; los divisores utilizados cambian.

También cambian los resultados electorales generados por esta fórmula derivada. Precisamente, la metodología de no seguir la secuencia de números naturales, sino a saltos la de los impares, guarda el propósito de hacer que la obtención de cada nuevo escaño resulte más difícil que el anterior; es decir, que el precio de cada nuevo puesto aumenta conforme se va avanzando en la repartición de escaños.

Lo anterior resulta idóneo para que, en primer lugar, los partidos pequeños puedan obtener al menos un escaño, dado que el primero de los divisores es 1, a la vez que, en segundo lugar, frena la tendencia a la formación de mayorías por parte de los grandes, al dificultarles la obtención de cada siguiente escaño, al establecer como siguiente divisor, no el número natural consecutivo, sino el próximo a este¹³⁶.

3.2.4 Partidos Políticos y Sistemas de Partidos

Los partidos políticos se presentan como actores claves en torno a la cuestión de la representación y son en conjunto con las elecciones, dos elementos imprescindibles de lo que hoy entendemos por democracia.

Para Samuel Huntington, los partidos políticos aparecen en el sistema

¹³⁶ **FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, y otros**, *Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral*, ob. cit. pp. 37-38.

moderno por la necesidad de instituciones que organicen la participación de las masas en la política¹³⁷;

Giovanni Sartori, un partido es cualquier grupo político que se presente a las elecciones con el objetivo de colocar a sus candidatos en los cargos públicos¹³⁸.

De acuerdo con Diether Nohlen, los partidos políticos para serlo, deben cumplir con ciertos requisitos¹³⁹: Deben ser algo distintos de las facciones políticas, puesto que estas han existido desde siglos atrás y los partidos en cambio, surgieron como una evolución positiva de estas facciones. Mientras que las facciones persiguen el beneficio de sus miembros, los partidos deben perseguir el beneficio del conjunto, o por lo menos, de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos.

Para gobernar, los partidos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. La contienda por el poder debe adecuarse a mecanismos democráticos que dejen satisfechos a los actores políticos y al electorado.

Es indispensable que los partidos figuren como un canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes; en este sentido, los partidos tienen la tarea de articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad para crear lo que Leonardo Valdés ha definido como “el intelecto colectivo orgánico”.

¹³⁷ **HUNTINGTON, Samuel**, *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994. p. 42.

¹³⁸ **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Marzo de 2011. p. 42.

¹³⁹ **NOHLEN, Diether**, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3ª ed., FCE, México, 2004. p. 43.

Como canales de expresión, los partidos terminan por expresar ante el gobierno las inquietudes de la población y ante la población, las decisiones del gobierno; de tal suerte que los partidos constituyen importantes canales de comunicación en las sociedades democráticas.

Los partidos están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principales de la lucha por el poder. Por ello, los partidos existentes se desarrollan en aquellas sociedades en las que la lucha por el poder se procesa estrictamente en el campo electoral¹⁴⁰.

3.2.5 Tipos de Sistemas de Partidos

Los sistemas de partido son un fenómeno relativamente creciente en el mundo político occidental y, son un objeto de estudio en la ciencia política actual.

Sartori plantea una clasificación que relaciona el aspecto numérico, el tipo de competencia y la distancia ideológica que hay entre los partidos y según la cual, los partidos son importantes cuando tienen la capacidad de formar coaliciones de gobierno, o cuando tienen una presencia tal que obligan a los demás partidos a acompañarse o a aliarse para que alguno no alcance el poder. Respecto a este criterio, los sistemas de partidos se pueden clasificar de la siguiente manera¹⁴¹:

3.2.5.1 Sistemas Competitivos

Son aquellos en los cuales está garantizada la competencia electoral justa y equitativa, y en donde existe más de un partido político. En estos sistemas la competencia se da en una relativa igualdad de reglas.

¹⁴⁰ **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, ob. cit. pp. 43-44.

¹⁴¹ **SARTORI, Geovanni**, *Partidos y Sistemas de Partidos: marcos para un análisis*, 2ª ed. Alianza, Madrid, España, 1999. p. 45.

a) Sistema de Partido Predominante: La existencia de partidos distintos al principal está claramente permitida. Los partidos existen como entidades legales y legítimas, y compiten con el partido predominante; aunque lo anterior no significa que los partidos menores sean antagonistas del partido predominante, pueden ser en la práctica competidores eficaces. Para que un sistema sea considerado de partido predominante, debe contener tres mayorías absolutas consecutivas, siempre y cuando el electorado parezca ser estable, aquí es menester mencionar que un sistema de partido predominante no se da por el número de partidos, sino por la distribución del poder que existe entre ellos¹⁴².

b) Sistema Bipartidista: Se da cuando dos partidos están en condiciones de igual competencia por la mayoría de los escaños y uno de estos partidos logra conseguir una mayoría suficiente para formar el gobierno. La alternancia o rotación en el poder es una expectativa creíble o una posibilidad latente. En este sistema, la existencia de terceros partidos carece de importancia en el sentido en que estos no alteren la conformación del gobierno que está reducida sólo a los dos partidos principales¹⁴³.

c) Sistema de Pluralismo Moderado: Este es un sistema numéricamente limitado, existen un número de partidos no mayor a cinco y se está en una frontera tanto con los sistemas bipartidistas, que tiene sólo dos partidos relevantes, como con el de pluralismo extremo y polarizado, que tiene más de cinco partidos importantes. En este sistema, la distancia ideológica es relativamente pequeña; existe una configuración de coalición bipolar y por lo tanto, la competencia es centrípeta. Asimismo, los partidos compiten por un electorado ubicado al centro y moderan sus políticas, provocando que el

¹⁴² **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, ob. cit. p. 47.

¹⁴³ **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, ob. cit. p.47.

régimen democrático en el cual se inserta, posea un alto nivel de apoyo y de legitimidad ante la ciudadanía y los grupos sociales relevantes¹⁴⁴.

d) Sistema de Pluralismo Polarizado: Este sistema está enmarcado por una fragmentación en torno a cinco o seis partidos y todos ellos deben tener una presencia relevante ya que en términos concretos, la frontera de fragmentación no está en cinco ni en seis, sino alrededor de siete partidos. Por otro lado, existe una segunda variable de control, que es la distancia ideológica, en donde lo fundamental es la polarización del sistema entre los partidos extremos del espectro.

e) Sistema de Atomización: Es un sistema en el cual el índice de fragmentación es altísimo y existe sobre nueve partidos políticos relevantes, lo que produce un grado de dispersión de poder tal, que dificulta estructuralmente la ejecución de políticas de coalición y el ejercicio del gobierno.

Estos sistemas surgen en sistemas de partidos que no están cristalizados ni estructurados y en sociedades que han adoptado tardíamente un régimen democrático aún no consolidado¹⁴⁵.

3.2.5.2 Sistemas No Competitivos

Son los propios de los sistemas autocráticos. En estos no hay reglas que establezcan la posibilidad de luchar por el poder político en términos justos e igualitarios, es decir, no existe un marco jurídico que garantice la competencia de las unidades partidistas para conseguir el apoyo popular¹⁴⁶.

a) Sistema de Partido Único: En este sistema sólo existe y se permite la

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 48.

¹⁴⁶ **SARTORI, Geovanni**, *Partidos y Sistemas de Partidos: marcos para un análisis*, ob. cit. p. 48.

participación de un sólo partido; esto, debido a que ese mismo neutraliza todo intento de apertura partidista¹⁴⁷.

b) Sistema de Partido Hegemónico: Aunque en este sistema se autoriza o permite la existencia de más de un partido político, estos son de segunda, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad; así, no sólo la alternancia no se produce de hecho, sino que ella simplemente no puede ocurrir¹⁴⁸.

3.3 Las coaliciones políticas

3.3.1 Régimen jurídico de las coaliciones políticas

La legislación electoral habilita las coaliciones y fusiones de partidos políticos. Las alianzas no se encuentran reguladas, quedando, por tal razón, como parte disponible únicamente por la libertad y autonomía de los partidos políticos concernidos.

La Ley de Partidos Políticos es la que regula todo lo referente a las Coaliciones políticas, denotando que en el Código Electoral anteriormente era quien las regulaba, fue a partir del DECRETO N° 307, publicado en el D. O. N° 40, Tomo N° 398, de fecha 27 de febrero de 2013, se incorpora a su regulación a la LPP. y se deroga del C.E.

Podemos definir las Coaliciones Políticas como “toda agrupación de partidos políticos con objetivos definidos (elecciones, aumentar su peso en el Parlamento, puesta en minoría del Poder Ejecutivo) sin límite de tiempo”¹⁴⁹.

¹⁴⁷ **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, ob. cit. p. 48.

¹⁴⁸ **HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio**, *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, ob. cit. p. 48.

¹⁴⁹ **ALBALÁ, Adrián**, *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*, Ediciones Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, Barcelona, Mayo de 2009., p. 11.

Para los propósitos de la Ley de Partidos Políticos, una coalición puede realizarse entre dos o más partidos políticos, sin perder su identidad y personalidad jurídica propia, pero unificando recursos, derechos y esfuerzos para un evento electoral, ya sea en la circunscripción nacional (para elecciones de presidente y vicepresidentes de la República, diputados nacionales a la Asamblea Legislativa y para diputados al Parlamento Centroamericano), o en la circunscripción departamental (para elecciones de diputados departamentales a la Asamblea Legislativa), o en la circunscripción municipal (para elecciones de concejos municipales). El propósito de una coalición es la postulación de candidatos comunes, sin perder la existencia legal de los partidos políticos (artículo 39).

Las coaliciones se establecen mediante un pacto de coalición, y adquieren dos modalidades: la primera de ellas se refiere a la posibilidad de participar con una bandera única, es decir, utilizando un símbolo común, y la segunda hace referencia a la participación con banderas separadas, esto es, preservando cada partido político coaligado sus propios símbolos en la papeleta de votación y en los actos de propaganda política y electoral (art. 40 LPP.).

El único requisito que se exige para el establecimiento de una coalición es la suscripción del pacto de coalición, el cual debe ser presentado ante el Tribunal Supremo Electoral para su debida inscripción.

El pacto deberá contener el objeto de la coalición, la distribución de candidaturas, la decisión sobre adoptar una sola divisa o preservar las divisas individuales de cada uno de los partidos, la forma de distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efectos del régimen de financiamiento estatal y, si fuera procedente, la forma de integrar una terna para el Tribunal Supremo Electoral, si fuera el caso (art. 41 LPP.).

El plazo para presentar una solicitud de inscripción de coalición de partidos políticos vence noventa días antes de la fecha para la cual han sido convocadas las elecciones, y es improrrogable. Una vez presentada una solicitud el Tribunal Supremo Electoral tiene tres días para resolver, y su silencio se interpreta como una aceptación del pacto de coalición (art. 43 LPP.). Así mismo y aunado a lo anterior, se tienen tres días después de notificados para que subsanen las observaciones hechas por el tribunal supremo electoral y una vez subsanadas la coalición se inscribirá dentro de las veinticuatro horas siguiente.

Para efectos de una mejor comprensión del tema en comento se hace indispensable mencionar la distribución de las coaliciones existentes en El Salvador, a partir de los datos recabados en las elecciones para Concejos Municipales en el periodo 2012- 2015.

Así tenemos que el Departamento donde más coaliciones políticas existen es en La Libertad, que cuenta con cuatro municipios, todas conformadas por partidos políticos de izquierda; el Departamento de San Salvador, cuenta con dos municipios con coaliciones políticas de partidos de izquierda; de igual forma en el Departamento de Santa Ana cuenta con dos municipios con coaliciones políticas de partidos de izquierda; en los Departamentos de San Miguel, Sonsonate y Ahuachapán existen coaliciones políticas en un sólo municipio conformadas siempre por partidos políticos de izquierda; el Departamento San Vicente es el único que cuenta con dos municipios que tienen coaliciones políticas conformadas por partidos políticos de derecha¹⁵⁰. Se puede observar que en 7 de los 14 Departamentos de El Salvador existen partidos políticos coalicionados para llegar a los Gobiernos Municipales, también que en 6 de los 7 Departamentos que cuentan con coaliciones

¹⁵⁰ Los partidos de derecha representados son: Conciliación Nacional (CN) y el Partido de la Esperanza (PES) que son partidos de derecha moderada.

políticas están conformadas por partidos políticos de izquierda, representados por el Frente Farabundo Martí para La Liberación Nacional (FMLN) de izquierda progresista y Cambio Democrático (CD) de izquierda moderada.

3.3.2 Importancia de las coaliciones políticas en los gobiernos locales

Las coaliciones constituyen la forma prototípica de alianza entre dos a más partidos políticos para efectos estrictamente electorales. Los partidos pueden formar coaliciones para todos los cargos de elección popular y para tal efecto, deben celebrar y registrarse en el Tribunal Supremo Electoral el convenio respectivo.

En los periodos de elecciones han demostrado que las alianzas políticas son mecanismos legítimos para formar mayorías, y realizar los proyectos determinados según su plan de gobierno. En sentido contrario las coaliciones sirven para evitar la formación de una mayoría y controlar la acción política de los gobiernos¹⁵¹.

En muchos casos las coaliciones políticas se presentan a los ciudadanos como portadores del interés del pueblo. Así, pues, en determinadas coyunturas de los siglos XIX y XX conjuntos de variables interrelaciones (sociales, culturales, económicas, y políticas) han hecho posible pactos entre amplios sectores sociales que se organizan políticamente tratando de lograr la innovación de la realidad, según los criterios de la época, y que afectan a la sociedad¹⁵².

Las coaliciones políticas son un equilibrio entre la escisión y el consenso dentro de la organización social, y que pretendiendo conquistar o influir en el

¹⁵¹ **ROBLES EGEA, Antonio**, *Reflexiones sobre las coaliciones políticas*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 77. Julio-Septiembre 1992, p. 303.

¹⁵² **ROBLES EGEA, Antonio**, ob. cit., p. 307.

poder político, utilizan el conjunto de recursos disponibles por sus integrantes. De esta forma, la estructura de fracturas de un sistema social crea los elementos sobre los que se forman las alianzas. Desde el momento en que se constituye la coalición nace una práctica común, parcial y total, y un silencio tácito acerca de las diferencias que antes existían entre los coaligados, reforzando los intereses mutuos sin que por ello pierdan la identidad.

Diversos autores coinciden en que en las sociedades donde existe la posibilidad de formar múltiples coaliciones disminuye la gravedad de los conflictos, ya que éstos siempre podrán ser amortiguados por reajustes de fuerzas¹⁵³. Pero al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, disminuye la permanencia de los acuerdos que permiten la actuación común, reciclando así la necesidad de nuevos pactos¹⁵⁴.

Las coaliciones de grupos políticos y sociales pueden convertirse en formas nacientes de organización social y de hecho inician con su acción un proceso que, a través de la reforma o la revolución, estabiliza nuevos tipos organizativos que consagran sus presupuestos, funcionamiento y objetivos. Una vez logrados estos últimos, la coalición desaparece al perder sus rasgos constitutivos.

Los factores que ayudan al pacto de diferentes grupos son difíciles de dictaminar sin atender a los casos concretos, pero es evidente que, en líneas generales, la relación poder real-aspiraciones puede ser significativa.

El alejamiento del poder institucional y unos objetivos comunes, como puede ser la democratización del sistema político, conducen a una alianza de los

¹⁵³ **LAWRENCE, Dood**, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princenton University Press, 1976, p. 13.

¹⁵⁴ **TAYLOR, Herman**, *Party systems and Government Stability*, en *American Political Sciences Review*, vol. LXV, S.E., S. Ed., marzo 1971, p. 30.

sectores sociales privados de la participación política. También la escasez de las propias fuerzas crea la conciencia de la necesidad de acordar alianzas con otros grupos, ya sea tanto para mantener el poder como para arrebatarlo¹⁵⁵.

En todo caso, el pacto se articula sobre intereses comunes, aunque muy difícilmente llegan a ser generales y totales para todos los aliados, en el sentido de que casi siempre hay discrepancia de ideas. La distinta procedencia y la diferente posición social de los coaligados establecen planes en los que se refleja la jerarquía de poder entre los miembros de la coalición.

Las características del sistema de partidos permiten mayor o menor posibilidad de practicar alianzas. Un régimen bipartidista sólo genera excepcionalmente alianzas ante una cuestión de política exterior o de Estado, en cambio un sistema multipartidista, las alianzas se producen si una fuerza consigue realizar pactos para alcanzarlas, pero entonces el sistema electoral y el modo de escrutinio es decisivo para ello.

El juego de las coaliciones modifica la combinación de variables en el sistema político general. Si bien el aumento de la participación política a través de la ampliación del sufragio en un proceso secular significa un salto cuantitativo en la mejora de las sociedades “democráticas”, la participación política por medio de las coaliciones implica un cambio cualitativo en el grado de solidaridad dentro del sistema político, y, en la medida que la confluencia de partidos provoca una fortaleza en la acción, el campo político se expande progresivamente sobre nuevas capas sociales, que ven allí representados sus intereses.

¹⁵⁵ **POULANTZAS, Nicos**, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Siglo XXI*, S.E., S. Ed., Madrid, 1975, pp. 311-317.

CAPITULO IV

CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR Y EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO: CAPITULO IV: CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN EL SALVADOR Y EL DERECHO COMPARADO; 4.1 Concejos municipales plurales; 4.1.1 Conceptualización; 4.1.2 Caraterísticas; 4.1.3 Principios Constitucionales; 4.1.4 Forma de Elección y Distribución de Escaños; 4.1.5 Expectativas en caso de implementación de los concejos municipales plurales en las elecciones 2009-2012; 4.1.6 Ventajas de la conformación pluripartidaria de los Concejos Municipales; 4.2 Gobernabilidad democratica a nivel local; 4.2.1 Conceptualización; 4.2.2 Elementos de la gobernabilidad; 4.2.3 Importancia de la gobernabilidad; 4.2.4 Fundamentos de la gobernabilidad; 4.3 Legislación Comparada; 4.3.1 México; 4.3.2 Costa Rica.

4.1 Concejos municipales plurales

4.1.1 Conceptualización

En virtud de que según el Art. 85 de la Constitución de El Salvador el sistema político es democrático, representativo y pluralista¹⁵⁶ lo que trae como consecuencia el reconocimiento de los derechos de las minorías, aparejado con su adecuada representación dentro de los órganos de gobierno nacional y municipal, se establece lo siguiente:

Los Concejos Municipales pluripartidarios son entes colegiados que se encargan de definir las políticas municipales y tomar las decisiones estratégicas de los gobiernos locales.

Consiste en lograr que las diferentes fuerzas políticas conciban la posibilidad de compartir la dirección y la conducción político-administrativa de un municipio y que a su vez su interrelación permita la funcionalidad del mismo.

¹⁵⁶ **SARMIENTO, Sixto Mauricio** “Constitución 2010 con sus Reformas”, Editorial Abril Uno, San Salvador, Diciembre de 2009. P. 39.

Además se considera que los Concejos Municipales Plurales consisten en que representantes de diferentes partidos políticos conformen un Concejo Municipal tomando acuerdos e implementándolos a partir de la negociación y búsqueda de consenso, en aras del Principio de Representación y Pluralidad Democrática en los Gobiernos Locales.

4.1.3 Características

a) Máxima Autoridad dentro del Municipio: La Constitución de El Salvador establece en su artículo 202 lo siguiente: "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. Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley."

Por su parte, el Código Municipal, al regular detalladamente la forma de su organización, establece que el Gobierno Municipal estará regido por un Concejo, el que ha de integrarse por un Alcalde, un Síndico y un número determinado de Regidores¹⁵⁷.

Según el Art. 24 del Código Municipal, el número de Regidores o Concejales de acuerdo al número de habitantes será distribuido de la siguiente manera:

- a) Dos Concejales o Regidores en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;
- b) Cuatro Concejales o Regidores en los municipios que tengan de diez mil hasta veinte mil habitantes;

¹⁵⁷ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 1317-2002, de fecha 1 de marzo de 2004, Considerando III, 2-b.

- c) Seis Concejales o Regidores en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;
- d) Ocho Concejales o Regidores en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes,
- e) Diez Concejales o Regidores en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

El gobierno municipal es entonces, un instrumento de servicio para la comunidad; se justifica el poder local en la medida que las autoridades del municipio vayan cumpliendo las metas que se proponen los vecinos para mejorar su comunidad.

Estas metas puede decirse se refieren al bien común local, que en términos concretos significa lograr una mejor calidad de vida para los habitantes del Municipio a través de programas de carácter social, económico y educativo en coordinación con las oficinas del gobierno central¹⁵⁸.

b) Cargo Público de Elección Popular: Los cargos públicos representativos del Gobierno local vienen elegidos por sufragio universal, están sometidos a mandatos de representación y ejercen potestades de dirección política. Este principio democrático representativo estructura una gestión pública de los intereses locales que se legitima en la voluntad popular de los habitantes del municipio. Esto supone, por un lado, cierto ámbito de decisión, y por otro, la asignación de competencias sobre la base de la participación o intervención del Municipio en cuantos asuntos les afecten¹⁵⁹.

En el caso de los Concejos Municipales, existe la peculiaridad de tratarse de un cargo público de elección popular, con período de funciones estipulado a

¹⁵⁸ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 142-98, de fecha 27 de agosto de 1999, Considerando 4.1.

¹⁵⁹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucional, con referencia 35-2002, de fecha 23 de octubre de 2007, Considerando IV, 1-A.

nivel constitucional –artículo 202 de la Constitución-, el cual se fija en virtud del interés público y no del funcionario que ocupará el cargo, por lo que una destitución arbitraria del funcionario significa un rechazo al carácter normativo de la Constitución, sugiriendo que el período en el cargo carece de sentido y volviendo inoperante el sistema jurídico en ese aspecto¹⁶⁰.

c) Autoridad Pluripersonal sujeta al Interés Público: La existencia del elemento humano en la conformación de los concejos municipales, está constituido por personas -entiéndase servidores públicos- que físicamente actúan en cumplimiento de las funciones públicas y están al servicio del Estado y no de intereses particulares o político-partidaristas. La estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público es en puridad, garantía de la realización del interés público.

En virtud de lo anterior, para garantizar que tal servidor del Estado ajuste su actuación a los límites y fines que establece la ley, e impedir así que favorezca intereses partidarios o ceda ante presiones de intereses de grupos privados, es indispensable que al funcionario se le dote de un ámbito de seguridad jurídica. Ese ámbito de seguridad se refleja, desde una perspectiva subjetiva, en el mencionado derecho a la estabilidad en el cargo.

Si partimos de la idea que el interés público está presente en la estructura orgánica del Estado, la protección al servidor público obedece a dos razones concretas:

1) político, en el sentido que deben neutralizar las denominadas políticas de despojo, esto es, que a través de ella se obligue al servidor público a servir a

¹⁶⁰ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 720-2001, de fecha 16 de diciembre de 2002, Considerando III, 2-a.

intereses partidarios por el temor a la destitución, cesación o despido;

2) la segunda, de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el mismo, aún cuando estos tengan plazo señalado en la ley¹⁶¹.

d) Cuerpo Colegiado compuesto por Concejales o Regidores: No debe perderse de vista que si bien ambas autoridades -Alcalde Municipal y Concejo Municipal- están íntimamente relacionadas, no puede entenderseles como sinónimos, ya que el primero se refiere a un funcionario como persona natural, y el segundo, a una autoridad pluripersonal compuesta como órgano colegiado, a los cuales la ley respectiva les asigna facultades distintas. Por consiguiente, no se trata de una misma autoridad, pues el Alcalde es uno de los miembros integrantes del Concejo Municipal y actúa de manera individual; mientras que el Concejo, como órgano colegiado, expresa su voluntad a través de la mayoría o unanimidad de sus miembros, y su voluntad no necesariamente debe coincidir con la del Alcalde¹⁶².

e) Órgano Pluralista con capacidad de Consenso: La democracia pluralista vive de la tensión entre lo controvertido y el consenso, entre el ámbito de la política –donde existen y deben existir diferencias en torno a las soluciones de los problemas sociales– y el terreno de las reglas del juego o normas previamente establecidas.

Ese consenso no es algo absoluto, sino una idea general del bien común, que varía según los tiempos y la evolución social y tecnológica; precisamente, el consenso surge cuando hay una multiplicidad de alternativas, doctrinas e intereses, es decir, cuando en el proceso decisorio

¹⁶¹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 820-99, de fecha 9 de febrero de 2001, Considerando II, a.

¹⁶² **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 564-2003, de fecha 4 de diciembre de 2004, Considerando III.

se toman en cuenta esa diversidad de pareceres. En ese sentido, una parte esencial del consenso reside en el respeto inviolable a las reglas del juego: las formas y procedimientos institucionales deben ser observados estrictamente en las luchas políticas y en los debates ideológicos.

Por el contrario, el peligro del totalitarismo empieza cuando emerge el menosprecio oficial a las opiniones disidentes, cuando se descalifica a los pareceres divergentes¹⁶³.

Como elemento central de la legitimidad democrática, el pluralismo no es sólo político, sino además ideológico, pues expresa una libertad de participación en la que el poder es una idea incompatible con posiciones ideológicas dogmáticas; así, el pluralismo político es condición sine qua non de la democracia misma y del respeto a la autonomía individual y su expresión primera son los partidos políticos, pero también las demás manifestaciones básicas de la participación ciudadana¹⁶⁴.

f) Configurado mediante Representación Proporcional: En los casos de la fórmula de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño depende generalmente de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos.

Los candidatos que hayan sido capaces de conseguir la cantidad o proporción necesaria de votos serán elegidos. La cantidad de votos y la de escaños de los partidos deben corresponderse de modo aproximado. Es decir, según la fórmula de representación proporcional, la cantidad de escaños obtenidos por un partido será igual a la proporción de votos que haya conseguido.

¹⁶³ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 47-2003, de fecha 19 de abril de 2005, Considerando III, 1.

¹⁶⁴ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 47-2003, de fecha 19 de abril de 2005, Considerando III, 2.

En contraste con la fórmula mayoritaria, la proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia ponderada según el número de votos obtenidos. De manera que los partidos, aun sin registrar a su favor la mayoría de votos, obtienen escaños de participación institucional, es decir, la proporción de votos se transforma a su vez en proporción del resultado participativo, por ejemplo, en la configuración de la Asamblea Legislativa, los escaños se distribuyen de forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido, de manera que el partido que obtenga mayor cantidad de votos, será el que obtenga mayor cantidad de escaños dentro de la Asamblea Legislativa.

Este sistema de elección pretende generar una aproximación porcentual de la representación social, hacia la representación orgánico-funcional en las instituciones estatales, de manera que mientras más sectores se vean representados, mayor legitimidad adquiere la decisión de los órganos de conformación compuesta¹⁶⁵.

4.1.3 Principios Constitucionales

a) Principio Democrático: En el sistema constitucional salvadoreño expresamente se dispone en el Art. 85 que el gobierno es democrático, noción que tiene como consecuencia obligada el reconocimiento no sólo de derechos de libertad que garanticen una esfera de autonomía del individuo frente al Estado, sino también el derecho de participar en la formación de la voluntad estatal.

El principio democrático supone, pues, que los poderes estatales emanan del pueblo, que aparece como el autor último de la voluntad del Estado y como titular de la soberanía, lo cual se traduce en el reconocimiento a los

¹⁶⁵ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 11-2004, de fecha 25 de abril de 2006, Considerando V, 5-B.

ciudadanos de derechos específicamente encaminados a la formación de esa voluntad. Parte de todo ello es una forma de participación política, de la cual resultan diversos tipos de derechos, provistos de diferentes tipos de garantías, que requieren una consideración especial¹⁶⁶.

b) Principio de Pluralismo: El pluralismo se contrapone al monismo, término con el cual se hace referencia a *“todas aquellas construcciones teóricas que sostienen que la realidad está conformada por un conjunto de leyes objetivas e inmutables, válidas para toda persona, tiempo y lugar, a las que el ser humano puede acceder utilizando el método adecuado, y que ofrecen la explicación omnicomprendensiva y coherente de la misma realidad.”* A estas teorías se les denomina "monistas", precisamente porque consideran que existe una única explicación de la realidad, la cual es incontrovertible y excluyente de las demás.

A las teorías monistas se contraponen las pluralistas, las cuales consideran que existen una serie de valores, los cuales son irreductibles e incompatibles, es decir que en caso de conflicto no pueden armonizarse en virtud de un valor único superior, por lo que existen distintas explicaciones igualmente válidas de la realidad.

Ahora bien, el término "pluralismo" no es unívoco, ya que puede emplearse en un sentido descriptivo –cuando se identifican situaciones reales de pluralismo–, en un sentido valorativo –cuando el mismo se postula como un valor positivo a alcanzar, y como paradigma –como modelo teórico cognoscitivo que sirve para resolver una problemática real.

Por otro lado, se habla de pluralismo cultural –para referirse a la convivencia de cosmovisiones éticas y estéticas de la humanidad–, de pluralismo jurídico

¹⁶⁶ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Amparo, con referencia 44-C-96, de fecha 4 de noviembre de 1997, Considerando III, 2.

aludiendo a la coexistencia simultánea de sistemas jurídicos–, de pluralismo epistemológico –refiriéndose a la relatividad cognitiva–, el pluralismo ideológico –implica favorecer la expresión y difusión de diversidad de opiniones, creencias o concepciones–, y de pluralismo político –sobre el cual se va a profundizar a continuación¹⁶⁷.

El principio constitucional –consagrado en el art. 85 inc. 2° Cn.– de que el sistema político es pluralista, significa –integrándolo con el inc. 1° del mismo art. que el gobierno democrático representativo, estatuido por el constituyente salvadoreño, no es una forma de gobierno en la que únicamente deciden las mayorías, sino que deben tener representación todos los sectores –aun los disidentes– y éstos deben tener asegurada su participación. En ese sentido, el pluralismo es un principio legitimador de la democracia representativa.

El pluralismo político se caracteriza por la concurrencia libre de opiniones – mediante el antagonismo de intereses– y por mantener la concepción de una racionalidad política derivada de procesos contendientes entre sí¹⁶⁸.

Desde otro ángulo, puede decirse que el pluralismo es el marco mismo de la convivencia social –entendida ésta como el espacio en que se encuentran y confrontan diferentes visiones del mundo–. A su vez, en el ámbito de la política, el principio del pluralismo enriquece la diversidad de propuestas, exigiendo la necesidad de conocerlas y comprenderlas, lo cual aumenta la propia autonomía y capacidad de elección de los individuos. En otras palabras, el principio en comento prohíbe la consideración de una única opinión o visión del mundo para la construcción del orden jurídico y político.

¹⁶⁷ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 9-2006, de fecha 25 de noviembre de 2008, Considerando III 3-A.

¹⁶⁸ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 9-2006, de fecha 25 de noviembre de 2008, Considerando III 3-B.

El pluralismo consiste, entonces, en la relativización de la propia forma de existencia –al tomar en cuenta las pretensiones, formas de vida e idiosincrasia de los demás– y en la consecuente prohibición de universalizar la propia identidad, de excluir y condenar todo cuanto sea distinto a ella, haciendo el ámbito de tolerancia mucho más amplio. En ese sentido, el pluralismo desempeña una función integradora en los sistemas políticos, ya que los procedimientos y formalidades que pretenden recoger cierto grado de consenso, se legitiman mediante la interrelación de distintas concepciones.

Con relación a lo anterior, es válido afirmar que el carácter democrático de las decisiones no descansa en el simple hecho de que determinadas posiciones u opiniones sean dominantes o mayoritarias, sino que en la participación libre e igualitaria de los individuos y grupos en el proceso de adopción de las mismas incluso de aquellos que no las comparten. El régimen democrático pluralista se caracteriza, entonces, por respetar el derecho de las minorías a la participación y representación en la vida pública.

El objetivo es que la diversidad no sea ignorada, sino que, por el contrario, la participación política se amplíe a favor de la diversidad misma, pues la representación de distintas corrientes ideológicas hace que el sistema político sea más sensible a las demandas de las minorías. No se trata, desde luego, de implantar un sistema en el que cada individuo tenga necesariamente que estar presente en las instituciones políticas representando sus características peculiares, sino que el objetivo es acabar con la exclusión de las minorías.¹⁶⁹.

c) Principio de Representación: La noción de gobierno representativo incorpora siempre la idea abstracta que el pueblo de una nación está

¹⁶⁹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 9-2006, de fecha 25 de noviembre de 2008, Considerando III 3-C.

presente de algún modo en las acciones de su gobierno. En ese sentido, un sistema que se precia de ser democrático, obtiene su legitimidad mediante la elección de unos representantes que son los destinados a realizar las actividades de gobierno.

La existencia de un procedimiento electivo institucionalizado resulta indispensable para poder predicar que la representación es democrática. Es decir, para calificar a un sistema electoral como representativo, es necesario que la elección no sea una mera ficción, sino que es necesario que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo.

El proceso electoral tiene que desarrollarse dentro de la garantía de unos niveles de competitividad y libertad de elección. La representación electiva, bajo estas circunstancias, presenta así una faceta peculiar: solo esta estructuración competencial y pluralista de las elecciones es capaz de producir una representación democrática¹⁷⁰.

Asimismo, se habla de representación por mayoría y representación proporcional; en la primera el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría de votos a su favor, mientras que en la segunda, pretende que la representación política se refleje lo más exactamente posible en la distribución de los votos entre los partidos. A pesar que las definiciones expresadas se mueven en diversos planos –la primera es una regla o principio decisorio, y la segunda atiende a un resultado electoral, como modelo de representación–, hacen más plausible la distinción entre uno y otro sistema de elección.

Efectivamente, los sistemas de representación por mayoría y representación proporcional están pensados para alcanzar determinados objetivos, sin

¹⁷⁰ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 11-2004, de fecha 25 de abril de 2006, Considerando V, 2.

embargo, se consideran principios antitéticos de representación política. Por ejemplo, el sistema de representación proporcional impide la formación de mayorías absolutas, y el sistema de representación por mayoría no produce una representación que incluya a más de un partido político contendiente, en cada circunscripción electoral¹⁷¹.

Este sistema de elección es el mecanismo por el que se ha optado para la elección de Presidente de la República en El Salvador, pues solamente puede adjudicarse la administración del gobierno desde el Órgano Ejecutivo a un solo ganador, y no se genera una participación proporcionada en el ejercicio de la jefatura de Estado y de Gobierno, entre las diversas fuerzas contendientes -salvo en el caso que se participe en el proceso electoral en coalición con otros partidos políticos, situación que en todo caso necesita la mayoría de votos a favor¹⁷².

4.1.4 Forma de Elección y Distribución de Escaños

a) El Sistema Tradicional: El sistema electoral en las elecciones municipales de El Salvador es de mayoría simple¹⁷³, puesto que se declara como ganador a quien obtenga más votos que sus contrincantes, no importa la diferencia de votos puede ser de un voto o mil votos.

Esta diferencia bien puede ser por mil votos, o bien puede ser por un solo voto. El tipo de candidatura es de lista cerrada y bloqueada, esto es, los electores votan por las banderas de los partidos políticos, y con esto por la lista de candidatos que estos han de antemano preseleccionado, sin

¹⁷¹ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 11-2004, de fecha 25 de abril de 2006, Considerando V, 5.

¹⁷² **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia 11-2004, de fecha 25 de abril de 2006, Considerando V, 5-A.

¹⁷³ **RUIZ NAVARRO-PINAR, JOSÉ LUIS**. Diccionario Electoral, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

capacidad de incidir, el votante, en la selección de los candidatos con las cuales estas planillas están compuestas, ni por el orden en que estos son propuestos¹⁷⁴.

En el Código Electoral salvadoreño derogado, en el Art. 264 estipulaba únicamente lo siguiente: *“Cuando se refiere a Concejos Municipales, el Tribunal en el acta de escrutinio final declarará electos a los miembros que hubieren obtenido la mayoría de votos en su respectivo Municipio”*¹⁷⁵.

El principio de representación mayoritaria que da vida al sistema de mayoría simple funciona en los doscientos sesenta y dos municipios y son considerados por algunos autores como “gobiernos minoritarios” en tanto no representan a la mayoría de los electores¹⁷⁶, situación que constituye un problema representatividad, principalmente en los municipios medianos y grandes en la composición de sus regidores.

b) El Sistema Actual: Visto de manera política y partidaria, se podría sugerir en consecuencia que la propuesta de representación proporcional de los concejos municipales, está dirigida a aquellos Concejos Municipales de amplia conformación de regidores, y que en el caso particular de San Salvador, por ejemplo, se podría tener Concejos Municipales donde se vean representados distintos Partidos Políticos que actualmente consiguen altas cuotas de preferencia electoral en este tipo de elección, pero que dichos votantes se ven ignorados por el sistema electoral al negarles a los Partidos de su preferencia una cuota de participación correspondiente al caudal de votos acumulado.

¹⁷⁴ **PANIAGUA, MIGUEL ARMANDO.** Concejos Municipales Plurales en El Salvador: Una Necesidad Hacia el Avance Democrático, s.Ed., San Salvador, enero de 2011.

¹⁷⁵ **CÓDIGO ELECTORAL 2012**, Decreto Legislativo N° 104, de fecha 24 de Agosto de 2012; publicado en el Diario Oficial N° 162, Tomo 396, de fecha 3 de Septiembre de 2012.

¹⁷⁶ **ARTIGA GONZÁLEZ, ÁLVARO.** Elitismo Competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador, 1982 – 2003, UCA Editores 2004. P. 185.

En alguna medida, se señala que la participación de varios partidos políticos en el gobierno local tendría un efecto positivo al equilibrio gobernabilidad-representación. Los beneficios probables consecuentes a la proporcionalidad de los Concejos Municipales son la mejor en la representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población, obligaría a los Partidos a buscar mayores y mejores acuerdos con la oposición, les generaría mayor experiencia de gobierno y negociación así como mejorarían los niveles de implantación territorial de los Partidos¹⁷⁷.

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

a. Al partido político o coalición que obtenga la mayoría simple de votos válidos, le corresponde los cargos de alcalde o alcaldesa y síndico o síndica.

b. Si el porcentaje de votos obtenido por el partido político o coalición, fuere mayor al cincuenta por ciento de los votos válidos en el municipio, se le asignará la cantidad de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición, en proporción al número de votos obtenidos.

c. Si el porcentaje de votos obtenido fuere menor al cincuenta por ciento, al partido o coalición se le asignará el número de regidores o regidoras propietarios del mismo partido o coalición que, junto al alcalde o alcaldesa y síndico o síndica, constituyan mayoría simple en el Concejo.

d. El resto de regidores o regidoras propietarios se distribuirá proporcionalmente entre los partidos o coaliciones contendientes, para lo

¹⁷⁷ **UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA (Área de Ciencias Políticas, encabezada por el Dr. Manuel Alcántara Sáez).** Informe de consideraciones teóricas sobre la reforma institucional de El Salvador, página 41.

cual se establece el cociente electoral municipal, que será aquel que resulte de dividir el total de votos válidos en el municipio, entre el número de regidores o regidoras propietarios a elegir. Obtenido éste, cada partido político o coalición logrará tantos regidores o regidoras como veces esté contenido el cociente electoral municipal, en el número de votos alcanzados en el municipio. En esta distribución, no participará el partido político o coalición al que, conforme a los literales anteriores, ya se le asignó la mayoría del Concejo.

e. Si un partido o coalición no alcanzaren el cociente electoral municipal, se tomarán sus votos como residuo, adjudicándose el cargo de regidor o regidora al partido o coalición por el orden de mayoría de votos. Así, si faltare un regidor o regidora por asignar, lo ganará el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido o coalición que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de regidores o regidoras que corresponda al municipio.

f. Para asignar los cuatro regidores o regidoras suplentes, el total de votos válidos emitidos en el municipio se dividirá entre cuatro, y los partidos políticos o coaliciones obtendrán tantos regidores o regidoras suplentes como veces 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”.

4.1.5 Expectativas en caso de implementación de los concejos municipales plurales en las elecciones 2009-2012

La ejecución de lo estipulado en el Art. 219 del Código Electoral, en los resultados de las elecciones para Concejos Municipales 2009-2012 se ilustraría de la siguiente forma:

a) Partidos o Coalición que alcanzan más del 50% de Votos Válidos: es pertinente analizar el caso del Municipio de San Salvador, cuyo Concejo Municipal está conformado por 18 miembros, de los cuales se extrae al Alcalde, Síndico y 4 Suplentes, dejando 12 Propietarios; el Alcalde y Síndico se le asigna al partido político o coalición que obtiene más del 50% de los votos válidos en el municipio, mientras que los 12 Concejales Propietarios se asignan de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido o coalición; en este caso, el partido ganador (ARENA) obtuvo un 63.4% de los votos válidos dentro del municipio (el porcentaje se obtiene al dividir el número de votos válidos de cada partido o coalición entre el total de votos válidos del municipio y el resultado se multiplica por 100).

Ahora bien, de los 12 Concejales Propietarios a asignar, el 63.4% corresponde al partido que haya obtenido la victoria (ARENA), lo cual traducido en números equivale a 8 Concejales, resultado que se obtiene al multiplicar el porcentaje obtenido por el total de escaños a asignar y aproximando, ya que generalmente el resultado es un número fraccionado. Para la distribución de los 4 Concejales Propietarios restantes, se recurre al cociente electoral el cual en este caso es de 14,390 (resultado obtenido al dividir el total de votos válidos dentro del municipio entre el número de escaños a distribuir), así, al segundo partido (FMLN) le corresponden los 4 Concejales Propietarios restantes, ya que el cociente electoral se encuentra comprendido 4 veces aproximadamente dentro de los votos obtenidos por este partido (FMLN).

Finalmente, para la distribución de los 4 Concejales Suplentes, se divide el total de votos válidos dentro del municipio entre el número de escaños a distribuir, resultando un cociente electoral de 43,170, quedando distribuidos dichos escaños entre los partidos que hayan obtenido el mayor número de votos y que alcancen el cociente electoral, que en este caso, 3 Concejales

Suplentes se los agencia el partido ganador (ARENA) y 1 Concejal Suplente se lo lleva el segundo partido (FMLN).

Cuadro N° 1: Partidos o Coalición que alcanzan más del 50% de Votos Válidos

SAN SALVADOR	
18 Miembros	12 Concejales Propietarios, 4 Concejales Suplentes, 1 Alcalde, 1 Síndico

Partido Político	Votos Válidos	Porcentaje	Asignación de Escaños
ARENA	109,470	63.4	8 Concejales Propietarios + 3 Concejales Suplentes + Alcalde y Síndico
FMLN	56,882	32.94	4 Concejales Propietarios + 1 Concejal Suplente
FPS	114	0.07	
PNL	370	0.21	
CN	462	0.27	
PES	1,194	0.69	
CD	1,366	0.79	
GANA	2,821	1.63	
TOTALES	172,679	100	
COCIENTE ELECTORAL		14,390	

b) Partidos o Coalición que no alcanzan el 50% de Votos Válidos: corresponde analizar el municipio de Acajutla, cuyo Concejo Municipal está conformado por 14 miembros, de los cuales se extrae al Alcalde, Síndico y 4 Suplentes, dejando 8 Propietarios; el Alcalde y Síndico, así como el número de Concejales que junto a los mismos constituyan mayoría simple en el

Concejo Municipal, se le asigna al partido político o coalición que obtiene la mayoría de los votos válidos en el municipio, en este caso, el partido ganador (FMLN) obtuvo el 36.16% de los votos válidos dentro del municipio (el porcentaje se obtiene al dividir el número de votos válidos de cada partido o coalición entre el total de votos válidos del municipio y el resultado se multiplica por 100).

Por otra parte, de los 8 Concejales Propietarios, 4 corresponden al partido que ha salido triunfante (FMLN), ya que estos junto al Alcalde y al Síndico constituyen Mayoría Simple dentro del Concejo Municipal. Para la distribución de los 4 Concejales Propietarios restantes, se recurre al cociente electoral el cual en este caso es de 2,393 (resultado obtenido al dividir el total de votos válidos dentro del municipio entre el número de escaños a distribuir), así, al segundo partido (PES) le corresponden 2 Concejales Propietarios, el tercer partido (GANA) se queda con 1 Concejal Propietario, el cuarto partido (ARENA) se le asigna 1 Concejal Propietario por Residuo o Resto Mayor¹⁷⁸.

En cuanto a la distribución de los 4 Concejales Suplentes, se divide el total de votos válidos dentro del municipio entre el número de escaños a distribuir, generando un cociente electoral de 4,786 quedando distribuidos dichos escaños entre los partidos que hayan obtenido el mayor número de votos y que alcancen el cociente electoral, que en el caso en estudio, 1 Concejal Suplente le corresponde al partido que ha obtenido la victoria (FMLN), 1 Concejal Suplente se lo lleva el segundo partido (PES), 1 Concejal Suplente

¹⁷⁸ En caso de quedar escaños por distribuir, estos se asignan a los partidos que presenten la fracción más elevada equivalente al resto mayor. Así, por ejemplo, si en la primera fase no se logró ubicar un puesto entre los partidos contendientes, ese último puesto se le otorga a aquel que haya terminado con más votos restantes que los demás. /**FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO**, Gobernabilidad Democrática, y otros, Concejales Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral, Ob. Cit. Página 36.

se lo agencia el tercer partido (GANA) y el último Concejal Suplente se le asigna al cuarto partido (ARENA), todos los anteriores a excepción del partido ganador, se les asigna los Concejales Suplentes por Residuo o Resto Mayor, ya que ninguno de ellos alcanza el cociente electoral establecido.

Cuadro N° 2: Partidos o Coalición que no alcanzan el 50% de Votos Válidos:

ACAJUTLA	
14 Miembros	8 Concejales Propietarios, 4 Concejales Suplentes, 1 Alcalde, 1 Síndico

Partido Político	Votos Válidos	Porcentaje	Asignación de Escaños
ARENA	2,288	11.95	1 Concejal Propietario por Residuo + 1 Concejal Suplente por Residuo
FMLN	6,923	36.16	4 Concejales Propietarios + Alcalde y Síndico + 1 Concejal Suplente
FPS	0	0	
PNL	75	0.39	
CN	1,384	7.22	
PES	3,909	20.41	2 Concejales Propietarios + 1 Concejal Suplente por Residuo
CD	2,090	10.92	
GANA	2,475	12.93	1 Concejal Propietario + 1 Concejal Suplente por Residuo
TOTALES	19,144	99.98	
COCIENTE ELECTORAL		14,390	

4.1.6 Ventajas de la conformación pluripartidaria de los Concejos Municipales

En un primer momento se considera que la conformación de los gobiernos municipales plurales contribuiría en gran medida a profundizar la democracia salvadoreña; principalmente en los siguientes ámbitos:

a) El fortalecimiento de la representatividad de los gobiernos locales: Actualmente los gobiernos municipales no constituyen una expresión de pluralismo en su interior, ya que la mayoría de los Concejos Municipales son ganados con menos del cincuenta por ciento de los votos válidos, lo que viene a configurar un escenario caracterizado por:

- 1) Un gobierno que representa únicamente los intereses de una minoría de la población.
- 2) Una mayoría de ciudadanos que durante el periodo de gestión del Concejo Municipal, muy probablemente no se sientan representados.
- 3) La dificultad de que las diferentes ideas y opiniones opositoras al partido ganador se presenten y sean escuchadas dentro del Concejo.

Tal situación genera desconfianza hacia los partidos y el sentimiento de no sentirse representado es un fenómeno que atañe directamente a los partidos y que repercute en cualquier nivel de elección y por tanto no es exclusivo del ámbito local.

Sin embargo, el gobierno local, es el percibido como más cercano a la ciudadanía, no solo por cuestiones geográficas, sino porque son la instancia de gobierno creada para dar solución a los problemas de la comunidad. Por esta razón se considera que en los gobiernos municipales existe una gran posibilidad de contribuir a la consolidación de la función representativa de la

democracia, mediante la reducción del fenómeno del voto inútil, debido a que la cantidad de votos válidos que reciba cada partido se corresponderán con una cantidad semejante de escaños o concejales dentro del gobierno local.

Cuando los votos válidos se traducen en semejante proporción a los escaños, el vínculo representante- representado se fortalece porque el gobierno ya no solo representaría las aspiraciones de unos cuantos, sino que en el estarían representantes de las demás opciones partidarias.

En este escenario se configura una situación, *ganar- ganar*, tanto para la población como para los partidos políticos, pues estos tendrían más oportunidad de estar presentes y gobernar para sus simpatizantes en casi la totalidad de los municipios. La presencia de las distintas fuerzas políticas al interior del Concejo Municipal permitiría que la mayoría de la población de las municipalidades sintiera representados sus intereses.

Bajo este esquema, el Concejo ya no solo sería pluralista, si no realmente interactuante. En la práctica esto generaría una mayor confianza tanto en el partido como en la comuna, y promovería un mayor acercamiento de estos con los funcionarios locales, fortaleciendo así el vínculo representante- representado.

b) El fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos locales: Cuando un gobierno es electo bajo las reglas establecidas democráticamente, el mismo indiscutiblemente goza de legitimidad. Sin embargo hay sistemas que producen mayor o menor legitimidad.

Los gobiernos municipales pluripartidarios fortalecerán la legitimidad del gobierno, en tanto reflejaran de mejor manera la voluntad de los y las electoras, expresada a través del voto popular. Un gobierno que logra alcanzar acuerdos, producto del consenso de las distintas fuerzas políticas

que lo componen, logrará generar un gran apoyo ciudadano hacia su gestión y por tanto, un acatamiento ciudadano de las reglas, normas y proyectos que quiera implementar. Es más factible que gobiernos que gocen de un respaldo electoral amplio puedan llevar a cabo sus planes de gobierno.

c) La generación de condiciones favorables para la despolarización de la sociedad: Un sistema electoral competitivo tiene como base dos condiciones: la libertad, entendida como la “ausencia de presiones sobre los ciudadanos” y, la pluralidad, entendida como la “existencia de dos o más partidos en contienda”. A partir de la firma de los acuerdos de paz, el sistema electoral salvadoreño ha tenido como reto garantizar ambas condiciones.

La pluralidad fue uno de los grandes logros de la postguerra, pues permitió la competencia libre al incluir en la contienda política a los partidos de izquierda anteriormente excluidos.

Si bien el pluralismo se expresa a este nivel, es importante destacar que la cantidad de partidos que han competido de manera constante en elecciones municipales son básicamente cuatro (ARENA, FMLN, PDC y PCN), debido a que los partidos minoritarios no han podido sobrevivir a las elecciones y por tanto ha ido disminuyendo en cada elección. En concordancia con ello, los municipios con un sistema de partidos bipartidista han aumentado; por lo que la contienda se centra en dos partidos de tendencia ideológica opuesta y por ende contribuye en gran medida a la polarización ya existente. Situación que se ve reflejada a través de la concentración del voto.

Resulta entonces un desafío encontrar la forma de despolarizar al país principalmente de manera política, ya que esta constituye un obstáculo para llevar adelante políticas públicas que disminuyan los niveles de polarización económica y social. Para algunos analistas políticos, la polarización en El Salvador es en gran medida “responsable de la parálisis del Estado para dar

solución a muchos de los problemas y del desencanto de la ciudadanía para ayudar en la construcción de un verdadero proyecto de nación”.

La conformación pluripartidaria de los Concejos Municipales contribuiría a la despolarización de la sociedad gracias a que se modificaría la lógica del reparto del poder, ya que implica pasar de una situación de “todo o nada”, a un escenario donde se alcanzan “cuotas de poder” mayores o menores según sea el caudal de votos de cada partido.

Esta situación de reparto de poder. Lleva a la necesaria activación de dinámicas políticas en las que prevalece la negociación y búsqueda de consensos.

En este sentido la conformación de los Concejos Municipales pluralistas tendría una importante y positiva incidencia en la consolidación democrática y en la introducción de una cultura política de negociación, diálogo y consenso, que desde el ámbito municipal permitiría aportar al proceso de despolarización del sistema político.

d) El fortalecimiento de la participación ciudadana: La participación ciudadana y su contribución a la democratización del país constituyen una de las principales tareas de los Concejos Municipales. Además de ser una responsabilidad de los gobiernos, la promoción de la participación ciudadana permite legitimar con mayor fuerza el trabajo y la solución de los problemas de las comunidades.

Cabe agregar al respecto que la participación ciudadana está íntimamente relacionada con la representatividad, en tanto que una población que no se siente representada difícilmente estará incentivada a participar de las decisiones que le afecten, por considerar que no será tomada en cuenta, por lo que se considera que es posible sostener que el establecimiento de

Concejos pluripartidarios incentivaría tanto la participación ciudadana como la efectiva implementación de los mecanismos legalmente establecidos.

Al compartir el poder político varios partidos, los mecanismos de participación podrían tener un carácter más permanente y de mayor legitimidad, en virtud de que el vínculo representante- representado sería más amplio y sólido. Con ello se lograría un involucramiento más efectivo y representativo de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel municipal, se mejoraría la transparencia en el manejo de la información y se estimularía la voluntad política de las partes, vale decir de los líderes y gobierno local para trabajar en conjunto.

e) Mejor asignación de recursos: Los gobiernos locales gozan de autonomía económica disponiendo de recursos financieros generados tanto por fondos propios como centrales. Sus principales fuentes generadoras de fondos propios provienen de las tasas, impuestos, sanciones o multas, transferencias o donaciones, etc. Sin embargo, la mayoría de los municipios cuenta con recursos que están muy por debajo de sus requerimientos para solucionar sus problemas y necesidades prioritarias.

La conformación de Gobiernos Pluralistas a nivel municipal, en los cuales confluyeran más de un interés político, abonaría positivamente no solo a la eficacia del gobierno en la prestación de servicios, sino que permitiría que la búsqueda de mayores recursos provenientes del gobierno nacional gozara de mayor legitimidad y apoyo por parte de las poblaciones locales. Incluso, permitiría que las fuerzas políticas, al conocer los problemas de cada una de las municipalidades, gestionaran y forzaran desde sus propias trincheras y mecanismos de negociación el traslado de mayores recursos hacia los gobiernos locales. Ya no sería únicamente una municipalidad gobernada por un partido la que buscaría ese traslado de recursos sino que serían diversos

concejales (de una Municipalidad) representantes de diversos partidos los que gestionarían dichos fondos. La búsqueda de mayores recursos ya no sería solo una cuestión partidaria, sino una de carácter social.

Al estar conformados los gobiernos locales por diferentes fuerzas políticas, facilitaría la gestión de recursos al gobierno central, ya sea por la vía legislativa o por otra vía directa, mejorando la capacidad de gestión y de ejecución de los gobiernos locales, impulsando el desarrollo local y aumentando el nivel de autonomía en las decisiones de los gobiernos municipales.

f) La cualificación y fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de la gestión municipal: Antes que nada es necesario advertir que la falta de transparencia vulnera a las instituciones democráticas, cuando violenta las reglas del juego y cuando los sistemas corruptos crean y mantienen redes de funcionamiento dentro de las instituciones del Estado, así como fuera de ellas. Por ello un sistema de información para la transparencia y la rendición de cuentas es uno de los pilares esenciales sobre el que se asienta un buen gobierno.

Los gobiernos no solo están obligados a informar y rendir cuentas a la opinión pública, sino también a “demostrar que están manejando bien los recursos que le fueron conferidos, en consecuencia, ser merecedores de la confianza por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, la actual conformación de gobiernos locales propicia, en cierta medida, la reproducción de algunas de estas prácticas, ya que al estar conformados por militantes de un solo partido, muchas de las acciones se piensan en función y beneficio exclusivo para el partido. La falta de legislación explícita y de una cultura poblacional de rendición de cuentas actúa a favor de esto. Por lo que se considera que los gobiernos plurales

disminuirían las posibilidades de transgresión de las reglas. Ello en virtud de que la función fiscalizadora que estos asumirían entre sí, impediría que los partidos individualmente se adjudicaran beneficios por medio de acciones ilícitas.

Se ha considerado que el escenario pluralista favorecería la transparencia, al menos en tres aspectos clave:

1) En la designación de los cargos públicos, ya que las contrataciones de personal municipal serían regidas más por atributos profesionales que por motivaciones partidarias, llámese apadrinamiento, clientelismo o contando familiares. En otras palabras se contrataría personal calificado.

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

3) En la inclusión de la participación ciudadana como ente contralor. Los diversos partidos buscarían exponer ante la población el manejo que haga el alcalde de los recursos, y en caso de coincidir los intereses entre los partidos representados, se buscaría en la población el apoyo hacia tal o cual iniciativa.

g) El fortalecimiento de la gobernabilidad: No obstante el tema de la gobernabilidad será abordado posteriormente, se hace necesario aquí brindar una pequeña definición; en tal sentido la gobernabilidad se concibe como “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo a su propia actividad”. Ahora bien independientemente del concepto que se ocupe al hablar de gobernabilidad, hablamos de la relación existente entre el Estado y la sociedad.

Los componentes básicos de la gobernabilidad en distintos conceptos los constituyen la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder

político. La capacidad que tenga el Estado para satisfacer las demandas va estar vinculada a la legitimidad de la que goce la autoridad para formular políticas, al grado de cumplimiento de las demandas ciudadanas (eficacia) y la estabilidad que muestre el sistema¹⁷⁹.

Como se ha mencionado antes la conformación de gobiernos municipales plurales contribuiría a mejorar el grado de representatividad de los ciudadanos en el Concejo.

Dicho mejoramiento en la representatividad también favorecería a la generación de condiciones de gobernabilidad a través de sus tres componentes: Legitimidad, Estabilidad y Eficacia, los cuales se abordarán más adelante.

Desventajas: Respecto al tema de las desventajas de la integración proporcional de los Concejos Pluripartidarios, se ha considerado que estas son de tipo político partidarias, en virtud de que con esta nueva modalidad de conformación pluripartidaria de dichos Concejos se ven frustrados los intereses de pequeños sectores políticos.

Dentro de las desventajas se puede mencionar:

- a) Falta de consenso, es decir la dificultad para lograr el acuerdo en las decisiones por la presencia de diferentes partidos políticos en la integración de un gobierno colegiado.
- b) Multiplicación de las divergencias y discusiones como consecuencia de enfrentamiento de ideas.
- c) Debilitamiento del vínculo entre representantes y representados, ya que

¹⁷⁹ FUNDE, *Consejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador, una propuesta de reforma electoral*, primera edición, FUNDE y RECODEL, San Salvador, El Salvador, marzo de 2009, pp. 155-170.

entre más representantes tenga una población, más difícil será exigirles cuentas¹⁸⁰.

4.2. Gobernabilidad democrática a nivel local

4.2.1 Conceptualización

Gobernabilidad Democrática: Es el ejercicio de cualquier autoridad política, económica, y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles, entendiendo que esta comparte los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales cumplen sus obligaciones y median sus diferencias¹⁸¹.

Cabe destacar que la gobernabilidad se encuentra involucrada, en el gobierno, organizaciones ciudadanas y partidos políticos, quienes intentarán mantener un nivel de gobernabilidad adecuada a la ciudadanía; por lo tanto se puede decir que “es una propiedad de los sistemas políticos, que persigue alcanzar objetivos que brinden satisfacción, en cuanto a demandas exigidas por la población de un Estado”¹⁸². La gobernabilidad o la capacidad de gobernar se refiere exclusivamente a la acción del Estado y a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes no son solamente el conjunto de personas que detentan el poder, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.

¹⁸⁰ **ROMERO, Beatriz, Margarita Eliza, y otros**, Factibilidad de la representación proporcional en la integración de los Concejos Municipales en la Legislación Salvadoreña, Universidad de El Salvador, febrero de 1998, p. 45.

¹⁸¹ **PROBIDAD Y ISD**, Participación Ciudadana y transparencia municipal, Una guía de apoyo para Consejos Municipales, S.Ed., S.E. septiembre de 2004, p. 24.

¹⁸² Para **Angel Flisfish** nos dice: “gobernabilidad esta referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, ya sea que se trate de un gobierno o administración, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficacia, y la coherencia de sus decisiones”. Vease **Angel Flisfish**, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

En otros términos el gobierno es la cúpula institucional del Estado, y la gobernabilidad puede ser definida como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”¹⁸³.

Es un proceso que pone énfasis, más en lo de abajo que lo de arriba ya que está dinamizada por la calidad de la interacción y la relación a nivel local entre gobiernos y gobernados, la capacidad para identificar y lograr metas colectivas y la articulación de procesos multifacéticos que involucran instituciones, estructuras, sistemas, recursos, normas, prácticas, actores y relaciones.

4.2.2 Elementos de la gobernabilidad

Legitimidad¹⁸⁴: Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se ha vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, la tradición del buen gobierno¹⁸⁵.

La legitimidad fortalece a las autoridades electas no solo porque se mejorarían los vínculos representante representado, sino porque esto motivaría la participación electoral. Es más factible que gobiernos que gocen de un respaldo electoral amplio puedan llevar a cabo sus planes de gobierno.

¹⁸³ **REVESZ, Bruno**, *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, S. Ed., CIPCA, Cajamarca, Perú, 16-18 de noviembre de 2005, p. 2.

¹⁸⁴ Se refiere a la legitimidad obtenida por el sistema político, así como a la justicia y respeto a los derechos humanos y a la obligación gubernamental de proveer el bien común.

¹⁸⁵ **Aristóteles**, *Política*, Porrúa, México, 1976, segundo libro. P. 173.

La legitimidad con la que ha sido electo un gobierno municipal constituye un elemento determinante para facilitar sus gestiones. Las dificultades políticas a las que pueda enfrentarse para ejecutar sus planes de gobierno, la transparencia con la que sean manejadas las finanzas, la eficiencia en la ejecución de las obras así como el desempeño de sus atribuciones contempladas en el Código Municipal, constituyen algunos de los factores que reflejan la gestión municipal y que marcan la gobernabilidad democrática.

En este sentido, en cuanto mayores sean la legitimidad y las posibilidades de rendición de cuentas, mayores serán las probabilidades de un ejercicio democrático de la gobernabilidad¹⁸⁶.

Estabilidad¹⁸⁷: Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea sostenible, señala Leonardo Morlino “debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente” puesto que solo “una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”¹⁸⁸.

La representación de los distintos partidos en el concejo municipal

¹⁸⁶ FUNDE, *Consejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador, una propuesta de reforma electoral*, primera edición, FUNDE y RECODEL, San Salvador, El Salvador, marzo de 2009, p. 172.

¹⁸⁷ Se refiere a la capacidad del gobierno a cambiar (si es necesario), y adaptarse, dando mayor flexibilidad institucional de acuerdo al ambiente, nacional e internacional, económico, social y político.

¹⁸⁸ BOBBIO, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* 1976, FCE, MEXICO 1988, p. 20.

favorecería o forzaría a la generación de pactos y alianzas, democracias de ‘consenso’, un gobierno que es capaz de solventar las diferencias internas y de procesar los conflictos, lograr generar estabilidad en el gobierno¹⁸⁹.

Eficacia¹⁹⁰: La representación de los distintos partidos en el concejo municipal llevaría a la discusión informada sobre qué políticas y planes de gobierno habría que implementar. Con base técnica y financiera serían implementadas las principales demandas de la sociedad, las de mayor impacto y beneficio. Con ello se cumplirían las expectativas y necesidades de la población, generándose así la sensación de “que algo se está haciendo”.

Así pues, queda claro que la gobernabilidad no solo se consigue en los sistemas electorales mayoritarios, sino que para generar dichas condiciones se necesita también de una política fundamentada en los valores del pluralismo, la participación, la representatividad plena, las decisiones políticas reflexivas y participadas, la solidaridad, la equidad, la ética, la responsabilidad y la eficacia, todos ellos elementos que se potenciarían con la conformación de gobiernos locales plurales.

4.2.3 Importancia de la gobernabilidad

La gobernabilidad es importante porque tiene relación con: la capacidad de desarrollo de una sociedad, la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos, y la calidad de vida de los ciudadanos.

a) La capacidad de desarrollo de una sociedad: Está estrechamente vinculada al desarrollo. La gobernabilidad y el desarrollo son factores interactuantes. En un país si no hay buena gobernabilidad no hay desarrollo y si no hay desarrollo no hay gobernabilidad efectiva.

¹⁸⁹ FUNDE, *Ob. Cit.*, p. 172.

¹⁹⁰ Se refiere al ejercicio eficaz y eficiente del poder ejercido sobre la sociedad (grado de gobierno).

La competitividad sistémica de cada país será determinado por todos los factores. Sin una buena gobernabilidad un país no podrá competir aún si posee todos los demás factores necesarios, con riesgos de entrar en la marginalidad competitiva o quedar fuera de ella contribuyendo así a esquemas existentes de desigualdad.

Esto es así porque la ingobernabilidad o la gobernabilidad incipiente y vulnerable en un país es directamente proporcional al atraso, a la desinversión y a la pérdida de riqueza nacional y por tanto también es directamente proporcional al aumento de la pobreza y de la hambruna. Este es el caso porque la gobernabilidad es necesaria para COMBINAR a los factores en un conjunto efectivo. En suma, estar en mejores condiciones para la competitividad sistémica, de la globalización y el desarrollo, es prepararse para nuevos estadios con predominio de gobernabilidad democrática¹⁹¹.

b) La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos: En toda sociedad hay intereses contradictorios y conflictos en torno a ellos, en algunas sociedades estas son resueltas pacíficamente por medios institucionalizados considerados legítimos y equitativos por los afectados. En otras sociedades los conflictos se expresan por medios directos, incluyendo los violentos, que resultan en bajos niveles de seguridad ciudadana.

Los conflictos debilitan la gobernabilidad, pero a la vez es necesario fortalecer la gobernabilidad para resolver los conflictos. La estabilidad básica es imprescindible para que una sociedad pueda en primer lugar ponerse de acuerdo en la identificación de los problemas centrales que le afectan y segundo lugar atender con mayor propiedad las opciones de solución y más globalmente los retos del desarrollo y el bienestar de los pueblos.

¹⁹¹ UNSC, Ob. Cit., p. 6.

c) La calidad de vida de los ciudadanos: La gobernabilidad puede contribuir a mejor calidad de vida de los ciudadanos en la medida que puede condicionar positivamente al desarrollo y a la resolución pacífica de los conflictos, la participación de la sociedad en las definiciones de políticas nacionales que afectan sus vidas de tal manera de elevar los niveles de seguridad ciudadana, de la dignidad humana y la calidad humana.

Por lo que la Gobernabilidad Democrática puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo, en la medida en que hace posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, y a medida que un debate franco ayude a las comunidades a elaborar una lista de prioridades o necesidades en sus comunidades¹⁹².

La gobernabilidad democrática requiere la rendición de cuentas por parte de quienes ostentan el poder, algunas mediciones objetivas y subjetivas de gobernabilidad que siguen una metodología aceptada internacionalmente, dentro de las mediciones objetivas se encuentran la concurrencia de votantes o la existencia de elecciones competitivas, las mediciones subjetivas abarcan varios índices como, libertades civiles, libertad de prensa, estado de derecho, eficacia del gobierno, índice de percepción de la corrupción¹⁹³.

4.2.4 Fundamentos de la gobernabilidad

En cuanto a la gobernabilidad local, se podría plantear los siguientes¹⁹⁴:

Procesos democráticos, representativos y participativos: la gobernabilidad local tiene plena vigencia a partir del reforzamiento y valorización del papel

¹⁹² **PNUD**, *Gobernabilidad Local para el Desarrollo Humano*, S. Ed., Editorial Unión Grafica, Bogotá Colombia, 2010.

¹⁹³ **PNUD**, *El Enfoque de Gobernabilidad Democrática*, S. Ed., PNUD, San Salvador, 2002.

¹⁹⁴ **UNICEF-PNUD**. *Gobernabilidad local y derechos de la niñez y la adolescencia: Un análisis de siete experiencias de políticas públicas locales*, Panamá: PNUD, 2008, p. 23.

de los Gobiernos Locales emanados del voto popular y del fomento de una auténtica participación e integración ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación del proceso de desarrollo local y, por ende, del país, acercando la elaboración y ejecución de políticas públicas al ciudadano.

a) La participación ciudadana, que implica asegurar voz en los procesos de toma de decisión, ya sea de forma directa o a través de instituciones u organizaciones legítimas;

b) La equidad, como meta para asegurar que todos los hombres y mujeres posean las mismas oportunidades para mantener y/o mejorar su bienestar;

c) La rendición de cuentas, exige a los agentes (e instituciones), tanto públicos como privados, sean responsables de sus decisiones;

d) La transparencia, que implica que la disposición de información cualitativa y cuantitativa para entender los procesos decisorios y el desempeño de las instituciones políticas, así como para llevar a cabo el seguimiento a las políticas públicas.

4.3 LEGISLACION COMPARADA

4.3.1 México

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

En cuanto a la forma de aplicar el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, el artículo no detallaba una forma particular para aplicarla,

quedando a criterio de los estados. Todos los estados de la federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el ayuntamiento, sino reservarla para los cargos de carácter fundamentalmente colegiado, es decir para las regidurías. El resto de los puestos del ayuntamiento se seguirían eligiendo mediante mayoría relativa.

Por otra parte, si bien existió unanimidad en cuanto a la decisión de aplicar la representación proporcional exclusivamente a las regidurías, los estados adoptaron distintas fórmulas para llevarlas a cabo. En este sentido se pueden agrupar a las entidades federativas en tres grupos:

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

b) los Estados que establecieron una diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y regidores de representación proporcional, es decir el principio de representación proporcional no se aplicaría a la totalidad de regidurías en juego. En tal sentido, al partido político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían de su lista de candidatos al presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

c) Un tercer método fue adoptado por aquellos Estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego. De esta forma, al partido político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente

municipal y los síndicos. Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral entro en su votación y, en su caso, utilizando el método de resto mayor decreciente¹⁹⁵.

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

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

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

En cuanto a la forma de elección los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección.

¹⁹⁵, **MADRAZO, Jorge**. “*La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana*”, en AA.VV cuadernos del instituto de investigaciones jurídicas. S. Ed. México. pág. 525-526.

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

Además por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

En cuanto a requisitos para optar al cargo de miembro del ayuntamiento cada Estado establece los mismos, sin embargo es de hacer notar que se ha unificado criterio respecto a uno de los requisitos principales; y es que para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere: Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos¹⁹⁶.

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

Los ayuntamientos se integrarán conforme con los siguientes Criterios poblacionales:

¹⁹⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO SOBERANO Y LIBRE DE MÉXICO**, D.L No. 72, del 24 de febrero de 1995, G.G.del3 de mayo de 2012, artículos del 13 al 19.

a) En los municipios de hasta ciento cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta cuatro regidores asignados según el principio de representación proporcional.

b) En los municipios de más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Además habrá hasta seis regidores asignados según el principio de representación proporcional.

c) En los municipios de más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa, más un síndico y hasta siete regidores asignados según el principio de representación proporcional.

d) En los municipios de más de un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. También habrá un síndico y hasta ocho regidores asignados de representación proporcional.

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

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

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

Si ningún partido minoritario obtiene el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o sólo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio; Si sólo un partido obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicho partido la mitad de los regidores de representación proporcional establecidos en la fracción II de este artículo.

En caso de número impar, se ajustará el número de regidores a asignar por dicho principio a la cifra menor; y los regidores de representación proporcional se asignarán mediante el procedimiento establecido en este Código¹⁹⁷.

Existen en México un total de 2,456 municipios¹⁹⁸, todos ellos son encabezados por un presidente municipal y están conformados por un número variable de síndicos y regidores (o concejales), electos tanto por el principio de Mayoría Relativa como por Representación Proporcional. Regularmente, el número de síndicos y regidores, se determina en razón

¹⁹⁷ **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**, D.L No. 176, del 25 de septiembre de 2010, G.G. publicada el 25 de septiembre de 2010. Art.24

¹⁹⁸ **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA**, Censo de Población y Vivienda 2010, Levantamiento Censal, Síntesis Metodológica y Conceptual, INEGI México, 2011.

directa de los habitantes del municipio que representan, sin embargo se han determinado tres métodos que utilizan los estados para definir el número de integrantes de los ayuntamientos¹⁹⁹:

a) Con base en la población de cada municipio: si bien parece el más equitativo, los escalafones o escalones que se definen para asignar el número de integrantes de los ayuntamientos no son uniformes entre los estados²⁰⁰.

b) Se define el tamaño de cada ayuntamiento del estado en el ordenamiento legal: no señala un criterio expreso u otro razonamiento para sustentar el tamaño del ayuntamiento, es decir, solamente se señala cada municipio y el número de miembros que lo integrarán.

c) Con base en la lista nominal de electores de cada municipio: en este caso, los escalones funcionan de manera similar a los de población²⁰¹.

Todos los municipios están integrados por un presidente municipal y un número variable de síndicos y regidores. Todos los presidentes municipales del país son electos por Mayoría Relativa. En la mayoría de los municipios se vota una planilla, encabezada por el presidente municipal y seguida de la

¹⁹⁹ **GIL RAMÍREZ, Juan Cristóbal.** El Sistema Electoral en las Cámaras y Ayuntamientos de México. Gaceta de Ciencia Política, S. Ed. P. 35.

²⁰⁰ Por ejemplo, Baja California establece tres escalones, en el primero asigna diez regidores a los municipios con población menor a 250 mil, en el segundo trece regidores a municipios con población entre 250 mil y 500 mil, y en el tercero quince regidores a municipios con población mayor a 500 mil habitantes. Por su parte, Oaxaca establece cinco escalones, en el extremo superior asigna 22 regidores a municipios con más de 300 mil habitantes. Baja California, bajo este supuesto, asignaría trece o quince regidores, entre 32 y 40 por ciento menos.

²⁰¹ Un análisis posterior del tamaño de los municipios es comparar el número de integrantes de los mismos con la población. La variable de habitantes del municipio por representante del ayuntamiento es aún más volátil que en el caso de los congresos. Cabe señalar que se tomó en cuenta el número total de integrantes del ayuntamiento (presidente, síndico y regidores electos por Mayoría Relativa y Representación Proporcional) y se dejó fuera del análisis a las delegaciones del DF por carecer de cuerpo colegiado (únicamente se elige al delegado).

planilla que gana la elección por Mayoría Relativa se lleva la presidencia municipal, la sindicatura y la mayoría de asientos de regidores en el ayuntamiento. Hay casos especiales como los siguientes:

a) En los municipios del estado de Campeche existe una segunda sindicatura que se asigna por Representación Proporcional a la primera minoría, mismo caso que sucede en los ocho municipios más grandes del estado de Hidalgo y en todos los municipios de Coahuila.

b) En Chihuahua²⁰² y Puebla²⁰³, la lista para asignar Representación Proporcional comienza en el primer regidor y no en el primer integrante de la planilla, es decir, el candidato perdedor para presidente municipal no puede ser regidor por Representación Proporcional, de la misma forma sucede en el caso del Estado de México, con la diferencia que la lista comienza con el primer síndico que obtiene una sindicatura de Representación Proporcional en los seis municipios en donde existe, o la primera regiduría por este principio en los demás municipios.

c) Durango²⁰⁴, Morelos²⁰⁵, Tlaxcala²⁰⁶ y Veracruz²⁰⁷ son casos especiales, ya que por Mayoría Relativa únicamente se elige al presidente y al síndico:

²⁰² Chihuahua se localiza al norte de México y tiene una superficie de 247 087 km², siendo el estado más extenso de México. El estado limita al norte con los estados de Nuevo México y Texas (Estados Unidos); al oeste con los estados de Sonora y Sinaloa, al sur con Durango y al este con Coahuila.

²⁰³ Se localiza en el centro oriente del territorio mexicano. Colinda al este con el estado de Veracruz, al poniente con los estados de Hidalgo, México, Tlaxcala y Morelos y al sur con los estados de Oaxaca y Guerrero.

²⁰⁴ Limita al norte con Chihuahua, al este con Coahuila y Zacatecas, al sur con Nayarit, al suroeste con Jalisco, al oeste con Sinaloa.

²⁰⁵ Se localiza al centro del territorio nacional. Colinda al norte con el Distrito Federal, al noreste y noroeste con el estado de México, al sur con el estado de Guerrero y al oriente con el estado de Puebla.

²⁰⁶ El estado se localiza en la parte centro-oriental del país, limita en su mayor parte con Puebla al norte, este y sur, al oeste con el Estado de México y al noroeste con Hidalgo.

²⁰⁷ El estado se localiza en el oriente de México y colinda al norte con Tamaulipas, al sur con Oaxaca y Chiapas, al oriente con el Golfo de México, al Poniente con San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla y al sureste con Tabasco.

todos los regidores son asignados por Representación Proporcional, incluso los del partido con mayoría de votos.

d) En Guerrero²⁰⁸ y Nayarit²⁰⁹, los regidores de Mayoría Relativa se eligen en votación directa por demarcación (o territorialización) municipal, no se incluyen en listas. Es decir, se divide el municipio en pequeños distritos en los que compete dicho representante por el voto directamente.

e) Todos los miembros de los ayuntamientos del país duran en su encargo tres años, a excepción los de Coahuila²¹⁰, que duran cuatro.

f) Caso especial son los 418 municipios de Oaxaca²¹¹ que se rigen bajo el marco de usos y costumbres. En este último caso hay periodos de uno, uno y medio, dos y tres años²¹².

El criterio principal es sobrepasar el umbral de votación que establecen las leyes. Este umbral varía por estado e incluso existen tres estados, Nuevo León, Veracruz y Yucatán, cuyo umbral varía en función al número de habitantes del municipio.

Los umbrales de los ayuntamientos varían desde el 1.5 por ciento hasta el 15 por ciento, con la posibilidad de alcanzar umbrales menores al 1.5 por ciento y mayores al 15 por ciento.

²⁰⁸ Colinda al norte con los estados de México y Morelos, al noroeste con el estado de Michoacán de Ocampo, al noreste con el estado de Puebla, al este con el estado de Oaxaca y al sur con el Océano Pacífico.

²⁰⁹ Se ubica al noroeste del territorio de México. Colinda con los estados de Sinaloa, Durango y Zacatecas hacia el norte y con el estado de Jalisco hacia el sur. Hacia el poniente tiene una importante franja costera en el Océano Pacífico.

²¹⁰ Limita al norte con el estado estadounidense de Texas, al sur con Zacatecas y San Luis Potosí, al este con Nuevo León y al oeste con Durango y Chihuahua.

²¹¹ Se ubica al sur del país, en el extremo suroeste del istmo de Tehuantepec. Colinda con los estados de Guerrero al oeste, Puebla al noroeste, Veracruz hacia el norte y Chiapas al este. Hacia el sur posee casi 600 km de costa en el Océano Pacífico.

²¹² **GIL RAMÍREZ, Juan Cristóbal.** El Sistema Electoral en las Cámaras y Ayuntamientos de México. Ob. Cit. P. 37.

Es válido aclarar en este punto que no todos los estados asignan regidurías de Representación Proporcional a los partidos que alcanzaron el umbral antes señalado. En la práctica, dicho umbral está especificado sólo como un mínimo que no asegura la Representación Proporcional.

Quintana Roo adiciona como condicionante para acceder a asientos de Representación Proporcional en el ayuntamiento a que el partido haya registrado planillas para la elección municipal en al menos seis de los ocho municipios del estado, Zacatecas hace lo mismo pero con requisito de registro en 30 de sus 58 municipios y el Estado de México en 50 de los 125²¹³.

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

4.3.2 Costa Rica

Para iniciar con este análisis es necesario hacer las siguientes consideraciones en base a la legislación costarricense, de la siguiente manera: El artículo 168 de la Constitución Política a la letra dice: *“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales. La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa*

²¹³ Ídem, P. 38.

*mediante votación no menor de los tercios del total de sus miembros*²¹⁴.

Costa Rica está conformado por 7 Provincias, 81 Cantones y 467 Distritos, para una mayor comprensión, se pueden distinguir cuatro niveles de división territorial administrativa²¹⁵:

- a) Territorio nacional: corresponde al Gobierno de la República (Poderes ejecutivo, legislativo, judicial y electoral).
- b) Las provincias: han dejado de tener importancia desde el punto de vista administrativo; sólo la conservan para efecto de elección de los diputados.
- c) Los cantones: cuya administración corresponde a los gobiernos municipales, con potestades administrativas y reglamentarias.
- d) Los distritos: corresponden a una subdivisión de los cantones.

El artículo 169 de la Constitución Política configura el Gobierno Municipal constitucional, de esta manera: *“La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”*²¹⁶.

Este funcionario ejecutivo que designará la ley es en la actualidad el Alcalde Municipal de elección popular. Se entiende que la actividad de gobierno es la actividad más libre y discrecional de una organización, ya que ella implica la fijación de políticas a seguir, la elección de los objetivos a alcanzar y los programas a desarrollar. El Concejo y el Alcalde, ejerciendo conjuntamente la función de Gobierno Municipal, deben impulsar una visión, los planes

²¹⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA**, 26 de Octubre de 2003, p. 112.

²¹⁵ **Regiones y cantones de Costa Rica**, 2003, IFAM, Sección de Investigación y Desarrollo, p. 77.

²¹⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA**, Ob. Cit. 25.

municipales y los mecanismos de coordinación y de participación. A estos órganos también les corresponde fomentar un clima adecuado de honestidad, transparencia y rendición de cuentas²¹⁷.

En el Art. 21 del Código Municipal se establece que el número de regidores varía de acuerdo a la cantidad de cada cantón con relación a los habitantes del país de la siguiente forma²¹⁸:

- a) Menos del 1% de la población del país, corresponde 5 Regidores Propietarios y 5 Regidores Suplentes.
- b) Con 1% pero menos del 2% de la población del país, corresponde 7 Regidores Propietarios y 7 Regidores Suplentes.
- c) Con 2% pero menos del 4% de la población del país, corresponde 9 Regidores Propietarios y 9 Regidores Suplentes.
- d) Con 4% pero menos del 8% de la población del país, corresponde 11 Regidores Propietarios y 11 Regidores Suplentes.
- e) Con 8% o más de la población del país, corresponde 13 Regidores Propietarios y 13 Regidores Suplentes.

La generalidad de los acuerdos los toma el Concejo por simple mayoría, salvo aquellos casos en que el Código Municipal u otras leyes prescriben una mayoría especial o calificada. Por ejemplo, el Código Municipal exige mayoría calificada en los siguientes casos:

- a) Para declarar los acuerdos como definitivamente aprobados, en situaciones de calificada urgencia.
- b) Para remover o suspender al auditor o contador en su caso.
- c) Para celebrar empréstitos

²¹⁷ **CÓDIGO MUNICIPAL COMENTADO**, 2003, IFAM, Dirección Jurídica, p. 60.

²¹⁸ **CÓDIGO MUNICIPAL COMENTADO**, ob. Cit. 45.

d) El Concejo puede regular por medio de un reglamento interno la materia relativa a las deliberaciones y al desarrollo de las sesiones.

El Concejo Municipal es un órgano colegiado, deliberativo, compuesto por miembros de distintos partidos políticos, que manifiesta su voluntad mediante acuerdos, para lo cual debe ajustarse a procedimientos formales de discusión y votación previamente establecidos. El Concejo de su seno nombra un Presidente que se renueva cada dos años, pudiendo ser reelecto. Asimismo un Vicepresidente por igual periodo. Las comisiones de trabajo se establecen con fines de la división del trabajo a efecto de lograr una mayor eficiencia funcional y mayor participación²¹⁹.

Las características de los Concejos Municipales Costarricenses son:

- a) Máximo órgano deliberativo de la municipalidad.
- b) Formado por regidores de elección popular, responsables directamente, por tal motivo, ante el pueblo que representan. Proviene de organizaciones políticas formalmente constituidas.
- c) Por el ejercicio del cargo reciben una dieta.

Las funciones principales de la presidencia municipal son:

- a) La relativa a las sesiones: presidirlas, suspenderlas, cerrarlas, recibir votaciones, velar por el orden en las sesiones, etc.
- b) La de nombrar los miembros de las comisiones ordinarias y extraordinarias. No tiene la facultad de desempatar una votación.

Las comisiones de trabajo pueden ser permanentes o especiales. Como mínimo deben existir siete comisiones permanentes: Hacienda y

²¹⁹ **CÓDIGO MUNICIPAL COMENTADO**, ob. Cit. 35.

Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales y Condición de la Mujer. Pueden existir las comisiones especiales que decida crear el Concejo y que son integradas por el Presidente.

La existencia del Alcalde Municipal de elección popular es de reciente data en Costa Rica. Las primeras elecciones para Alcalde se dieron en diciembre del 2002. El Código Municipal de 1998 introdujo por primera vez en la legislación la figura del Alcalde de nombramiento directo por los vecinos. Dicha reforma se inscribe dentro de la atmósfera pro descentralización y revaloración de lo local que se dio en la década de 1990 en El Salvador, un tanto tardía si se compara con otros países.

Cabe recordar que no fue sino hasta 1970 que se dio en Costa Rica el primer Código Municipal, con el que surgió el Ejecutivo Municipal. Anteriormente, una serie de ordenanzas municipales provenientes del siglo XIX regían el régimen municipal. Era tan anacrónica esa legislación que la máxima autoridad administrativa de las municipalidades estaba representada por el Jefe Político, un delegado del Poder Central en los respectivos cantones, y por el Gobernador en las cabeceras de provincia, también un delegado gubernamental²²⁰.

El Alcalde de nombramiento popular se consideró un avance, pues, entre otras cosas se argumentó que el anterior Ejecutivo Municipal, al ser de nombramiento y depender del Concejo, carecía de independencia y autoridad suficiente para el adecuado ejercicio de su función.

Otro argumento que se esgrimía era que accedían al cargo de Ejecutivo Municipal personas más comprometidas con los partidos que lo nombraban

²²⁰ **La división territorial administrativa de Costa Rica: evolución histórica y situación actual**, 2003, IFAM, Sección de Investigación y Desarrollo, p. 23.

que con las respectivas comunidades. Por el contrario, al ser el Alcalde de nombramiento popular, adquiriría vinculaciones y compromisos directos con las comunidades y apoyos provenientes de estas que le permitirían un desempeño más amplio, representativo y plural.

El nuevo Código Municipal aprobado en 1998, definió la integración del gobierno municipal que estará compuesto *“por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además por un Alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”*. Para su forma de elección, el Art. 202 del Código Electoral establece que: *“El alcalde municipal, los(as) intendentes, los(as) síndicos y sus suplentes se declararán elegidos(as) por el sistema de mayoría relativa en su cantón y distrito, respectivamente. En caso de empate, se tendrá por elegido(a) el candidato(a) de mayor edad y a su respectiva suplencia”*²²¹.

Se destaca la creación de los cargos de vicealcalde, que no se incluyó en la formulación de 1998 que mantuvo los cargos de alcaldes suplentes y esta nueva modificación reconoce funciones y presupuesto para el cargo de vicealcalde primero. El segundo mantiene el carácter de suplencia²²².

El Código Electoral establece la elección de los concejos municipales por medio del sistema de cociente y sub-cociente²²³ establecido en el inciso 2°

²²¹ **CÓDIGO ELECTORAL**, Ley n.º 8765, Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta N° 171, de 02 de setiembre de 2009, p. 55.

²²² “Art 14 del Código Municipal: Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política. Existirán dos vicealcaldes municipales: un(a) vicealcalde primero y un(a) vicealcalde segundo. El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución”/**CÓDIGO MUNICIPAL COMENTADO**, Ob. Cit. 26.

²²³ Art. 203: Definición de Cociente y Sub-Cociente: Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar mediante dicha elección. Sub-cociente es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por

del Art. 201 del Código Electoral: *“La adjudicación de los escaños de diputado a la Asamblea Legislativa o a una constituyente, de los regidores, de los miembros de los concejos municipales de distrito y miembros de los concejos de distrito, se realizará por el sistema de cociente y sub-cociente”*. Y finalmente la separación de las elecciones municipales que se realizarán a partir de 2016 totalmente separadas de las elecciones nacionales (actualmente se realiza en una sola elección).

Todas estas reformas muestran una fase de transición que supone la creación de nuevas culturas políticas en el nivel local, nuevos comportamientos políticos y también comportamientos electorales, se consolida la coexistencia de lealtades partidarias múltiples, tal como se señala desde 2001 y ya no monolíticas y personalistas como fue el período bipartidista, la visibilización del potencial de los gobiernos locales y sus estructuras partidarias y las organizaciones y el valor del control político²²⁴. Otra característica de esta fase de transición está signada por el lento y consistente proceso de transformaciones del formato bipartidista del sistema de partidos costarricense a uno caracterizado por un multipartidismo que se ha decantado en las elecciones del 2006 y el 2010.

Finalmente, la alternancia entre los dos partidos dominantes del formato bipartidista el partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana fue la tónica de ese período. A partir de 2002 se ha ido decantando un nuevo formato de carácter multipartidista que se expresa también claramente en las elecciones municipales, lo que denota un significativo avance de la democracia a nivel local.

ciento (50%), de esta./**CÓDIGO ELECTORAL**, Ob. Cit. 50.

²²⁴ **BLANCO LIZANO, Randall**. 2001. “Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense”, en Jorge Rovira Mas (editor), *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert., p. 12.

CAPITULO V

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

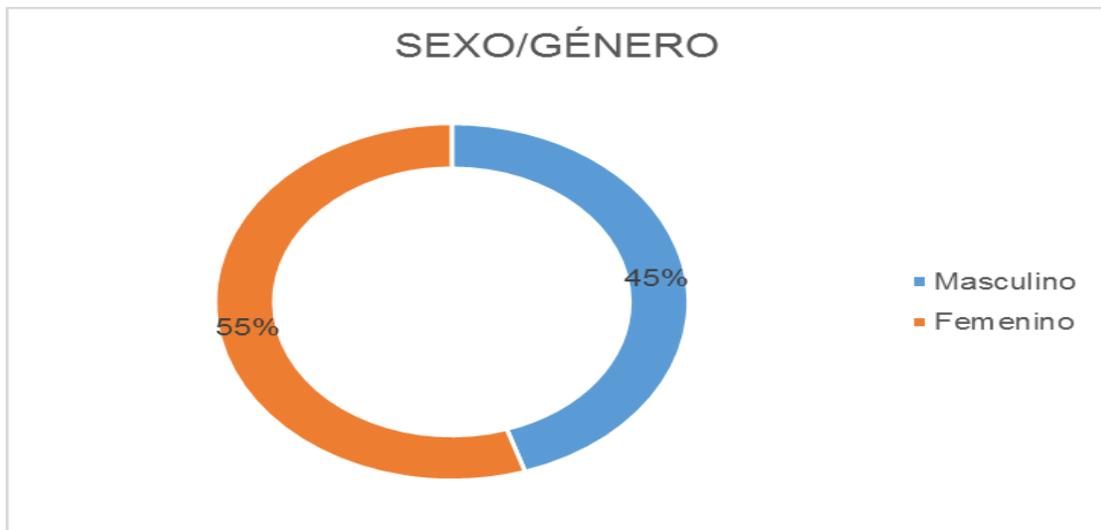
SUMARIO: CAPITULO VI: EXPOSICIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS; 5.1 Exposicion y analaisis de los resultados de encuestas dirigidas a la población; 5.2 Posicionamiento de los actores políticos sociales e institucionales que intervienen en el debate.

5.1 Exposición y análisis de los resultados dirigida a la población

Encuesta realizada en el mes de abril del 2014, en el Municipio de Nuevo Cuscatlán, Departamento de la Libertad.

Sexo/Género

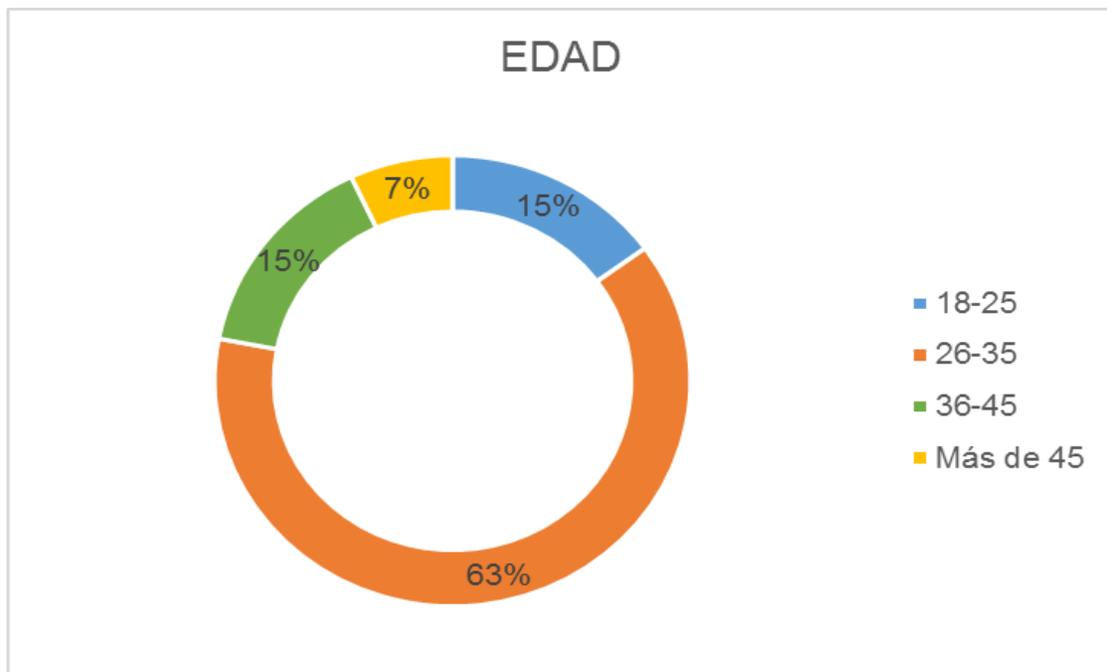
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Masculino	90	45%
Femenino	110	55%
TOTAL	200	100%



De acuerdo con los resultados obtenidos, el 55% de la población encuestada es femenina, mientras que el 45% pertenece al género masculino, esto es coherente al último censo poblacional de El Salvador en 2007, donde se evidencia que el 52.7% de la población son mujeres .

Edad

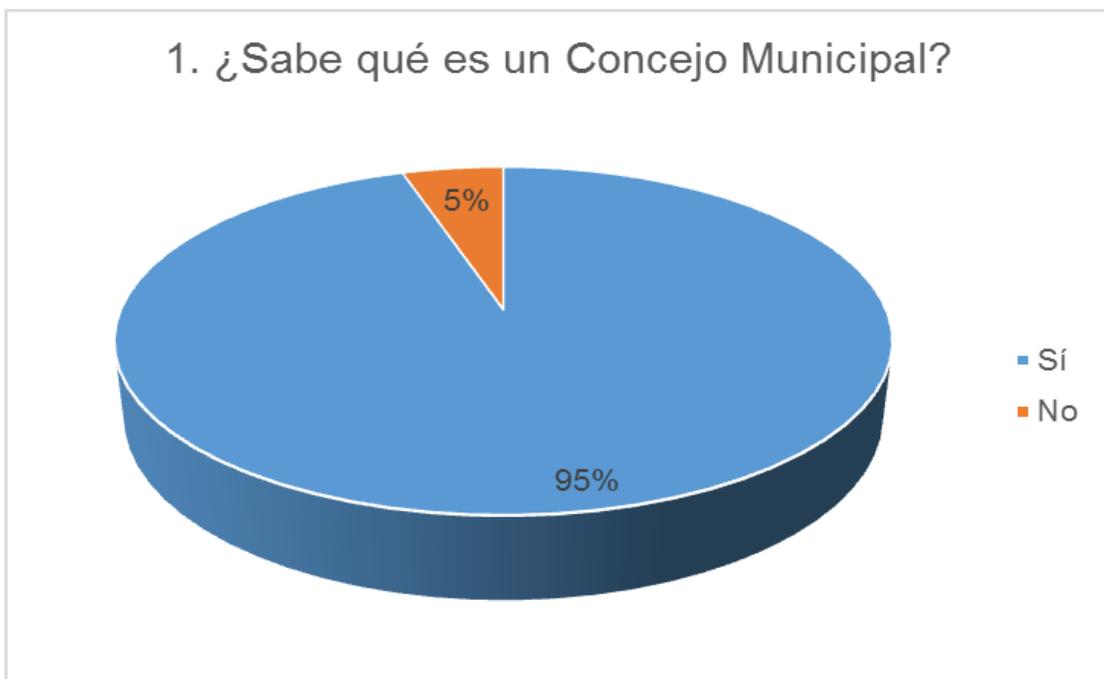
INTERVALOS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
18-25	30	15%
26-35	126	63%
36-45	30	15%
Más de 45	14	7%
TOTAL	200	100%



En cuanto a la edad de la población encuestada, los resultados arrojan que el 63% de la población se encuentra entre los 26 a los 35 años y existe una relación de igualdad entre la población con edades de 18 a 25 y los 36 a 45 años con un 15% cada una; en síntesis, el 93% de la población encuestada se encuentra entre los 18 a 45 años en concordancia con el censo de poblacional de El Salvador en 2007, donde un 59.3% de la población ronda las edades entre los 15 a 64 años de edad.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal?

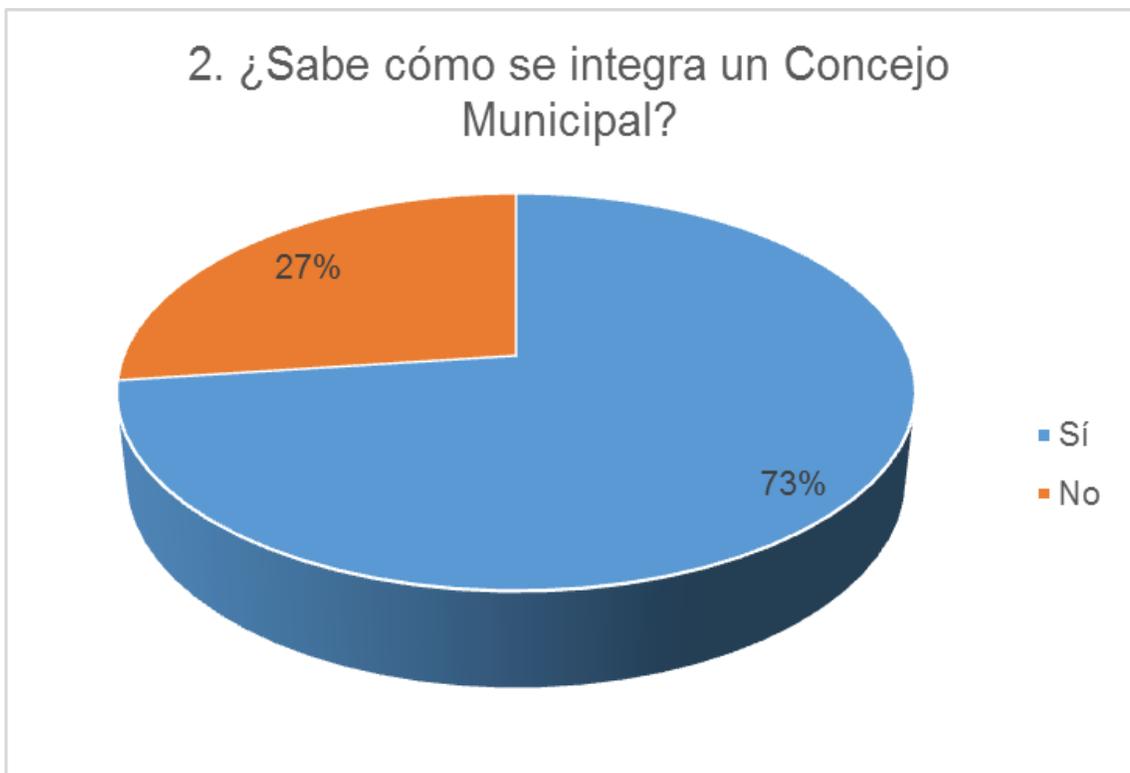
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Sí	190	95%
No	10	5%
TOTAL	200	100%



Acorde a los resultados obtenidos se puede observar que el 95% de la población tiene conocimiento de lo qué es un Concejo Municipal, lo cual contribuye a una mejor percepción sobre las autoridades que gobiernan el municipio, y poder participar en el desarrollo de políticas que contribuyan a que las autoridades desempeñen mejor su rol, y sólo el 5% de la población encuestada de más de 45 años, no sabe qué es un concejo municipal lo cual denota que todavía hay personas a las que se les debe educar en cuanto a quienes los gobiernan, para que puedan exigirles como ciudadanos.

2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal?

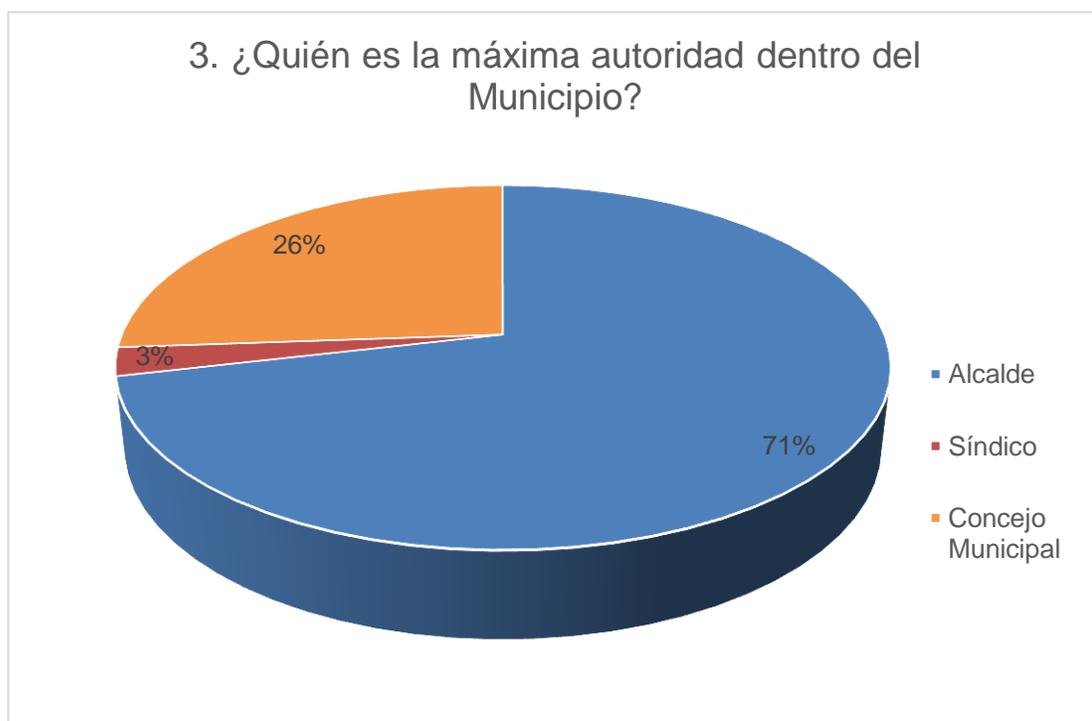
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Sí	146	73%
No	54	27%
TOTAL	200	100%



De acuerdo a los resultados obtenidos, el 73% de la población encuestada sabe cómo se integra un Concejo Municipal y sólo un 27% no lo sabe; de lo que se concluye que la población está consiente que al otorgarle el voto a un candidato, automáticamente están designando el Poder a todo el Concejo Municipal y conocen que el Concejo Municipal se conforma con varios miembros además del Alcalde y el Síndico.

3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio?

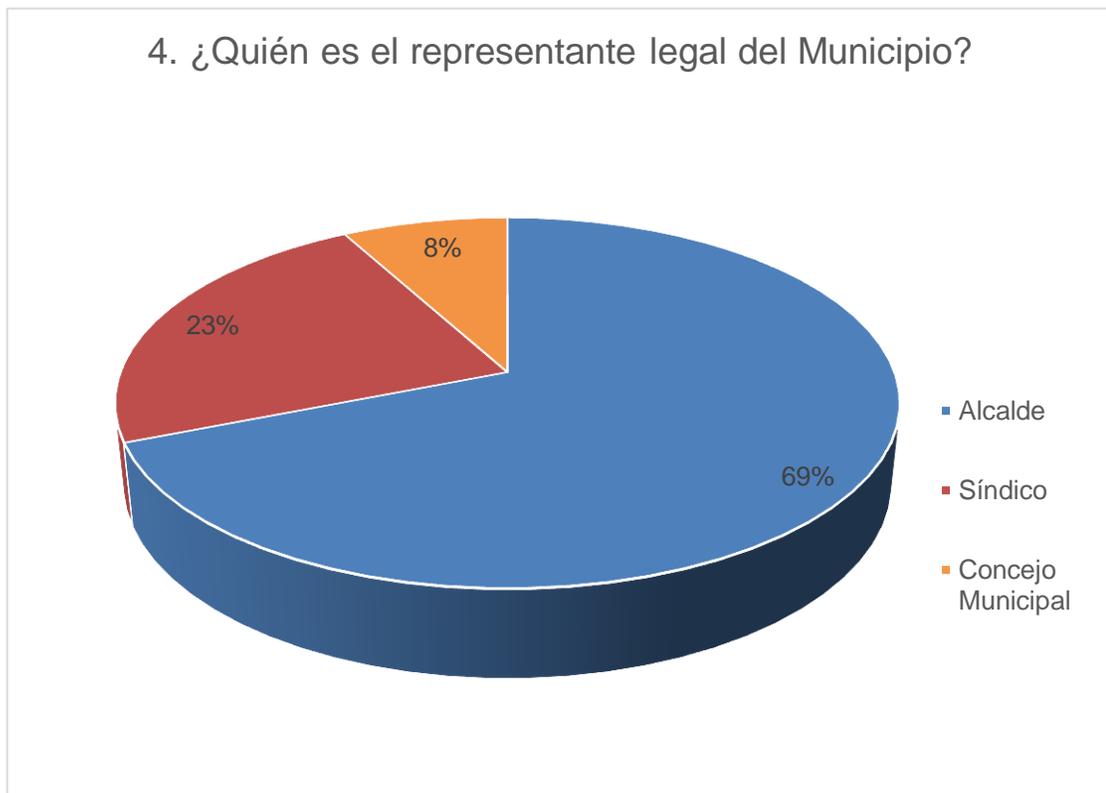
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Alcalde	143	71%
Síndico	5	3%
Concejo Municipal	52	26%
TOTAL	200	100%



En cuanto a los resultados obtenidos, un 71% de las personas encuestadas considera al Alcalde municipal como máxima autoridad dentro del municipio, y un 26% considera al Concejo Municipal como máxima autoridad; con lo que se hace notorio que la población se identifica más con la figura del Alcalde no así con el Concejo Municipal el cual legalmente representa la autoridad máxima dentro del mismo. Esto por raíces culturales del caciquismo, es decir, que la población reconoce a una persona como su gobernante.

4. ¿Quién es el representante legal del Municipio?

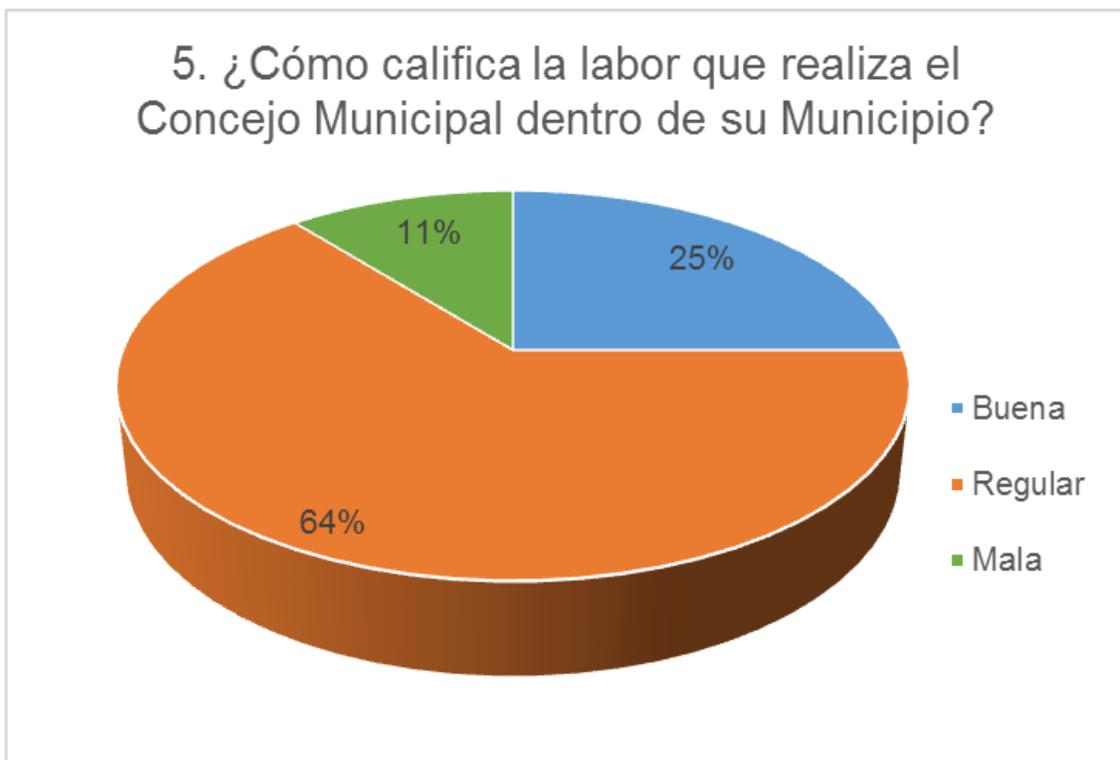
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Alcalde	139	69%
Síndico	46	23%
Concejo Municipal	15	8%
TOTAL	200	100%



Con los resultados obtenidos, el 69% de la población encuestada considera que el Alcalde es el representante legal del municipio frente a un 23% que considera que es el síndico, bajo este supuesto se concluye que la población reconoce la representatividad legal en el titular tanto de la administración municipal, como del municipio, mismo fenómeno que ocurre con reconocer al Alcalde, bajo el mismo supuesto del caciquismo.

5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio?

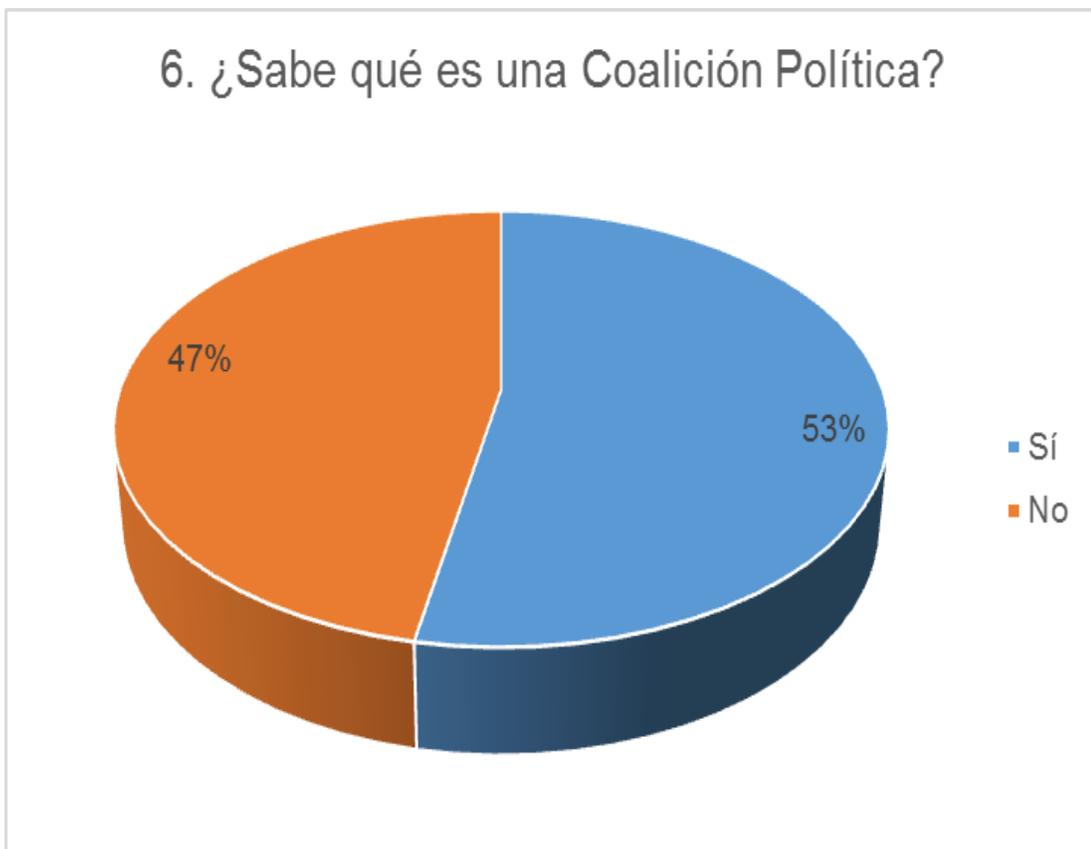
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Buena	50	25%
Regular	128	64%
Mala	22	11%
TOTAL	200	100%



Acorde a los resultados, el 64% de la población encuestada considera que el trabajo del Concejo Municipal ha sido regular, y sólo un 25% considera que ha sido buena; valorando regular a una calidad de trabajo media, ni de mayor ni de menor calidad, por tanto la apreciación de la población es que los concejos municipales pueden hacer un mejor trabajo.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política?

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Sí	106	53%
No	94	47%
TOTAL	200	100%



Según los resultados obtenidos, el 53% de la población conoce qué es una coalición política; frente a un 47% que no sabe qué es una coalición política, lo que indica que la población está consciente de las implicaciones de una coalición política al momento de emitir el sufragio y del objetivo que tienen los partidos políticos al momento de coaligarse.

7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas?

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
A favor	132	66%
En contra	10	5%
Es indiferente	58	29%
TOTAL	200	100%



De acuerdo a los resultados obtenidos, el 66% de la población manifiesta que está a favor de la conformación de los concejos municipales por medio de coaliciones políticas frente a un 29% que le es indiferente y finalmente un 5% que está en contra, esto en concordancia al conocimiento que tiene la población en cuanto a las coaliciones políticas, muestra la aceptación de la conformación de organismo de gobierno en dicha modalidad por parte de la población.

8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos?

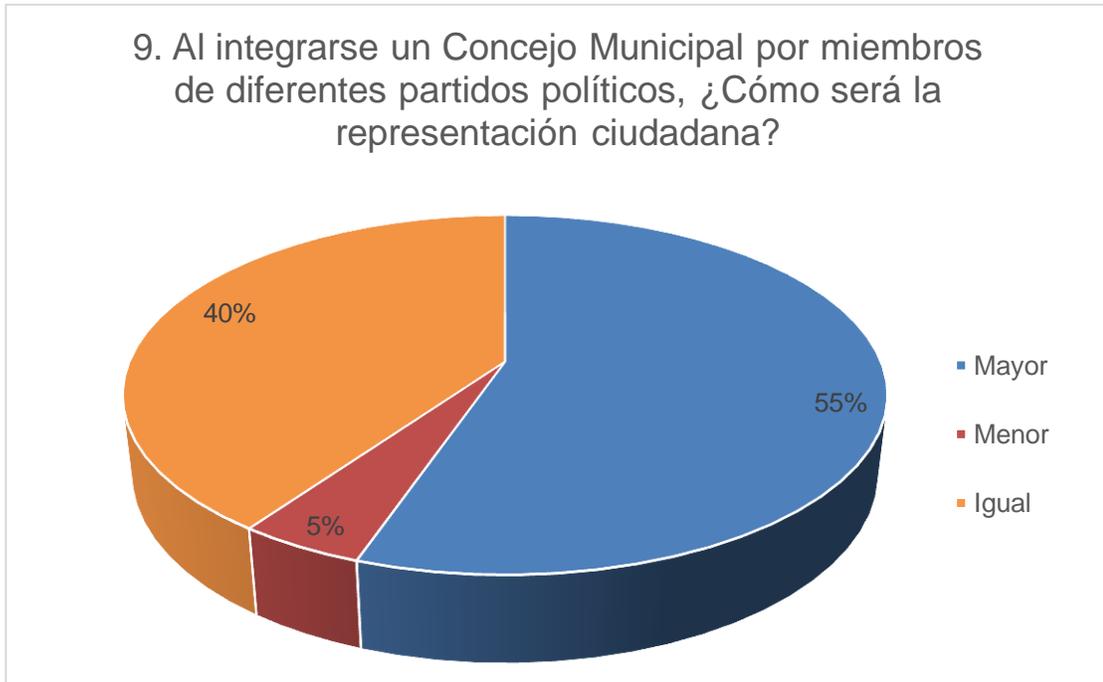
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
A favor	105	52%
En contra	82	41%
Es indiferente	13	7%
TOTAL	200	100%



Con los resultados obtenidos, el 52% de la población está a favor de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos, y un 41% de la población está en contra, lo cual demuestra la estrecha relación entre la aceptación y la no aceptación de los Concejos Municipales Plurales por parte de la población, que puede interpretarse por la falta de conocimiento sobre el tema o por el temor al cambio que trae este mecanismo de desarrollo y beneficio para la gobernabilidad democrática .

9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana?

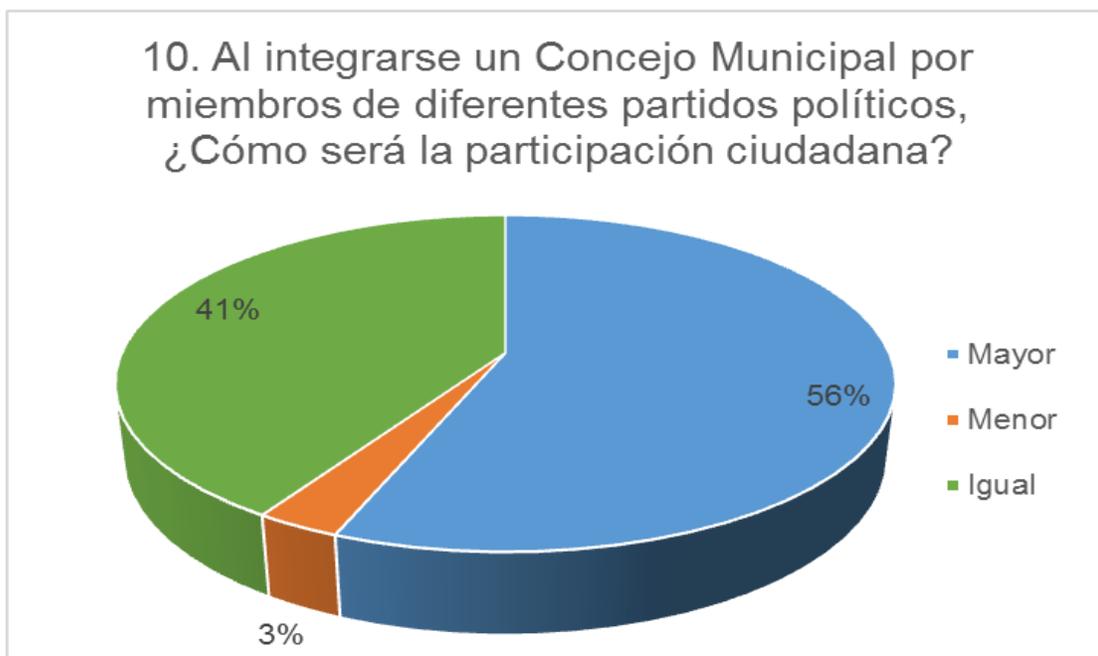
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Mayor	111	55%
Menor	9	5%
Igual	80	40%
TOTAL	200	100%



En concordancia con los resultados obtenidos, el 55% de la población considera que con los Concejos Municipales Plurales la representación ciudadana aumentará ya que dentro del Concejo se verán incluidos diversos sectores del municipio y ya no sólo se velará por los intereses de un partido o partidos políticos y lo sectores que dichos institutos políticos representan. Además el 40% de la población encuestada cree que será menor la representación ciudadana.

10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana?

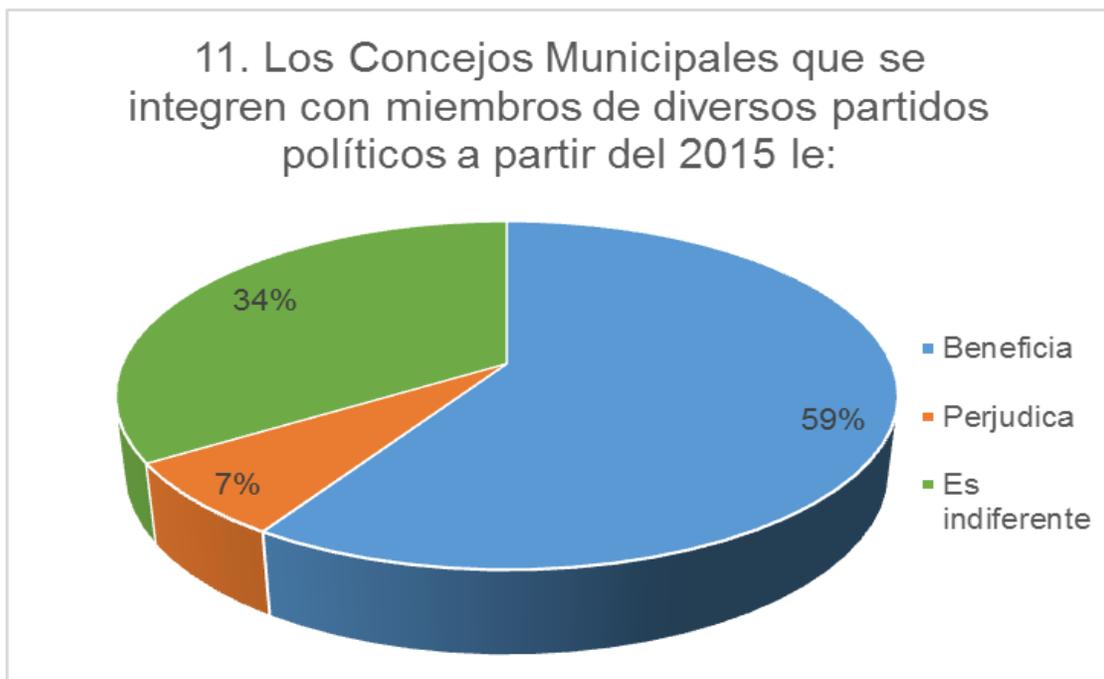
OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Mayor	112	56%
Menor	6	3%
Igual	82	41%
TOTAL	200	100%



Según los resultados obtenidos, el 56% de la población considera que con los Concejos Municipales Plurales la participación ciudadana aumentará ya que dentro del Concejo se abrirán más espacios de participación dentro del municipio y se garantizará que todos los sectores de la población participen en las decisiones del Concejo y ya no sólo se velará por los intereses de un partido o partidos políticos y lo sectores que dichos institutos políticos representan.

11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le:

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Beneficia	118	59%
Perjudica	14	7%
Es indiferente	68	34%
TOTAL	200	100%



Acorde a los resultados obtenidos, el 59% de la población encuestada expresa que la integración de los Concejos Municipales Plurales le beneficia, mientras que el 7% expresa que le perjudica; el fenómeno que se presenta en dicha pregunta es que el 34% de la población le es indiferente la implementación de los Concejos Municipales Plurales, ya que consideran que no les beneficia pero tampoco les perjudica su implementación.

5.2 Posicionamiento de los actores políticos sociales e institucionales que intervienen en el debate

RIVERA ÁVALOS, Jackeline Noemí,

Jueves 10 de abril de 2014

Asamblea Legislativa

MORALES ERLICH, José Antonio

Miércoles 07 de Mayo de 214

Sede central del Partido Cambio Democrático, San Salvador

SORIANO PORTILLO, Gabriel Romeo

Viernes 09 de Mayo de 2014

Gerencia de Desarrollo Municipal del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)

Para la Diputada Jackeline Rivera, la implementación de los Concejos Municipales Plurales a partir de 2015 es una deuda que se viene arrastrando desde la firma de los acuerdos de paz, ella considera que *“es una segunda reforma importante que pueda obtener el sistema de representación municipal, ya que permite fomentar mayor participación y darle utilidad al voto, es una experiencia que va a permitir combatir de manera gradual la exclusión del desarrollo de las comunidades, inhibir actos de corrupción que se cometen, va a garantizar representación de los electores, además se contribuye a que quienes estén representando en el Concejo Municipal sea la mayoría de electores, es una reforma importante, positiva y de beneficio, no para los partidos políticos, sino para el ciudadano, ya que le va a permitir al ciudadano tener ojitos en las alcaldías, aunque no haya ganado la alcaldía tener opinión”*, también agregó que *“se le va a exigir que los partidos políticos planifiquen sus propuestas y que las personas que se propongan para concejos municipales, para alcalde y sindico tengan capacidad mínima, que*

sean capaces de concertar, que sean capaces de debatir y que adopten responsabilidad de rendición de cuentas”.

Según el Dr. Morales Erlich, *“es un paso trascendental, positivo para el país”* destacó que: *“actualmente en El Salvador la representación política, es así que el que gana se lo lleva todo “ y consideró que “con la reforma esto realmente no se quita, porque al que gana con esa mayoría ínfima le adjudican los regidores para que tengan la mayoría simple, y siga gobernando, no obstante, va a tener otros regidores que puedan expresar su opinión y entrar en el nuevo sistema.”*

En palabras del Ing. Gabriel Soriano, la implementación de los Concejos Municipales Plurales a partir del 2015 *“es un importante paso el que se está dando; lo que pasara con los Concejos pluralistas es que por el hecho de estar representado por las diversas corrientes políticas, habrá un mayor debate. Ya que la democracia se sustenta en el debate de ideas, además esto será como un experimento, se tendrán que afinar cosas en el camino.”*

Sólo la Diputada Rivera, opinó respecto a la integración proporcional de los Concejos Municipales que: *“en El Salvador hemos aprobado una fórmula que tiene 3 características: 1) es una fórmula que define concejos plurales con representatividad, significa que uno de los propósitos de integrar concejos plurales en El Salvador es que la mayoría de los habitantes de un Municipio estén representados en las alcaldía; 2) concejos plurales con gobernabilidad, significa que la integración de los concejos plurales no se puede convertir en un obstáculo en la toma de decisiones en la alcaldía, es decir la fórmula que dejamos elaborada garantiza que un partido político que gane un municipio aunque gane por la mínima, tenga gobernabilidad, pueda tomar decisiones. 3) concejos plurales para la transparencia, es decir el propósito es que si bien quienes integren el concejo municipal de otros partidos políticos, no van*

a tener poder de decisión, pero si van a tener vos, van a tener ojos, van a poder fiscalizar la gestión municipal eso contribuye a la transparencia.” Además agregó que: “En el salvador se ha garantizado que solo habrá distribución proporcional de todo el concejo si el partido gana con más del 50% de los votos, pero si el partido gana por la mínima se le asignan los escaños que necesite para tomar decisiones y solo el resto que quede de esos escaños se distribuye proporcionalmente”.

En cuanto a los beneficios económicos, sociales y políticos que traerá a El Salvador la implementación de los Concejos Municipales Plurales, la Diputada Rivera destacó que: *“en lo económico, contribuye al combate de la corrupción, ir erradicando la exclusión del desarrollo, ello en virtud de que hay municipios que son gobernados por un partido que marginan del desarrollo comunitario a ciertas comunidades porque no votaron por ese partido, también que las comunidades puedan acceder al desarrollo, aunque usted no tenga poder de decisión, pero tiene un par de ojos allá adentro que va a exigir por usted, y va a decir mándame la máquina, manda el camión que recoge la basura, hacedme este proyecto comunitario etc.; en lo social: si lo sabemos usar promueve mayor participación ciudadana; y en lo político: le da utilidad al voto, lo que significa que, un partido que no tenga la capacidad de ganar la alcaldía al menos va a tener la posibilidad de tener un regidor, dos regidores, tres regidores que integren el concejo es decir es un efecto positivo en lo político”.*

Para el Dr. Morales Erlich, existen una serie de ventajas, entre las cuales mencionó: *“evolución natural de los pueblos con cultura democrática que atiende a imperativos de justicia y equidad, la participación de las distintas fuerzas percibe la participación justa de los partidos en un proceso electoral, da lugar a un debate de ideas e induce a los partidos a presentar buenas propuestas, la participación de gobierno y oposición obliga a mayor*

transparencia, porque el nuevo concejal ya no va a ser del alcalde o de coalición, eliminación de prácticas corruptas, sirve de expresión a diversas tendencias ya que lo más importante en la democracia que nadie es dueño de la verdad absoluta, más participación ciudadana en la elección de las autoridades locales, mucha más gente va a votar porque dicen, aunque no gane mi partido voy a tener un regidor dentro del Concejo Municipal, mayor cantidad de ciudadanos se van a sentir representados en el Concejo. Mayor confianza y credibilidad en los gobiernos locales porque va a ser la participación de todas las fuerzas, la integración de debates se van a convertir en escuelas de democracia y las sesiones del concejo serán libres, abierta al público, e incluso puede pedir tener participación, se evita el tráfico de influencias. Por ejemplo para contratar a sus empleados se hará en base a sus propios méritos y capacidades, mayor estabilidad social, mejores condiciones de gobernabilidad, porque van a participar mejor las organizaciones políticas, sociales, económicas, evitará decisiones unilaterales o antojadizas del Concejo o de los alcaldes, va a coadyuvar a la modernización de los partidos induciéndolos a reconvertirse de partidos de oposición a partidos de proposición.”

Por su parte, el Ing. Soriano expresó que: *“en lo político y social, estarán presentes en el Concejo las diversas fuerzas sociales, lo cual beneficia a la población, ya que los diferentes representantes del concejo se preocupan únicamente por sus sectores y a haber de varios sectores, habrá mayor representación, se va priorizar en los proyectos sociales; en lo económico: las medidas que se tomen serán más racionales, se evitara el despilfarro, mayor inversión, habrá un mejor análisis de las ofertas, y se va a fundamentar las opiniones.”*

Respecto a los problemas que enfrentará los Concejos Municipales Plurales, la Diputada Rivera manifestó que: *“Todo cambio trae siempre crisis y la crisis*

de los cambios no siempre es positiva, lo nuevo siempre genera dudas, miedos, incertidumbres, integrar concejos plurales, va traer muchas obligaciones en los partidos políticos, por ejemplo seleccionar a quien va estar en el concejo, va necesitar que las gentes tengan grandes capacidades de concertar.”

Para el Dr. Morales Erlich: “El principal reto es el cultural. El problema va a ser más cultural debido a la falta de información sobre los Concejos Municipales Plurales. Será un reto para el alcalde ganador para dirigir la alcaldía porque cuesta dirigir escuchando las opiniones de los demás regidores de otro partido, ya que los de la oposición llegan atacando. Pero todo es cultural, por lo que se tiene que avanzar en la mentalidad democrática del pueblo, que es lo único que cuesta. El Salvador es el único país que no lo tiene y en los demás países funciona”

Por su parte, el Ing. Soriano expresó que: “se considera que hay muchos estancamientos ya no digamos cuando sean plurales. Hay que vivirlo primero, no hay que adelantarse a los hechos, hay que experimentarlo. No obstante habrá un inconveniente aquí, en el sentido que no se tienen indicadores para medir si está resultando beneficioso y en qué medida, también para las instituciones surge la inquietud de que va a pasar con los procesos que están implementando, si se van a retrasar o van a avanzar. Sin embargo, esas inquietudes son normales. No podemos adelantarnos a considerar que habrán problemas, pueda que no hayan.”

De acuerdo a cuál de los sistemas electorales entre el de mayoría simple o representación proporcional es el más idóneo, la Diputada Rivera consideró que: “La aspiración que algún día sea proporcional, este es un primer paso, la aspiración es que algún día los concejos plurales en El Salvador sean proporcionales, ¿pero cuando van a ser proporcionales los concejos

plurales? Cuando hayamos alcanzado el nivel de madurez que permita esa proporcionalidad este es un primer paso.”

El Dr. Morales Erlich, sólo manifestó que: *“mayor representatividad habría en el sistema de representación proporcional, porque los municipios pequeños van a tener chance.”*

El Ing. Soriano opinó que: *“la representación debería ser proporcional. No obstante los políticos, por ciertos intereses podrían establecer la mayoría simple.”*

En la interpretación jurídica y política de la Cláusula de Gobernabilidad aprobada, la Diputada Rivera mencionó que: *“el propósito más que jurídico es político, porque el ánimo de integrar concejos no es generar ingobernabilidad, sino por el contrario, el ánimo de integrar Concejos Municipales es que vallamos desarrollando capacidades de consensó, concertación, que los recursos que se administran en un municipio, en un gobierno no son del partido que está gobernando, es del pueblo y el pueblo tiene derecho a mirar cómo se administran sus recursos. El municipio está obligado a gobernar tanto para los que votaron por ellos como para los que no votaron por ellos, entonces el tema de ponerle la cláusula de gobernabilidad precisamente de que no hay un propósito de estancar al municipio sino más bien de comenzar a madurar, para algún alcanzar la proporcionalidad”.*

La Diputada Rivera, en lo referente a su aporte en el tema en debate manifestó que: *“Lo que yo puedo aportar a los concejos plurales, es mi experiencia, de donde parte la iniciativa de concejos plurales esto es una deuda que ya teníamos días de venirla colgando y que no se había resuelto, se ha tomado una decisión como Comisión de Reformas Electorales de hacer cuatro foros de difusión de los concejos plurales, se pretende hacer*

esa exposición con conocimiento de causa para los alcaldes, cuatro foros a nivel nacional, en los cuales se participen todos los alcaldes y alcaldesas de todos los partidos políticos y que podamos compartir con ellos el propósito de concejos plurales este es un tema que no se agota con esta reforma tenemos que seguir estudiando y avanzando”.

El Ing. Soriano, expresó que su aporte como institución (ISDEM): *“Será de asistencia técnica y capacitación, función otorgada por la ley, no obstante el ente rector es el TSE, con el que se está haciendo esfuerzos para capacitar a nuestros alcaldes. De hecho se han traído a ponentes de otro país para que nos cuenten la experiencia de su país, lo cual nos sirve de mucho. En cuanto a la conformación y funcionamiento ya lo indica la ley.”*

Respecto a qué debe hacerse jurídica y políticamente para que haya una mayor representatividad dentro de los Concejos Municipales, la Diputada Rivera dijo que: *“primero hay que hacer este primer ejercicio, el cual es una plataforma básica para alcanzar mayor representación, segundo, esto va a estimular mayor participación en las votaciones de Concejo, así como el voto residencial ha posibilitado mayor participación, los concejos plurales van a motivar a mayor participación de la gente, porque ya la población va a poder pelear aunque sea dice usted no tengo cuatro ojos pero siquiera dos, creo yo que eso es positivo para la ciudadanía”.*

El Dr. Morales Erlich, aportó que: *“Jurídicamente: elevar el número de regidores, en vez de un mínimo de 2 regidores que sean 4, garantizar que cada propietario sea sustituido por un suplente de su mismo partido, hoy el código deja abierto que lo pueda sustituir otro de otro partido, con el objeto que haya más participación. Políticamente: todas las comunidades deben estar organizadas, que hayan reuniones de comunidades para ver lo que necesita y lo que se debe hacer en la zona, en las asambleas municipales*

donde estén representadas todas las instancias del municipio como las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, y representantes de las comunidades.

El Ing. Soriano, opinó que: “Lo que debemos perseguir es no tanto representación sino mayor participación ciudadana, ya que representadas ya se establece que estará representadas todas la fuerzas políticas y por ende está representada la ciudadanía. Pero estamos trabajando más por la participación ciudadana, pero la participación es toda una cultura.”

De acuerdo a cómo se logrará una mayor gobernabilidad democrática dentro del municipio, la Diputada Rivera expresó que: “Con la fórmula de Gobernabilidad, hay algunos ajustes que hay que hacer y eso no le toca a la Comisión de Reformas Electorales hacerlo, sino a la Comisión de Municipalismo, que tiene que ver con algunas reformas al Código Municipal, por ejemplo hay varias decisiones que se toman por mayoría calificada en los concejos, el tema de contratación de los gerentes, puestos de confianza es mayoría calificada, el tema de aprobación del presupuesto del municipio es mayoría calificada, el tema del endeudamiento del municipio es mayoría calificada, etc.”

El Dr. Morales Erlich manifestó que: “Por medio de la participación de la ciudadanía, y fortalecimiento de la institucionalidad, las sociedades tradicionales se gobiernan a base de lealtades personales, la sociedad moderna se gobierna a base de institucionalidad, para que funcione la institucionalidad debe funcionar mejor el sistema democrático, porque en la institucionalidad no manipula al empleado, la estabilidad del empleado es garantía de que se va a trabajar de cara a la comunidad.”

La Diputada Rivera estableció que los concejos municipales plurales: “promueve mayor participación tanto para elegir como para decidir, es decir,

la gente debe conocer en que consiste los concejos plurales para poder ejercer y aprovechar esa oportunidad que va a tener de poder estar mirando, ya que no solo la van a ver pasar como se administran los recursos, ya no solo van a ver pasar el desarrollo del municipio, sino que con esta reforma política va a dar lugar a que todo mundo se sienta parte, el municipio no le pertenece al partido que gana las elecciones, el gobierno y el municipio le pertenece a sus habitantes, en tal sentido el hecho de que la gente se apropie de este sistema va hacer determinante para que tenga una incidencia positiva en la ciudadanía”.

El Dr. Morales Erlich estableció que: “para que haya gobernabilidad local, tiene que haber mayor institucionalidad, mejor atención al público, porque el que gobierna, gobierna para quien le dio el voto, para el que voto en contra y hasta por el que no voto, la gente tiene que llegar a un concejo donde es atendido en igualdad de condiciones, va ayudando que la cosa no este parcializada, un ejemplo claro que cada alcaldía según el partido en el poder así tienen los logos de la alcaldía al del partido que corresponden, y eso no debe ser así, no debe utilizar dinero de la alcaldía para promocionar al partido que pertenecen, para que allá mayor gobernabilidad, tiene que haber mayor transparencia, y esto lo logra el concejo municipal plural, mayor participación ciudadana porque se va a exigir y proponer, va a evitar en mucho la corrupción, habrá mayor justicia y certeza, todo se traducirá en algo equitativo, disminuirá el tráfico de influencias”.

Por su parte, el Ing. Soriano estableció que: “no en todos los municipios va a incidir de la misma manera. No será igual en Antigua Cuscatlán que en San Isidro Labrador en Chalate. En el municipio pequeño es más fácil que se pongan de acuerdo. Tiene mucho que ver la configuración del municipio, la población, la preparación de las personas que dirigirán y administrarán. Los concejos puede que tengan comportamiento diferente en cada municipio”.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

SUMARIO: CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES; 7.1 Conclusiones; 7.2 Recomendaciones.

7.1 Conclusiones

De acuerdo a los objetivos planteados al inicio de la investigación y la hipótesis propuesta por los investigadores y considerando los resultados de la investigación de campo en comparación con el marco histórico, teórico y jurídico se puede concluir lo siguiente:

Que con la implementación de los Concejos Municipales Plurales se le da vida a los principios democrático, pluralista y representativo en cuanto al sistema político que se encuentra establecido en el Artículo 85 de la Constitución de la República de El Salvador, ya no sólo aplicado para la Asamblea Legislativa, sino también para los Concejos Municipales de los cuales depende el desarrollo del país.

Que con la implementación de los Concejos Municipales Plurales habrá una mayor representación ciudadana dentro del municipio y como consecuencia aumentará la participación ciudadana en la toma de decisiones del Concejo Municipal y en el momento de elegir a los Concejales o Regidores.

Que la implementación de los Concejos Municipales Plurales traerá más beneficios y ventajas en los ámbitos económico, social y político, ya que habrá mayor vigilancia y fiscalización del uso de los fondos municipales, motivará a la población a que participe más en las elecciones, y obligará a los partidos políticos a democratizarse más para poder tomar decisiones en torno al beneficio de la población y no sólo de un determinado sector.

Que en base a la experiencia de otros países en donde sus Concejos Municipales están integrados por miembros de diferentes partidos políticos se puede constatar que dicha conformación ha sido la causa del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y ha llevado a que los gobernantes se relacionen más con los gobernados, dando espacios de participación al pueblo y que se sientan más representados.

Que la implementación de los Concejos Municipales Plurales a partir del 2015 se ha aceptado considerablemente por parte de la población dejando la resistencia a un cambio y teniendo una visión de desarrollo de una mayor democracia y gobernabilidad dentro del municipio

7.2 Recomendaciones

Con lo anteriormente expuesto, se puede concluir que tanto los objetivos planteados como la hipótesis propuesta han sido demostrados y cumplidos en la presente investigación, dejando nada más las recomendaciones o aportes siguientes:

Que ante la implementación de los Concejos Municipales Plurales debe de hacerse una campaña mediática de información a la población por parte de todas las instituciones que tienen íntima relación con la municipalidad en virtud de que los primeros llamados a conocer que son los Concejos Municipales Plurales deben ser los electores, para que hagan uso de ese instrumento. si la gente conoce este instrumento valioso va a tener mayor capacidad de fiscalización, mayor capacidad de decisión, y mayor capacidad de selección, es decir es una reforma que promueve un beneficio muy directo.

Que ante la implementación de los Concejos Municipales Plurales debe considerarse la necesidad de desconcentrar los servicios públicos como

salud, educación, vivienda, mantenimiento vial y otros con el fin de darle una verdadera autonomía al Municipio referente a la administración de dichos servicios siempre con la supervisión de las instituciones pertenecientes al Gobierno Central de El Salvador.

Que ante la implementación de los Concejos Municipales Plurales es necesario verificar en la Ley Electoral de El Salvador la interpretación de la distribución de escaños de los Concejales o Regidores bajo el sistema de representación proporcional, ya que la misma no especifica si se hará en base al total de concejales o regidores incluyendo al síndico y alcalde, o en base a los concejales o regidores que no incluyen al síndico y alcalde.

Que es necesario erradicar la cultura del caciquismo dentro de El Salvador, el cual fue insertado desde la época colonial y se desarrolló en las siguientes épocas, en donde el gobernado reconoce a una sola persona como su gobernante y se desliga de él cuando no comparte su ideología o su creencia, para avanzar en la democratización del país y se evite la polarización política y división dentro de la sociedad.

Que es necesario depurar la cláusula de gobernabilidad insertada en el Artículo 219 del Código Electoral de El Salvador, donde garantiza mayoría simple para el partido ganador de las elecciones, esto para lograr una verdadera representación proporcional de todos los partidos políticos dentro de los Concejos Municipales y desarrollar una gobernabilidad democrática a nivel local.

En El Salvador se debe asumir el derecho electoral como una rama esencial en materia de Derecho, ya que se constituye como una de las más importantes que no se enseña en las Universidades, que no se atiende como debería de ser; ya que es la rama que regula el proceso de quienes toman las decisiones en la vida política económica y social de la población

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ALBALÁ, Adrián, *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*”, Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, Barcelona, Mayo de 2009.

ALZAMORA VALDEZ, Mario, *Derecho Municipal*, Edición Tipogr. Y Offset Peruana, S.E., Universidad de Texas, 2007.

ARISTÓTELES, *Política, Porrúa, México, 1976, segundo libro. P. 173.*

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro, *Elitismo Competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador, 1982 – 2003*, UCA Editores 2004. P. 185.

BARTOLINI, Mcotta, *Manual de Ciencia Política*, S.Ed., Editorial Alianza, 1995.

BERTHIN, Gerardo, *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El nuevo espacio para la democracia de ciudadanía en América Latina y el caribe?*, S. Ed., S. E., Panamá, abril de 2010.

BOBBIO, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* 1976, FCE, MEXICO 1988.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, S. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.34.

BLANCO LIZANO, Randall, “Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense”, en Jorge Rovira Mas (editor), *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert. 2001.

CIENFUEGOS SALGADO, David, *“Comentarios a la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Guerrero”*, 2da. Edición, S.E., Chilpancingo, Guerrero, México, 2006.

CUMMING, Andrew, *contraloría ciudadana: en el ámbito local en El Salvador*, 1ra Edición, CDC, CORDES FEDECOOPADES, FUNDE Y LAS DIGNAS, OXFAM AMÉRICA, El Salvador, julio de 2002.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, tomo I*, S. Ed., Editorial Nuevo Mundo, México, 1942.

ESPIN TEMPLADO, Eduardo, *Lecciones de Derecho Político*, Primera Edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México, tomo II*, S. Ed., S. E., México, 1958.

FORTÍN MAGAÑA, René, *Constituciones Iberoamericanas El Salvador*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys, *La Ciudad Antigua, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Romas*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

GALLARDO, Ricardo, *Las Constituciones de El Salvador*, S. Ed., Cultura Hispánica, Madrid, 1961.

GARCIA GALLO, Alfonso, *“Manual de Historia del Derecho Español”*; Tomo I, S.Ed., S.E., Madrid, 1959.

GIORDANO, Juan Manuel, *el municipio y la municipalidad*, S. Ed., Editorial época, San Salvador, El Salvador, Centroamérica, 15 de junio de 1988.

GIL RAMÍREZ, Juan Cristóbal, *El Sistema Electoral en las Cámaras y Ayuntamientos de México*. S. Ed., Editorial Gaceta de Ciencia Política, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, y David CIENFUEGOS SALGADO, “*El Municipio. Base del régimen interior de los estados*”, 1ra Edición, Editora Laguna S.A. DE C.V., Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, México, 2010.

GUILLERMO LÓPEZ, Tomas, “*Régimen Municipal, Conveniencias del Principio de la Representación Proporcional en la Elección de los Consejos Municipales*”, Universidad de El Salvador, El Salvador, 1964.

HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.

HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal, vol. I Teoría General*, segunda edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997.

LAWRENCE, Dood, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princenton University Press, 1976.

LOYA MARÍN, Nayelly, *Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador: una propuesta de reforma electoral/ gobernabilidad democrática*, 1a. ed., San Salvador, El Salvador: FUNDE, S.F.

LOYA MARÍN, Nayelly, “*Concejos Municipales Pluripartidarios: Una Reforma Prioritaria*”, “*Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador. Gobernabilidad Democrática*”; FUNDE y RECODEL, S.Ed., S.E., 2009.

MACLEAN-ABOROA, Ronald, y Mauricio SILVA ARGUELLO, *Gobernabilidad y transparencia: Implementando Medidas Preventivas contra la Corrupción*

desde las Municipalidades Centroamericanas; primera edición, S Ed., san salvador, 2000.

MADRAZO, Jorge, "*La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana*", en AA.VV cuadernos del instituto de investigaciones jurídicas. S. Ed. México, mayo-agosto 1986.

MENÉNDEZ, Isidro, *Recopilación de las leyes del Salvador, en Centro América, Ministerio del Interior, El Salvador*, S. Ed., Editorial L. Luna, 1855-1856.

MORENO CARRASCO Francisco y Luis RUEDA GARCÍA, Consejo Nacional de la Judicatura; "*Código Penal de El Salvador Comentado*" Tomo II, S.E. Imprenta Nacional de El Salvador, Mayo de 2004.

MUÑOZ, Leda Mioldaba, *Efectividad de los mecanismos legales que garantizan los derechos de los miembros de los Concejos Municipales*, S. Ed., Universidad de El Salvador, San Salvador, 2004.

NOHLEN, Diether, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3ª ed., FCE, México, 2004.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, S. Ed., Editorial Porrúa, México, 1979.

OLVERA, Alberto, *Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública*, S. Ed., Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, México, abril de 2007.

OVALLE FAVELA, José, *Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, 1978.

OLMEDO CARRANZA, Raúl, *Democracia Electoral y Democracia participativa*, Primera Edición, S. E., México, 1992.

PANIAGUA, MIGUEL Armando, *Concejos Municipales Plurales en El Salvador: Una Necesidad Hacia el Avance Democrático*, S.Ed., San Salvador, enero de 2011.

PINTO SORIA, Julio, *Historia general de Centroamérica (el régimen colonial), Tomo II*, S. Ed., Flasco, San José, Costa Rica, 1994.

POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Siglo XXI*, S.E., S. Ed., Madrid, 1975.

POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Tercera Edición, S.E., Madrid, 1927.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho Municipal*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, 2da Edición, Porrúa SA, México, 1998.

REVESZ, Bruno, *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, S. Ed., CIPCA, Cajamarca, Perú, 16-18 de noviembre de 2005.

CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo, *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización, El Salvador*, Primera Edición, PNUD, 2001.

RIVERA, Roy, y otros, *Descentralización y desarrollo local: una mirada a los procesos de descentralización y desarrollo local en América Latina*, Impresos Quijano, primera edición, San Salvador, El Salvador, Centro América octubre de 2003.

RODRIGUEZ, Alfonso, *Lecciones de Historia*, Segunda Edición, Editorial Trillas, México, 1993.

ROMERO, Carlos, "*Distrito Capital: Una estrategia política. (2009). Comunas vs Municipio, un debate ciudadano*", Universidad Católica del Táchira, S. Ed., S.E., 2010.

ROMERO, Beatriz y otros, *Factibilidad de la representación proporcional en la integración de los Concejos municipales en la Legislación Salvadoreña*, S. Ed., Universidad de El Salvador, San Salvador, febrero 1998.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal, Tom IV*, segunda Edición, Rubinzal culzoni Editores, 2001.

SALDOMANDO, Ángel, *Descentralización, Desarrollo Local y Gobernabilidad en Centro América*, San salvador, El Salvador, Centroamérica, S.Ed., S.E. Julio 2005.

SARMIENTO, Sixto Mauricio, "*Constitución 2010 con sus Reformas*", Editorial Abril Uno, San Salvador, Diciembre de 2009.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. 1, El debate contemporáneo*, Primera Edición, Editorial Alianza Universidad, España, 1988.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos: marcos para un análisis*, 2ª ed. Alianza, Madrid, España, 1999.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia, el debate contemporáneo*, S. Ed., Editorial Alianza, España, 2007.

SELIGSON, Mitchell, Ricardo CÓRDOBA MACÍAS, y José Miguel CRUZ, *Auditoria de la Democracia*, El Salvador 1999, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, S.Ed., S.E., 1999.

SELIGSON, Mitchell, Ricardo CÓRDOBA MACÍAS, y José Miguel CRUZ, *Cultura Política de la Democracia en El Salvador*. 2006, S.Ed., S.E., 2006.

TAYLOR, Herman, *Party systems and Government Stability*, en *American Political Sciences Review*, vol. LXV, S.E., S. Ed., marzo 1971.

TESIS

ARAUJO VILLEGAS, Cesar Alexander y otros, *Mecanismos de Participación Ciudadana como medio de democratización en las Municipalidades*, para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas Universidad de El salvador, San Salvador, febrero 2001.

ARDON MARTINEZ, José Abraham, y Carlos Ernesto, VALLEJOS DIAZ, *Participación Ciudadana como estrategia para el desarrollo local: caso de Ayutuxtepeque*, trabajo de investigación para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, facultad de jurisprudencia y ciencias sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, diciembre de 2008.

GARCIA CORONA, Nemorio, *Análisis Jurídico- Político del periodo de gobierno y reflexión en los ayuntamientos*, Seminario Taller Extracurricular para obtener el título de Licenciado en Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.

ORTIZ GOMEZ, Raúl, *"Análisis Jurídico Constitucional de las violaciones al debido proceso en la distribución de los miembros de los Concejos Municipales"*, tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, Septiembre de 2005.

REYES FLORES, Ángel Oswaldo y Leonardo MURRIETA RAMOS, *La ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México*, tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de

México, Bosques de Aragón, Estado de México, abril de 2009.

SOTELO OCAMPO, Víctor Manuel, *“Integración, facultades y limitaciones de los ayuntamientos en el estado de Guerrero”*, tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México (UNAM), Juan Ruiz de Alarcón, Acapulco, Guerrero, México, 2006.

TURCIOS GUTIÉRREZ, Manuel de Jesús, *Análisis Crítico del Código Municipal*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, Junio 1994.

ZAPATA CAZARES, Mario Antonio, *“La inoperancia del dominante mayoritario en la integración de los ayuntamientos del Estado de México”*, tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México, Acatlán, Estado de México, octubre de 2001.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, D.L. N° 64, de 31 de octubre de 1991, D.O. N° 217, Tomo 313, del 20 de noviembre de 1991.

CÓDIGO MUNICIPAL DEL SALVADOR, D.L. N° 925, del 20 de diciembre de 2005, D.O. N° 26, Tomo N° 370, del siete de febrero de 2006.

CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN ARGENTINA, Agozino, Adalberto, *Ciencia Política y Sociología Electoral*, S.Ed., Editorial Universidad, Buenos Aires, 1997.

CÓDIGO PENAL, D.L. N° 1030, del 26 de abril de 1997, D.O. N° 105, Tomo N° 335 del 10 de junio de 1997.

LEY DEL SERVICIO CIVIL, D.L. N° 507, del 30 de marzo de 1990, D.O.

N°80, Tomo 306, del 31 de marzo de 1990.

CÓDIGO ELECTORAL, D.L. N° 104, del 24 de agosto de 2012, D.O. N° 162, Tomo 396 del 3 de septiembre de 2012.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, D.O. N° 218, Tomo N°265, del 23 de noviembre de 1979.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, D.O. N° 218, Tomo N°265, del 23 de noviembre de 1979.

ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA, EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR, D.M No. 11, del 16 de abril de 2002, D.O. No. 92, Tomo 355, del 22 de mayo de 2002.

LEY DE PARTIDOS POLITICOS, D.L. N° 307, del 27 de febrero de 2013.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, D.L No. 176, del 25 de septiembre de 2010, G.G. publicada el 25 de septiembre de 2010.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA, 26 de Octubre de 2003, Regiones y cantones de Costa Rica, IFAM, Sección de Investigación y Desarrollo, 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO SOBERANO Y LIBRE DE MÉXICO, D.L No. 72, del 24 de febrero de 1995, G.G.del3 de mayo de 2012.

INSTITUCIONAL.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA (ANEP), XII ENADE 2012, El Salvador Sí Tiene Futuro, Compromiso por la Democracia. Asociación Nacional de la Empresa Privada, en Revista de Estudio Político.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS, *Democracia y gobernabilidad: Evaluación y perspectivas*, S. Ed., Centro de documentación de honduras, Tegucigalpa, Honduras, agosto de 2010.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Historia del municipio en México*, S. Ed., S. E., México, 1985.

COALICIÓN PARA LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL (CREE), “20 años de Reforma Electoral”; S.Ed., Editorial ISD, diciembre 2012.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (UNSC), La Construcción de la Gobernabilidad Democrática, Bases conceptuales y opciones de acción, Enero de 1999.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Gobernabilidad local y derechos de la niñez y la adolescencia: Un análisis de siete experiencias de políticas públicas locales*, Panamá: PNUD-UNICEF, 2008.

FUNDACIÓN CIUDADANÍA, Fundación Alternativa y Fundación Academia Europea de Yuste. “*Declaración Universal de los Derechos Humanos, edición de Fácil Lectura*”, APROSUBA, S.E., Barcelona 2008.

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE), Gobernabilidad Democrática, y otros, Consejos Municipales Plurales Y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral, primera Edición, Editorial FUNDE, El Salvador, 2009.

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, y otros, *Consejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática Para El Salvador: Una propuesta de reforma electoral*, primera Edición, Editorial FUNDE, El Salvador, 2009.

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) Promoviendo Participación Ciudadana en el Municipio. Guía de Educación Cívica para Consejos Municipales, Segunda Edición, Editorial ISD, El Salvador, 2004.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, “Mecanismos Para Fortalecer la Democracia Representativa; Departamento de Estudios Políticos; en Revista de Estudio Político, Julio/Agosto 2011.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Apuntes sobre la formula de cocientes y residuos en el Sistema Electoral Salvadoreño, en Revista de Estudio Político, Mayo/Junio 2011.

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, *Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*, en Revista de Estudio Político, Septiembre de 2011.

FUNDAMUNI, “*El Municipio*”, 1ra Edición, FUNDAMUNI, El Salvador, junio de 2001.

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE), desarrollo local y descentralización en Centroamérica, El Salvador 2001, 1ra Edición, FUNDE-FUNDAUNGO, San Salvador, El Salvador, julio de 2002.

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE) *Consejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador, una propuesta de reforma electoral*, primera edición, FUNDE y RECODEL, San Salvador, El Salvador, marzo de 2009.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA (ISD), “Promoviendo Participación Ciudadana en el Municipio. Guía de Educación Cívica para

Consejos Municipales”, segunda Edición, Editorial ISD, El Salvador, 2004.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA (ISD), “*Propuesta de contenido del Código Electoral*”, 1ra Edición, Iniciativa Social para la Democracia, San Salvador, El Salvador, septiembre de 2012.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y otros, Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional, México, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Censo de Población y Vivienda 2010, Levantamiento Censal, Síntesis Metodológica y Conceptual, INEGI México, 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Gobernabilidad Local para el Desarrollo Humano, S. Ed., Editorial Unión Grafica, Bogotá Colombia, 2010.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), El Enfoque de Gobernabilidad Democrática, S. Ed., PNUD, San Salvador, 2002.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA (ISD), Participación Ciudadana y transparencia municipal, Una guía de apoyo para Consejos Municipales, S.Ed., S.E., PROBIDAD Y ISD, septiembre de 2004.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL, “*Desarrollo Local y Descentralización en El Salvador. Situación y desafíos informe 2006-2008*”, 1ra Edición, Red para el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador, Enero de 2010.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL, “*Desarrollo Local y Descentralización del Estado. Situación Actual y desafíos informe Enero de 2003-Diciembre de 2005*”, 1ra Edición, Red para el Desarrollo Local, San Salvador, El Salvador,

Centro América, agosto de 2006.

UNIDAD TÉCNICA EJECUTIVA DEL SECTOR JUSTICIA (UTE), *Las Constituciones de la República de El Salvador, 1824-1962, T. II B*, S. Ed., Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, El Salvador, 1993.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPAÑA, Área de Ciencias Políticas, encabezada por el Dr. Manuel Alcántara Sáez. Informe de consideraciones teóricas sobre la reforma institucional de El Salvador.

REVISTAS

ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, Revista del h. Congreso del estado de guerrero, Instituto de estudios parlamentarios “Eduardo Neri”, mayo-agosto 2003 n° 28, Publicado en “El Siglo XIX” México, 8 de noviembre de 1897.

GUTIERREZ, Evelin Patricia, y otros. Análisis del Estado Constitucional de Derecho y Democracia en El Salvador Informe Ejecutivo V-3/2013 “Consejos Municipales Plurales” Universidad De El Salvador, marzo 2013.

HERNÁNDEZ VARGAS, José Antonio. *Proporcionalidad en Sistemas Electorales Mixtos. Una Comparación de los Casos de México y Bolivia (1997-2009)*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Marzo de 2011.

ROBLES EGEA, Antonio, *Reflexiones sobre las coaliciones políticas*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 77. Julio-Septiembre 1992.

DICCIONARIOS

RUIZ NAVARRO-PINAR, José Luis, Diccionario Electoral, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

PAGINAS WEB

DIARIO COLATINO, “*Diputados avalan Concejos Municipales plurales*”, publicada el 8 de marzo de 2013, en: <http://www.diariocolatino.com/es/20130308/nacionales/113542/Diputados-avalan-concejos-municipales-plurales.htm>.

DIARIO DIGITAL CONTRAPUNTO, “*Concejos plurales. 19 años para materializarse*”, publicada el 11 de marzo de 2013, en <http://www.contrapunto.com.sv/politica/concejos-plurales-19-anos-para-materializarse>.

DIARIO EL MUNDO, “*El desafío de los Concejos plurales*”, editorial publicado el 8 de marzo de 2013, en: <http://elmundo.com.sv/los-desafios-de-los-concejos-plurales>.

INICIATIVA SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA, consultado el 8 de marzo de 2013 en <http://isd.org.sv/isd/index.php/tratados-internacionales/103-isd/democracia/estudios-y-publicaciones/tratados-internacionales/522-carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>.

INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL, Glosario de la Institución, consultado el 08 de marzo de 2013, en http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_glossary&task=list&letter=&letter=B.

ANEXOS



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



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO	
a) Masculino	b) Femenino
EDAD	
a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) Más de 40	

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal?	
a) Sí	b) No
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal?	
a) Sí	b) No
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio?	
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal	
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio?	
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal	
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio?	
a) Buena b) Regular c) Mala	

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política?	
a) Sí	b) No
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas?	
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente	
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos?	
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente	
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana?	
a) Mayor b) Menor c) Igual	
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana?	
a) Mayor b) Menor c) Igual	
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le:	
a) Beneficia b) Perjudica c) Es indiferente	

¡Muchas Gracias!



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO a) Masculino	b) Femenino	d
EDAD a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) Más de 40		c

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal? a) Sí	b) No	d
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal? a) Sí	b) No	b
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio? a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		d
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio? a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		d
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio? a) Buena b) Regular c) Mala		b

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política? a) Sí	b) No	d
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas? a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos? a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana? a) Mayor b) Menor c) Igual		a
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana? a) Mayor b) Menor c) Igual		a
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le: a) Beneficia b) Perjudica c) Es indiferente		c

¡Muchas Gracias!



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



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO		
a) Masculino	b) Femenino	b
EDAD		
a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) Más de 40		c

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal?		
a) Sí	b) No	a
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal?		
a) Sí	b) No	a
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio?		
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		a
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio?		
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		a
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio?		
a) Buena b) Regular c) Mala		b

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política?		
a) Sí	b) No	a
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas?		
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos?		
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana?		
a) Mayor b) Menor c) Igual		a
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana?		
a) Mayor b) Menor c) Igual		a
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le:		
a) Beneficia b) Perjudica c) Es indiferente		a

¡Muchas Gracias!



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



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO a) Masculino	b) Femenino	a
EDAD a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) Más de 40		a

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal? a) Sí	b) No	a
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal? a) Sí	b) No	b
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio? a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		c
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio? a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		a
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio? a) Buena b) Regular c) Mala		c

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política? a) Sí	b) No	a
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas? a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos? a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		a
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana? a) Mayor b) Menor c) Igual		a
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana? a) Mayor b) Menor c) Igual		a
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le: a) Beneficia b) Perjudica c) Es indiferente		a

¡Muchas Gracias!



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



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO				
a) Masculino	b) Femenino	b		
EDAD				
a) 18-25	b) 26-35	c) 36-45	d) Más de 40	b

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal?			
a) Sí	b) No	a	
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal?			
a) Sí	b) No	a	
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio?			
a) Alcalde	b) Síndico	c) Concejo Municipal	c
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio?			
a) Alcalde	b) Síndico	c) Concejo Municipal	b
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio?			
a) Buena	b) Regular	c) Mala	c

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política?			
a) Sí	b) No	a	
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas?			
a) A favor	b) En Contra	c) Es indiferente	c
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos?			
a) A favor	b) En Contra	c) Es indiferente	c
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana?			
a) Mayor	b) Menor	c) Igual	c
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana?			
a) Mayor	b) Menor	c) Igual	c
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le:			
a) Beneficia	b) Perjudica	c) Es indiferente	c

¡Muchas Gracias!



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



La presente encuesta lleva como título: "Los Concejos Municipales Plurales como Mecanismo de Representación del Pueblo para el Desarrollo de una Gobernabilidad Democrática", esta encuesta es totalmente confidencial y para fines académicos para lo cual agradecemos de antemano su colaboración.

INDICACIONES GENERALES.

Por favor escriba en el recuadro de la derecha el literal que más le identifique.

I. DATOS GENERALES.

SEXO/GÉNERO		
a) Masculino	b) Femenino	B
EDAD		
a) 18-25 b) 26-35 c) 36-45 d) Más de 40		D

II. DATOS BÁSICOS.

1. ¿Sabe qué es un Concejo Municipal?		
a) Sí	b) No	A
2. ¿Sabe cómo se integra un Concejo Municipal?		
a) Sí	b) No	A
3. ¿Quién es la máxima autoridad dentro del Municipio?		
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		A
4. ¿Quién es el representante legal del Municipio?		
a) Alcalde b) Síndico c) Concejo Municipal		A
5. ¿Cómo califica la labor que realiza el Concejo Municipal dentro de su Municipio?		
a) Buena b) Regular c) Mala		A

III. SOBRE COALICIONES Y CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES.

6. ¿Sabe qué es una Coalición Política?		
a) Sí	b) No	A
7. ¿Qué opina acerca de la conformación de los Concejos Municipales por medio de coaliciones políticas?		
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		C
8. ¿Qué opina acerca de que los Concejos Municipales se integren con miembros de diferentes partidos políticos?		
a) A favor b) En Contra c) Es indiferente		A
9. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la representación ciudadana?		
a) Mayor b) Menor c) Igual		A
10. Al integrarse un Concejo Municipal por miembros de diferentes partidos políticos, ¿Cómo será la participación ciudadana?		
a) Mayor b) Menor c) Igual		A
11. Los Concejos Municipales que se integren con miembros de diversos partidos políticos a partir del 2015 le:		
a) Beneficia b) Perjudica c) Es indiferente		A

¡Muchas Gracias!

GUIÓN DE ENTREVISTA.

1. ¿Qué opina en cuanto a la implementación de los Concejos Municipales Plurales a partir del 2015?
2. ¿Qué opina en cuanto a la integración proporcional en los Concejos Municipales?
3. ¿Cuáles son los beneficios económicos, sociales y políticos que traerá a El Salvador la implementación de los Concejos Municipales Plurales?
4. ¿Cuáles son los problemas que enfrentará los Concejos Municipales Plurales?
5. ¿Cuáles de los Sistemas Electorales (Mayoría Simple o Representación Proporcional) sería el idóneo para que exista una mayor representatividad dentro de los Concejos Municipales?
6. ¿Cómo interpreta jurídica y políticamente la cláusula de gobernabilidad que asegura al ganador de la contienda electoral, la mitad más uno de los miembros del Concejo Municipal?
7. ¿Cuál es el aporte jurídico y político que usted cumplirá en el proceso de elección, conformación y funcionamiento de los Concejos Municipales Plurales?
8. ¿Qué debe hacerse jurídica y políticamente para lograr una mayor representación ciudadana, dentro de los Concejos Municipales?
9. ¿Cómo se logrará una mayor gobernabilidad democrática dentro del municipio?
10. ¿Cuál es la incidencia de los Concejos Municipales Plurales en el desarrollo de una gobernabilidad democrática a nivel local?



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: *Edgard Antonio Mendoza Castro*

TOMO N° 398

SAN SALVADOR, VIERNES 22 DE MARZO DE 2013

NUMERO 57

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

	Pág.		Pág.
ORGANO LEGISLATIVO		MINISTERIOS DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA DEFENSA NACIONAL	
Decretos Nos. 313, 314, 319 y 320.- Se establecen límites entre diferentes municipios del país.....	4-30	Decretos Nos. 40, 41, 42, 43, 49 y 50.- Declárase prohibida la portación de armas de fuego en diferentes municipios del país.....	53-61
Decreto No. 326.- Reformas al Código Electoral.....	31-32	MINISTERIO DE ECONOMÍA	
Decreto No. 330.- Declárase la celebración de la semana santa en el departamento de Sonsonate, "Patrimonio Cultural Religioso de El Salvador".....	33-34	RAMO DE ECONOMÍA	
Decreto No. 333.- Se exonera del pago de impuestos que cause la introducción al país de un donativo, a favor de la Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico.....	35-36	Acuerdo No. 251.- Se autoriza la construcción de tres tanques para almacenar combustible.....	62-63
Decreto No. 340.- Reformas a la Ley de Presupuesto General.....	37-39	Acuerdo No. 271.- Se autoriza a la sociedad Doall Enterprises, Sociedad Anónima de Capital Variable, para que traslade sus operaciones a la Zona Industrial Merliot.....	63-64
Decretos Nos. 341, 342 y 343.- Vótanse los presupuestos especiales extraordinarios para el evento electoral 2014, para el voto residencial 2014 y para el voto desde el exterior 2014.....	40-51	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
ORGANO EJECUTIVO		RAMO DE EDUCACIÓN	
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA		Acuerdo No. 15-1306.- Equivalencia de estudios a favor de Helen Diamantina Pérez Castillo.....	64
Acuerdo No. 98.- Se encarga el Despacho del Presidente de la República, al Licenciado Nicolás Salume Barake, Primer Designado a la Presidencia de la República.....	52	Acuerdo No. 15-1435.- Se reconoce a la Profesora Mirna Gutiérrez de Guevara, como Directora del Colegio Alpes Suizos, ubicado en el municipio de Colón.....	65
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES		Acuerdos Nos. 15-0012 y 15-0058.- Se autoriza al Instituto Especializado de Nivel Superior "Centro Cultural Salvadoreño Americano", para que imparta la carrera de Profesorado en Idioma Inglés y el curso de Formación Pedagógica para Profesionales.....	66
RAMO DE RELACIONES EXTERIORES		ORGANO JUDICIAL	
Acuerdos Nos. 205 y 218.- Se autoriza la suscripción de instrumentos internacionales y sus respectivos plenos poderes.....	52-53	CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	
		Acuerdos Nos. 924-D, 2340-D y 10-D.- Autorizaciones para ejercer la profesión de abogado en todas sus ramas.....	67

DECRETO N° 326

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que de conformidad al artículo 202 de la Constitución, los Municipios estarán regidos por Concejos Municipales formados de un alcalde, un síndico y dos o más regidores cuyo número será proporcional a la población.
- II. Que el artículo 85 de la Constitución establece el carácter pluralista de nuestro sistema político, el cual además de democrático y republicano, debe sujetarse a los principios de la democracia representativa.
- III. Que históricamente, el sistema para la distribución de los puestos electivos en la conformación de los gobiernos locales, ha sido el mayoritario, de modo que pese a las distintas expresiones de voluntad política de la ciudadanía en la contienda municipal, sólo el partido que resulta ganador obtiene todos los puestos en disputa.
- IV. Que en tanto los Concejos Municipales son gobiernos locales constituidos mediante el voto popular, libre, directo e igualitario, es necesario que parte de las expresiones políticas electorales municipales pasen a integrar, de forma proporcional, dichos gobiernos, por medio de la conformación pluralista, de manera que asegurada la gobernabilidad, queden integrados proporcionalmente a los votos conferidos por los electores.
- V. Que la adopción de Concejos Municipales plurales propicia la incorporación de las minorías en su integración, fortalece los vínculos entre representantes y representados, incide en una adecuada rendición de cuentas y mayor transparencia en el ejercicio del poder municipal, orientando además la búsqueda del consenso para la toma de decisiones; por lo que se hace necesario emitir las reformas correspondientes.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de las y los Diputados Salvador Sánchez Cerén, Juan José Martel, Juan Ramón Medrano, Jorge Martínez Menéndez y Abraham Rodríguez del período legislativo 1994-1997; Irma Segunda Amaya Echeverría, Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi, Vilma Celina García de Monterrosa, Marta Elena García de Rodríguez y Jorge Alberto Villacorta Muñoz del período legislativo 2003-2006; Eduardo Antonio Gomar Morán, Ricardo Bladimir González, Jorge Schafick Handal Vega Silva, María Margarita Velado Puentes y Ana Daysi Villalobos de Cruz del período legislativo 2009-2012; Norma Guevara, Mario Eduardo Valiente Ortiz, Marlo Antonio Ponce López, Jackeline Noemí Rivera Avalos, Nelson de Jesús Quintanilla Gómez, Norma Cristina Cornejo Amaya, Carlos Cortez Hernández, Nery Arely Díaz de Rivera, Rolando Mata Fuentes, Douglas Leonardo Mejía Avilés, y Yeymi Elizabett Muñoz Morán.

DECRETA LAS SIGUIENTES REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL

Art. 1. Agrégase un inciso al artículo 220, de la siguiente manera:

"Al momento de inscribirse una planilla, el partido o coalición designará el orden de precedencia en que sus candidatos a regidores, pasarán a integrar el Concejo Municipal en caso de que su planilla no obtuviere mayoría simple. La designación del orden de precedencia de los candidatos a regidores, se hará hasta en un máximo de la mitad de miembros del Concejo Municipal a elegirse."

Art. 2. Refórmase el artículo 264, de la siguiente manera:

^{279 NCE} "Art. 264.- En relación a los Concejos Municipales, el Tribunal Supremo Electoral declarará electo e integrado el Concejo una vez practicado el escrutinio, de conformidad a las siguientes reglas:

- A. Al partido político o coalición que obtenga la mayoría simple de votos válidos, le corresponde los cargos de alcalde y síndico.
- B. Si el porcentaje de votos obtenido por el partido político o coalición, fuere mayor al cincuenta por ciento de los votos válidos en el municipio, se le asignará la cantidad de regidores propietarios del mismo partido o coalición, en proporción al número de votos obtenidos.
- C. Si el porcentaje de votos obtenido fuere menor al cincuenta por ciento, al partido o coalición se le asignará el número de regidores propietarios del mismo partido o coalición que, junto al alcalde y síndico, constituyan mayoría simple en el Concejo.
- D. El resto de regidores propietarios se distribuirá proporcionalmente entre los partidos o coaliciones contendientes, para lo cual se establece el cociente electoral municipal, que será aquel que resulte de dividir el total de votos válidos en el municipio, entre el número de regidores propietarios a elegir. Obtenido éste, cada partido político o coalición logrará tantos regidores como veces esté contenido el cociente electoral municipal, en el número de votos alcanzados en el municipio. En esta distribución, no participará el partido político o coalición al que, conforme a los numerales anteriores, ya se le asignó la mayoría del Concejo.

- E. Si un partido o coalición no alcanzaren el cociente electoral municipal, se tomarán sus votos como residuo, adjudicándose el cargo de regidor al partido o coalición por el orden de mayoría de votos. Así, si faltare un regidor por asignar, lo ganará el partido o coalición que hubiere obtenido el mayor residuo; si faltaren dos, el segundo lo ganará el partido o coalición que siga con mayor residuo y así sucesivamente hasta completar el número de regidores que corresponda al municipio.
- F. Para asignar los cuatro regidores suplentes, el total de votos válidos emitidos en el municipio se dividirá entre cuatro, y los partidos políticos o coaliciones obtendrán tantos regidores 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."

Art. 3.- El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los siete días del mes de marzo del año dos mil trece.

OTHON SIGFRIDO REYES MORALES

PRESIDENTE

ALBERTO ARMANDO ROMERO RODRIGUEZ
PRIMER VICEPRESIDENTE

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA DURAN
CUARTO VICEPRESIDENTE

ROBERTO JOSÉ d'AUBUISSON MUNGUÍA
QUINTO VICEPRESIDENTE

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA
PRIMERA SECRETARIA

CARMEN ELENA CALDERON SOL DE ESCALON
SEGUNDA SECRETARIA

SANDRA MARLENE SALGADO GARCIA
TERCERA SECRETARIA

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA
CUARTO SECRETARIO

IRMA LOURDES PALACIOS VÁSQUEZ
QUINTA SECRETARIA

MARGARITA ESCOBAR
SEXTA SECRETARIA

FRANCISCO JOSÉ ZABLAH SAFIE
SÉPTIMO SECRETARIO

REYNALDO ANTONIO LOPEZ CARDOZA
OCTAVO SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veinte días del mes de marzo del año dos mil trece.

PUBLÍQUESE.

CARLOS MAURICIO FUNES CARTAGENA,

Presidente de la República.

GREGORIO ERNESTO ZELAYANDIA CISNEROS,

MINISTRO DE GOBERNACION.

Votantes deberán usar tres papeletas en 2015

El costo de las papeletas sería entre \$4.5 millones y \$5 millones, según estimaciones. Por primera vez, los ciudadanos podrán elegir de forma directa a los diputados del PARLACEN.

“La ley les presenta la posibilidad de que en caso de que no ganen puedan presentar una segunda planilla”.

Amílcar Claros, director de capacitación TSE

“Hoy iniciamos los foros sobre los concejos municipales plurales en un hotel en San Miguel”.

Mariella Peña, diputada de ARENA

alcalde y síndico.

Para la distribución de regidores, la fórmula será de cocientes y residuos, la cual se aplica para la distribución de los diputados. Así, si un partido político obtiene menos del 50 % de los votos, le corresponderán el alcalde, el síndico y los regidores que juntos sumen mayoría simple y puedan tomar decisiones. Si el partido logra más del 50 % de los votos válidos, le corresponderán el alcalde, el síndico y la distribución de los regidores será proporcional a los votos obtenidos.

Según el calendario electoral, la inscripción de candidatos para concejos municipales iniciará el próximo lunes 10 de noviembre y finalizará el viernes 9 de enero del próximo año.

FOROS POR NUEVO MÉTODO

Este día inician los foros programados por los diputados de la comisión de reformas electorales y constitucionales de la Asamblea Legislativa para explicar a los alcaldes y miembros de partidos políticos cómo funcionarán los concejos plurales a partir de la elección del próximo año.

Los foros están programados en las cuatro zonas del país. Hoy es el turno de la zona oriental. La actividad se desarrollará en un hotel de San Miguel, dijo Mariella Peña Pinto, diputada de ARENA.

Los legisladores explicarán a los actuales jefes municipales los componentes de la reforma electoral planteada en el artículo 219 del Código Electoral.

LOS MODELOS DE LAS PAPELETAS

Se detallan los tres modelos de las papeletas que se usarán para las elecciones de marzo del próximo año. Solo para el caso del formato de la elección del PARLACEN, falta la decisión de los diputados, pero el TSE prevé que será votación por rostro, como en la legislativa. Por el momento, el orden de las banderas en las papeletas no ha sido definido por el TSE.

Papeleta concejos municipales

La papeleta de la elección de concejos municipales de la elección del próximo año tendrá el modelo tradicional, solo con banderas de los partidos. Por el momento, son 10 los partidos inscritos en el TSE, pero solo competirán los que logren la inscripción de planillas en el TSE.



12 es la integración máxima de un concejo municipal, donde 10 de ellos son regidores propietarios.

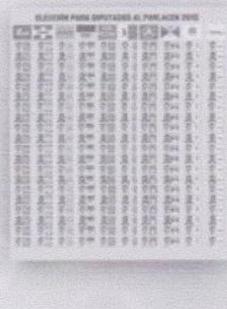
Papeleta legislativa

Será una lista cerrada desbloqueada, igual que la que utilizó el TSE en la elección de 2012, donde aparecerá la bandera y la fotografía de los candidatos. Para el caso de San Salvador, donde se eligen 24 diputaciones, y al competir los 10 partidos políticos inscritos, la papeleta incluirá 240 fotografías, sin contar las candidaturas no partidarias.



Papeleta para PARLACEN

El modelo está por definirse en la Asamblea Legislativa. Preliminarmente, el TSE ha establecido que será similar a la elección legislativa, de votación por rostro. Cada partido político en competencia propondrá 20 candidatos. Si se inscriben los 10 partidos políticos, la papeleta incluirá 200 fotografías. En este caso, ni la Asamblea, ni el TSE han definido si competirán candidatos no partidarios.



Fuente: TSE

VALERIA MENJÍVAR
politico@laprensagrafica.com

En las elecciones de marzo del próximo año el Tribunal Supremo Electoral (TSE) empleará tres modelos de papeleta para tres tipos de elección: concejos municipales, para la Asamblea Legislativa y para el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Para el caso de las elecciones municipales, el formato de la papeleta será el tradicional, es decir, será una selección por medio de las banderas de los partidos políticos. En los comicios legislativos y del PARLACEN, el estilo será de planillas cerradas y desbloqueadas, igual al modelo utilizado en marzo de 2012 (ver infografía).

En este caso, los votantes podrán elegir a los candidatos de forma directa (de un partido político), ya que aparecerán las fotografías, o podrán marcar la bandera de uno de los partidos políticos.

Eugenio Chicas, magistrado presidente del TSE, ha manifestado que solo en el paquete de papeletas la institución gastará entre \$4.5 millones y \$5 millones. De acuerdo con los cálculos preliminares de Chicas, solo las papeletas de la elección de diputados de la Asamblea Legislativa y del PARLACEN costarán unos \$2 millones cada una. Las de los comicios municipales costarían millón.

Chicas justificó el millonario gasto por las dimensiones y la cantidad de fotografías que incluirá cada papeleta.

POR DEFINIRSE

Aunque los magistrados del TSE ya acordaron que las papeletas para las elecciones de diputados del PARLACEN tendrán similares características que las de la elección legislativa, esa decisión la tomarán los parlamentarios. El FMLN ha propuesto realizar reformas al Código Electoral para que sea votación por rostro. El tema se discutirá en la comisión de reformas electorales. Mariella Peña Pinto, diputada de ARENA, adelantó que su fracción está de

acuerdo con que la votación se haga por rostro, “para homologarlas con la elección de los diputados de la Asamblea”.

En ese caso, Claros explicó que cada partido político que participe en la elección deberá inscribir planillas de 20 candidatos, ya que es el total de personas que se eligen para la representación en el PARLACEN. Para esta elección, solo existirá una medida, y se distribuirá entre los ciudadanos de los 14 departamentos.

Por el momento, el TSE registra 10 partidos legalmente inscritos: FMLN, ARENA, PCN, GANA, PDC, CD, FPS, PSP, PDS y Democracia Salvadoreña. Si los 10 partidos políticos que están inscritos en el TSE deciden participar en los comicios, la papeleta contará con un total de 200 fotografías de los candidatos. De ser así, por primera vez, los salvadoreños podrán elegir a los 20 representantes del país en el PARLACEN.

Anteriormente, la distribución era por el total de votos válidos obtenidos por los partidos en la elección legislativa, explicó René Amílcar Claros, director de capacitación y educación cívica del tribunal electoral.

Por el momento, los legisladores no han definido si para la elección del PARLACEN competirán candidaturas no partidarias, ya que para las legislativas si hay una disposición especial.

Las dimensiones de las hojas electorales no están definidas, porque dependerá de cuántos partidos políticos se inscriben. En la elección legislativa de 2012 participaron ocho partidos y la papeleta de San Salvador, donde son 24 diputaciones, contó con más de 190 fotografías de candidatos. La dimensión de la papeleta fue de 13.75 pulgadas de base por 22 pulgadas de alto.

Las medidas de las papeletas medianas fueron de 13.75 por 11.14 pulgadas, para departamentos entre seis y 10 diputaciones y la pequeña fue de 3.75 por 7.3 pulgadas, entre tres y cinco diputaciones por partido.

Tres escrutinios

En las elecciones de 2015, el TSE realizará tres escrutinios. Para el caso de las legislativas y PARLACEN, el conteo de votos tendrá dos fases.

INICIA CALENDARIO PARA ELECCIONES DE 2015

LOS MAGISTRADOS YA FIJARON LAS FECHAS. EL 31 DE OCTUBRE DE ESTE AÑO CONVOCARÁN A LOS COMICIOS PARA ELEGIR CONCEJOS MUNICIPALES Y DIPUTADOS.

Valeria Manjivar
LA PRENSA GRÁFICA

La preparación de los comicios de alcaldes y concejos municipales del 1.º de marzo del próximo año ya inició. El calendario del Tribunal Supremo Electoral (TSE) contempla varias actividades, como la preparación del plan del voto residencial, que se aplicará a escala nacional, como en la elección presidencial, y el cierre del registro electoral, que empieza desde el mes de abril.

Las fechas ya están fijadas en el documento, con acuerdo del organismo colegiado. Entre las actividades más próximas se encuentra el cierre de cambio de domicilio en el Documento Único de Identidad (DUI), que será el próximo 11 de abril.

"Ya hemos iniciado (las actividades del evento electoral) porque ya tenemos calendario electoral. Ya definimos la fecha de elecciones", dijo Eugenio Chicas, magistrado presidente del TSE.

Por el momento, los equipos del tribunal se encuentran elaborando el presupuesto de las elecciones de 2015. Preliminarmente, Chicas dijo que el costo de los comicios del próximo año podría rondar los \$36 millones. No obstante, Roberto Solórzano, viceministro de Hacienda, indicó la semana pasada que el evento electoral podría requerir de un presupuesto de \$20 millones.

Sin embargo, el tribunal aún no ha presentado de manera formal el documento del presupuesto a Hacienda. "Tenemos equipos trabajando (en el presupuesto), no tenemos conclusión todavía", sostuvo Chicas.

Por el momento, el TSE ha solicitado un adelanto de \$25,000 a Hacienda para realizar una campaña informativa sobre la suspen-

A TOMAR EN CUENTA

CIERRE DEL REGISTRO Y CONVOCATORIA

EL CIERRE DEFINITIVO DEL REGISTRO ELECTORAL Y CONVOCATORIA A LAS ELECCIONES SERÁ EL 31 DE OCTUBRE DE 2014.

INSCRIPCIÓN DE DIPUTADOS

LOS PARTIDOS PODRÁN INSCRIBIR A LOS CANDIDATOS ENTRE EL 3 DE NOVIEMBRE DE 2014 Y EL 9 DE ENERO DE 2015.

PROPAGANDA PARA DIPUTADOS

ENTRE EL MIÉRCOLES 31 DE DICIEMBRE DE 2014 Y EL 25 DE FEBRERO DE 2015.

INSCRIPCIÓN DE CONCEJOS

PARA CANDIDATOS A CONCEJOS MUNICIPALES SERÁ ENTRE EL 10 DE NOVIEMBRE DE 2014 Y EL 9 DE ENERO DE 2015.

PROPAGANDA PARA ALCALDES

PARTIDOS PODRÁN HACER CAMPAÑA ENTRE EL 31 DE ENERO DE 2014 Y 25 DE FEBRERO DE 2015.

ELECCIÓN

SERÁ EL PRÓXIMO 1.º DE MARZO DE 2015.



DEFINIDO. LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL YA DEFINIERON Y APROBARON EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA ELECCIÓN DE CONCEJOS MUNICIPALES Y DIPUTADOS DE 2015.

sión de la modificación del cambio de domicilio en el DUI, ya que si los ciudadanos realizan el trámite luego del 11 de abril no aparecerán en el registro electoral y padrón.

La planificación para el plan del voto residencial iniciará el 22 de abril y finalizará el 31 de octubre de 2014, según el calendario.

CONVOCATORIA Y PROPAGANDA

El calendario establece que el viernes 31 de octubre de este año es la convocatoria a elecciones de alcaldes y diputados del 1.º de marzo de 2015. Así indicó Ana Guadalupe Medina, magistrada suplente del TSE.

El documento también detalla que los partidos políticos podrán realizar la propaganda para candidatos a diputados entre el 31 de diciembre de 2014 y el 25 de febrero de 2015, según detalló el magistrado del TSE Eduardo

Urquilla. Para los candidatos a alcaldes, la campaña se podrá desarrollar entre el 31 de enero y el 25 de febrero de 2015.

Los plazos están fijados para dar cumplimiento al artículo 81 de la Constitución de la República, que establece que la propaganda electoral solo se permitirá dos meses antes de los comicios, cuando se trate de la elección de diputados, y un mes antes en el caso de los concejos municipales.

Además, a partir del próximo 30 de junio, los interesados en participar como candidatos a diputados no partidarios pueden presentar su solicitud de inscripción, para proceder a realizar la recolección de las firmas. La ley electoral exige entre 6,000 hasta las 12,000 rúbricas, según el número de la población registrada en el departamento donde competirán.

CONCEJOS MUNICIPALES SERÁN PLURALES

Los partidos que obtengan la mayoría de votos aseguran alcalde, el síndico y los concejales necesarios para gobernar

Valeria Manjivar
LA PRENSA GRÁFICA

La conformación de concejos municipales en el país cambiará a partir de 2015, porque el artículo 210 del Código Electoral ordena la integración de concejos pluripartidistas en los 262 municipios del país. El voto por rostro para diputados también seguirá aplicándose.

En cuanto a la integración de los concejos municipales, una de las novedades de las

elecciones de 2015, los partidos políticos que logren la mayoría de los votos contarán con la representación del alcalde y del síndico y si el porcentaje de los votos es mayor al 50% se le asignará el número de regidores en proporción al número de votos obtenidos.

La fórmula que se utilizará para poder lograr la conformación será de cocientes y residuos, misma que se aplica para la distribución de los diputados en la Asamblea Legislativa. Así, el resto de partidos que no obtengan

mayoría de votos siempre podrán tener una representación en los concejos mediante los regidores, bajo el sistema residual. El fin de esa distribución, según los parlamentarios, es para garantizar la gobernabilidad.

El 7 de marzo del año pasado, los legisladores aprobaron las reformas a la ley electoral para dar cumplimiento al artículo 85 de la Constitución de la República, que establece que el sistema de la toma de decisiones en los organismos colegiados en el país es pluralis-

ta y representativo.

Sobre la elección de diputados, siempre se mantendrá el sistema de votación por rostro de los candidatos. Es decir, la elección será por medio del sistema de listas cerradas y desbloqueadas.

El sistema ya está regulado en el artículo 217 de la ley electoral. Los electores tendrán la potestad de establecer el orden en el que el Tribunal Supremo Electoral hará la asignación de los escaños para el congreso.

Opinión

.17

laprensagrafica.com/opinion.html

Viernes 18 de abril de 2014

OBSTÁCULO...



Gobiernos plurales



Sandra de Barraza
COLUMNISTA DE LA PRENSA GRÁFICA
sdebarraza@gmail.com

La Asamblea Legislativa anunció las jornadas de información para que los 262 alcaldes conozcan el mecanismo de integración de los concejos municipales pluralistas a partir de 2015.

A este nivel se aplicará el mismo mecanismo que se aplica para la integración de la Asamblea Legislativa, los famosos cocientes y residuos. Me imagino que la metodología para explicar el método será muy sencilla y con ejemplos para que a todos nos quede claro el mecanismo que a ese nivel sobredimensionara, seguramente, debilidades, limitaciones y riesgos. Debe quedar claro para "cuidarse en salud".

En esta coyuntura de pluralismo para el fortalecimiento de la democracia, llama positivamente la atención el compromiso surgido del Congreso del partido ARENA de evaluar el desempeño de los alcaldes, concejos municipales y diputados que fueron elegidos de manera libre y directa por los ciudadanos de los diferentes municipios y departamentos para el período 2012-2015.

Estos cargos son clave. En el caso de los concejos municipales, las competencias municipales y el método para integrarlos de manera pluralista seguramente debería motivar que la evaluación del desempeño rebasa la opinión y valoración de los propios correligionarios o simpatizantes. Los ajenos tienen opinión y es conveniente conocerla

porque comparten la misma jurisdicción y tienen voto. ¿Por qué conviene? Simple y sencillamente porque el gobierno municipal es lo más cercano, concreto y real que el ciudadano tiene y siente del Estado en el territorio. Y una vez instalado, el concejo municipal debe asumir sus competencias sin distinción de colores partidarios. Allí empieza la gobernabilidad.

Es una realidad que los ministerios, con toda su burocracia, están muy alejados de las realidades y necesidades de la gente. Los ministerios y toda su burocracia viven para justificar y engrandecer su propia burocracia. Los ministerios en sus procesos de papeleo se olvidan de la gente común y corriente y con ese olvido la gente aprende a vivir y a sobrevivir. La gente se desarrolla sin los ministerios, sin las adscritas y sin toda esa burocracia millonaria. Seguramente el desarrollo sería posible sin toda esa burocracia centralizada, alejada y olvidadiza. Suena muy duro. La realidad puede ser más suave, pero es casi seguro que si se decidiera experimentar el cierre de uno u otro ministerio, no pasaría nada porque la gente ni cuenta se daría. La vida seguiría igual y hasta ahorro tendríamos. Esta afirmación generalizada y atrevida inspira revisar la estructura y or-

ganización acorde al contenido de la Constitución de la República y asegurar mérito, racionalidad y eficacia en la administración del gobierno central, sin dejar de lado la igualmente necesaria en el gobierno local.

La cercanía del gobierno municipal con la gente les hace diferentes. Esta es la instancia primaria que debe asegurar que a todos los ciudadanos de su territorio se les satisfacen los derechos constitucionales; es la instancia que debe asegurar que en su territorio hay condiciones favorables a la inversión y que se hacen las inversiones públicas necesarias para atraer inversión privada y generar empleo. Basta con analizar el alcance de las atribuciones que establece el Código Municipal para reconocer su importancia. Los convencidos de la descentralización del Estado lo afirman y reafirman. Pero los ciudadanos debemos aprender a diferenciar las competencias en las diferentes estructuras del Estado. En las elecciones pasadas (2012) cuando se escuchaban opiniones de la gente sobre el desempeño del gobierno municipal era evidente la poca claridad sobre las competencias.

Por esta razón en la evaluación de desempeño conviene asegurar que los ciudadanos tienen la información necesaria para emitir

EN EL CASO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES, LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y EL MÉTODO PARA INTEGRARLOS DEBERÍA MOTIVAR QUE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO REBASE LA OPINIÓN Y VALORACIÓN DE LOS PROPIOS CORRELIGIONARIOS O SIMPATIZANTES.

juicio de valor sobre el funcionario. Y también conviene conocer la opinión de los "otros", todos esos que no militan ni simpatizan con el partido que controla el concejo pero viven en el territorio municipal. Muchas quejas y lamentos se escuchan de ciudadanos de uno y de otro lado porque cuando hay inmadurez política, los concejales o sus funcionarios deciden concentrarse única y exclusivamente en comunidades "aliadas", dejando a las "otras" a su propia suerte. Escasa visión política, necesaria de superar para que el pluralismo tenga base.

En la perspectiva de concejos municipales plurales, los criterios de selección de los candidatos a concejales y alcaldes tendrán que adecuarse a las nuevas exigencias.

PARTIDOS POLÍTICOS INSCRIBIRÁN 2 LISTAS PARA ELECCIÓN MUNICIPAL 2015

Debido a la conformación de concejos municipales plurales, por primera vez, los partidos deberán de presentar dos alternativas de planillas en el TSE por si ganan o no. Ambas deberán incluir al menos un 30 % de mujeres.

VALERIA MENJIVAR
politica@laprensagrafica.com

Los partidos políticos que participen en la elección de concejos municipales del próximo año deberán presentar dos planillas en el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Una lista será para determinar la conformación por si el partido gana la elección u obtiene la mayoría de los votos, y la otra lista será para determinar el orden de los concejales, por si no ganan los comicios, ya que la integración de los 262 concejos será plural.

A partir de los comicios del domingo 1.º de marzo de 2015, por primera vez en el país, los concejos municipales tendrán la representación de más de un partido político. La integración estará relacionada con el número de votos válidos que obtenga cada partido político en el municipio.

Por eso, Amílcar Claros, director de Capacitación y Educación Cívica del TSE, explicó a LA PRENSA GRÁFICA que durante el proceso de inscripción de planillas de candidatos para la elección municipal los partidos deberán presentar dos listas en la secretaría general del tribunal.

"Es decir, al momento de inscribirse ellos (los partidos) presentan la planilla como quieren que

quede el orden en el caso que ganen y, además, tienen que presentar una segunda planilla en el caso de que no ganen", sostuvo Claros.

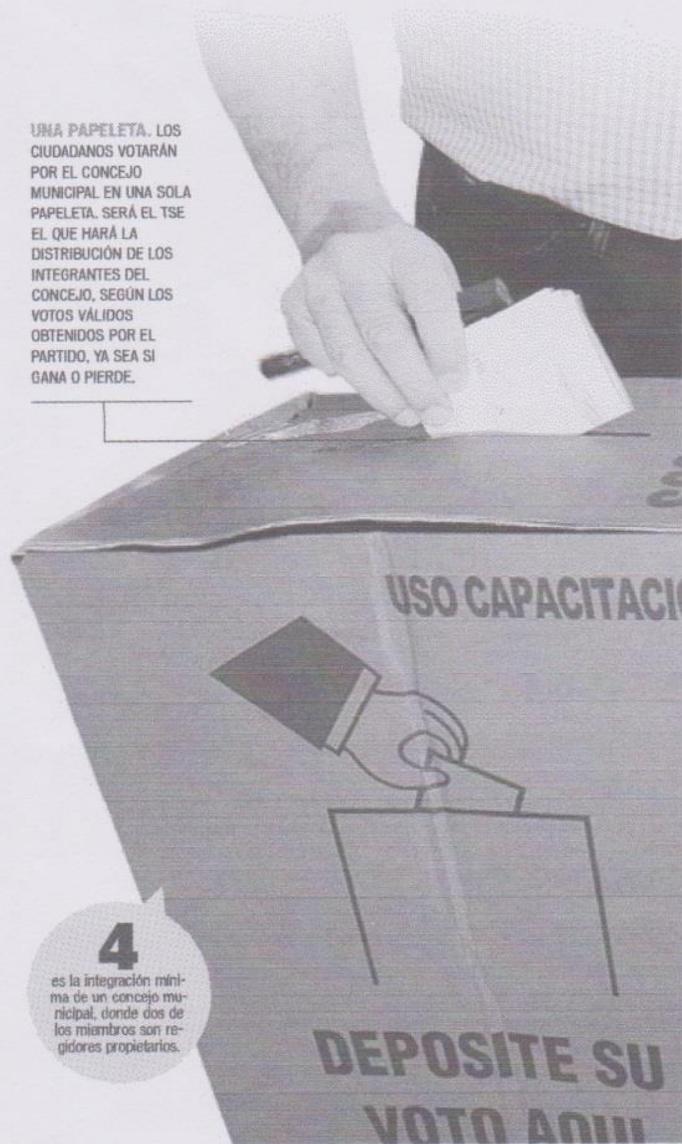
Además recordó que en ambas listas de candidatos los institutos políticos deberán respetar la Ley de Partidos Políticos, que ordena al menos un 30% de participación de la mujer.

"Quedará a criterio de los partidos políticos cómo es el orden de precedencia en que ellos prefieren que entren los concejales (propietarios y suplentes) en caso de no ganar la elección", añadió el director de Capacitación del tribunal.

El artículo 219 del Código Electoral establece la forma en la que el TSE hará la conformación de los concejos pluripartidistas. Por ley, ya sea que el partido ganador obtenga menos del 50% de los votos válidos en el municipio o más del 50%, siempre le corresponderán el

CONTINUA EN LA PÁGINA 4

UNA PAPELETA. LOS CIUDADANOS VOTARÁN POR EL CONCEJO MUNICIPAL EN UNA SOLA PAPELETA. SERÁ EL TSE EL QUE HARÁ LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONCEJO, SEGÚN LOS VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS POR EL PARTIDO, YA SEA SI GANA O PIERDE.



4
es la integración mínima de un concejo municipal, donde dos de los miembros son regidores propietarios.

FOTO DE LA PRENSA/ARCHIVO